

Bern, 20. Juni 2019

Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen

Bericht im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)

Katja Schnyder-Walser, lic. phil. I

Dr. Manuela Spiess

Impressum

Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen

Bern, 20. Juni 2019

Projektleitung:

Katja Schnyder-Walser

Autorinnen:

Katja Schnyder-Walser; Manuela Spiess

socialdesign ag, Thunstrasse 7, 3005 Bern, www.socialdesign.ch

Kartengestaltung:

Ursin Caduff, geo7 ag

Dieser Grundlagenbericht wurde im Auftrag der SODK verfasst. Die darin enthaltenen Einschätzungen und Interpretationen entsprechen nicht zwingend der Sicht der Auftraggeberin.

Mit Beteiligung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Der Bericht kann folgendermassen zitiert werden:

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
1.1	Definition Begriff: Not- und Schutzunterkünfte	5
1.2	Datenerhebung.....	6
1.3	Teilnehmende an der Umfrage.....	6
1.4	Aufbau des Berichts	7
2	Ergebnisse	8
2.1	Angebot an Schutz- und Notunterkünften	8
2.1.1	Frauenhäuser: Merkmale zum Angebot und zur Nutzung	16
2.1.2	Versorgungslage in den Kantonen.....	24
2.1.3	Personengruppen mit erschwertem Zugang zu Schutz- und Notunterkünften	27
2.1.4	Einschätzungen zum vorgelagerten System.....	27
2.1.5	Einschätzungen zum nachgelagerten System.....	28
2.1.6	Zwischenfazit zum Angebot der Not- und Schutzunterkünfte	29
2.2	Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte	31
2.2.1	Finanzierungsstruktur der Not- und Schutzunterkünfte	31
2.2.2	Spendenanteil	33
2.2.3	Übergang Finanzierung Opferhilfe zu Sozialhilfe.....	35
2.2.4	Opferhilfe-Tarife	37
2.2.5	Abgeltung von Vorhalteleistungen bzw. Bereitstellungskosten	39
2.2.6	Handlungsbedarf auf interkantonaler Ebene	39
2.2.7	Zwischenfazit: Einschätzung zum Zusammenhang zwischen Finanzierungsform auf die Finanzierungssicherheit.....	40
3	Fazit	43
4	Literaturverzeichnis	46
	Anhang: Umfrage-Teilnehmerinnen Frauenhäuser	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Adressat/innen und Themen der Befragung	6
Tabelle 2:	Kapazitäten Not- und Schutzunterkünfte 2017, nach Kanton	10
Tabelle 3:	Angebot der Not- und Schutzunterkünfte, nach Kanton	13
Tabelle 4:	Beziehung Opfer-Gefährder/in	16
Tabelle 5:	Anteil Weiterverweisungen nach Region (2017).....	21
Tabelle 6:	Einschätzung Versorgungslage, nach Kanton	25
Tabelle 7:	Umgang bei ungenügender Versorgungslage (Sicht OH-Verbindungsstellen)	26
Tabelle 8:	Personengruppen mit erschwertem Zugang zu Schutz- und Notunterkünften	27
Tabelle 9:	Anteil Spenden Frauenhäuser.....	34
Tabelle 10:	Anteil Spenden weitere Unterkünfte (sofern bekannt)	34
Tabelle 11:	OH-Tarife pro Übernachtung, Frauenhäuser	37
Tabelle 12:	Tarife pro Übernachtung, weitere Unterkünfte	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Not- und Schutzunterkünfte in der Schweiz, Zimmer (Betten).....	8
Abbildung 2: Zielgruppen der Not- und Schutzunterkünfte	9
Abbildung 3: Frauen und Kinder in den Frauenhäusern nach Alter.....	16
Abbildung 4: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Frauenhäusern, 2013 und 2017	17
Abbildung 5: Auslastung pro Zimmer, 2017	19
Abbildung 6: Abweisungsgründe der Frauenhäuser in der Schweiz 2017	20
Abbildung 7: Weiterweisungen bei Vollbelegung 2017	21
Abbildung 8: Herkunft der Fälle nach Frauenhaus	23
Abbildung 9: Vergleich Einschätzung der Versorgungslage	24
Abbildung 10: Finanzierungsstruktur, durch öffentliche Hand	31
Abbildung 11: Anteil Spenden, Frauenhaus	33
Abbildung 12: Übergang der Finanzierung von Opferhilfe zu Sozialhilfe	36
Abbildung 13: Übergang der Finanzierung von Opferhilfe-Verbindungsstellen zu Sozialhilfe (Sicht Frauenhäuser).....	36

1 Einleitung

Im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul Konvention¹) hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) socialdesign beauftragt, eine Analyse zur Situation der Not- und Schutzunterkünfte vorzunehmen. Diese aktualisiert die Daten der Situationsanalyse zu Frauenhäusern aus dem Jahr 2013.²

Im Zentrum der Situationsanalyse stehen insbesondere die folgenden Fragestellungen:

- a) Die Versorgungslage: Wie viele Plätze an Schutz- und Notunterkünften stehen in den Kantonen zur Verfügung und ist die Anzahl Plätze ausreichend? Wie sieht die Situation beim nachgelagerten System (Anschlusslösungen) aus?
- b) Die Finanzierung: Wie sieht die Finanzierung der Schutz- und Notunterkünfte aktuell aus und ist deren Finanzierungssicherheit gewährleistet?

Die Ergebnisse der Untersuchung dienen u.a. auch als Grundlage für die Überprüfung der Erfüllung von Art. 23 der Istanbul Konvention.

1.1 Definition Begriff: Not- und Schutzunterkünfte

In der vorliegenden Situationsanalyse werden die Begriffe Notunterkunft und Schutzunterkunft von socialdesign wie folgt verstanden:

- Der Begriff „Notunterkunft“ entstammt Art. 14 Opferhilfegesetz (OHG) und steht als Oberbegriff für alle Unterkünfte, in welchen Opfer von Straftaten temporär untergebracht werden können. Dies mit dem Ziel, diese Personen zu schützen oder sie bei der Bewältigung der unmittelbaren Straftatfolgen zu unterstützen.
- Der Begriff „Schutzunterkunft“ bezieht sich auf Art. 23 Istanbul Konvention und steht gemäss Europarat³ für eine temporäre Unterkunft für Frauen oder Männer, mit oder ohne Kinder, in welcher diese vor der direkten Bedrohung durch den oder die Gefährderin geschützt sind. Zum Angebot der Schutzunterkunft gehören insbesondere 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 Menschenhandel.

Im vorliegenden Bericht wird der Begriff «Notunterkunft» für alle Unterkünfte verwendet, welche nicht Schutzunterkünfte sind. Die Verortung der bestehenden Unterkünfte in die Kategorien Schutz- bzw. Notunterkunft erfolgte zudem durch die Umfrage-Teilnehmenden.

¹ Vgl. Factsheet des Europarates zur Istanbul Konvention: <https://rm.coe.int/istanbul-convention-factsheet/168078ec5c>

² Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (Hg.) (2015): Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz. Grundlagenbericht. Bern.

³ Vgl. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680465f71>, S. 23.

1.2 Datenerhebung

Die Daten-Erhebung für die Situationsanalyse erfolgte im Februar / März 2019 über eine Online-Befragung bei den Frauenhäusern sowie bei den kantonalen Stellen, welche Menschen an Schutz- und Notunterkünfte zuweisen oder diese Strukturen finanzieren (Opferhilfestelle, Polizei). Die Fragebogen existierten in den Sprachen Deutsch und Französisch.

Es wurden drei Fragebogen entwickelt, je einen für die folgenden Adressaten und Adressatinnen:

Tabelle 1: Adressat/innen und Themen der Befragung

Adressatinnen und Adressaten der Situationsanalyse und Themen der Befragung	
Adressatengruppe	Fragen betreffend
Kantonale Verbindungsstellen Opferhilfe	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Organisation und Struktur der Not- und Schutzunterkünfte, welche nicht Frauenhäuser sind ➔ Einschätzung der allgemeinen Versorgungslage (inkl. Anschlusslösungen)
Frauenhäuser, welche an der Statistik der Dachorganisation der Frauenhäuser (kurz DAO-Statistik) teilnehmen	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Organisation und Struktur der Frauenhäuser ➔ Finanzierung der Frauenhäuser ➔ Einschätzung der allgemeinen Versorgungslage (inkl. Anschlusslösungen)
Mitglieder der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS)	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Einschätzung der allgemeinen Versorgungslage

Ergänzend wurden Daten aus der DAO-Statistik des Jahres 2017 ausgewertet.

1.3 Teilnehmende an der Umfrage

Datenlage: Für die Situationsanalyse lagen Antworten zu allen Kantonen vor.

Im Detail: An der Online-Umfrage haben die folgenden Organisationen und Stellen teilgenommen:

- **Kantonale Verbindungsstellen Opferhilfe:** Alle Kantone bis auf den Kanton BL haben an der Umfrage teilgenommen, wobei SG für AI und AR⁴ und LU auch für NW⁵ geantwortet hat. Der Kanton BL trägt zusammen mit dem Kanton BS die Opferberatungsstelle und hat einen Vertrag mit dem Frauenhaus beider Basel – damit bestehen auch ohne die Teilnahme der kantonalen Verbindungsstelle Opferhilfe an der Erhebung Aussagen über das Angebot im Kanton BL.
- **Frauenhäuser:** 18 Frauenhäuser haben einen Link zum Fragebogen erhalten. Davon haben 14 teilgenommen, darunter fast alle, welche auch in der DAO-Statistik fungieren. Den Fragebogen nicht ausgefüllt haben das Frauenhaus Aargau Solothurn (AG), Casa Armonia (TI) und AVVEC (GE) und SAVI (NE). Im Anhang finden sich zudem die Detailangaben zu den teilnehmenden Frauenhäusern.
- **Polizeicorps:** Über die KKPKS wurde ein Link versandt, mit der Bitte, diesen an die zuständigen/kompetenten Stellen der Polizei weiterzuleiten. Alle Kantone, bis auf AR, BL, BS, SO, SZ, TG, TI und VD, haben diese Umfrage beantwortet. Aus dem Kanton BE sind 4 Antworten eingegangen.

⁴ Die Kantone St.Gallen, Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. betreiben mit der Stiftung Opferhilfe SG-AR-AI die Opferhilfe gemeinsam. Der Co-Geschäftsführer der Stiftung ist auch die kantonale Verbindungsstelle Opferhilfe des Kantons St.Gallen.

⁵ Der Kanton Nidwalden hat die Opferberatung per 1. Januar 2019 an den Kanton Luzern delegiert.

1.4 Aufbau des Berichts

Nach der Einleitung und der Beschreibung der Datenerhebung und Datenlage in Kapitel 1 legt Kapitel 2 die Ergebnisse der Situationsanalyse dar. Die Unterkapitel gliedern sich in Orientierung an die Frageblöcke im Fragebogen: in einem ersten Teil wird das bestehende Angebot (Kapazitäten, Zielgruppen, vor- und nachgelagertes System) beschrieben, in einem zweiten die Finanzierung dieses Angebots dargelegt und abschliessend der interkantonale Handlungsbedarf zusammengefasst.

Da für die Frauenhäuser mit der DAO-Statistik die Datenlage umfassender ist als für die weiteren Not- und Schutzunterkünfte, vertiefen einzelne Kapitel ausschliesslich Daten der Frauenhäuser. Diese Kapitel aktualisieren damit auch die Situationsanalyse der SODK von 2015 zu den Frauenhäusern, welcher Daten aus dem Jahr 2013 zugrunde liegen.

In Kapitel 3 beschreibt ein Fazit die Antworten auf die Fragestellungen zur Versorgungslage und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in der Schweiz.

2 Ergebnisse

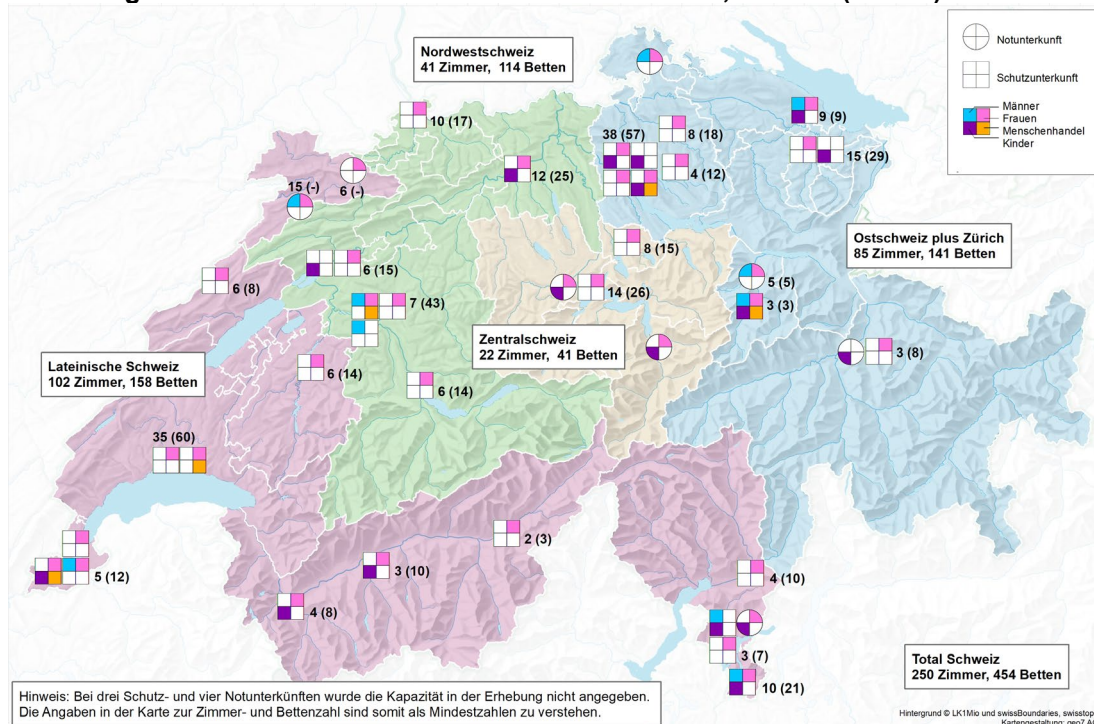
2.1 Angebot an Schutz- und Notunterkünften

In der Schweiz gibt es gemäss DAO-Statistik des Jahres 2017 **18 Frauenhäuser** sowie gemäss Angaben der kantonalen Opferhilfestellen **25 weitere Not- und Schutzunterkünfte**, darunter 5 Unterkünfte für Opfer von Menschenhandel. Dies ergibt ein **Total von 43 Not- und Schutzunterkünften**.

In der folgenden Abbildung werden die Standorte und Kapazitäten (Zimmer und Betten) dieser Not- und Schutzunterkünfte dargestellt. Die Standorte werden basierend auf den Opferhilfe-regionen vier Grossregionen zugeordnet:

- Ostschweiz plus Zürich: AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG, ZH
- Zentralschweiz: LU, NW, OW, SZ, UR, ZG
- Nordwestschweiz: AG, BE, BL, BS, SO
- Lateinische Schweiz: FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS

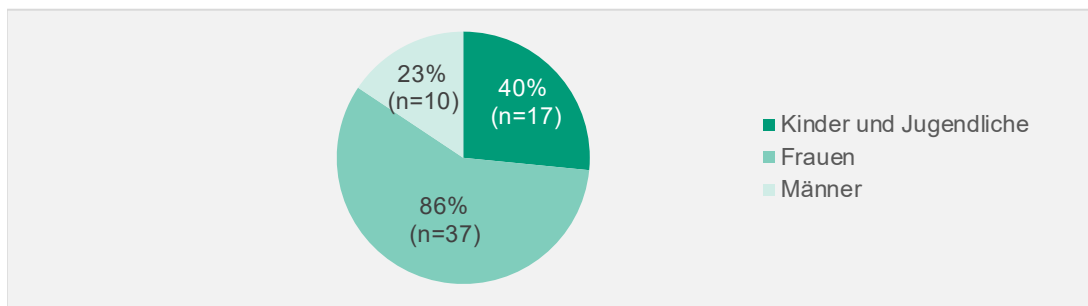
Abbildung 1: Not- und Schutzunterkünfte in der Schweiz, Zimmer (Betten)



In Abbildung 1 sind jeweils die Zielgruppen der Not- und Schutzunterkünften abgebildet. Dabei sind Not- und Schutzunterkünfte für Frauen, welche aber auch deren Kinder aufnehmen, als Unterkünfte für Frauen dargestellt. Dies gilt auch für die Schutzunterkünfte für Männer. Als Unterkünfte für Kinder sind diejenigen Not- und Schutzunterkünfte gekennzeichnet, welche Kinder ohne deren Eltern aufnehmen.

Abbildung 2: Zielgruppen der Not- und Schutzunterkünfte

Bestehendes Angebot: Für welche Zielgruppe steht die Schutz- oder Notunterkunft zur Verfügung?



