



An den Grossen Rat

19.5070.02

JSD/P195070

Basel, 21. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 20. August 2019

Motion Lea Steinle und Konsorten betreffend «Umsetzung der Istanbulkonvention: Bereitstellung von ausreichenden Plätzen im Frauenhaus und Sicherung von dessen Finanzierung» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 die nachstehende Motion Lea Steinle und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Istanbulkonvention ist ein Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Diese Konvention wurde von der Schweiz am 14. Dezember 2017 ratifiziert und ist am 1. April 2018 in Kraft getreten. Damit überträgt der Bund auch die Bereitstellung inklusive Finanzierung von ausreichenden Familienschutzplätzen an die Kantone. Laut Istanbulkonvention sollten die Kantone genügend Familienschutzplätze bereitstellen. Als Richtwert sollte pro 10'000 Einwohner/innen ein Familienschutzplatz eingerichtet werden, was 49 Plätzen für Basel-Stadt und Basel-Landschaft (BL 2018, 3. Quartal: 289'174; BS Nov. 2018: 200'611) entspricht. Die Istanbulkonvention besagt auch, dass die Finanzierung dieser Plätze von den Kantonen sichergestellt werden muss. Zudem sind die Prävention und die Bekämpfung von häuslicher Gewalt und deren Folgen auch ein wichtiger Teil des aktuellen Legislaturplans der Regierung.

Das Frauenhaus beider Basel bietet Frauen und deren Kindern, welche häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, in Krisensituationen einen sicheren Wohnort. Zusätzlich helfen die Mitarbeitenden bei der Krisenbewältigung und Anschlusslösungen. Aktuell stehen zehn Plätze für Frauen und sieben für deren Kinder zur Verfügung. Gemäss Istanbulkonvention fehlen - die Einwohnerzahl der beiden Halbkantone berücksichtigend - also 32 Familienschutzplätze für die beiden Halbkantone und folglich sicher auch etliche Frauen- und Kinderschutzplätze. Auch in der Praxis fehlen Plätze im Frauenhaus, was an den Abweisungsquoten der letzten Jahre ersichtlich ist: Die Abweisungsquote auf Grund von Platzmangel entsprach 50 % über fünf Jahre (2013-2017) und betrug im Jahr 2017 sogar 60 %. Es braucht also dringend mehr Plätze, um den betroffenen Frauen und Kindern Soforthilfe zu gewähren. Eine Möglichkeit wäre das Aufbauen eines zweiten Hauses, in denen Frauen und Kinder nach der akuten Bedrohungsphase Unterstützung für Anschlusslösungen und Schutz finden könnten, wodurch wiederum Plätze im jetzigen Frauenhaus für die Akutphase frei würden.

Ein weiterer Widerspruch mit der Istanbulkonvention ist die Finanzierung des Frauenhauses beider Basel. Dieses wird momentan zu 35-40 % durch Spenden finanziert. Die Istanbulkonvention hält fest, dass Familienschutzplätze ausreichend durch die Kantone finanziert werden müssen.

Die MotionärInnen fordern von der Regierung

- innerhalb der nächsten zwei Jahre das Angebot der Schutzplätze im Frauenhaus bedarfsgerecht zu erhöhen.
- den Staatsbeitrag soweit zu erhöhen, dass diese zusätzlichen Plätze vom Frauenhaus finanziert werden können.

Ein gleichlautender Vorstoss wird im Kanton Basel-Landschaft eingereicht.

Lea Steinle, Ursula Metzger, Beatrice Messerli, Beatrice Isler, Barbara Heer, Sarah Wyss, Catherine Alioth, Nicole Amacher»

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Allgemeine Ausführungen

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb der nächsten zwei Jahre das Angebot der Schutzplätze im Frauenhaus bedarfsgerecht zu erhöhen sowie den Staatsbeitrag soweit zu erhöhen, dass diese zusätzlichen Plätze vom Frauenhaus finanziert werden können.