Quelle: online-Befragung durch socialdesign

N=43

Die überwiegende Mehrheit der Not- und Schutzunterkünfte in der Schweiz steht auch für Frauen zur Verfügung (86%), 47% der Not- und Schutzunterkünfte sind sogar ausschliesslich für Frauen (mit und ohne Kinder). Eine Schutzunterkunft nimmt nur Männer (mit und ohne Kinder) auf.

Tabelle 2: Kapazitäten Not- und Schutzunterkünfte 2017, nach Kanton

Kapazitäten der Schutzunterkünfte											
Region	PLZ	Kanton	zusätzlicher Vertragskanton	Name	Zimmer	Betten	Art der Unterkunft	Zielgruppe			
								Kinder/Jugendliche	Frauen	Männer	spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel
Ostschweiz plus Zürich	8754	GL		Notunterkunft Netstal ⁶	5	5	Notunterkunft		Ja	Ja	
	8750	GL		Schutzhaus Teen Challenge Schweiz	3	3	Schutzunterkunft	Ja	Ja	Ja	Ja
	7000	GR		Frauenhaus Graubünden	3	8	Schutzunterkunft		Ja		
	7000	GR		Kinderklinik des Kantonsspitals GR			Notunterkunft	Ja			
	9000	SG	AI, AR	Frauenhaus St. Gallen	9	20	Schutzunterkunft		Ja		
	9000	SG		Schlupfhuus	6	9	Schutzunterkunft	Ja			
	8200	SH		Einliegerwohnung			Notunterkunft		Ja	Ja	
	8580	TG		Heilsarmee	9	9	Schutzunterkunft	Ja	Ja	Ja	
	8000	ZH		FIZ Makasi	9	10	Schutzunterkunft	Ja	Ja		Ja
	8610	ZH		Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland ⁷	4	12	Schutzunterkunft		Ja		
	8400	ZH	TG	Frauenhaus Winterthur	8	18	Schutzunterkunft		Ja		
	8000	ZH		Frauenhaus Zürich Violetta	12	24	Schutzunterkunft		Ja		
	8000	ZH		Mädchenhaus	5	7	Schutzunterkunft	Ja	Ja		
8000	ZH		Schlupfhuus	12	16	Schutzunterkunft	Ja				
Nordwestschweiz	5000	AG	SO	Frauenhaus Aargau / Solothurn	12	25	Schutzunterkunft	Ja	Ja		
	3000	BE		Fortis, Trafficking.ch		12	Schutzunterkunft		Ja	Ja	Ja
	3000	BE		Frauenhaus Bern	7	15	Schutzunterkunft		Ja		
	3600	BE		Frauenhaus Thun Berner Oberland	6	14	Schutzunterkunft		Ja		

⁶ Die Notunterkunft im Kanton Glarus ist gemäss kantonalem Sozialdienst keine Notunterkunft gemäss Art. 14 OHG; Frauen und Kinder werden in passenden Hotels oder Bed and Breakfast oder Frauenhäusern in den Kantonen St. Gallen und Zürich untergebracht. Von Gewalt betroffene Männer können dort platziert werden.

⁷ Das Frauenhaus Zürcher Oberland zieht per 1. Juli 2019 in eine neue Liegenschaft und wird neu über 5 Zimmer mit 16 Betten und 2 Notbetten verfügen.

Kapazitäten der Schutzunterkünfte											
Region	PLZ	Kanton	zusätzlicher Vertragskanton	Name	Zimmer	Betten	Art der Unterkunft	Zielgruppe			
								Kinder/Jugendliche	Frauen	Männer	spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel
	2500	BE		Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel	6	12	Schutzunterkunft		Ja		
	2500	BE		Mädchenhaus Biel /Bienne (befristetes Projekt)		3	Schutzunterkunft	Ja ⁸			
	3000	BE		Männer- und Väterhaus Zwüschehalt		16	Schutzunterkunft			Ja	
	4000	BS	BL	Frauenhaus beider Basel	10	17	Schutzunterkunft		Ja		
Zentral-schweiz	6000	LU	NW, OW, UR	Frauenhaus Luzern	7	19	Schutzunterkunft		Ja		
	6003	LU		Haus Hagar	7	7	Notunterkunft	Ja	Ja		
	6467	UR		Haus Magdalena			Notunterkunft	Ja	Ja		
	6300	ZG		Herberge für Frauen	8	15	Schutzunterkunft		Ja		
Lateinische Schweiz	1700	FR		Solidarité femmes - centre LAVI	6	14	Schutzunterkunft		Ja		
	1200	GE		AVVEC Solidarité femmes Genève	5	12	Schutzunterkunft		Ja		
	1200	GE		Coeur des Grottes			Schutzunterkunft	Ja	Ja		Ja
	1200	GE		Le Pertuis			Schutzunterkunft		Ja	Ja	
	2714	JU		Centre Orchidée	15		Notunterkunft		Ja	Ja	
	2805	JU		Maison Chappuis	6		Notunterkunft		Ja		
	2300	NE		Service d'aide aux victimes d'infraction SAVI	6	8	Schutzunterkunft		Ja		
	6500	TI		Casa Armonia	4	10	Schutzunterkunft		Ja		
	6850	TI		Casa Astra	10	21	Schutzunterkunft	Ja	Ja	Ja	
	6900	TI	GR	Casa delle Donne	3	7	Schutzunterkunft		Ja		
	6900	TI		Casa St Elisabetta			Notunterkunft	Ja	Ja		
1003	VD		ASTREE	11	11	Schutzunterkunft		Ja		Ja	

⁸ Da das Mädchenhaus als Pilotprojekt betrieben wurde, wurden vorderhand nur volljährige junge Frauen mit besonderem Betreuungsbedarf aufgenommen. Sollte in Zukunft ein Mädchenhaus eröffnet werden, würde sich das Angebot an minderjährige Mädchen richten.

Kapazitäten der Schutzunterkünfte											
Region	PLZ	Kanton	zusätzlicher Vertragskanton	Name	Zimmer	Betten	Art der Unterkunft	Zielgruppe			
								Kinder/Jugendliche	Frauen	Männer	spezialisiert auf Opfer von Menschenhandel
	1000	VD		Centre d'accueil MalleyPrairie	27 ⁹	55	Schutzunterkunft		Ja		
	1950	VS		Accueil Aurore	3	10	Schutzunterkunft	Ja	Ja		
	1900	VS		Logement de secours			Schutzunterkunft	Ja		Ja	
	1920	VS		Point du Jour	4	8	Schutzunterkunft	Ja	Ja		
	3900	VS		Unterschlupf	2	3	Schutzunterkunft		Ja		
Total					250	454		17	37	10	5

In der Schweiz gibt es total 35 Schutzunterkünfte mit 217 Zimmern und 442 Betten, darüber hinaus 8 Notunterkünfte mit 33 Zimmern und 12 Betten. Bei drei Schutz- und vier Notunterkünften¹⁰ wurde die Kapazität in der Erhebung nicht angegeben, es wird somit von einer noch leicht höheren Zimmer- und Bettenzahl ausgegangen.

18 Schutzunterkünfte sind Frauenhäuser. Diese Zahl hat sich gegenüber 2013 nicht verändert. Die Kapazität hat hingegen leicht zugenommen: im 2017 standen 134 Zimmer (2013: 128) zur Verfügung. Die Anzahl Betten hat sich leicht reduziert auf 292 (2013: 299). Damit können die Frauenhäuser zwar 6 Frauen mehr aufnehmen, haben aber etwas weniger Plätze für Kinder.

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Erreichbarkeit, die tägliche Betreuungszeit und das Angebot an qualifizierter Beratung der Not- und Schutzunterkünfte.

⁹ Neben 24 Studios verfügt das Centre über 3 Übergangszimmer ausserhalb des Centre. In diesen 3 Zimmern können 3 Frauen und 3 Kinder aufgenommen werden.

¹⁰ Schutzunterkünfte ohne Angabe: Le Pertuis GE, Coeur des Grottes GE, Logement de secours VS; Notunterkünfte o.A.: Kinderklinik des Kantonsspitals GR, Einliegerwohnung SH, Haus Magdalena UR, Casa St Elisabetta TI.

Tabelle 3: Angebot der Not- und Schutzunterkünfte, nach Kanton

Organisatorische Merkmale der Schutz- und Notunterkünfte (sofern bekannt)					
Region	Kt.	Name	Telefonische Erreichbarkeit	Betreuungszeit pro Tag	Beratung durch fachspezifisches, qualifiziertes Personal vorhanden
Ostschweiz plus Zürich	GL	Notunterkunft Netstal ¹¹	Bürozeiten, für Kapo 24h	je nach Belegung	Nein
	GR	Frauenhaus Graubünden	24h / 7d	Mo-Fr: 24h, Sa/So 18h	Ja
	SG	Frauenhaus St. Gallen	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	SG	Schlupfhuus	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	SH	Einliegerwohnung	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe
	TG	Heilsarmee	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	ZH	FIZ Makasi	8h / 5 d	8h / 5 d	Ja
	ZH	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland	24h / 7d	Mo-Fr: 8.30-22 Uhr, Sa/So 9-17 Uhr	Ja
	ZH	Frauenhaus Zürich Violetta	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	ZH	Mädchenhaus	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	ZH	Schlupfhuus	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	ZH	Frauenhaus Winterthur	22h / 7d	22h / 7d	Ja
Nordwestschweiz	AG	Frauenhaus Aargau Solothurn	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	BE	Frauenhaus Bern	15.5 h/ d	19.4h/ d	Ja
	BE	Frauenhaus Thun	Mo, Di, Do, Fr: 5h/d Mi: 1,5h/d Sa: 4h für externe Telefonberatungen, Nachts: 20:00 - 6:45 durch FH Bern, zu den anderen Zeiten	Mo-Fr: 12h / d, Sa: 4h, So: 5h	Ja
	BE	Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel	Mo-Fr 9h / 5d/ Sa/So 8h	keine Angabe	Ja
	BE	Mädchenhaus (Pilotprojekt beendet)	keine Angabe	keine Angabe	
	BE	Männer- und Väterhaus Zwüschehalt	keine Angabe	keine Angabe	

¹¹ Anmerkung seitens GL: Personen, welche Opferstatus haben, werden nicht in dieser Notunterkunft platziert.

Organisatorische Merkmale der Schutz- und Notunterkünfte (sofern bekannt)					
Region	Kt.	Name	Telefonische Erreichbarkeit	Betreuungszeit pro Tag	Beratung durch fachspezifisches, qualifiziertes Personal vorhanden
	BS	Frauenhaus beider Basel	24h / 7d	24h / 7d	Ja
Zentral-schweiz	LU	Frauenhaus Luzern	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	LU	Haus Hagar	24h / 7d	8 -20 Uhr, Mo-Fr, übrige Zeiten mit Pikett	Ja
	UR	Haus Magdalena	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	ZG	Herberge für Frauen	24h / 7d	24h / 7d	Ja
Lateinische Schweiz	FR	Solidarité femmes - centre LAVI	18h / 7d	18h / 7d	Ja
	GE	Le Pertuis	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	GE	Coeur des Grottes	Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Angabe
	GE	AVVEC Solidarité femmes Genève	3-6h/5d	Keine Angabe	Keine Angabe
	JU	Centre Orchidée	Nicht 24 h/7d erreichbar	Keine Betreuung vor Ort, keine durchgehende Präsenz vor Ort	Nein
	JU	Maison Chappuis	12h / 7d	Keine Betreuung vor Ort, keine durchgehende Präsenz vor Ort	Nein
	TI	Casa Astra	Ja	10-15 Uhr	Ja
	TI	Casa st Elisabetta	Ja	Keine Angabe	Keine Angabe
	TI	Casa delle Donne	24h / 7d	Alltagsbegleitung während durchschnittlich 8h/d	Ja
	VD	ASTREE	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	VD	Centre d'accueil MalleyPrairie	24h / 7d	24h / 7d	Ja
	VS	Accueil Aurore	24h / 7d	ein paar Std. morgens, nachmittags und in der Nacht	Ja
	VS	Logement de secours	24h / 7d	je nach Bedarf	Nein
	VS	Point du Jour	24h / 7d	24h / 7d	Ja
VS	Unterschlupf	24h / 7d	Individuell, bei Bedarf	Ja	

Die folgenden Leistungen entsprechen Kernleistungen der Frauenhäuser gemäss dem Leistungskatalog der SODK von 2015¹²:

- **Telefonische Erreichbarkeit (möglichst 24 Std/Tag):** 10 von 16 Frauenhäusern und 12 weitere Schutz- und Notunterkünfte sind während sieben Tage pro Woche 24 Stunden telefonisch erreichbar, ein weiteres Frauenhaus ist 22 Stunden pro Tag telefonisch erreichbar.
- **Betreuungszeit pro Tag (idealerweise 24Std/Tag Aufnahme möglich):** Bei 7 der 16 Frauenhäuser ist im Frauenhaus an sieben Tagen pro Woche während 24 Stunden geschultes Personal präsent. Ebenso bei 7 weiteren Schutz- und Notunterkünften.
- **Beratung durch fachspezifisches, qualifiziertes Personal:** 15 von 16 Frauenhäusern bieten diese Leistung an, zudem 10 weitere Not- und Schutzunterkünfte.

¹² Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). *Leistungskatalog Frauenhäuser*. Verabschiedet am 19. Mai 2016 vom Vorstand SODK. Bern.

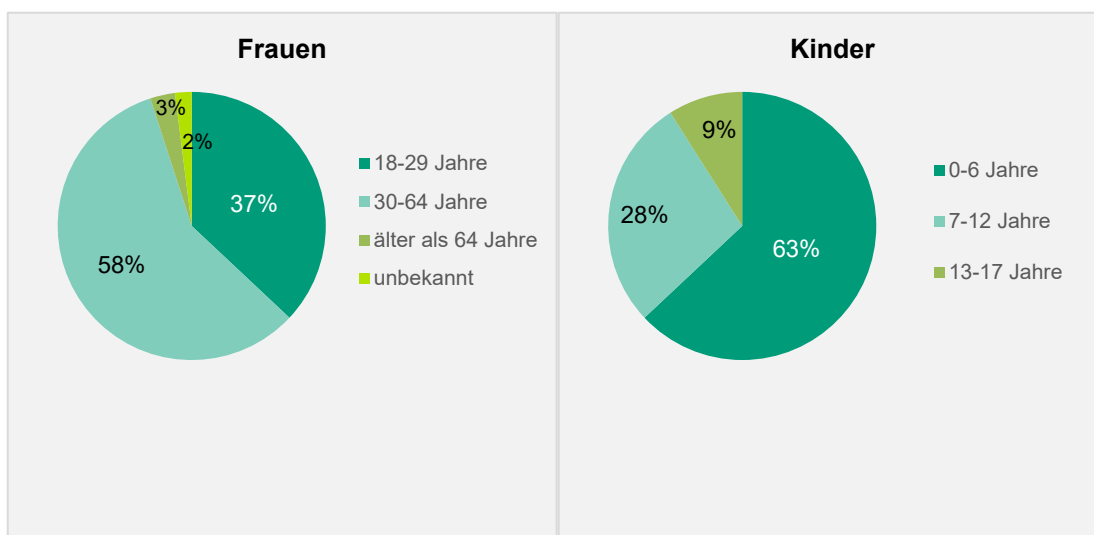
2.1.1 Frauenhäuser: Merkmale zum Angebot und zur Nutzung

In diesem Unterkapitel werden gestützt auf die DAO-Statistik verschiedene Daten zum Angebot und zur Nutzung der Frauenhäuser im 2017 analysiert und mit den Daten des Jahres 2013 verglichen. Da die Daten zu den Zwischenjahren nicht erhoben wurden und Frauenhäuser als Kriseninterventionsstellen bezüglich der Nutzung grössere Schwankungen verzeichnen, lässt sich zwar ein Vergleich herstellen, es kann allerdings daraus kein Trend abgeleitet werden.

2.1.1.1 Merkmale der Klientinnen und ihrer Kinder

Im 2017 war die Mehrheit der im Frauenhaus aufgenommenen Frauen im Alter zwischen 18 und 64 Jahre. Die Verteilung lag im Jahr 2013 dabei etwas anders: damals war der Anteil der Frauen zwischen 18 und 29 Jahren mit 48% deutlich grösser als im 2017, hingegen war der Anteil der Frauen im Alter von 30 bis 64 Jahren tiefer. Die Kinder waren zu 63% im Alter zwischen 0 und 6 Jahren (2013: 64%).