Die Leistungsvereinbarung des Kantons Basel-Stadt mit dem Frauenhaus beruht auf dem Staatsbeitragsgesetz vom 11. Dezember 2013 (SG 610.500) und dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (SG 610.100; Finanzhaushaltgesetz). Mit der Motion wird vom Regierungsrat eine Massnahme – eine ihren Forderungen entsprechende Leistungsvereinbarung – verlangt, die in den Kompetenzbereich des Regierungsrats fällt. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

1.2 Exkurs zur Istanbul-Konvention

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention, SR 0.311.35) ist seit dem Inkrafttreten für die Schweiz am 1. April 2018 zwar Teil des Landesrechts, aber nicht unmittelbar anwendbar («self-executing»). Von ihrer Struktur und ihrem Bestimmtheitsgrad her bietet die Konvention grossen Handlungs- und Interpretationsspielraum. Der Bundesrat hat dazu in seiner Botschaft vom 2. Dezember 2016 festgehalten, dass «das schweizerische Recht den Anforderungen der Konvention insgesamt zu genügen [vermag]. Einzig die Frage, ob und gegebenenfalls wie das bestehende Angebot an Telefonberatungen auszubauen ist, ist vertieft abzuklären.» Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort vom 3. Februar 2016 wie folgt geäussert: «Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen sicherzustellen, dass die getroffenen Massnahmen den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen – einschliesslich Opfern im Kindesalter – entsprechen und ihnen in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden. Direkte Auswirkungen, namentlich finanzieller Natur, erwartet der Kanton Basel-Stadt aus der Ratifikation keine, bestehen in diesem Bereich doch bereits heute zahlreiche rechtliche Rahmenbedingungen, Organisationen und Massnahmen.»

In Artikel 23 (Schutzunterkünfte) wird gemäss erläuterndem Bericht des Europarats zur Schaffung einer ausreichend grossen Anzahl von Unterkünften aufgerufen, um allen Opfern übergangsweise eine angemessene Unterbringung anzubieten. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft dazu Folgendes: «Die Vertragsstaaten werden in Artikel 23 verpflichtet, geeignete und leicht zugängliche Schutzunterkünfte für Opfer im Sinne der Konvention in ausreichender Zahl einzurichten. Mit dem Begriff «in ausreichender Zahl» soll sichergestellt werden, dass den Bedürfnissen aller Opfer bezüglich verfügbarer Zufluchtsorte und spezialisierter Hilfe entsprochen werden kann. Die Zahl der Schutzunterkünfte sollte sich nach dem tatsächlichen Bedarf richten. Es bestehen also keine quantitativen Vorgaben, sondern lediglich Richtgrössen. Massgebend ist der länderspezifische Bedarf.»

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Die Motionärinnen fordern von der Regierung, das Angebot der Schutzplätze im Frauenhaus beider Basel innerhalb der nächsten zwei Jahre bedarfsgerecht zu erhöhen sowie den Staatsbeitrag soweit aufzustocken, dass diese zusätzlichen Plätze vom Frauenhaus finanziert werden können. Ein gleichlautender politischer Vorstoss wurde auch im Kanton Basel-Landschaft eingereicht.

Der Begriff «Schutzunterkunft» bezieht sich auf Art. 23 Istanbul-Konvention und steht gemäss Europarat für eine temporäre Unterkunft für Frauen oder Männer, mit oder ohne Kinder, in der diese vor einer konkreten Bedrohung geschützt sind. Zum Angebot der Schutzunterkunft gehören namentlich qualifizierte Beratung und Alltagsbegleitung, entweder intern oder in Zusammenarbeit mit Externen. Die Schutzunterkunft ist mit gut erreichbaren und rund um die Uhr verfügbaren Kriseninterventionsleistungen in der Lage, in einer unmittelbaren Gewaltsituation Schutz zu gewähren. Zu den Schutzunterkünften gehören beispielsweise die Frauenhäuser oder die Unterkünfte für Opfer von Menschenhandel¹.

Dagegen wird der Begriff «Notunterkunft» in Art. 14 Opferhilfegesetz (OHG) als Oberbegriff für alle Unterkünfte definiert, in denen Opfer von Straftaten temporär untergebracht werden können, mit dem Ziel, diese Personen zu schützen oder sie bei der Bewältigung der unmittelbaren Straftatfolgen zu unterstützen.

Die Unterscheidung zwischen Not- und Schutzunterkunft ist wichtig, um beurteilen zu können, ob genügend Plätze für gewaltbetroffene Personen zur Verfügung stehen. Wenn diese zwei Kategorien vermischt werden, besteht die Gefahr, das Angebot zu überschätzen. Gerade für Personen, die chronifizierte Gewalt erlebt haben, kann es verheerend sein, wenn sie nicht gewaltspezifisch beraten und begleitet werden. Eine Unterbringung in einer Notunterkunft kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass die gewaltbetroffene Person sehr rasch wieder zum Täter zurückkehrt und sich – und oft auch die Kinder – erneut der Gewalt aussetzt.

2.2 Situation Frauenhaus beider Basel

Das Frauenhaus beider Basel verfügt über zehn Zimmer mit zehn Betten für erwachsene Frauen und sieben Kinderbetten, Babybetten sind nicht eingerechnet. Jährlich finden zwischen 60 und 90 Frauen sowie zwischen 40 und 70 Kinder Aufnahme und Schutz im Frauenhaus. Die Aufenthaltsdauer ist unterschiedlich lang. Sie hängt von der jeweiligen Bedrohungssituation, der psychischen Verfassung der Frauen sowie der Verfügbarkeit von Anschlusslösungen ab. Die Frauen werden durch ausgebildete Sozialarbeiterinnen begleitet und können rund um die Uhr Kriseninterventionsleistungen abrufen. Der Standort des Frauenhauses ist zum Schutz der Betroffenen nicht öffentlich bekannt.

Frauenhäuser können ihre Auslastung aufgrund unterschiedlicher Verweildauer und Krisensituationen schlecht steuern. Bei den – relativ kleinen – Frauenhäusern in der Schweiz gilt eine Auslastung von 75 Prozent der Zimmer als ideal². Im Frauenhaus beider Basel sollten stets zwei bis drei Zimmer als Vorhalteleistung für akute Notfälle freigehalten werden können.

Die Statistik des Frauenhauses beider Basel weist für das Jahr 2017 Unterbringungen von 61 erwachsenen Frauen mit 51 Kindern aus, im Jahr 2018 waren es 49 Frauen und 41 Kinder. Die prozentuale Auslastung des Frauenhauses lag damit im Jahr 2017 bei 90% und im Jahr 2018 bei 77%. Auch wenn das Frauenhaus beider Basel somit nicht konstant überbelegt ist, musste es

¹ SODK (Hg.) (2019). Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht. Bern, Seite 5.

² SODK (Hg.) (2019). Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht. Bern, S. 16.

zumindest phasenweise eine hohe Zahl von Platzierungsgesuchen abweisen. Im Jahr 2017 mussten insgesamt 278 Frauen und Kinder abgewiesen werden. Im Jahr 2018 waren es 232 Frauen und Kinder, denen im Frauenhaus kein Schutz geboten werden konnte. Je älter die Kinder sind, desto schwieriger wird die Aufnahme von Familien im Frauenhaus mit der derzeitigen Struktur (Platz, Angebot, Sicherheit, Betreuungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten). Diese Probleme akzentuieren sich bei Knaben und männlichen Jugendlichen.

Die Abweisung einer Frau (ggf. mit ihren Kindern) kann einerseits daran liegen, dass sie ein Ausschlusskriterium für die Aufnahme erfüllt, z.B. Suchtmittelabhängigkeit oder Suizidalität (72 Frauen im 2017; 51 Frauen im 2018). Der grössere und problematischere Anteil von Abweisungen hilfeschender Frauen erfolgt aber wegen mangelnden Ressourcen, weil kein Platz mehr frei oder weil nicht genügend Personal vorhanden ist (130 Frauen im 2017; 115 Frauen im 2018³). Der zeitweilige und manchmal über Wochen anhaltende Platzmangel ist auch auf die teilweise lange Verweildauer der Frauen im Frauenhaus beider Basel zurückzuführen. Oftmals belegen Frauen (teils mit Kindern) ein Zimmer im Frauenhaus, obwohl keine akute Gefährdungslage mehr besteht oder eine weniger enge Begleitung ausreichen würde, weil keine adäquaten Anschlusslösungen verfügbar sind. Der ausgetrocknete Wohnungsmarkt im Kanton erschwert dies zusätzlich.

Ein Quervergleich mit anderen Frauenhäusern in der Schweiz zeigt, dass nicht nur das Frauenhaus beider Basel mit phasenweisen hohen Abweisungszahlen zu kämpfen hat. Gesamtschweizerisch konnten im Jahr 2017 rund 650 Frauen kurzfristig nicht im Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden, obwohl diese die Aufnahmekriterien erfüllt hätten. Ein grosser Teil dieser Frauen (mindestens 40 Prozent, schätzungsweise 250 bis 300 Frauen) hat Platz in einem anderen Frauenhaus gefunden. Netto mussten etwa 350 bis 400 Frauen abgewiesen werden⁴.