Abbildung 3: Frauen und Kinder in den Frauenhäusern nach Alter



Quelle: DAO Statistik 2017

Anmerkung DAO: keine Angaben von AVVEC (GE) und Casa delle Donne (TI) fehlen, MalleyPrairie (VD) gibt nur das Alter der Frauen an.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche Staatsangehörigkeit das Opfer, d.h. die Frau, welche im Frauenhaus untergekommen ist, und die Tatperson im 2017 hatten.¹³ In 16 % aller Fälle waren sowohl Opfer als auch Gefährder/in Schweizer/in, ähnlich häufig war das Opfer Ausländerin und die/der Gefährder/in Schweizer/in. Am häufigsten hatten Opfer und Tatperson eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Tabelle 4: Beziehung Opfer-Gefährder/in

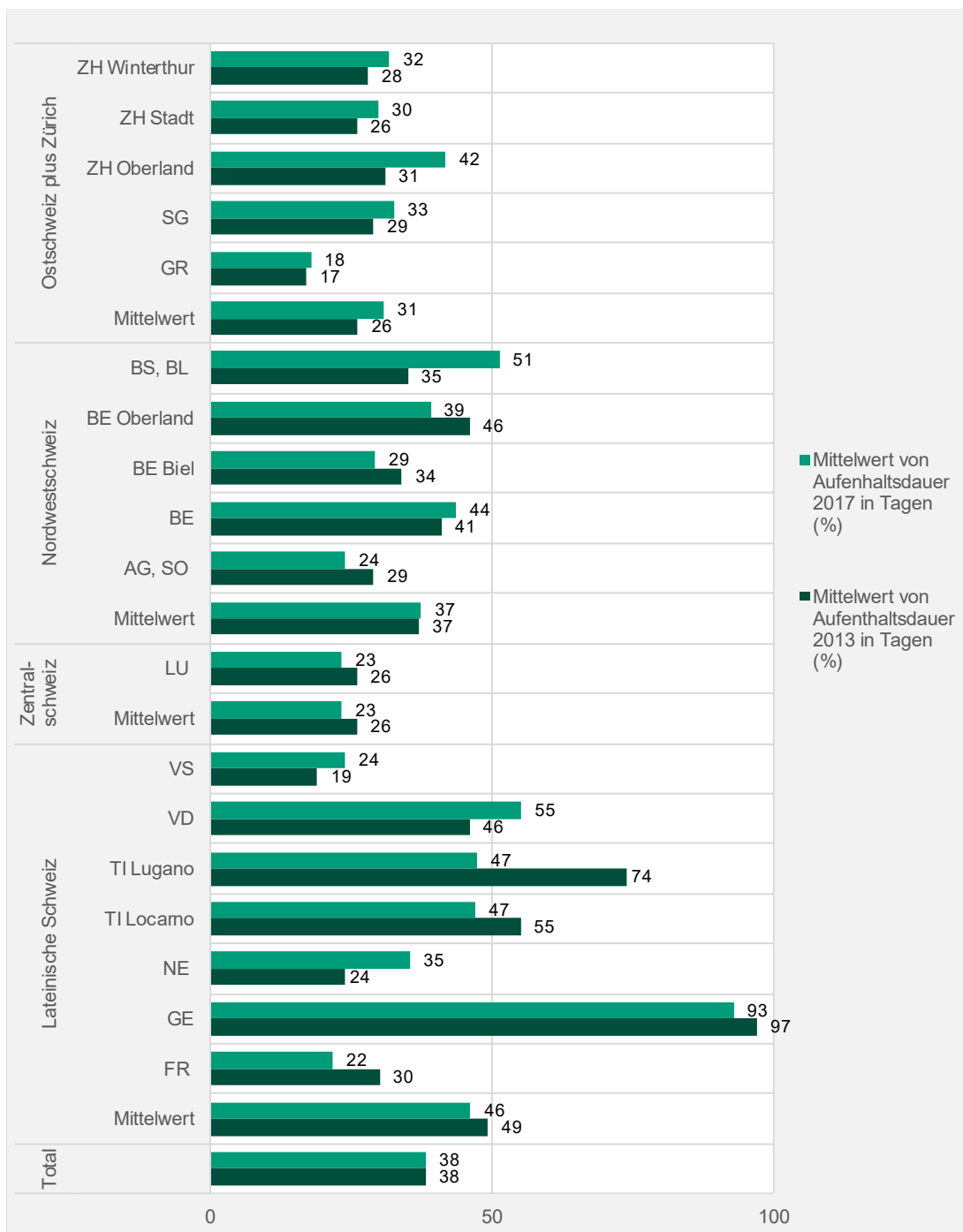
Opfer	Gefährder/in	Anzahl	%
CH	CH	87	16%
CH	Ausland	60	11%
Ausland	CH	98	18%
Ausland	Ausland	251	46%
Beziehung unbekannt		48	9%
Total Beziehungen		544	

¹³ Anmerkung DAO: Lediglich 11 Frauenhäuser erheben diese Daten, insbesondere aus der lateinischen Schweiz fehlen die Angaben (2 von 7). Keine Angaben von AG/SO, Biel, FR, GE, Casa Armonia (TI), MalleyPrairie (VD), Zürcher Oberland (ZH).

2.1.1.2 Durchschnittliche Aufenthaltsdauer

Nachfolgend wird die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Klientinnen in den Frauenhäusern in den Jahren 2013 und 2017 abgebildet. Es fällt auf, dass der Mittelwert der Aufenthaltsdauer in den 18 Frauenhäusern im Jahr 2013 identisch ist mit demjenigen im Jahr 2017.

Abbildung 4: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Frauenhäusern, 2013 und 2017



Quelle: DAO

Die Unterschiede bei einzelnen Frauenhäusern von 2013 und 2017 sind auf die üblichen Schwankungen zurückzuführen. Zudem können bei kleineren Frauenhäusern einzelne sehr

lange Aufenthalte den Mittelwert von Jahr zu Jahr verzerren. Die grösste Abnahme verzeichnet das Frauenhaus in Lugano (-27 Tage), die grösste Zunahme das Frauenhaus beider Basel (+16 Tage).

Betrachtet man die Mittelwerte der Regionen, so zeigt sich, dass die Aufenthaltsdauer in der lateinischen Schweiz tendenziell höher ausfällt, dies insbesondere wegen des Mittelwertes von AVVEC in Genf. Einen Einfluss auf die lange Aufenthaltsdauer in der lateinischen Schweiz und in der Nordwestschweiz haben gemäss DAO neben den Finanzierungsmodellen auch der Wohnungsmarkt und das Angebot an geeigneten Anschlusslösungen.

2.1.1.3 Auslastung

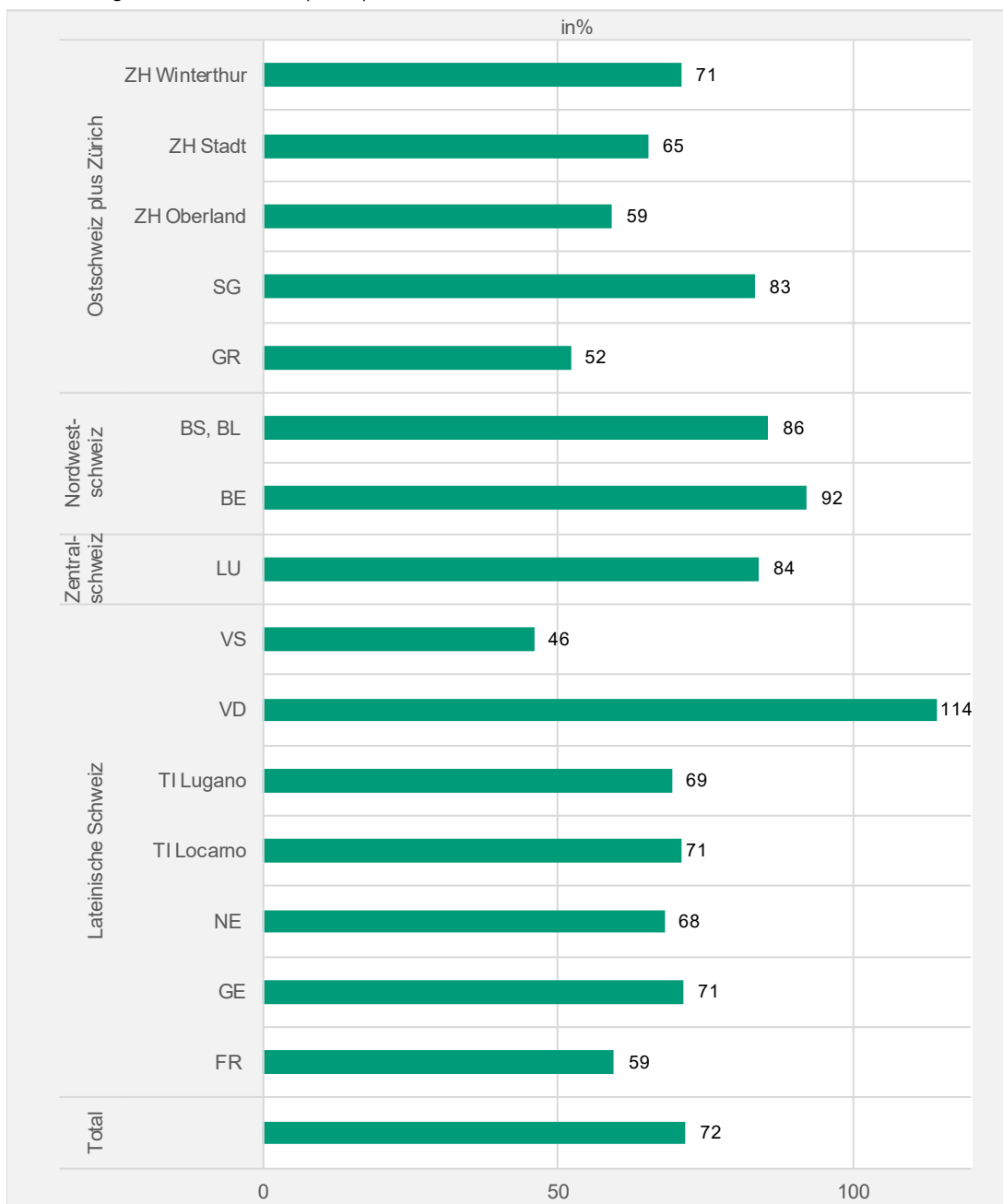
Eine weitere Kennzahl für die Leistung von Frauenhäusern ist die Auslastung. Diese kann entweder pro Zimmer oder pro Bett berechnet werden. Da in der Regel in einem Frauenhaus pro Zimmer eine Frau (mit allfälligen Kindern) untergebracht wird, wird die Auslastung üblicherweise pro Zimmer berechnet. Gemäss der bisherigen Literatur¹⁴ zu Frauenhäusern in der Schweiz wird davon ausgegangen, dass eine Auslastung von 75% der Zimmer ideal ist. Dies weil die Frauenhäuser Kriseninterventionsstellen sind, welche ihre Auslastung und die Aufenthaltsdauer nicht steuern können und gleichzeitig auch stets neue Frauen und deren Kinder aufnehmen können.

Das Centre d'accueil MalleyPrairie kann gemäss DAO eine Auslastung von mehr 100% aufweisen, weil gewisse Zimmer zeitweise von mehr als einer Frau belegt werden.

¹⁴ Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (Hg.) (2015), S. 32.

Abbildung 5: Auslastung pro Zimmer, 2017

Auslastung der Zimmer in % (2017)



Quelle: DAO

2.1.1.4 Ab- und Weiterweisungen

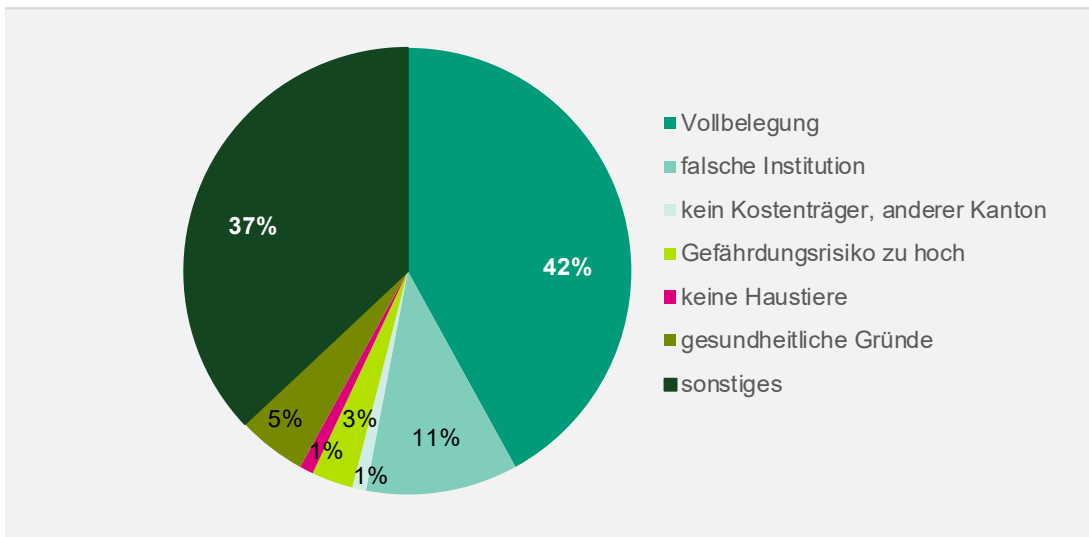
Frauenhäuser müssen oft Frauen, welche die Kriterien für eine Aufnahme erfüllen, ab- bzw. weiterverweisen, weil das Frauenhaus voll belegt ist. Vollbelegung ist dann gegeben, wenn pro Zimmer eine Frau untergebracht ist. Gleichzeitig kann Vollbelegung aber auch trotz nicht belegter Zimmer im Sinne von Kapazitätsengpässen gegeben sein: beispielsweise, wenn das Personal durch den hohen Unterstützungsbedarf der im Frauenhaus untergebrachten Frauen

und ihre Kinder oder durch Konflikte unter den Frauen, welche im gemeinsamen Alltag entstehen, bereits ausgelastet ist.

Der Anteil der Ab- und Weiterverweisungen wegen Vollbelegung hat seit 2013 (56%) abgenommen, aber die absolute Anzahl der deswegen abgewiesenen Fälle (2013: 586 Fälle) war im Jahr 2017 höher.

Abbildung 6: Abweisungsgründe der Frauenhäuser in der Schweiz 2017

Ab- und Weiterweisungsgründe der Frauenhäuser 2017



Quelle: DAO

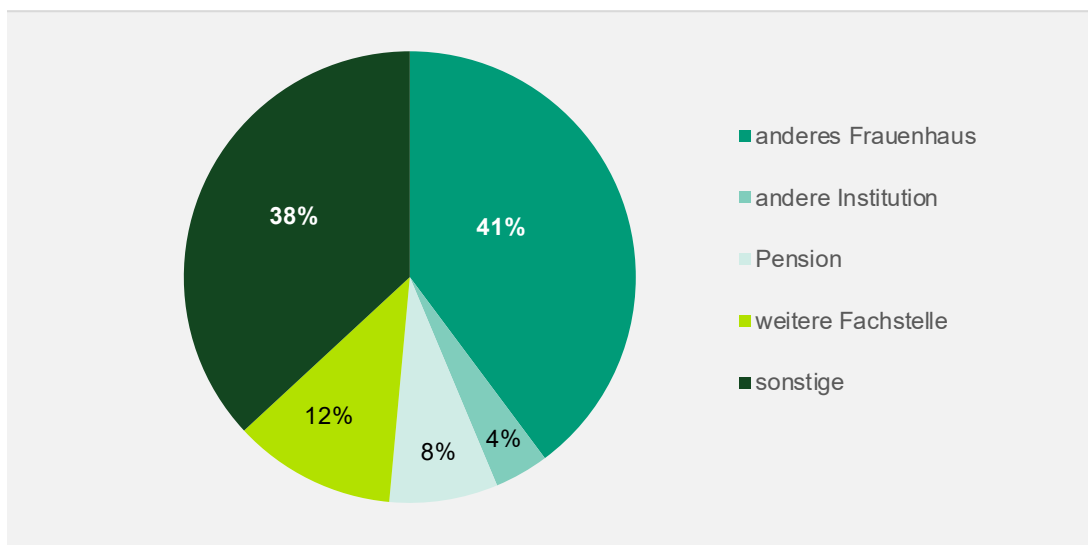
Anmerkung DAO: Die Frauenhäuser haben unterschiedliche Praxis bei der Zählweise. Von allen registrierten Fällen, die nicht im Frauenhaus aufgenommen wurden, war in 42% (644) der Fälle ein Kapazitätsengpass (Vollbelegung oder nicht zur Verfügung stehende personelle Ressourcen) die Ursache der Nichtaufnahme.

41 Prozent der Frauen, welche wegen Vollbelegung bei einem Frauenhaus weiter triagiert werden, werden an ein anderes Frauenhaus weiterverwiesen. Dies entspricht der Zahl im 2013 (40%) Bei 38% der Frauen (2013: 33%) steht gemäss DAO-Statistik nicht fest, wohin sie weitergewiesen wurden.

Gemäss DAO ist bei diesen Daten zu berücksichtigen, dass einzelne Frauenhäuser die Triage selber vornehmen, in anderen eine Beratungsstelle die Triage durchführt, so u.a. AVVEC (GE) und SAVI (NE). Die Zählweise unterscheidet sich ebenfalls: die Frauenhäuser AG/SO und Zürich Violetta zählen alle Anrufe beim Frauenhaus, ordnen diese aber nicht einer Unterkategorie zu. Die Frauenhäuser MalleyPrairie (VD), Casa delle Donne (TI) und Graubünden füllen ausschliesslich den Triagegrund «Vollbelegung» aus.

Abbildung 7: Weiterweisungen bei Vollbelegung 2017

Weiterweisung bei Vollbelegung 2017



Quelle: DAO

Von den Frauenhäusern in der Schweiz konnten im Jahr 2017 aufgrund von Vollbelegungen rund 650 Frauen kurzfristig nicht im Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden, obwohl diese die Aufnahmekriterien des Frauenhauses erfüllt hätten. Ein grosser Teil dieser Frauen (mindestens 40%, schätzungsweise 250–300 Frauen) hat Platz in einem anderen Frauenhaus gefunden. Netto, d.h. diese Fälle abgerechnet, mussten etwa 350–400 Frauen abgewiesen werden.

Die nachfolgende Tabelle erläutert die absoluten Zahlen zur Weiterverweisung wegen Vollbelegung, nach Regionen.

Tabelle 5: Anteil Weiterverweisungen nach Region (2017)

Triage bei Vollbelegung 2017	Triage wegen Vollbelegung	Weiterweisung andere FH	Weiterleitung an Institution	Weiterleitung an Pension	Weiterleitung an Fachstelle	Sonstige
Lateinische Schweiz	107	5	8	28	0	66
Nordwestschweiz	347	156	8	17	12	154
Ostschweiz Zürich	137	105	11	4	13	4
Zentralschweiz	53	0	0	0	53	0
Gesamtergebnis	644	266	27	49	78	224

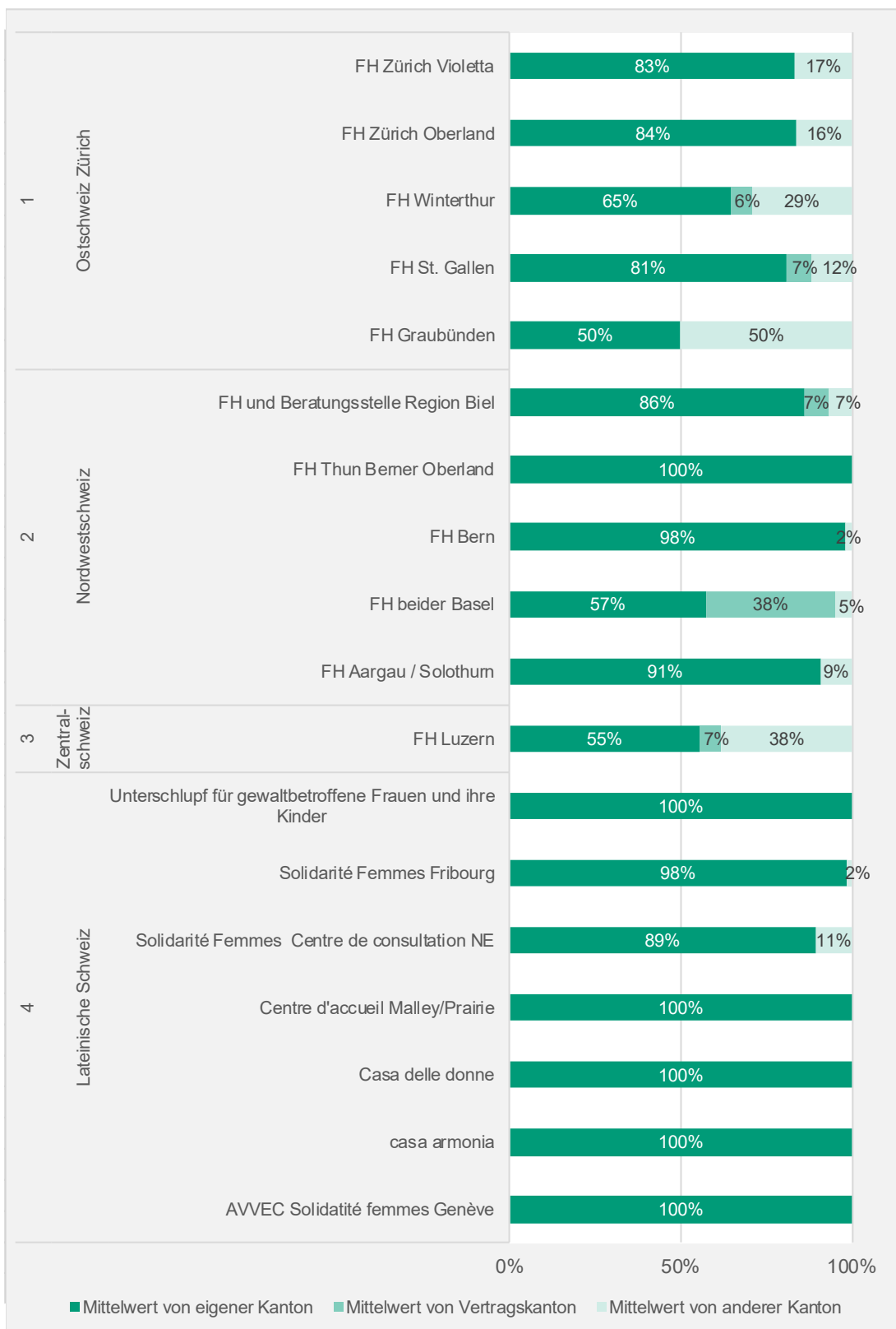
Anmerkung DAO: Am häufigsten werden Frauen in der Nordwestschweiz in ein anderes Frauenhaus weitergeleitet. In allen Regionen werden nicht alle zusätzlichen Informationen erfasst, wenn der Weiterweisungsgrund zu knappe Ressourcen/ Vollbelegung ist.

2.1.1.5 Interkantonale Unterbringung von Frauen

Frauen werden aus verschiedenen Gründen ausserkantonale untergebracht: (a) wenn in ihrem Wohnkanton kein Frauenhaus existiert, (b) wenn das Frauenhaus in ihrem Wohnkanton kurzfristig voll belegt ist oder (c) aus Sicherheitsgründen. Die Praxis der interkantonalen Unterbringung unterscheidet sich je nach Grossregion und Kanton.

Dies nachfolgende Grafik zeigt, dass in den Frauenhäusern der lateinischen Schweiz nahezu nie Frauen aus anderen Kantonen untergebracht werden. Zudem gibt es in jedem Kanton der lateinischen Schweiz eines oder mehrere Frauenhäuser, ausser im Kanton Jura. Wie bereits im 2013 ist dafür die interkantonale Platzierung in den Grossregionen Ostschweiz plus Zürich und Zentralschweiz recht häufig.

Abbildung 8: Herkunft der Fälle nach Frauenhaus



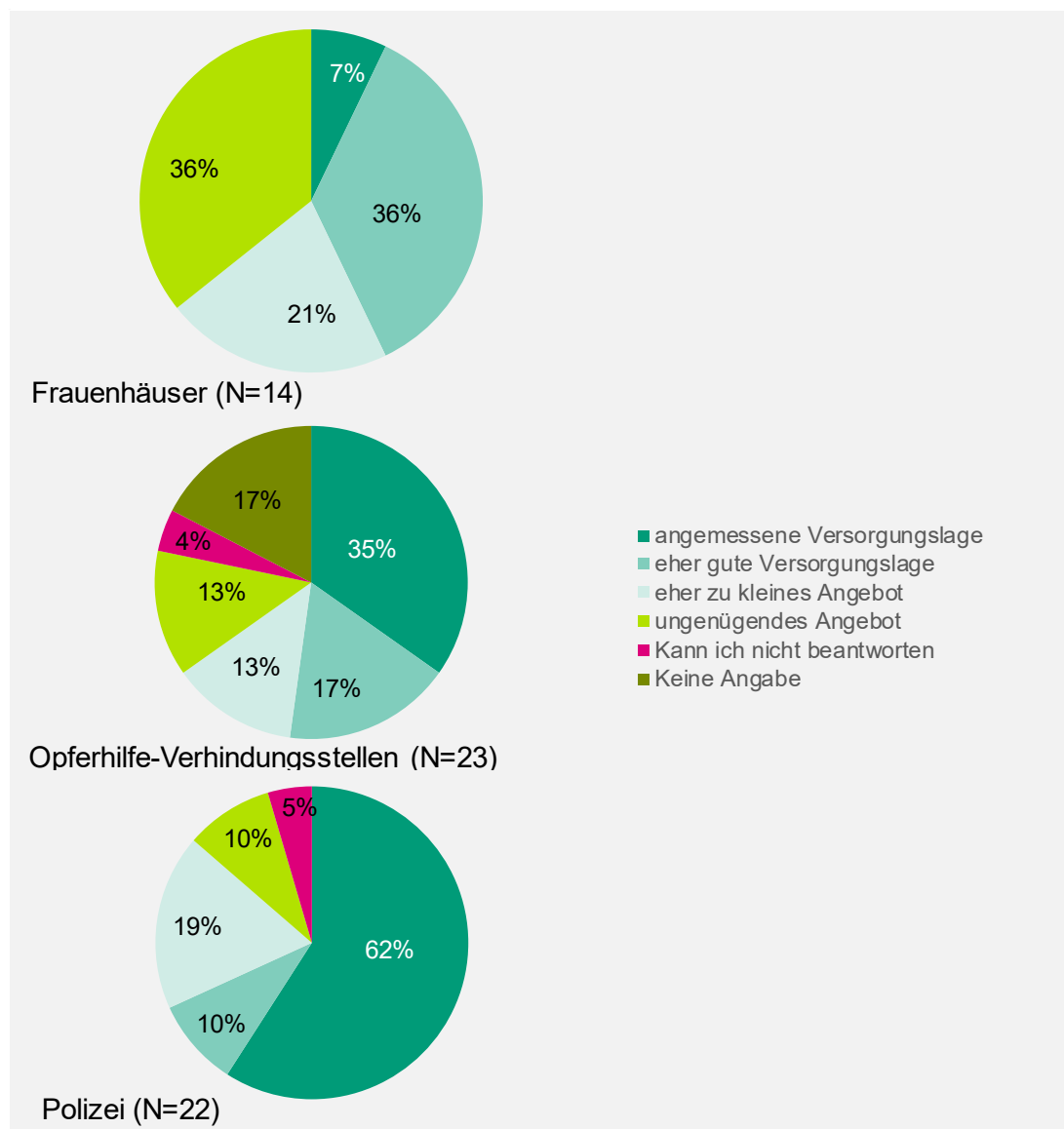
Quelle: DAO

2.1.2 Versorgungslage in den Kantonen

Die nachfolgenden Grafiken zeigen auf, inwiefern aus Perspektive der zuweisenden und finanzierenden kantonalen Stellen (Opferhilfestelle, Polizei) sowie aus Sicht der leistungserbringenden Frauenhäuser, das aktuelle Angebot an Schutzunterkünften angemessen ist.

Es fällt auf, dass die Teilnehmenden der Polizei die Versorgung insgesamt am positivsten einschätzen. So sind 72% der Ansicht, dass eine angemessene oder gute Versorgungslage besteht, diese Einschätzung teilen 48% der Opferhilfe-Verbindungsstellen und 43% der Frauenhäuser. Das Angebot als völlig ungenügend schätzen nur 5% der Polizei, 4% der Opferhilfe-Verbindungsstellen, aber 36% der Frauenhäuser ein.

Abbildung 9: Vergleich Einschätzung der Versorgungslage



Quelle: online-Befragung durch socialdesign

Die nachfolgende Tabelle stellt die Einschätzungen der verschiedenen Akteure aus einem Kanton einander gegenüber. Hier fällt auf, dass in den Kantonen BE, BL, GE und JU jeweils mehrere Akteure die Versorgungslage als eher zu klein oder ungenügend einschätzen.

Tabelle 6: Einschätzung Versorgungslage, nach Kanton

Einschätzung der Versorgungslage			
Region	Kanton	Akteur/in	Einschätzung der Versorgungslage (rot=eher zu klein/ungenügend)
Ostschweiz plus Zürich	AI	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	GL	OH	Angemessene Versorgungslage
	GL	Polizei	Eher zu kleines Angebot
	GR	Frauenhaus Graubünden	Ungenügende Versorgungslage
	GR	OH	Keine Angabe
	GR	Polizei	Eher gute Versorgungslage
	SG	Frauenhaus St. Gallen	Eher zu kleines Angebot
	SG	OH ¹⁵	Angemessene Versorgungslage
	SG	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	SH	OH	Ungenügende Versorgungslage
	SH	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	TG	OH	Angemessene Versorgungslage
	ZH	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland	Eher gute Versorgungslage
	ZH	Frauenhaus Winterthur	Eher gute Versorgungslage
	ZH	Frauenhaus Zürich Violetta	Ungenügende Versorgungslage
	ZH	OH	Eher gute Versorgungslage
ZH	Polizei	Angemessene Versorgungslage	
Nordwest- schweiz	AG	OH	Angemessene Versorgungslage
	AG	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	BE	Frauenhaus Bern	Eher zu kleines Angebot
	BE	Frauenhaus Thun Berner Ober- land	Ungenügende Versorgungslage
	BE	Frauenhaus und Bratungsstelle Region Biel	Eher gute Versorgungslage
	BE	OH	Eher zu kleines Angebot
	BE	Polizei (1)	Angemessene Versorgungslage
	BE	Polizei (2)	Angemessene Versorgungslage
	BE	Polizei (3)	Angemessene Versorgungslage
	BE	Polizei (4)	Eher zu kleines Angebot
	BS / BL	Frauenhaus beider Basel	Ungenügende Versorgungslage
	BL	Polizei	Ungenügende Versorgungslage
	BS	OH	Keine Angabe
SO	OH	Eher gute Versorgungslage	
Zentralschweiz	LU	Frauenhaus Luzern	Angemessene Versorgungslage
	LU	OH ¹⁶	Angemessene Versorgungslage
	LU	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	NW	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	OW	OH	Keine Angabe
	OW	Polizei	Kann ich nicht beantworten
	SZ	OH	Eher gute Versorgungslage
	UR	OH	Angemessene Versorgungslage
	UR	Polizei	Ungenügendes Angebot
	ZG	OH	Angemessene Versorgungslage
	ZG	Polizei	Angemessene Versorgungslage
Lateinische Schweiz	FR	Solidarité femmes - centre LAVI	Eher zu kleines Angebot
	FR	OH	Keine Angabe
	FR	Polizei	Eher gute Versorgungslage

¹⁵ Antwort gilt auch für AI und AR.

¹⁶ Antwort gilt auch für NW.

Einschätzung der Versorgungslage			
Region	Kanton	Akteur/in	Einschätzung der Versorgungslage (rot=eher zu klein/ungenügend)
	GE	OH	Ungenügende Versorgungslage
	GE	Polizei	Eher zu kleines Angebot
	JU	OH	Eher zu kleines Angebot
	JU	Polizei	Eher zu kleines Angebot
	NE	OH	Eher zu kleines Angebot
	NE	Polizei	Angemessene Versorgungslage
	TI	Casa delle Donne	Ungenügende Versorgungslage
	TI	OH	Kann ich nicht beantworten
	VD	Centre d'accueil MalleyPrairie	Eher gute Versorgungslage
	VD	OH	Eher gute Versorgungslage
	VS	Unterschlupf	Eher gute Versorgungslage
	VS	OH	Angemessene Versorgungslage
	VS	Polizei	Angemessene Versorgungslage

Bei ungenügender Versorgungslage, bei Kapazitätsengpässen oder aus Schutzgründen können Personen auch ausserkantonale platziert werden. Fünf kantonale Opferhilfestellen geben an, dass sie teils über eine spezifische Vereinbarung mit ausserkantonalen Angeboten oder anderen Kantonen verfügen. Erwähnt wird mehrfach, dass ein Leistungsvertrag mit dem FIZ Makasi besteht für die Aufnahme von Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind. Fast alle Kantone geben an, dass eine Unterbringung in anderen Not- und Schutzunterkünften auch ohne spezifische Vereinbarung möglich ist. Der Kanton Tessin erläutert, dass aus sprachlichen Gründen und wegen der Distanz auf Vereinbarungen mit anderen Kantonen oder auf ausserkantonale Platzierungen verzichtet wird. Der Kanton Genf gibt an, nicht auf das ausserkantonale Angebot zurückzugreifen.

Seitens der Polizei wird ebenfalls angegeben, dass bei ungenügender Versorgungslage die Personen auch ausserkantonale untergebracht werden können. Dabei erwähnen mehrere, dass die Schutz- und Notunterkünfte diese ausserkantonale Unterbringung organisieren und sie als Polizei nicht Kenntnis haben, ob eine Vertragsbasis besteht.

Tabelle 7: Umgang bei ungenügender Versorgungslage (Sicht OH-Verbindungsstellen)

Inwiefern können Personen aus Ihrem Kanton bei ungenügender Versorgungslage oder bei Engpässen oder aus Schutzgründen Angebote in anderen Kantonen in Anspruch nehmen? (Mehrfachantwort)				
Aussage	OH-Verbindungsstellen		Polizei	
	Anzahl Zustimmungen	%	Anzahl Zustimmungen	%
Aussage 1: Wir haben eine Vereinbarung mit anderen Kantonen/ ausserkantonalen Angeboten, die sicherstellt, dass Personen aus unserem Kanton diese ausserkantonale Not- und Schutzunterkünfte in Anspruch nehmen können.	5	23	5	24
Aussage 2: Das Angebot in unserem Kanton kann im Bedarfsfall (bei Engpässen oder aus Schutzgründen) mittels Nutzung von Angeboten in anderen Kantonen gedeckt werden. Es besteht hierfür aber keine spezifische Vereinbarung.	20	91	12	57

2.1.3 Personengruppen mit erschwertem Zugang zu Schutz- und Notunterkünften

Zwei Drittel der kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen geben an, dass es Personengruppen gibt, für die es schwierig ist, eine Schutz- oder Notunterkunft zu finden.

Tabelle 8: Personengruppen mit erschwertem Zugang zu Schutz- und Notunterkünften

Gibt es Personengruppen, für die es schwierig ist, eine Schutz- oder Notunterkunft (Frauenhäuser und weitere) zu finden? Wenn ja, warum?		
Antwort	Anzahl	%
Ja	15	68
Nein	7	32

Insbesondere werden die folgenden Personengruppen erwähnt:

- Personen mit Suchtverhalten,
- Personen mit schwerer psychischer Erkrankung,
- Personen mit Haustieren,
- Männer (mit Kindern),
- Frauen mit männlichen Jugendlichen (je nach Frauenhaus liegt die Altersgrenze bereits bei 12 oder 14J.),
- minderjährige Opfer, falls sie nicht mit der Mutter ins Frauenhaus eintreten.

Vereinzelt wurden zudem die folgenden Gruppen erwähnt:

- Personen mit geistiger Beeinträchtigung,
- Personen, welche körperlich beeinträchtigt sind und Pflege benötigen,
- junge Frauen, welche Opfer von Zwangsverheiratung wurden,
- junge Erwachsene, welche von ihren Eltern vor die Tür gestellt werden.

2.1.4 Einschätzungen zum vorgelagerten System

Das vorgelagerte System umfasst die Instrumente und Institutionen, welche einen Eintritt in eine Schutz- oder Notunterkunft durch gezielte Massnahmen verhindern und/oder Personen solchen Unterkünften zuweisen. Das vorgelagerte System hat einen Einfluss auf die Belegung von Schutzunterkünften. Von Bedeutung ist u.a. die in **den kantonalen Gewaltschutzgesetzen verankerte Möglichkeit, die Tatperson aus einem gemeinsamen Haushalt wegzuweisen**. In der Umfrage wurde deshalb die Frage gestellt, ob die Inanspruchnahme von Schutz- und Notunterkünften in einem Zusammenhang steht mit der jeweiligen kantonalen polizeilichen Wegweisungspraxis. Diese Frage nach dem Zusammenhang wird mit „ja“ oder „eher ja“ von 50% der kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen, 57% der an der Umfrage teilnehmenden Polizeicorps und von 76% der Frauenhäuser bejaht. Diese Befragten erwähnen oft, dass eine konsequente Wegweisungspraxis dazu führt, dass ein Opfer tendenziell weniger schnell in eine Schutzunterkunft eintritt. In den Kommentaren wird erläutert, dass es wichtig ist, dass die Opfer, wenn sie in ihrer Wohnung bleiben, auch sprachlich und kognitiv in der Lage sind, eine ambulante Beratung und Begleitung in Anspruch zu nehmen.

Verschiedene Befragte erwähnen, dass durch die Einführung der Gewaltschutzgesetze und die konsequente polizeiliche Wegweisung von Tatpersonen vermehrt die Opfer ambulant begleitet werden können. Die Schutzunterkünfte und insbesondere die Frauenhäuser würden dadurch aber vermehrt von Personen in Anspruch genommen, welche besonders schwierige Problematiken aufweisen (Hochrisikofälle, Mehrfachbelastungen, besondere Hilflosigkeit). Dies wiederum kann Auswirkungen auf den Betreuungsbedarf und die Aufenthaltsdauer haben.

2.1.5 Einschätzungen zum nachgelagerten System

Das nachgelagerte System im Sinne von **Wohnmöglichkeiten im Anschluss an den Aufenthalt** in einer Schutzunterkunft, hat einen Einfluss auf die Belegung von Schutzunterkünften. Anschlussmöglichkeiten sind beispielsweise eine eigene Wohnung, Wohnen mit ambulanter Wohnbegleitung oder Wohnen in einer Institution. Gemäss OHG können die Opfer zudem so lange nötig ambulante Beratung in Anspruch nehmen.

Bestehen gute Anschlusslösungen, so stehen die Plätze in den Schutzunterkünften schneller wieder für Personen zur Verfügung, die eine Krisenintervention benötigen. In den Kantonen gibt es unterschiedliche Arten von Anschlusslösungen nach einem Aufenthalt in einer Schutz- und Notunterkunft. So ist es in **Regionen mit entspannter Wohnungsmarktlage** grundsätzlich nicht schwierig, im Anschluss an einen Aufenthalt in einer Schutz- oder Notunterkunft eine eigene Wohnung zu finden (z.B. AG, VS). Im Kanton VS wird z.B. eine engmaschige ambulante Begleitung angeboten, in Zusammenarbeit mit den Sozialmedizinischen Zentren. In **Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt** ist es für die Personen nur sehr schwierig möglich, nach Austritt aus der Schutz- und Notunterkunft eine eigene Wohnung zu beziehen (z.B. BE, GE, VD, ZG, ZH). Hier gibt es teilweise Angebote der Schutzunterkünfte zur stationären Unterbringung mit Wohnbegleitung (z.B. ASTREE VD¹⁷, AVVEC GE, Solidarité femmes – Centre LAVI FR, Frauenhäuser Bern, St. Gallen, Zürcher Oberland, Zürich Violetta, MalleyP-rairie)¹⁸. Andere Schutzunterkünfte arbeiten dafür mit Institutionen zusammen, welche ein weniger hohes Sicherheitsdispositiv aufweisen und etwas weniger Beratung anbieten, z.B. das Frauenhaus Luzern mit dem Haus Hagar, im Kanton NE ist FADS eine solche Anschlusslösung, im Kanton VD die Fondation du Relais oder Caritas. Zudem weisen verschiedene Frauenhäuser ihre Klientinnen auch an hochbetreute Mutter-Kind-Institutionen weiter. In mehreren Kantonen besteht die Anschlusslösung aus (Not-)Wohnungen von Gemeinden (SH, TG, ZH) oder teils aus (teuren) Unterbringungen in Hotels (z.B. GE). Bei den Notwohnungen von Gemeinden wird von Frauenhäusern erwähnt, dass diese häufig in einem schlechten Zustand sind.

Andere Kantone (z.B. JU, NE, SZ und UR) geben an, dass es in ihrem Kanton kein Angebot für eine Anschlusslösung gibt.

Eine Mehrheit der Frauenhäuser sieht einen **Bedarf nach** a) Plätzen in begleiteten Übergangswohnungen, allenfalls mit abgestuften Sicherheitsvorkehrungen, b) einer zugesicherten finanziellen Beteiligung der Gemeinden (sprich Sozialhilfe) an diesen Übergangswohnungen und c) einer engmaschigeren und längeren ambulanten Begleitung durch Beratungsstellen (z.B. bei administrativen Belangen im Alltag). Letzteres primär dann, wenn für fremdsprachige Klientinnen in Sozialämtern oder Sozialberatungsstellen der Gemeinden keine Dolmetscherinnen beigezogen werden.

¹⁷ Die Mitarbeitenden von ASTREE unterstützen die Opfer von Menschenhandel rechtlich und administrativ, insbesondere wenn sie auf der Suche nach einer Wohnung sind. Sie werden darüber hinaus nächstens auch Unterstützung von Fachleuten im Bereich Wohnungssuche haben.

¹⁸ Das Frauenhaus BS/BL plant zurzeit eine Anschlusslösung in Form einer teilstationären Erweiterung. Dadurch soll die Verfügbarkeit der Frauenhausplätze erhöht werden.

2.1.6 Zwischenfazit zum Angebot der Not- und Schutzunterkünfte

In der Schweiz gibt es 43 Not- und Schutzunterkünfte mit mindestens 250 Zimmern und 454 Betten¹⁹, davon 35 Schutzunterkünfte und 8 Notunterkünfte. Unter den 35 Schutzunterkünften sind 18 Frauenhäuser und 5 Unterkünfte, welche auf Opfer von Menschenhandel spezialisiert sind.

Von den 18 Frauenhäusern befinden sich je drei in den Kantonen Bern und Zürich, zwei im Kanton Tessin sowie je eines in 10 weiteren Kantonen. Die Verteilung der Frauenhäuser auf die Grossregionen zeigt folgendes Bild: Es gibt in allen Kantonen der lateinischen Schweiz ein Frauenhaus, ausser im Kanton JU. In der Nordwestschweiz sind zwei Frauenhäuser gemäss Bezeichnung für jeweils zwei Kantone «zuständig» (AG/SO, BS/BL), damit gibt es ebenfalls in jedem Kanton ein Frauenhaus. In der Zentralschweiz gibt es hingegen nur im Kanton LU ein Frauenhaus. Von denjenigen Kantonen, in welchen es kein Frauenhaus gibt, haben sieben eine Vereinbarung mit einem Frauenhaus in einem anderen Kanton, und beteiligen sich mit einem Sockelbeitrag (AI, AR, NW, OW, TG, UR). Die Kantone GL, JU, SH, SZ und ZG haben keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus.²⁰

Die Kennzahlen zu den Frauenhäusern, wie Aufenthaltsdauer, Kapazität, Auslastung und Alter der Klientinnen, haben sich national gesehen gegenüber dem Jahr 2013 nicht merklich verändert. Betrachtet man die Grossregionen, so lässt sich festhalten, die Aufenthaltsdauer in der lateinischen Schweiz tendenziell höher ausfällt, dies insbesondere wegen des hohen Mittelwertes von AVVEC in Genf. Zudem wird in der lateinischen Schweiz in der Praxis nahezu nie interkantonal platziert. Die interkantonale Platzierung ist hingegen in der Ostschweiz plus Zürich sowie in der Zentralschweiz sehr häufig.

Der häufigste Wegweisungsgrund bei Frauenhäusern ist der der Vollbelegung (Vollbelegung der Zimmer oder Kapazitätsengpass wegen des Betreuungsbedarfs der bereits untergebrachten Frauen und ihrer Kinder). In 41% der Fälle (266 Frauen) konnten die Frauen dann aber an ein anderes Frauenhaus weitergewiesen werden. Diese Weiterverweisung führt in der Praxis, wenn sie über die Kantonsgrenze hinausführt, zu problematischen Wirkungen. Da ausserkantonale Unterbringungen zum Vollkostentarif verrechnet werden und diese Tarife höher sind, als die Tarife für innerkantonale Platzierungen (vgl. Kapitel 2.2.4 zu Tarifen), geben viele Kantone aus Kostengründen vor, dass die Frauen in das Frauenhaus des Wohnkantons zurückgeführt werden müssen, sobald in diesem Frauenhaus ein Platz frei wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die Krisenintervention bei interkantonal untergebrachten Frauen aus Kantonen, welche ein Frauenhaus haben, oftmals nach ca. 2-3 Tagen abbricht und nach dem Transfer im Frauenhaus des Wohnkantons nochmals startet. Dies erschwert einerseits die Stabilisierung der betroffenen Frau (und deren Kinder) und beansprucht andererseits die personellen Ressourcen der Frauenhäuser massiv, da die Beratung und Betreuung in der Eintrittsphase zeitintensiv sind. Dies betrifft insbesondere die Frauenhäuser in der Grossregion Ostschweiz plus Zürich. In dieser Region ist der Anteil der ausserkantonalen Unterbringungen vergleichsweise hoch und gleichzeitig es gibt mehrere Kantone mit einem oder mehreren Frauenhäusern.

Das Angebot an Schutz- und Notunterkünften je Kanton oder Region wird von den kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen, Polizeicorps und den Frauenhäusern als tendenziell angemessen bis eher gut eingeschätzt. In vielen Kantonen gehen die Einschätzungen der Akteure auseinander. Einzig in den Kantonen BE, BL, GE und JU schätzen jeweils mehrere Akteure die Versorgungslage als eher zu klein oder ungenügend ein. Dies ist möglicherweise ein Hinweis auf einen Handlungsbedarf in jenen Kantonen oder in einzelnen Regionen der Kantone.

Von mehr als der Hälfte der Befragten wird ein **Zusammenhang zwischen polizeilicher Wegweisungspraxis und der Inanspruchnahme von Schutz- und Notunterkünften** gesehen. Inwiefern es aber für die Opfer ein Vorteil ist, in ihrer Wohnung bleiben zu können, ist und im Einzelfall zu beurteilen: hält sich die Tatperson an die ausgesprochene Wegweisung und hat das Opfer effektiv Zugang zu einer ambulanten Beratung und Begleitung, so wird die

¹⁹ Bei vier Schutz- und drei Notunterkünften wurde die Kapazität in der Erhebung nicht angegeben.

²⁰ Der Kanton ZG erläutert, dass er keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus hat, weil der Kanton ZG mit der Herberge für Frauen selber bereits über eine frauenhausähnliche Schutzunterkunft verfügt.

Wirkung der Wegweisung als positiv eingeschätzt. Ist das Opfer, wenn es in seiner Wohnung bleibt, sprachlich und – nach dem Erlebten – kognitiv oder psychisch nicht der Lage, das Angebot an ambulanter Krisenintervention in Anspruch zu nehmen, dann ist ein Eintritt in ein Frauenhaus oder in eine andere Schutzunterkunft allenfalls die geeignetere Massnahme. Die mit der Einführung von Gewaltschutzgesetzen einhergehende konsequente polizeiliche Wegweisung der Tatperson bei häuslicher Gewalt hat dazu geführt, dass die Zusammensetzung der Klientinnen in den Frauenhäusern vermehrt aus Frauen mit Mehrfachbelastung und Hochrisikosituationen besteht. Diese benötigen eine intensivere Betreuung durch das Frauenhaus und es ist schwieriger, für sie passende, begleitete Anschlusslösungen zu finden. Führt die fehlende Kostengutsprache nicht zum Austritt aus dem Frauenhaus, dann verzeichnen diese Frauen eine längere Aufenthaltsdauer. Dies hat eine Auswirkung auf das Profil der Frauenhäuser.

Das nachgelagerte System im Sinne von **Wohnmöglichkeiten im Anschluss an den Aufenthalt** in einer Schutzunterkunft, ist für die Wirkung der Krisenintervention bei den betroffenen Personen wichtig und hat einen Einfluss auf die Belegung von Schutzunterkünften. Anschlussmöglichkeiten sind beispielsweise eine eigene Wohnung, Wohnen mit ambulanter Wohnbegleitung oder Wohnen in einer Institution. Die Schutzunterkünfte unterstützen die Klientinnen und Klienten vor dem Austritt oftmals dabei, geeignete Anschlusslösungen zu finden und bei Bedarf Kostengutsprachen der Sozialhilfe einzuholen. Besteht ein gutes Angebot an Anschlusslösungen, ist der personelle Aufwand der Schutzunterkunft geringer und die Schutzunterkunft hat schneller wieder Kapazität für die Aufnahme von Opfern mit Bedarf nach Krisenintervention. In den letzten Jahren haben insbesondere die Frauenhäuser verschiedene eigene stationäre Anschlusslösungen entwickelt, welche Wohnbegleitungen beinhalten. Dies einerseits wegen angespannten Wohnungsmärkten und andererseits, weil die Klientinnen, wenn sie keinen Schutz in einem Frauenhaus mehr benötigen, vermehrt wegen Mehrfachproblematiken nicht in der Lage sind, selbständig zu wohnen. Mit diesen Angeboten entlasten die Frauenhäuser auch die Sozialdienste.

2.2 Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte

Die Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte ist je Kanton und teilweise auch je Unterkunft unterschiedlich geregelt. Grob können die Finanzierungsformen in «Objektorientierte Beiträge» und «Subjektorientierte Beiträge» der öffentlichen Verwaltung (Standortkanton, Gemeinde) sowie Spenden unterteilt werden. In den nachfolgenden Unterkapiteln wird die Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte gestützt auf die Ergebnisse der Situationsanalyse deskriptiv beschrieben.

2.2.1 Finanzierungsstruktur der Not- und Schutzunterkünfte

In der Erhebung wurden den **objektorientierten Beiträgen** der öffentlichen Hand die folgenden Finanzierungen zugeordnet:

- Sockelbeitrag durch den Standortkanton / Gemeinde
- Defizitgarantie durch den Standortkanton/ Gemeinde
- Globalbudget durch den Standortkanton/ Gemeinde
- Spenden/Beiträge durch den Standortkanton/Gemeinden
- Abgeltung durch Pauschalen durch Standortkanton/Gemeinde für spezifische Leistungen (z.B. für Angebot der Kinderbetreuung)

Als **subjektorientierte Beiträge** wurden die folgenden Finanzierungen zusammengefasst:

- Leistungsabhängige Finanzierung durch den Standortkanton/ Gemeinde für Frauen, die nicht in der Unterkunft sind, (z.B. pro erbrachte Telefonberatung, Stunden für die Organisation ausserkantonaler Platzierungen und spezielle Nachbetreuung)
- Tarif pro Übernachtung gestützt auf OHG
- Tarif pro Übernachtung durch wirtschaftliche Sozialhilfe
- Abgeltung mit Fallpauschalen durch den Standortkanton / Gemeinde pro Fall

Die meisten Unterkünfte erhalten sowohl einen objektorientierten als auch einen subjektorientierten Beitrag der öffentlichen Hand, allerdings variieren die Anteile. Grob können die Unterkünfte bezogen auf die Finanzierungsform in die folgenden vier Typen eingeteilt werden:

Abbildung 10: Finanzierungsstruktur, durch öffentliche Hand

Nr.	Typ der Finanzierungsstruktur	Schutz- und Notunterkunft
1	Nur subjektorientierte Abgeltung durch Kanton/Gemeinden	Frauenhaus AG/SO Männer- und Väterhaus Zwüschehalt BE Mädchenhaus BE Schutzhaus Fortis von Trafficking.ch BE <i>Haus Hagar LU</i> Projekt Notunterkünfte SH Heilsarmee Amriswil TG <i>Casa st Elisabetta TI</i> <i>Haus Magdalena UR</i> Logement de secours VS Herberge für Frauen ZG
2	Subjektorientierte Abgeltung plus Spenden/Beiträge durch Kanton/Gemeinden	Frauenhaus Luzern LU Point du Jour VS Solidarité femmes - centre LAVI FR
3	Mix zwischen subjektorientierter und objektorientierter Abgeltung durch Kanton/Gemeinden	Frauenhaus beider Basel Frauenhaus Biel BE Frauenhaus Bern BE Frauenhaus Graubünden GR Frauenhaus Thun Oberland BE Unterschlupf VS Frauenhaus Winterthur ZH Frauenhaus Zürcher Oberland ZH Frauenhaus Zürich Violetta ZH

Nr.	Typ der Finanzierungsstruktur	Schutz- und Notunterkunft
		<i>Notunterkunft Netstal GL</i> MalleyPrairie VD Casa Astra TI ASTREE VD Accueil Aurore VS FIZ Makasi ZH
4	Nur objektorientierte Abgeltung durch Kanton/Gemeinden	Frauenhaus St. Gallen SG Schlupfhuus SG

Diese vier Typen der Finanzierungsstruktur werden nachfolgend weiter erläutert.

1) nur subjektorientierte Abgeltung durch Kanton/Gemeinden

Die ausschliessliche subjektorientierte Abgeltung durch die Opferhilfe und/oder wirtschaftliche Sozialhilfe sowie pro Übernachtung oder mittels Fallpauschalen ist bei den Frauenhäusern nur wenig verbreitet (Frauenhaus AG/SO). Bei den weiteren Not- und Schutzunterkünften werden sieben Schutz- und drei Notunterkünfte (von Total 22, davon aber drei ohne Angabe zur Finanzierungsstruktur²¹) ausschliesslich subjektorientiert durch die öffentliche Hand finanziert.

2) Subjektorientierte Abgeltung plus Spenden/Beiträge durch Kanton/Gemeinden

Das Frauenhaus Luzern und die Schutzunterkunft Point du Jour erhalten neben der subjektorientierten Abgeltung durch die Opferhilfe bzw. Sozialhilfe auch noch Spenden oder Beiträge von Gemeinden und Kanton, welche vertraglich nicht festgelegt sind. Die Finanzierung des Frauenhauses Fribourg entspricht ebenfalls dieser Gruppe.

3) Mix zwischen subjektorientierter und objektorientierter Abgeltung durch Kanton/Gemeinden

Die meisten Unterkünfte (9 Frauenhäuser und 6 weitere Not- und Schutzunterkünfte) erhalten sowohl eine subjektorientierte Abgeltung durch die Opferhilfe bzw. wirtschaftliche Sozialhilfe als auch einen objektorientierten Beitrag an die Infrastruktur, unabhängig der tatsächlichen Belegung.

Der Anteil der objektorientierten Finanzierung am Gesamtertrag variiert bei den Frauenhäusern zwischen unter 5% (Unterschlug VS, Zürcher Oberland), 10 bis 20% (Winterthur, Zürich Violetta), 20-30% (Graubünden), 30-40% (Biel), 40-50% (Bern, Thun Oberland) bis 50-70% (Frauenhaus beider Basel) und bei MalleyPrairie bis zu 100%²². Beim Frauenhaus Graubünden und Unterschlug VS handelt es sich gemäss Angabe bei der objektorientierten Abgeltung um eine Defizitgarantie. Beim Frauenhaus Graubünden entspricht dies 25-30% des Gesamtertrags.

4) Nur objektorientierte Abgeltung durch Kanton/Gemeinden

Das Frauenhaus St. Gallen und das Schlupfhuus St. Gallen werden von der öffentlichen Hand ausschliesslich über objektorientierte Beträge (Sockelbeiträge, Defizitgarantie, Globalbudget) mitfinanziert. Dabei beträgt der Anteil beim Frauenhaus St. Gallen 85 Prozent vom Gesamtertrag. Beim Schlupfhuus St. Gallen wurde der Umfang der Finanzierung, wie bei allen Unterkünften, welche kein Frauenhaus sind, nicht erhoben.

Alle Not- und Schutzunterkünfte, welche nicht zu 100% über öffentliche Gelder finanziert sind, sind auch auf die Akquise von privaten Geldern, sprich Spenden, angewiesen. Im nachfolgenden Kapitel wird dargestellt, wie hoch dieser Spendenanteil am Gesamtertrag ist.

²¹ Die kantonalen Opferhilfestellen konnten über die Finanzierungsmodalitäten der folgenden Schutzunterkünfte keine Angaben geben: Maison Chappuis JU, Mädchenhaus ZH, Schlupfhuus ZH.

²² Für MalleyPrairie wird jedes Jahr ein Budgetvoranschlag mit Angabe der geschätzten Anzahl von Tagen erstellt. Ende Jahr wird eine Schlussabrechnung erstellt und die Differenz vom Kanton analysiert und seine konkrete Beteiligung festgelegt (diese kann bei einer ungerechtfertigten Erhöhung oder aufgrund von Misswirtschaft durch die Einrichtung unter 100 % liegen).

2.2.2 Spendenanteil

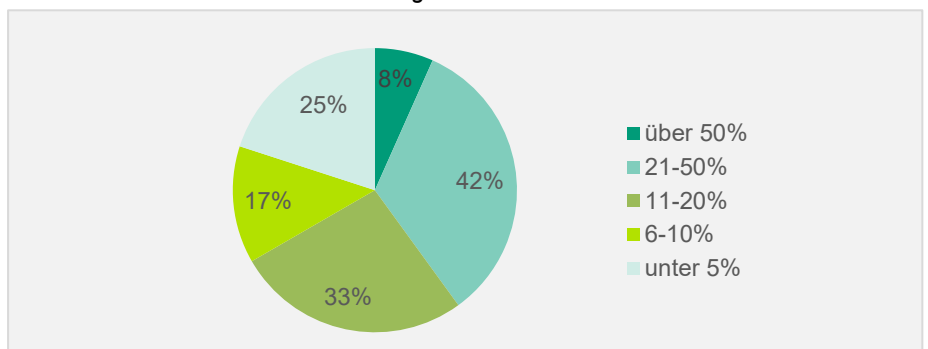
Zur Finanzierungsstruktur einer Not- und Schutzunterkunft gehört in der Schweiz in der Regel auch ein Anteil an Spenden durch Dritte. Nachfolgend wird zunächst der Spendenanteil der Frauenhäuser analysiert und Folgekapitel derjenige der weiteren Not- und Schutzunterkünfte (Angaben der kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen).

Spendenanteil Frauenhäuser

Bei den Frauenhäusern wurde erhoben, wie hoch ihr Anteil an Spenden am Gesamtertrag für Kernleistungen (gemäss Leistungskatalog SODK) ist, und wie hoch dieser für weitere Leistungen (z.B. Projekte, stationäre Nachsorge etc.) ist. Es fällt auf, dass der Spendenanteil bei den Frauenhäusern sehr stark variiert. So beträgt der Spendenanteil für Kernleistungen mehrheitlich zwischen 20 und 50%. Die Extreme bilden die Frauenhäuser Bern, MalleyPraire und Winterthur mit einem Spendenanteil von unter bzw. bis 5%. Auf der anderen Seite der Spannweite ist das Frauenhaus Unterschlupf VS mit einem Spendenanteil von über 50%.

Abbildung 11: Anteil Spenden, Frauenhaus

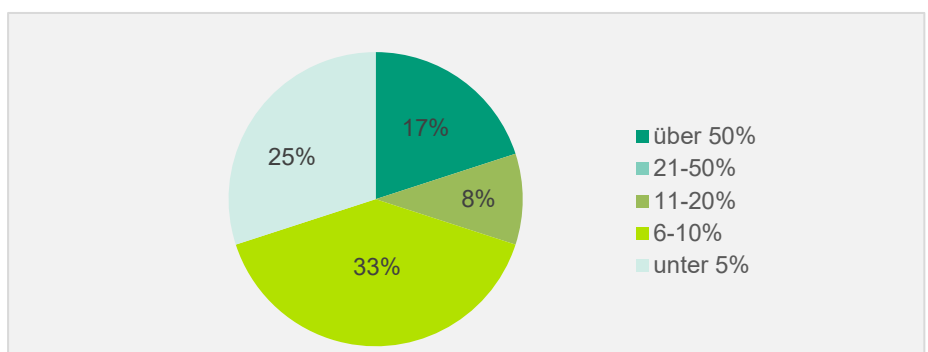
Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag in Ihrem Frauenhaus? Für *Kernleistungen*



Quelle: Online-Befragung durch socialdesign

N=15

Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag in Ihrem Frauenhaus? Für Projekte *ausserhalb der Kernleistungen*



Quelle: Online-Befragung durch socialdesign

N=12

Die nachfolgende Tabelle zeigt pro Frauenhaus den Spendenanteil am Gesamtertrag für Kernleistungen und weitere Leistungen auf.

Tabelle 9: Anteil Spenden Frauenhäuser

Name des Frauenhauses	Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag in Ihrem Frauenhaus? (innerhalb Kernleistungen)						Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag in Ihrem Frauenhaus? (Projekte ausserhalb Kernleistungen)					
	über 50%	21-50%	11-20%	6-10%	unter 5%	weiss nicht	über 50%	21-50%	11-20%	6-10%	unter 5%	weiss nicht
Frauenhaus AG/SO												
Centre d'accueil MalleyPrairie												
Solidarité femmes - centre LAVI												
Casa delle Donne												
Frauenhaus und Bratungsstelle Region Biel												
Frauenhaus Luzern												
Frauenhaus Bern												
Unterschlopf												
Frauenhaus beider Basel												
Frauenhaus Zürich Violetta												
Frauenhaus St. Gallen												
Frauenhaus Winterthur												
Frauenhaus Graubünden												
Frauenhaus Thun Oberland												
Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland												
Total	1	5	4	2	3	0	2	0	1	4	3	2

Bei den weiteren Schutz- und Notunterkünften variiert der Spendenanteil ebenfalls stark. Dabei konnten die befragten kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen zu 9 Unterkünften eine Auskunft geben. Von diesen 9 Unterkünften weisen zwei einen Spendenanteil von weniger als 5% auf: die kantonale Notunterkunft Netstal GL und die Schutzunterkunft für Opfer von Menschenhandel ASTREE VD. Auf der anderen Seite der Skala befinden sich zwei Schutzunterkünfte mit einem Spendenanteil von über 50% am Gesamtertrag: die Herberge für Frauen und Logement de secours VS. Es sei darauf hingewiesen, dass für Solidarité femmes Fribourg ein Grossteil der privaten Beiträge (40 %) aus der Loterie romande stammt.

Tabelle 10: Anteil Spenden weitere Unterkünfte (sofern bekannt)

Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag der Schutz- und Notunterkünfte (ohne Frauenhäuser) in Ihrem Kanton?							
Kanton	Name der Institution	über 50%	21-50%	11-20%	6-10%	unter 5%	weiss nicht
BE	Mädchenhaus						
BE	Männer- und Väterhaus Zwüschehalt						
BE	Fortis, Trafficking.ch						
GL	Notunterkunft Netstal						
LU	Haus Hagar						
SG	Schlupfhuus						
TG	Heilsarmee Amriswil						
UR	Haus Magdalena						
VD	ASTREE						

Wie hoch ist der Anteil der Spenden bzw. Einnahmen durch Private am Gesamtertrag der Schutz- und Notunterkünfte (ohne Frauenhäuser) in Ihrem Kanton?							
Kanton	Name der Institution	über 50%	21-50%	11-20%	6-10%	unter 5%	weiss nicht
VS	Accueil Aurore						
VS	Point du Jour						
VS	Logement de secours						
ZG	Herberge für Frauen						
ZH	Schlupfhuus						
ZH	Mädchenhaus						
ZH	FIZ Makasi						
Total		2	1	3	1	3	7

Anmerkung: Nicht erwähnte Kantone haben keine Angabe zu den von ihnen erwähnten Not- und Schutzunterkünften gemacht.

2.2.3 Übergang Finanzierung Opferhilfe zu Sozialhilfe

Bei der Finanzierung von Aufenthalten in einer Schutz- oder Notunterkunft gibt es verschiedene Schnittstellen zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe. Diesem Thema und der unterschiedlichen Handhabung dieser Schnittstellen in den Kantonen widmet sich ein Grundlagenpapier der Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).²³ In der Erhebung wurden die kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen und die Frauenhäuser befragt, inwiefern der Übergang der Finanzierung von Opferhilfe zu Sozialhilfe Anlass zu Problemen bietet.

Es fällt auf, dass sowohl die kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen (96%) als auch die Frauenhäuser (92%) den Übergang der Finanzierung von Opferhilfe zu Sozialhilfe primär als teilweise oder als mehrheitlich von Problemen geprägt erachten. Bei den Frauenhäusern beschreibt nur Luzern den Übergang als problemlos.

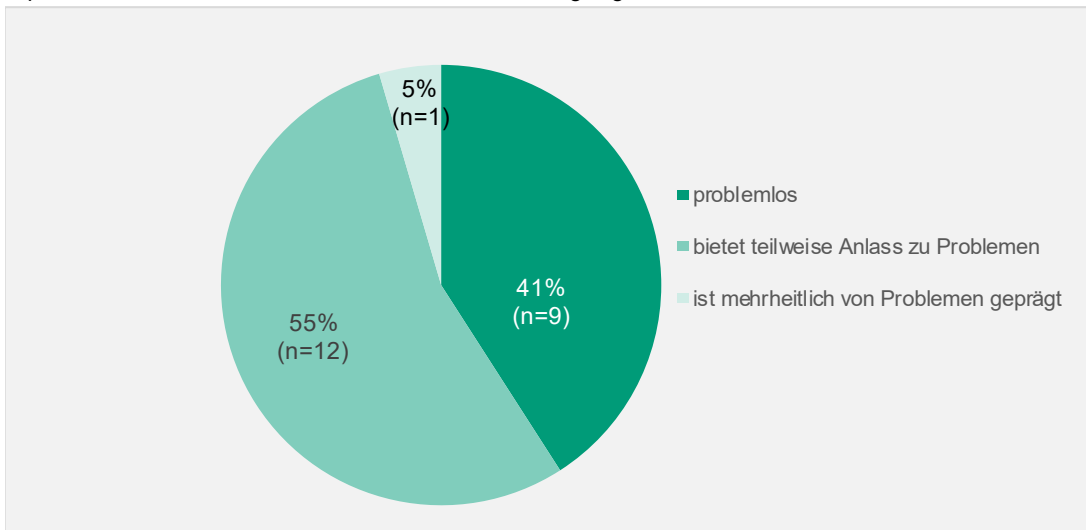
Als Themen, welche bei diesem Übergang von der Finanzierung durch die Opferhilfe zur Sozialhilfe zu Schwierigkeiten führen, werden die folgenden genannt:

- BS: Bei Opfern von Menschenhandel gestaltet sich der Übergang anspruchsvoll. Zahlreiche Akteure sind involviert und nicht immer ist klar, bei wem das Case Management liegt. Die Sozialhilfebehörde ist oftmals (genau wie vorab die Beratungsstelle Opferhilfe) mit den anspruchsvollen Fällen bei Menschenhandel gefordert.
- FR, GR, LU, SH, SZ, ZH: Gemeinden verweigern manchmal Kostenübernahmen via Sozialhilfe, sei dies wegen der damit verbundenen hohen Kosten oder wegen Unkenntnis über die Finanzierungszuständigkeit, auch wenn sie bspw. keine adäquate Anschlusslösung (z.B. zumutbare Notwohnung) bieten können.
- GE, VD: Lange Wartefrist bei der Sozialhilfe wegen Überlastung
- VD: Die Sozialhilfe wird jeweils an ein Haushaltsmitglied gezahlt, in der Regel an den Ehemann. Wenn er weggewiesen wird, ist er der Einzige, der Zugang zum Geld hat, und die Frau steht mittellos da. Manchmal muss das Frauenhaus deshalb Vorschüsse leisten, bis der Zahlungsmechanismus der Sozialhilfe an die neuen Gegebenheiten angepasst ist (separate Dossiers).
- TI: Ein Sozialhilfebezug kann zum Entzug der Aufenthaltsbewilligung führen.

²³ Vgl. Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2018).

Abbildung 12: Übergang der Finanzierung von Opferhilfe zu Sozialhilfe

Wie bewerten Sie den Übergang der Finanzierung der Aufenthalte in Notunterkünften von der Opferhilfe zur Sozialhilfe in Ihrem Kanton? Der Übergang ist...

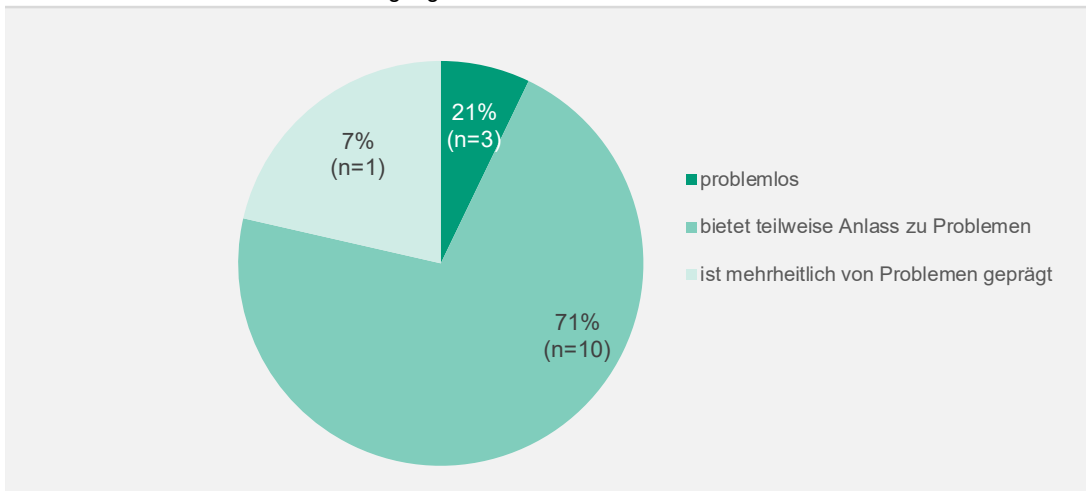


Quelle: Online-Befragung durch socialdesign

N= 22

Abbildung 13: Übergang der Finanzierung von Opferhilfe-Verbindungsstellen zu Sozialhilfe (Sicht Frauenhäuser)

Wie bewerten Sie den Übergang der Finanzierung der Aufenthalte in Notunterkünften von der Opferhilfe zur Sozialhilfe in Ihrem Kanton? Der Übergang ist...



Quelle: Online-Befragung durch socialdesign

N= 14

2.2.4 Opferhilfe-Tarife

Die subjektorientierte Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte erfolgt anhand von je Unterkunft oder je Kanton festgelegten Opferhilfe- und/oder Sozialhilfe-Tarifen pro Übernachtung. In der Befragung wurden die Opferhilfe-Tarife erhoben.

Tarife der Frauenhäuser

Zusammenfassend kann aus den Ergebnissen der Befragung der Frauenhäuser folgendes festgestellt werden:

- Die Tarife variieren sehr stark. Die innerkantonalen Tarife liegen deutlich tiefer als die Tarife für Personen aus anderen Kantonen, welche sich weder über einen Sockelbeitrag noch mit einer Defizitgarantie an den Bereitstellungskosten der Unterkünfte beteiligen. Eine Ausnahme bildet der Tarif des Frauenhauses SG, welcher innerkantonal CHF 4.80 höher liegt als für ausserkantonale Frauen. Das Frauenhaus AG/SO hat zudem inner- und ausserkantonale jeweils dieselben Tarife.
- Es ist Praxis, dass die Unterkünfte ausserkantonale Vollkosten verrechnen. Die ausserkantonalen Tarife liegen bei den Frauenhäusern zwischen CHF 330.- (Ostschweiz plus Zürich) und CHF 150.- (Wallis und Tessin).
- In mehreren Frauenhäusern gibt es eine Tarifabstufung zwischen Frauen und Kindern (Kanton Bern, lateinische Schweiz).
- Die innerkantonalen Tarife sind im Frauenhaus St. Gallen mit CHF 334.80 am höchsten, in den Frauenhäusern des Kantons Bern und im Casa Delle Donne TI am tiefsten (CHF 58 bzw. 50.-). Diese OH-Tarife innerhalb der Kantone hängen mit dem Anteil der objektorientierten Abgeltung durch die Kantone zusammen, aber auch mit der angebotenen Leistung (Präsenz vor Ort, telefonische Erreichbarkeit). So ist der objektorientierte Anteil der Finanzierung der Frauenhäuser durch den Kanton Bern vergleichsweise höher als bspw. im Kanton Zürich.

Tabelle 11: OH-Tarife pro Übernachtung, Frauenhäuser

OH-Tarife pro Übernachtung, Frauenhäuser						
Region	Name Frauenhaus und Kanton	Tarife für Personen aus dem Standort-Kanton		Tarife für Personen ausserhalb des Kantons		
		Kinder	Erwachsene	Kinder	Erwachsene	
Ostschweiz plus Zürich	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland	ZH	240, bis 1 J. 210	240	330, bis 1J. 300	330
	Frauenhaus Zürich Violetta	ZH	240, bis 1 J. 210	240	330, bis 1J. 300	330
	Frauenhaus Winterthur	ZH	240, bis 1 J. 210	240	330, bis 1J. 300	330
	Frauenhaus Graubünden	GR	170	170	330	330
	Frauenhaus St. Gallen	SG	334.80	334.80	330	330
Nordwestschweiz	Frauenhaus AG/SO	AG	147	310	147	310
	Frauenhaus Bern	BE	29	58	180	300
	Bern Thun	BE	29	58	180	300
	Frauenhaus und Bratungsstelle Region Biel	BE	29	58	180	300
	Frauenhaus beider Basel	BS			190	273
Zentral-schweiz	Frauenhaus Luzern	LU	210	210	280	280
Lateinische Schweiz	Solidarité femmes - centre LAVI	FR	60	125	180	250
	Unterschlupf	VS	45	90	75	150
	Centre d'accueil Malley-Prairie	VD	174	249	174 ²⁴	249
	Casa delle Donne	TI	35	50	75	150

²⁴ MalleyPrairie nimmt manchmal ausserkantonale Opfer auf. Dies ist aufgrund der hohen Belegung recht selten der Fall. Bei der Aufnahme eines ausserkantonalen Opfers ist der Tagespreis derselbe wie bei einem innerkantonalen Opfer.

Tarife der weiteren Schutz- und Notunterkünfte

Zusammenfassend kann aus den Ergebnissen der Befragung der kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen folgendes bezüglich der Tarife festgestellt werden:

- Für die weiteren Schutz- und Notunterkünfte wurden von den Befragten nur teilweise Tarife angegeben. Bei einzelnen Unterkünften wurden Tarife angegeben, welche keine OH-Tarife darstellen (z.B. Schlupfhuus SG), da diese nicht definiert sind²⁵.
- Aus der untenstehenden Tabelle wird ersichtlich, dass die OH-Tarife bei diesen Schutz- und Notunterkünften in der Regel nicht inner- und ausserkantonal abgestuft sind. Eine Ausnahme bildet das Schlupfhuus ZH für Kinder und Jugendliche.
- Die Bandbreite der OH-Tarife für Erwachsene liegt bei diesen weiteren Not- und Schutzunterkünften zwischen CHF 60.- (Maison Chappuis JU) und den Organisationen Schlupfhuus ZH und SG (CHF 300.- bis 600.-).
- Die unterschiedlichen Tarife widerspiegeln einerseits den unterschiedlichen Charakter der Not- und Schutzunterkünfte (z.B. Betreuungsintensität, Sicherheitsdispositiv, Erreichbarkeit) und stehen andererseits in einem Zusammenhang mit dem Anteil der objektorientierten Abgeltung am Gesamtertrag. Dies könnte z.B. den grossen Tarifunterschied bei den Schutzunterkünften für Opfer von Menschenhandel (FIZ Makasi innerkantonal CHF 320.- für Erwachsene, ASTREE VD CHF 198.-) erklären.

Tabelle 12: Tarife pro Übernachtung, weitere Unterkünfte

Tarife pro Übernachtung						
Grossregion	Name Institution und Kanton		Tarife für Personen aus Ihrem Kanton		Tarife für Personen ausserhalb des Kantons	
			Kinder	Erwachsene	Kinder	Erwachsene
Ostschweiz plus Zürich	Notunterkunft Netstal ²⁶	GL		17	0	17
	Schlupfhuus IVSE	SG	588	-	588	-
	Schlupfhuus anerkannte EJPD Aufenthalte	SG	486	-	486	-
	Heilsarmee	TG	35	65	35	65
	FIZ Makasi	ZH	395	320	395	320
	Mädchenhaus	ZH	375	375	375	375
	Schlupfhuus	ZH	350	512	445	512
Zentral-schweiz	Haus Hagar	LU	70	140		
	Herberge für Frauen	ZG	200	200	200	200
Lateinische Schweiz	Le Pertuis	GE	50	90		
	Coeur des Grottes	GE	42	84		
	Maison Chappuis	JU	30	60		
	Centre Orchidée	JU	30	71		
	Astree	VD		198		198
	Accueil Aurore	VS	45	90		90
	Point du Jour	VS	40	85		

²⁵ Die kantonale Opferhilfe-Verbindungsstelle des Kantons Bern gibt aus diesem Grund keine Tarife an für seine weiteren Not- und Schutzunterkünfte.

²⁶ Ein Zimmer in der Notunterkunft kostet pauschal CHF 500.00/ Monat.

2.2.5 Abgeltung von Vorhalteleistungen bzw. Bereitstellungskosten

Einer Not- und Schutzunterkunft entsteht ein gewisser Kostenaufwand unabhängig von der Belegung: Diese Unterkünfte eine gewisse Infrastruktur (Schlafzimmer, Gemeinschaftsräume, Küche, Beratungsräume) und Personal bereit, um in Krisenfällen stets notfallmässig eine neue Person aufnehmen oder telefonische Beratungen durchführen zu können.²⁷

Die Abgeltung dieser Vorhalteleistungen wird von der öffentlichen Hand unterschiedlich gehandhabt. Somit wird ist das aus den Vorhalteleistungen resultierende sog. Bereitstellungsrisiko unterschiedlich zwischen öffentlicher Hand und Trägerorganisation verteilt. Während einzelne Kantone einen hohen Sockelbeitrag leisten (z.B. Kanton Bern für Frauenhaus Bern²⁸) oder ein Globalbudget gewähren, welches einer guten Auslastung entspricht (bspw. Kantone SG und VD betreffend Frauenhäuser und Schlupfhuus SG, Kanton GL für die Notunterkunft Netstal) erwähnt beispielsweise der Kanton AG, dass ein Anteil an Infrastruktur- und Personalkosten in der Übernachtungstaxe/im Tagesansatz der Opferhilfe enthalten ist. Die grosse Mehrheit der Kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen gibt an, dass sie die Bereitstellungskosten der weiteren Not- und Schutzunterkünfte in der Regel nicht objektorientiert abgelteten (BS, SH, UR, ZG, ZH). Auch die Frauenhäuser geben mehrheitlich an, dass die Bereitstellungsrisiken von ihnen selber getragen werden.

2.2.6 Handlungsbedarf auf interkantonaler Ebene

Da es nicht in allen Kantonen Schutz- und Notunterkünfte für dieselben Zielgruppen und mit derselben Leistung gibt, besteht in allen Grossregionen ausser in der lateinischen Schweiz eine interkantonale Unterbringungspraxis. Die kantonalen Opferhilfe-Verbindungsstellen und die Frauenhäuser wurden daher in der Erhebung gefragt, ob aus ihrer Sicht ein Bedarf nach einer interkantonalen Regelung im Bereich der Finanzierung erforderlich ist. Dies bejahten jeweils eine Mehrheit der Kantone (SG/AR/AI, SH, ZH, SO, FR, JU, NE, TI) und der Frauenhäuser (11 von 14). Von den Anliegen, inwiefern dieser Handlungsbedarf besteht, wurden diese Punkte am häufigsten genannt:

- Angleichung der OH-Leistungen bzw. des administrativen Aufwandes bei ausserkantonalen Unterbringungen,
- Vermeiden von Rückplatzierungen während der Krisenintervention aus Kostengründen, z.B. über eine einheitlichere Tarifgestaltung,
- Angleichung von Finanzierungsmodellen (insb. bei den Frauenhäusern).

²⁷ Vgl. hierzu GDK (2018), S. 8/9. https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/spitalfinanzierung/EM_WiPrue_V4.0_20180301_def_d.pdf, S. 8/9.

²⁸ Der objektorientierte Beitrag liegt bei etwas über 50% des Gesamtertrages.

2.2.7 Zwischenfazit: Einschätzung zum Zusammenhang zwischen Finanzierungsform auf die Finanzierungssicherheit

Die Frage, welche Finanzierungsform welche Auswirkung hat, beschäftigt seit ein paar Jahren immer wieder Finanzgebende wie Leistungserbringende. Es bestehen in der Schweiz unterschiedliche Finanzierungsmodelle, wobei nur zwei Frauenhäuser, ganz oder zum allergrössten Teil über die öffentliche Hand finanziert sind.

Je grösser der Anteil der subjektorientierten Finanzierung desto grösseres Risiko

Grundsätzlich ist es so, dass je grösser der Anteil der subjektorientierten Beiträge am Gesamtertrag, desto fragiler ist die Finanzierungssicherheit: die Finanzierung der Organisation erfolgt ausschliesslich über die Belegung und über Beiträge von Dritten (in der Regel Spenden). Diese beiden Finanzierungskanäle lassen sich kaum steuern und geben den Organisationen keine Planungssicherheit. Das finanzielle Risiko liegt vollumfänglich bei der Not- und Schutzunterkunft. Die ausschliesslich subjektorientierte Abgeltung durch die öffentliche Hand kann eine Institution innerhalb von einem kurzen Zeitraum in finanzielle Schieflage bringen. Ein Beispiel: Kann die Schutzunterkunft über ein paar Monate weniger Personen aufnehmen (z.B. wegen kleiner Nachfrage), so sinkt in der Folge direkt der Gesamtertrag, woraufhin die Unterkunft Einsparungen tätigen muss. Da der grösste Budgetposten der Personalaufwand darstellt, wird in der Regel beim Personalaufwand gespart. Dies führt in der Praxis entweder dazu, dass sich die Aufnahmekapazität der Unterkunft reduziert, was die Einnahmen weiter reduziert, oder dazu, dass Leitungspersonen ehrenamtlich auch Beratungsarbeit oder Pikettendienst leisten und dass vermehrt Personal auf Abruf angestellt wird. Verschiedentlich wird auch die strategische Ebene operativ aktiv, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Auch eine Defizitgarantie kann der Unterkunft nur beschränkt Finanzierungssicherheit gewährleisten: vielfach ist das Defizit gegen oben fixiert auf einem nicht die Bereitstellungskosten deckenden Betrag.²⁹ Dadurch dass diese nur mit einer zeitlichen Verzögerung rückwirkend bezahlt wird, können damit tiefe Belegungszahlen während mehreren Monaten nicht zeitnah finanziell aufgefangen werden.

Je höher der Anteil der objektorientierten Finanzierung desto geringer der administrative Aufwand

Die maximale Finanzierungs- und Planungssicherheit erhalten Institutionen, welche einen hohen Sockelbeitrag erhalten. Hierzu gibt es das Beispiel: des Frauenhauses St. Gallen mit einem Finanzierungsgrad von 85%. Diese Unterkunft kann das ganze Jahr über mit demselben Personalschlüssel arbeiten, hat seine Bereitstellungskosten abgedeckt und einen tieferen Administrativaufwand, weil weniger Aufwand für Fundraising und für das Einholen von Kostengutsprachen bei der Sozialhilfe betrieben werden muss.

Diese Unterschiede und der hohe Anteil an subjektorientierter Finanzierung sind wohl historisch gewachsen, da die Frauenhäuser und die weiteren Not- und Schutzunterkünfte mehrheitlich Ende der 1970er und in den 1980er Jahren auf private Initiative hin gegründet und mit hoher intrinsischer Motivation von Vertreterinnen der Frauenbewegung über lange Zeit halb ehrenamtlich geführt wurden und teilweise noch werden. Die Finanzierung durch den Staat hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen: Seitens der Institutionen sind in den letzten Jahren die Aufwände gestiegen, unter anderem durch die Professionalisierung, zu welcher bei den Frauenhäusern auch der Leistungskatalog der SODK beigetragen hat.³⁰ Zudem hat sich die Schweiz durch die Ratifizierung der Istanbul-Konvention dazu verpflichtet, ein ausreichendes Angebot an Not- und Schutzunterkünften bereit zu stellen. Gleichzeitig hat die Komplexität der Fälle zugenommen. Einzelne Kantone und Unterkünfte haben aufgrund dieser Entwicklungen bereits gemeinsam die Finanzierungsstruktur weiterentwickelt, um den Unterkünften eine gute Planungssicherheit zu gewährleisten, damit diese sich stärker auf die Leistungserbringung und deren Qualität fokussieren können. In mehreren Kantonen sind gemäss Erhebung entsprechende Diskussionen am Laufen.

²⁹ Eine Ausnahme stellt gemäss Erhebung die Defizitgarantie des Kantons GR für das Frauenhaus dar, welche rund 35% des Gesamtertrags beträgt.

³⁰ Dazu gehören beispielsweise die telefonische Erreichbarkeit der Frauenhäuser, die Präsenz von Fachpersonal, die ständige Aufnahmebereitschaft oder die Beratung/Begleitung von Kindern.

Ermittlung von Bereitstellungskosten

Möchte die öffentliche Hand Bereitstellungsrisiken (mit-)tragen, so stellt sich die Frage, wie die entsprechenden Kosten der Vorhalteleistungen ermittelt werden können. Möglicherweise wäre der folgende Ansatz praktikabel: Da die bisherige Literatur für Frauenhäuser eine Auslastung von 75% als optimal erachtet (vgl. Kapitel 2.1.1.3), wären die restlichen 25% des Sachaufwandes den Vorhalteleistungen zuzuordnen. Beim Personalaufwand wären die zu erbringenden Leistungen zu berücksichtigen. Bei einem Frauenhaus könnte dies in Anlehnung an den Leistungskatalog der SODK z.B. wie folgt berechnet werden:

- Abdeckung von 24 Std. Präsenz vor Ort durch Fachfrauen bzw. in der Nacht durch geschulte Nachtfrauen, ohne zusätzliches Pikett.
- Minimalpensen für Betriebs- und Geschäftsleitung, welche Kernleistungen gemäss Leistungskatalog erbringen, wie Öffentlichkeitsarbeit/Vernetzung.
- Alle Löhne inkl. 13. Monatslohn und plus 20% Sozialleistungen (welche Arbeitgeberinnen bezahlen)

Opferhilfe-Tarife variieren stark

Die Opferhilfe-Tarife der Not- und Schutzunterkünfte variieren sehr stark und hängen mit der übrigen Finanzierung, insbesondere der objektorientierten Abgeltung durch die öffentliche Hand, sowie mit den Leistungen (Präsenz, telefonische Erreichbarkeit, Personalschlüssel) und dem Standort zusammen. Gegenüber dem Jahr 2013 wurden die ausserkantonalen Tarife der Frauenhäuser erhöht, im Kanton Zürich wurde auch der innerkantonale Tarif erhöht. Die ausserkantonalen Tarife der Frauenhäuser entsprechen den Vollkosten der Beherbergung und Betreuung. Es stellt sich die Frage, ob es für die Frauenhäuser aus finanziellen Gründen attraktiver ist, Frauen aus anderen Kantonen aufzunehmen. Gleichzeitig priorisieren die Standortkantone von Frauenhäusern aber genau wegen der Höhe dieser Tarife eine innerkantonale Unterbringung. Wie bereits im Zwischenfazit in Kapitel 2.1.6 erwähnt, führt dies zu Rückplatzierungen von Frauen, sobald eine innerkantonale Unterbringung möglich ist, was sich ungünstig auf den Stabilisierungs- und Beratungsprozess der Frauen auswirkt. Das Frauenhaus SG erwähnt gar ein Beispiel, in welchem es bei einer Frau mit Kindern aus dem Kanton ZH innerhalb von kurzer Zeit zu drei interkantonalen «Bewegungen» kam, weil eine ausserkantonale Platzierung aufgrund des Gefährdungsrisikos priorisiert wurde, aber aus finanziellen Gründen zwischendurch eine Rückplatzierung erforderlich wurde, die Anschlusslösung hingegen wieder im Kanton SG in Anspruch genommen werden konnte. Die Thematik der problematischen Rückplatzierungen wird auch von den Frauenhäusern als grössten interkantonalen Handlungsbedarf genannt.

3 Fazit

Gestützt auf die Ergebnisse der Erhebungen können die beiden zu beantwortenden Fragestellungen zusammenfassend wie folgt beantwortet werden:

Versorgungslage: Wie viele Plätze an Schutz- und Notunterkünften stehen in den Kantonen zur Verfügung und ist die Anzahl Plätze ausreichend? Wie sieht die Situation beim nachgelagerten System (Anschlusslösungen) aus?

In der Schweiz gibt es 43 Not- und Schutzunterkünfte mit mindestens 250 Zimmern und 454 Betten, davon sind 35 Schutzunterkünfte und 8 andere Notunterkünfte. Zu den 35 Schutzunterkünften zählen u.a. 18 Frauenhäuser und 5 Unterkünfte, welche auf Opfer von Menschenhandel spezialisiert sind.

Von den 18 Frauenhäusern befinden sich je drei in den Kantonen Bern und Zürich, zwei im Kanton Tessin sowie je eines in 10 weiteren Kantonen. Die Verteilung der Frauenhäuser auf die Grossregionen zeigt folgendes Bild: Es gibt in allen Kantonen der lateinischen Schweiz ein Frauenhaus, ausser im Kanton JU. In der Nordwestschweiz sind zwei Frauenhäuser gemäss Bezeichnung für jeweils zwei Kantone «zuständig» (AG/SO, BS/BL), damit gibt es ebenfalls in jedem Kanton ein Frauenhaus. In der Zentralschweiz gibt es hingegen nur im Kanton LU ein Frauenhaus. Von denjenigen Kantonen, in welchen es kein Frauenhaus gibt, haben sieben eine Vereinbarung mit einem Frauenhaus in einem anderen Kanton, und beteiligen sich mit einem Sockelbeitrag (AI, AR, NW, OW, TG, UR). Die Kantone GL, JU, SH, SZ und ZG haben keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus.³¹

Das **Angebot an Schutz- und Notunterkünften** entspricht ungefähr demjenigen aus dem Jahr 2013. Dieses wird tendenziell als eher **ausreichend bis angemessen** erachtet. Nur in den Kantonen BE, BL; GE und JU sind mehrere Akteure der Ansicht, dass die Versorgungslage ungenügend ist. Die Kennzahlen der Frauenhäuser zum Thema Angebot und Nachfrage zeichnen ein gegenüber der letzten Situationsanalyse (Daten 2013) sehr ähnliches Bild: Auslastung, Aufenthaltsdauer und der Anteil der Frauen, welche wegen Vollbelegung oder Kapazitätsengpässen wegen des Unterstützungsbedarfs der bereits untergebrachten Personen, weggewiesen wurden, sind in etwa gleich hoch. In 41% der Fälle konnten die Frauen in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden.

Ein Instrument der eingeführten Gewaltschutzgesetze ist die **polizeiliche Wegweisung der Tatperson** aus dem gemeinsamen Haushalt. Dessen beabsichtigte Wirkung ist, dass gewisse Opfer nicht in Schutzunterkünfte eintreten (müssen). Gleichzeitig wird in der Folge festgestellt, dass diejenigen Opfer, welche bei einer konsequenten Wegweisungspraxis in den Schutzunterkünften Schutz suchen, primär solche sind, welche Mehrfachproblematiken aufweisen bzw. als Hochrisikofälle einzustufen sind. Entsprechend nimmt der Unterstützungsaufwand in den Schutzunterkünften (v.a. Frauenhäusern) pro Fall tendenziell zu. Dies verändert das Profil der Frauenhäuser, auch hinsichtlich der Aufenthaltsdauer. Gleichzeitig erreicht die polizeiliche Wegweisung die angestrebte Wirkung nur, wenn diese Opfer, welche im gemeinsamen Haushalt verbleiben, auch tatsächlich in der Lage sind, das ambulante Angebot an Beratung und praktischer Hilfestellungen in Anspruch zu nehmen.

In denjenigen Grossregionen, in denen mehrere Kantone über kein Frauenhaus verfügen, sind **interkantonale Unterbringungen** üblich (Ostschweiz plus Zürich sowie Zentralschweiz). In der lateinischen Schweiz gibt es keine Praxis der interkantonalen Unterbringung. Bei den interkantonalen Unterbringungen wird von vielen Akteuren ein interkantonaler Handlungsbedarf geortet: so soll die interkantonale Unterbringung über den Abbau von administrativen und finanziellen Hürden erleichtert und die von vielen Kantonen aufgrund der hohen ausserkantonalen OH-Tarife vorgegebene Rückplatzierungspraxis (wenn im Wohnkanton ein Platz zur Verfügung steht) zugunsten einer lückenlosen Krisenintervention, Stabilisierung und Neuorientierung in einer Schutzunterkunft vermieden werden.

³¹ ZG hat keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus, weil ZG mit der Herberge für Frauen selber eine frauenhausähnliche Schutzunterkunft hat.

Gestützt auf die Erhebung kann generell ein **Bedarf nach neuen Angeboten im Sinne von Anschlusslösungen** (begleitetes Wohnen und Beratung) bejaht werden. Mehrere Frauenhäuser haben in den letzten Jahren darum eine eigene Anschlusslösung, ein Angebot an stationärer Nachsorge (Übergangswohnungen), entwickelt. Dies wegen der komplexeren Problemstellungen der Frauen und des dadurch erhöhten Unterstützungsbedarfes im Hinblick auf selbständiges Wohnen, aber auch wegen der Schwierigkeiten bei der Suche nach finanzierbaren Wohnungen (in gewissen Regionen). Auf diese Weise lässt sich der Aufwand der Frauenhäuser für die Unterstützung bei der Wohnungssuche von der Zeit der Krisenintervention auf die Phase in der Nachsorge verlagern. Damit ist auch die «Austrittsphase» aus dem Frauenhaus weniger beratungsaufwändig. Oftmals finanzieren die Frauenhäuser ihre Übergangswohnungen zu einem Grossteil über Spenden. Damit stellt sich bei den Sozialdiensten eine beraterische und finanzielle Entlastung ein.

Abschliessend stellt sich bei der Thematik «Angebot von Not- und Schutzunterkünften» die (auch von Frauenhäusern aufgeworfene) Frage: **Inwiefern schafft das Angebot auch eine Nachfrage? Oder: Inwiefern ist es notwendig, dass ein Angebot besteht, damit überhaupt eine Nachfrage entstehen kann?** Angenommen, dass in einer Region, in der es bisher keine Schutzunterkunft mit höheren Sicherheitsvorkehrungen und Kriseninterventionsangebot gibt, neu eine solche geschaffen wird und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit auch die Zielgruppe in dieser Region erreicht: Würde eventuell dieses Angebot «vor Ort» von neuen Erwachsenen oder Kinder und Jugendlichen in Anspruch genommen, welche aktuell nicht Schutz in einer Schutzunterkunft suchen? Ist aktuell von einer grossen **Dunkelziffer** von möglichen Personen, welche zur Zielgruppe der Schutzunterkünfte gehören, auszugehen? Eine weitere Frage hinsichtlich der Höhe der «Dunkelziffer» hängt zudem mit dem per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen revidierten **Ausländer- und Integrationsgesetz AIG** zusammen. Führen die Integrationskriterien des AIG, nach welchen ein grösserer Sozialhilfebezug ein Einbürgerungsverfahren gefährdet oder die Rückstufung des Niederlassungsstatus bzw. den Entzug des Aufenthaltstitels zur Folge hat, dazu, dass Opfer von häuslicher Gewalt aus Angst vor einem Sozialhilfebezug seltener die Hilfe von Schutzunterkünften in Anspruch nehmen?

Finanzierung: Wie sieht die Finanzierung der Schutz- und Notunterkünfte aktuell aus und ist deren Finanzierungssicherheit gewährleistet?

Die Finanzierung der Schutz- und Notunterkünfte gestaltet sich **höchst unterschiedlich**. Da die grosse Mehrheit von Vereinen oder Stiftungen getragen werden, variiert die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung von Unterkunft zu Unterkunft und von Kanton zu Kanton. Lediglich drei Unterkünfte³² werden primär über ein an einer guten Auslastung bemessenes Globalbudget bzw. Sockelbeitrag von der öffentlichen Hand mitfinanziert. Bei der Mehrheit der Schutzunterkünfte ist der subjektorientierte Anteil am Gesamtertrag relativ hoch, was einerseits mit einem administrativen Aufwand (Einholen von Kostengutsprachen, Abrechnung pro Fall, Fundraising) verbunden ist und wodurch das finanzielle Risiko primär von der Unterkunft getragen wird. Zudem ist die Finanzierungs- und Planungssicherheit der Unterkünfte kleiner, je grösser der Anteil der subjektorientierten Finanzierung ist. Um das Risiko der Auslastungsschwankungen aufzufangen, erhöhen die Unterkünfte, welche primär subjektorientiert finanziert werden, ihren Spendenanteil und/oder müssen den Personalaufwand flexibel gestalten (z.B. Personal auf Abruf, Freiwillige, unentgeltliche Pikettleistungen). Es stellt sich die Frage, inwiefern mit halbehrenamtlichem Personal die Professionalität der Krisenintervention gewährleistet und die Kriterien der Istanbul-Konvention an eine Schutzunterkunft erfüllt werden können.

Da Schutzunterkünfte den Charakter von Kriseninterventionsstellen vergleichbar mit Notfallaufnahmen von Spitälern haben, können diese aber die Belegung und Auslastung kaum steuern und erbringen grössere **Vorhalteleistungen**, um Personen bei Bedarf oft rund um die Uhr aufnehmen und professionell unterstützen zu können. In der Literatur zu den Frauenhäusern wird von einer optimalen Auslastung von 75% der Zimmer ausgegangen. Der Rest der Sachkosten (Infrastruktur, Sicherheit) sowie der Personalaufwand für die Abdeckung der Präsenz

³² Frauenhaus St. Gallen SG, MalleyPrairie VD, Schlupfhuus SG.

und die telefonische Erreichbarkeit ist Vorhalteleistungen zuzuordnen. Diese werden gemäss Erhebung in der Finanzierung durch die öffentliche Hand oft nicht explizit berücksichtigt.

In verschiedenen Kantonen wird derzeit gemäss Erhebung reflektiert und diskutiert, wie die **Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte künftig** gestaltet werden soll, um – gerade auch vor dem Hintergrund der Istanbul-Konvention – das Angebot sicherzustellen. Aus fachlicher Sicht wäre wohl eine optimale Finanzierungsstruktur diejenige, welche die Kernleistungen der Not- und Schutzunterkünfte objektorientiert durch die öffentliche Hand finanziert. So könnte die entsprechende Unterkunft ihre Personalressourcen primär für die direkte Krisenintervention (Beratung und Alltagsbegleitung) einsetzen. Denkbar ist, dass die Not- und Schutzunterkünfte zusätzlich einen kleinen Spendenanteil generieren, um etwas unabhängiger von der öffentlichen Hand neue, innovative Leistungen zeitnah und ausserhalb der Kernleistungen zu entwickeln. Ein innerhalb von vielen Kantonen zu klärendes Thema ist zudem der Übergang der Finanzierung durch die Opferhilfe zur Finanzierung durch die Sozialhilfe. Ist diese Finanzierung problembehaftet, so entstehen den Not- und Schutzunterkünften ungedeckte Kosten und/oder es gestaltet sich als schwierig, für die betroffenen Klientinnen und Klienten eine adäquate Anschlusslösung zu finden. Eine gute Grundlage dafür bietet das SKOS-SVK-OHG Grundlagenpapier zu den Schnittstellenbereichen der Opferhilfe und der Sozialhilfe, inklusive Anwendungshinweisen.³³

³³ Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2018).

4 Literaturverzeichnis

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (Hg.) (2015): *Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz*. Grundlagenbericht. Bern. Auf: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/d_2015.07.06_INFRAS_Schlussbericht_Frauenh%C3%A4user.pdf (05.04.2019)

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). *Leistungskatalog Frauenhäuser*. Verabschiedet am 19. Mai 2016 vom Vorstand SODK. Bern. Auf: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2016_05_19_SODK_Leistungskatalog_Frauenh%C3%A4user_d.pdf (05.04.2019)

Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (2018). *Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeitsprüfung: Ermittlung der effizienten Spitäler nach Art.49 Abs. 1 KVG*. Verabschiedet durch den Vorstand der GDK am 1. März 2018. Auf: https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/spitalfinanzierung/EM_WiPrue_V4.0_20180301_def_d.pdf (05.04.2019).

Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfe (SVK-OHG) und Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2018). *Opferhilfe und Sozialhilfe. Eine Gegenüberstellung der Leistungen mit Anwendungshinweisen für einzelne Schnittstellenbereiche*. Grundlagenpapier. Bern. Auf: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2018.09.18_Grundlagenpapier_SVK-OHG_SKOS_Opferhilfe_und_Sozialhilfe.pdf (05.04.2019)

Anhang: Umfrage-Teilnehmerinnen Frauenhäuser

Frauenhaus
Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel
Frauenhaus Bern
Frauenhaus Thun Oberland
Frauenhaus beider Basel
Solidarité femmes - centre LAVI
Frauenhaus Graubünden
Frauenhaus Luzern
Frauenhaus St. Gallen
Casa delle Donne
Centre d'accueil MalleyPrairie
Unterschlupf
Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland
Frauenhaus Zürich Violetta
Frauenhaus Winterthur