2.3 Pilotprojekt Erweiterung um teilstationäres Angebot

Die Motionärinnen schlagen den Aufbau einer zweiten Struktur vor, die gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern im Anschluss an die akute Bedrohungsphase Unterstützung und Schutz bieten kann. Damit sollen im Frauenhaus Kapazitäten für die Akutphase freigespielt werden.

Ein solches nachgelagertes System im Sinne von Wohnmöglichkeiten im Anschluss an den Aufenthalt in einer Schutzunterkunft könnte die Überbelegungsproblematik in der Erstaufnahmestruktur tatsächlich entschärfen. Denkbar sind beispielsweise die Anmietung von Wohnungen, die Schaffung von Wohnmöglichkeiten mit ambulanter Wohnbegleitung oder das Wohnen in einer weniger engmaschigen Betreuungsinstitution. Ein solches Zweiphasen-System hat den Vorteil, dass die Plätze in den Schutzunterkünften schneller wieder für Personen zur Verfügung stehen, die eine Krisenintervention benötigen.

Die Stiftung Frauenhaus beider Basel hat hierfür ein Pilotprojekt in Angriff genommen und plant versuchsweise ein teilstationäres Angebot: Zwei externe, punktuell betreute Wohngemeinschaften – eine im Kanton Basel-Stadt und eine im Kanton Basel-Landschaft – sollen den Übertritt in ein weniger eng begleitetes Setting ermöglichen und so das Frauenhaus entlasten. In diesen externen Wohneinheiten sollen die Bewohnerinnen grösstenteils ohne Betreuung und selbständig leben, jedoch weiterhin von der Beratung – nun mit Fokus auf eine definitive Anschlusslösung – profitieren können. Im Notfall kann der Pikettdienst des Frauenhauses kontaktiert werden. In den beiden Aussenwohngruppen gibt es zudem keine gesonderte Kinderbetreuung mehr. Ein Platz in der teilstationären Wohneinheit würde denn auch tiefere Kosten verursachen als die Unterbringung im Frauenhaus. Das Frauenhaus beider Basel hat eine erste Pilotphase in Basel-Stadt bis Ende 2020 initiiert.

³ Vgl. Jahresberichte Frauenhaus 2017 und 2018.

⁴ SODK (Hg.) (2019). Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht. Bern, S. 15.

2.4 Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat anerkennt einen phasenweisen Mangel an Schutzplätzen im Frauenhaus beider Basel, vor allem für Frauen mit Kindern, und begrüsst das im Juni 2019 gestartete Pilotprojekt «Teilstationäres Projekt». Er ist deshalb willens, den Bedarf an zusätzlichen Schutzunterkünften zu klären. Dabei sollen neben dem bereits bestehenden Angebot sowie den Ergebnissen des erwähnten Pilotversuchs auch mögliche Alternativen und Zusatzangebote mit Blick auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Zielgruppen berücksichtigt werden: Das Frauenhaus beider Basel ist nicht die einzige Institution in den beiden Basel, die Schutzplätze für gewaltbetroffene Frauen und Kinder bietet. Eine erste grobe Bestandsaufnahme ergibt ein Zusatzangebot von rund 70 Plätzen, die allenfalls auch für die Unterbringung von Gewaltbetroffenen genutzt werden können.

Die weitere Finanzierung des Frauenhauses soll deshalb im Hinblick auf die Staatsbeitragsverhandlung für die Jahre 2021 bis 2024 geprüft und allenfalls angepasst werden. Was den von den Motionärinnen behaupteten Widerspruch zwischen der Istanbul-Konvention und der heutigen Finanzierung des Frauenhauses anbelangt, die von der Stiftung gewisse finanzielle Eigenleistungen verlangt, verweist der Regierungsrat auf das basel-städtische Staatsbeitragsgesetz vom 11. Dezember 2013 (SG.610.500): Eine Finanzhilfe deckt definitionsgemäss nicht die Vollkosten des Betriebs, es ist eine Eigenleistung des Frauenhauses gefordert. Das Frauenhaus sammelt denn auch Spenden und erhebt für Bewohnerinnen mit Wohnsitz ausserhalb der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft eine kostendeckende Gebühr (vgl. auch Ziffer 1.2).

3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführung beantragt der Regierungsrat, die Motion Lea Steinle und Konsorten betreffend «Umsetzung der Istanbulkonvention: Bereitstellung von ausreichenden Plätzen im Frauenhaus und Sicherung von dessen Finanzierung» dem Regierungsrat im Rahmen der Staatsbeitragsverhandlung mit dem Frauenhaus für die Jahre 2021 bis 2024 zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin