

Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz Grundlagenbericht

erstellt im Auftrag von
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG
Zürich, 19. November 2014

Susanne Stern, Judith Trageser, Bettina Rügge, Rolf Iten

Impressum

Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz
Grundlagenbericht

Zürich, 19. November 2014

INFRAS_Schlussbericht Frauenhäuser_d_def.docx

Projektleitung

Susanne Stern; INFRAS

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Judith Trageser, Bettina Rügge, Rolf Iten

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

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

Der Bericht kann folgendermassen zitiert werden:

SODK / EBG (Hg.): Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz. Grundlagenbericht. Bern 2015.

Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage und Ziel des Berichts	8
2. Methodisches Vorgehen	10
3. Ist-Situation	12
3.1. Rechtliche Grundlagen	13
3.2. Platz- und Leistungsangebot der Frauenhäuser in der Schweiz	19
3.3. Inanspruchnahme des Frauenhausangebots	26
3.3.1. Aufnahmen und Klientinnen	26
3.3.2. Aufenthaltsdauer und Belegung	30
3.3.3. Ab- und Weiterweisungen	32
3.4. Finanzierung und Tarife	38
3.5. Anschlusslösungen und weitere Schutzunterkünfte	42
3.5.1. Anschlusslösungen und Nachbetreuung	42
3.5.2. Weitere Angebote für gewaltbetroffene Frauen	43
3.5.3. Angebote für gewaltbetroffene Männer, Mädchen sowie Opfer von Menschenhandel	45
4. Bedarfssituation	48
4.1. Einflussfaktoren des Bedarfs	48
4.1.1. Das Ausmass von häuslicher Gewalt	49
4.1.2. Strukturelle Einflussfaktoren	50
4.1.3. Angebotsfaktoren	52
4.1.4. Sozioökonomische und -demografische Einflussfaktoren	53
4.1.5. Entwicklung des Bedarfs	53
4.2. Beurteilung der Bedarfssituation aus Sicht der Befragten	54
4.2.1. Platzangebot und Auslastung	54
4.2.2. Anschlusslösungen	58
4.2.3. Frauen mit besonderen Bedürfnissen	60
4.2.4. Leistungsangebot	62
4.2.5. Finanzierung	63
4.2.6. Beurteilung des weiteren Handlungsbedarfs	67
5. Politische Lösungsansätze und Vorschläge der Akteure	69
5.1. Lösungsansätze auf Bundesebene	69
5.2. Lösungsansätze auf interkantonaler Ebene	70
5.3. Vorschläge DAO, Frauenhäuser und weitere Akteure	71
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	73

6.1.	Folgerungen	73
6.2.	Handlungsfelder und Empfehlungen	77
	Anhang	81
A1	Überblick Interviews	81
A2	Leitfaden qualitative Interviews:	83
A3	Politische Vorstösse auf Bundesebene	85
	Literatur	87

Zusammenfassung

Ausgangslage und methodisches Vorgehen

Frauenhäuser sind Einrichtungen für Frauen und deren Kinder, die meist auf Grund einer akuten Gewaltsituation sofortigen Schutz, Unterkunft und Beratung benötigen (SODK 2012). In der Schweiz entstanden die ersten Frauenhäuser Ende der 1970er Jahre, aktuell sind es 18 Frauenhäuser. Auf Bundesebene gibt es zurzeit eine Reihe von politischen Vorstössen, die die Platzsituation und die Finanzierung der Frauenhäuser thematisieren. Vor diesem Hintergrund benötigen Bund und Kantone Handlungs- und Beurteilungsgrundlagen. Der vorliegende ExpertenInnen-Bericht von INFRAS liefert einen Überblick über die Ist- und Bedarfssituation in Frauenhäusern auf gesamtschweizerischer und regionaler Ebene. Er basiert in erster Linie auf einer Auswertung der Statistik der Frauenhäuser für das Jahr 2013 und qualitativen Interviews mit VertreterInnen von Frauenhäusern, Opferhilfeberatungsstellen, kantonalen Opferhilfebehörden sowie weiteren Behörden (Sozialämter, Polizei, Migration, Gleichstellung).

Ergebnisse

Insgesamt zeigt der vorliegende Bericht, dass es einen anhaltenden Bedarf für stationäre Plätze in Frauenhäusern gibt. Bezüglich der Versorgung mit Frauenhausplätzen gibt es in der Schweiz deutliche regionale Unterschiede und es gibt in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotenzial. Die AutorInnen der Studie orten Handlungsbedarf in erster Linie in den folgenden drei Bereichen:

1) Platz- und Leistungsangebot für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder

Heute stehen in den 18 Schweizer Frauenhäusern rund 128 Unterbringungszimmer und 299 Betten bereit. Die Auslastungsquote der Frauenhäuser lag 2013 durchschnittlich zwischen 70% und 90%. Bedingt durch die Funktion der Frauenhäuser als Notunterkunft kann die Auslastung stark schwankend sein. Dies führt dazu, dass immer wieder Frauen ab- oder weitergewiesen werden müssen. Im Jahr 2013 betreuten die Frauenhäuser in der Schweiz insgesamt 1'048 Fälle (davon mehr als zwei Drittel Frauen mit Kindern). Aufgrund von Vollbelegung konnten gemäss der Statistik der Frauenhäuser rund 600 Frauen kurzfristig nicht im Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden. Mehr als die Hälfte davon (300–350 Frauen) konnte auch nicht in einem anderen Frauenhaus platziert werden, obwohl sie den Aufnahmekriterien prinzipiell entsprachen. Teilweise müssen Frauen in Pensionen, Hotels oder Notunterkünften platziert werden, wo der Schutz der Frau und der Kinder nicht gewährleistet ist.

Eine wichtige Ursache des Platzmangels in Frauenhäusern ist die lange durchschnittliche Aufenthaltsdauer. Wenn genügend angemessene Anschlusslösungen zur Verfügung stünden –

bezahlbare Wohnungen und betreute Wohnformen für Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf – könnte sich die Aufenthaltsdauer verkürzen und es würden wieder mehr Kapazitäten für Frauen in akuten Not- und Bedrohungslagen bereitstehen. Die Frauenhäuser und weiteren involvierten Akteure (Polizei, Opferhilfeberatungsstellen) stellen zudem fest, dass Frauenhäuser mit immer komplexeren Fällen konfrontiert sind. Ins Frauenhaus gelangen v.a. Frauen mit wenigen Ressourcen, häufig mit Mehrfachproblematik (z. B. Sucht, Schulden, Probleme mit den Kindern) und häufig Migrantinnen. Für diese Frauen ist es besonders schwierig, eine angemessene Anschlusslösung zu finden.

2) Finanzierung der Frauenhäuser

Die Finanzierung der Frauenhäuser unterscheidet sich stark zwischen den Kantonen. In einigen Kantonen sind die Frauenhäuser grösstenteils über Subjektbeiträge (d.h. durch Opferhilfe, Sozialhilfe und Klientinnenbeiträge) finanziert, in anderen Kantonen wird ein grosser Anteil mittels Objektbeiträgen der öffentlichen Hand finanziert (Pauschalbeiträge, Defizitbeiträge oder Sockelbeiträge). Daneben machen Spendenbeiträge teilweise einen erheblichen Anteil an der Finanzierung aus. In der Tendenz stehen den Frauenhäusern zu wenige Ressourcen für die Leistungserbringung zur Verfügung. Der Betrieb der meisten Frauenhäuser kann oft nur sichergestellt werden, indem ein Teil der Kosten über Spenden finanziert wird. Auch gewisse Leistungen z.B. für mitbetroffene Kinder, können zum Teil nur durch Spenden bereitgestellt werden oder werden mangels finanzieller Ressourcen nicht erbracht. Die Subjektbeiträge wiederum sind meistens nicht kostendeckend, bzw. entsprechen nicht den effektiven Vollkosten eines Platzes.

Die Unterschiede bei der Finanzierung spiegeln sich auch im Leistungsangebot der Frauenhäuser. Grössere und finanziell über Sockelbeiträge besser abgesicherte Frauenhäuser bieten in der Tendenz ein breiteres Angebot (z.B. Betreuungsperson in der Nacht anwesend, 24h-Erreichbarkeit, psycho-soziale oder juristische Beratung, Kinderbetreuung) und einen höheren Sicherheitsstandard. Beträchtliche Unterschiede gibt es auch bezüglich der kantonalen und ausserkantonalen Übernachtungstarife der Frauenhäuser. Diese Unterschiede sind hauptsächlich auf die verschiedenen Finanzierungsmodelle und das unterschiedliche Leistungsangebot zurückzuführen.

3) Koordination und Statistik

Die Dachorganisation der Frauenhäuser (DAO) spielt eine wichtige Rolle für die Koordination und den Austausch der Frauenhäuser untereinander, für die Zusammenstellung der statistischen Daten zu den Frauenhäusern und viele weitere übergeordnete Aufgaben. Für Bund und Kantone wiederum ist es wichtig, auf Seiten der Frauenhäuser einen Ansprechpartner zu haben

und z.B. über statistische Daten mit angemessener Datenqualität zu verfügen. Derzeit verfügt die DAO nicht über genügend Ressourcen, um diese Leistungen professionell zu erbringen.

Empfehlungen

- Es sollte ein Rahmenkonzept erarbeitet werden, das die wichtigsten Eckwerte in Bezug auf die gesamtschweizerische Versorgung (Unterbringung, Betreuung und Beratung) von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern in Notsituationen definiert. Damit kann ein angemessener Versorgungsstandard für alle Opfer häuslicher Gewalt – unabhängig vom Wohnkanton – sichergestellt werden. Das Rahmenkonzept soll auch auf die Unterbringung, Betreuung und Beratung von Frauen mit besonderen Bedürfnissen wie auch von gewaltbetroffenen Männern, Mädchen und Opfer von Menschenhandel eingehen.
- Die Kantone sollen auf Basis der vorliegenden Ist- und Bedarfsanalyse regionale Bestandaufnahmen zu den vorhandenen Angeboten für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder (Frauenhäuser und weitere Schutzunterkünfte sowie Anschlusslösungen) erstellen. Anhand eines Vergleichs mit den für die gesamtschweizerische Ebene definierten Eckwerten oder Minimalstandards wird abgeleitet, ob und wie das regionale Angebot weiterentwickelt werden soll. Dabei soll der Bevölkerungsstruktur und speziellen regionalen Bedürfnislagen Rechnung getragen werden.
- Die Kosten und die Finanzierungsmodelle der Frauenhäuser sollten vertiefter untersucht und darauf aufbauend angemessene Finanzierungsmodelle entwickelt werden.
- Es sollte eine professionelle Geschäftsstelle der DAO geschaffen und die Finanzierung dieser Geschäftsstelle sichergestellt werden.

1. Ausgangslage und Ziel des Berichts

Frauenhäuser sind Einrichtungen für Frauen und deren Kinder, die meist auf Grund einer akuten Gewaltsituation sofortigen Schutz, Unterkunft und Beratung benötigen (SODK 2012). Die Bereitstellung und Finanzierung eines genügenden stationären Platzangebots in Frauenhäusern ist in der Schweiz seit den 90er Jahren in der politischen Diskussion. Der Dachverband der Schweizerischen Frauenhäuser (DAO) wies bei der Publikation ihrer jährlichen Statistik wiederholt darauf hin, dass mit dem bestehenden Platzangebot in den Frauenhäusern viele schutzsuchende Frauen und ihre Kinder ab- oder weitergewiesen werden müssen und die Finanzierung der bestehenden Institutionen nicht nachhaltig gesichert ist. Auf Bundesebene sind im selben Zeitraum eine Reihe von politischen Vorstössen zu verzeichnen, die die Platzsituation und die Finanzierung der Frauenhäuser thematisieren. Zudem hat der Bundesrat im September 2013 das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) unterzeichnet. Derzeit laufen unter Federführung des Bundesamts für Justiz (BJ) die Vorarbeiten zur Ratifikation dieser Konvention. Die Konvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine angemessene Anzahl von Schutzplätzen zur Verfügung zu stellen und zu diesem Zweck den konkreten Bedarf an stationären Plätzen innerstaatlich festzulegen.

Vor diesem Hintergrund benötigen Bund und Kantone Beurteilungs- und Handlungsgrundlagen zum Thema Bedarf und Platzangebot sowie Finanzierung der schweizerischen Frauenhäuser. Die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat dazu zusammen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS mit einer Ist- und Bedarfsanalyse zum stationären Platzangebot in Frauenhäusern (Versorgungslage gesamtschweizerisch und auf regionaler Ebene) und zu deren Finanzierungssituation beauftragt. Wichtigste Adressaten des Berichts sind die Kantone, in deren Kompetenz die Einrichtung und Finanzierung von Schutzplätzen liegt, der Bund sowie weitere interessierte Akteure.

Ziel des Auftrags ist ein unabhängiger ExpertInnen-Bericht als Beurteilungs- und Handlungsgrundlage für die weitere politische Diskussion. Nebst einer gesamtschweizerischen Beurteilung der Ist- und Bedarfssituation macht der Bericht auch Aussagen über die Versorgungslage auf grossregionaler Ebene. Dazu wurden die einzelnen Frauenhäuser bzw. ihre Standortkantone zu Grossregionen basierend auf den Opferhilfe-Regionen der SODK¹ zugewiesen. Aussagen auf kantonaler Ebene werden nicht gemacht. Der vorliegende Bericht liefert jedoch qualifizier-

¹ Die Mitglieder der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) sind in Regionalkonferenzen gruppiert. Diese Regionalkonferenzen bildeten die Grundlage für die Unterscheidung von vier Grossregionen (siehe dazu Kapitel 3.2.).

te Anhaltspunkte, anhand deren die Kantone anschliessend den Bedarf pro Kanton detaillierter bestimmen können.

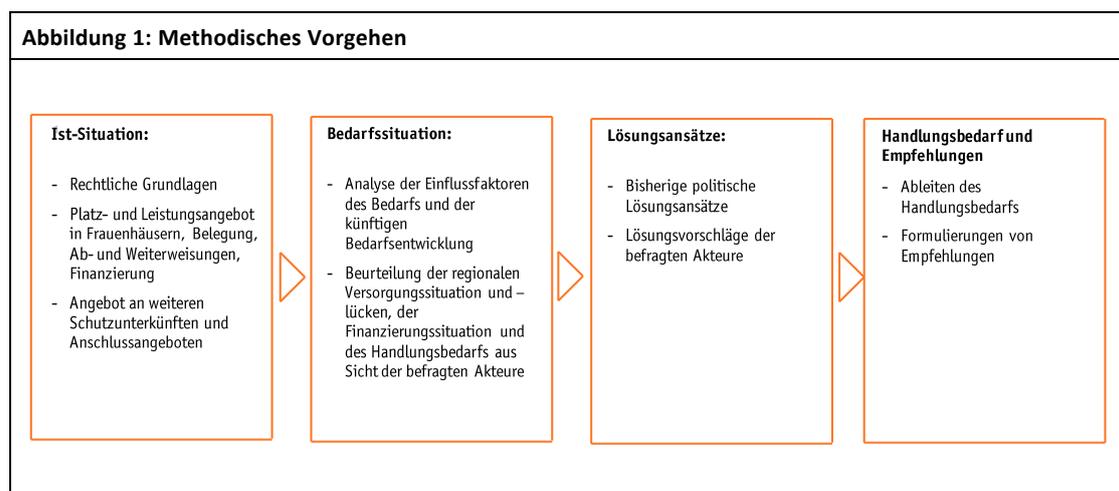
Der Fokus des vorliegenden Grundlagenberichts liegt ausschliesslich auf dem stationären Angebot der Frauenhäuser. Die ambulanten Beratungsangebote, welche Frauenhäuser häufig ebenfalls anbieten, sind nicht Gegenstand der Analyse. Auch alternative Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen oder Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Mädchen, Männer oder Opfer von Menschenhandel gehören nicht zum Untersuchungsgegenstand. Es wird hierzu lediglich ein kurzer Überblick der in der Schweiz existierenden Angebote gegeben.

2. Methodisches Vorgehen

Die Ist- und Bedarfsanalyse gliedert sich im Wesentlichen in vier Schritte:

- 1. Beschreibung der Ist-Situation:** In einem ersten Schritt werden die rechtlichen Grundlagen, das Platz- und Leistungsangebot, die Inanspruchnahme und die aktuelle Finanzierungssituation der Frauenhäuser beschrieben.
- 2. Beschreibung der Bedarfssituation:** In einem zweiten Schritt wird erörtert, von welchen Faktoren der Bedarf nach stationären Plätzen in Frauenhäusern abhängt und gezeigt, wie die verschiedenen Akteure die regionale Versorgung mit Frauenhausplätzen, die Finanzierungssituation und den weiteren Handlungsbedarf auf regionaler und überregionaler Ebene beurteilen.
- 3. Beschreibung der bisherigen und aktuell diskutierten Lösungsansätze:** In einem dritten Schritt werden die bisherigen Lösungsansätze und politischen Vorstösse zum Thema sowie aktuelle Lösungsvorschläge, wie sie von verschiedenen Akteuren vorgebracht werden, aufgezeigt.
- 4. Ableiten des Handlungsbedarfs und Formulierung von Empfehlungen:** Aus den Ergebnissen der drei ersten Arbeitsschritte wird abgeleitet, ob und falls ja welcher Handlungsbedarf in Bezug auf die Sicherstellung eines genügenden Platzangebots und die Finanzierung von Frauenhäusern besteht und daraus Empfehlungen zuhanden von Bund und Kantonen formuliert.

Abbildung 1 zeigt das methodische Vorgehen im Überblick:



Eigene Darstellung.

Für die Ist- und Bedarfsanalyse kam ein Mix von qualitativen und quantitativen Methoden zum Einsatz. Im Wesentlichen wurden drei Methoden angewendet:

- **Dokumenten- und Literaturanalysen**, v.a. zu den rechtlichen Grundlagen, den bisher vorgeschlagenen politischen Lösungsansätzen und zu den Einflussfaktoren des Bedarfs.
- **Qualitative Interviews mit verschiedenen Akteurguppen**: Insgesamt wurden neun Einzel- und zwei Gruppeninterviews mit VertreterInnen von Frauenhäusern und DAO sowie 13 Interviews mit Opferhilfeberatungsstellen, kantonalen Opferhilfebehörden und weiteren städtischen und kantonalen Behörden (Sozialämter, Polizei, Migration, Gleichstellung) aus allen Regionen geführt. Zudem wurden zwei ExpertInnen aus Deutschland und Österreich und ein Vertreter des Männerhauses Zwüschehalt befragt. Im Annex befinden sich ein Überblick über alle InterviewpartnerInnen und der Interviewleitfaden.
- **Die Auswertung der Statistik der Frauenhäuser 2013 (DAO-Quervergleich)**: Die DAO hat 2012 mit Unterstützung des EBG ein neues Erhebungsraster für den sogenannten „Quervergleich“ entwickelt. Es handelt sich dabei, um eine Datenerhebung zu den Leistungen, der Inanspruchnahme und der Finanzierung der Frauenhäuser. Das neue Erhebungsraster wurde 2013 zum ersten Mal von allen Frauenhäusern ausgefüllt. Im Rahmen des vorliegenden Mandats wurden die Daten der einzelnen Frauenhäuser zusammengeführt, mit Unterstützung der DAO plausibilisiert und anschliessend in Bezug auf die für die Ist-Analyse interessierenden Fragen deskriptiv-statistisch ausgewertet. Da es sich um eine erstmalige Erhebung mit dem neuen Raster handelt und viele Frauenhäuser ihre interne Datenerfassung und Software noch nicht dem neuen Raster anpassen konnten, sind die Daten z.T. unvollständig und konnten für einzelne Fragen nur beschränkt ausgewertet werden.

Aufgrund der nur für Teilaspekte verfügbaren quantitativen Daten hat die vorliegende Ist- und Bedarfsanalyse vornehmlich qualitativen Charakter

3. Ist-Situation

Die ersten Frauenhäuser in der Schweiz sind vor mehr als 30 Jahren gegründet worden. Laut Gloor und Meier (2014) ist die Einrichtung Frauenhaus fraglos diejenige Institution, die damals aus der neuen Frauenbewegung heraus den Anstoss zur öffentlichen Diskussion um Gewalt gegen Frauen und um Unterstützungsmöglichkeiten von Betroffenen geleistet hat. Gloor und Meier (2014) beschreiben die Funktion der Frauenhäuser wie folgt: „Das Frauenhaus stellt gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern in einer akuten Krisensituation eine sichere Unterkunft zur Verfügung, wo sie sich vorübergehend aufhalten können. Schutz und Sicherheit für die Betroffenen sind ein vorrangiges Ziel des stationären Angebots, weshalb die Adresse geheim ist und lediglich die Telefonnummer bekannt gemacht wird. Das Frauenhaus stellt Raum für eine erste Beruhigung, auch für die Kinder, zur Verfügung und ermöglicht es Betroffenen, sich in geschützter Umgebung zu orientieren, wie es für sie weiter gehen soll und kann, und welche Schritte sie planen wollen. Weiter bietet das Frauenhaus den Betroffenen professionelle Beratung an, in der sie ihre Erfahrungen benennen und ihre Situation überdenken können. Dazu zählen das Aufzeigen verschiedener Möglichkeiten, die Bestärkung und Unterstützung eigener Entscheidungen der Betroffenen sowie Informationen zu rechtlichen Schritten und nach Bedarf zu weiteren institutionellen Kontakten“.

Die Beschreibung der Ist-Situation der Frauenhäuser in der Schweiz gliedert sich nachfolgend in die folgenden Unterkapitel: Kapitel 3.1 gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Frauenhäuser auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene. Kapitel 3.2 beschreibt das Platz- und Leistungsangebot, Kapitel 3.3 die Inanspruchnahme und Kapitel 3.4 die Finanzierungssituation der Frauenhäuser. Zum Schluss geben wir in Kapitel 3.5 einen kurzen Überblick über alternative Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen wie auch über die in der Schweiz vorhandenen Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Männer, Mädchen oder Opfer von Menschenhandel.

Kapitel 3.2–3.4 basieren auf der von der DAO erhobenen Statistik der Frauenhäuser 2013. Es handelt sich um den ersten Durchlauf mit der neuen Statistik. Einige Frauenhäuser konnten mangels Ressourcen und noch nicht der neuen Statistik angepassten Softwareprogrammen nur unvollständige Daten liefern. Die verwendeten Daten wurden jedoch soweit möglich mit Unterstützung der DAO-Vorstandes ergänzt und plausibilisiert. Weiter wurden die statistischen Daten mit Informationen aus den Interviews fundiert.

3.1. Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Grundlagen auf nationaler Ebene

Frauenhäuser fallen in der Schweiz in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Das revidierte Opferhilfegesetz (OHG) vom 23. März 2007 ist die wichtigste Rechtsgrundlage auf Bundesebene zur Thematik der Notunterkünfte und der Finanzierung der Aufenthalte in Notunterkünften:

- Art. 14. Abs. 1 besagt „Die Beratungsstellen besorgen dem Opfer oder seinen Angehörigen bei Bedarf eine Notunterkunft.“
- Art. 13 (Soforthilfe und längerfristige Hilfe) ist die zentrale Grundlage für die Finanzierung von Frauenhausaufenthalten. Frauenhausaufenthalte werden zu einem grossen Teil (mehr als 90% der Fälle sind Opfer nach OHG) über diese Hilfen finanziert (siehe Kapitel 3.4):
 - Abs. 1 „Die Beratungsstellen leisten dem Opfer und seinen Angehörigen sofort Hilfe für die dringendsten Bedürfnisse, die als Folge der Straftat entstehen (Soforthilfe).“
 - Abs. 2 „Sie leisten dem Opfer und dessen Angehörigen soweit nötig zusätzliche Hilfe, bis sich der gesundheitliche Zustand der betroffenen Person stabilisiert hat und bis die übrigen Folgen der Straftat möglichst beseitigt oder ausgeglichen sind (längerfristige Hilfe).“

Das am 1.1. 1993 in Kraft getretene Opferhilfegesetz hatte grosse Auswirkungen auf die Frauenhäuser. Waren die Frauenhäuser in den Pionierzeiten die einzige Institution, die sich explizit dem Problem der Gewalt gegen Frauen angenommen hat, so ist mit den Jahren rund um dieses Angebot herum ein Netz von Institutionen entstanden, die konkrete Hilfe und Unterstützung für Gewaltopfer zur Verfügung stellen. Insbesondere die spezialisierten Opferhilfeberatungsstellen² nehmen heute – zusammen mit den Frauenhäusern – eine zentrale Stellung ein (Gloor und Meier 2014). Gemäss Gloor und Meier ist die Arbeit der Frauenhäuser heute auch stärker als früher in die Abläufe und Administration der in den Kantonen vorgesehenen Interventionsverfahren bei häuslicher Gewalt eingebunden.

Im grösseren Kontext des Themas häusliche Gewalt gibt es auf Bundesebene eine Reihe weiterer Gesetze und Gesetzesänderungen, die die Tätigkeit der Frauenhäuser beeinflussen. Die wichtigsten Änderungen sind nachfolgend in chronologischer Reihenfolge aufgeführt:

- Die zum 1. April 2004 umgesetzte **Officialisierung von Gewalt in Ehe und Partnerschaft**, welche bewirkt, dass wiederholte Tötlichkeiten, Drohung, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in Ehe und Partnerschaft von Amtes wegen, d.h. ohne Antrag, verfolgt werden.

² <http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/opferhilfe/wwwopferhilfe-schweizch/opferhilfe-beratungsstellen/>

- Die seit dem 1. Juli 2007 geltende neue **Gewaltschutznorm im Zivilgesetzbuch** (Art. 28b ZGB), die es Klagenden ermöglicht, Schutzmassnahmen (z.B. Kontaktverbot, Wegweisung) zu beantragen und Kantone dazu verpflichtet, ein Verfahren für eine sofortige Wegweisung der gefährdenden Person im Krisenfall zu bestimmen.
- Die neue Regelung im **Ausländergesetz** (AuG, Inkraftsetzung 1. Januar 2008), welche Ausländerinnen und Ausländern, deren Aufenthalt an eine bestehende Ehe- oder Familiengemeinschaft gebunden ist, bei einer Trennung vor Ablauf der 3-Jahresfrist ein individuelles Aufenthaltsrecht aus wichtigen persönlichen Gründen ermöglicht, namentlich wenn sie Opfer ehelicher Gewalt sind.
- Die **gesamtschweizerische Strafprozessordnung (StPO)**, welche seit dem 1. Januar 2011 die bis dahin geltenden 26 kantonalen Strafprozessordnungen ersetzt. Die strafprozessualen Rechte der Opfer, die bisher im Opferhilfegesetz (OHG) geregelt waren, sind nun abschliessend in der StPO geregelt (EBG 2013, S.11).

Von besonderer Relevanz für die Frauenhäuser ist die Möglichkeit der **polizeilichen Wegweisung**. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die gewaltausübende Person die gemeinsame Wohnung verlassen muss. Somit stehen den Betroffenen heute potenziell andere Möglichkeiten für Schutz und Sicherheit zur Verfügung als die Zuflucht ins Frauenhaus. Gemäss unseren Interviews führt dies dazu, dass Frauenhäuser vor allem noch mit sehr komplexen und schwierigen Fällen von häuslicher Gewalt zu tun haben. Dies wird auch im Bericht von Gloor und Meier (2014) bestätigt.

Interkantonale Empfehlungen

Um die einheitliche Umsetzung des Opferhilfegesetzes (OHG) in den Kantonen zu fördern, wurde von der SODK die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK - OHG) eingerichtet. Sie ist eine ständige fachtechnische Konferenz und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wie zwischen Bund und Kantonen und garantiert den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Entschädigungsstellen, den Opferhilfe-Beratungsstellen, dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD). Wichtigstes Instrument der SVK-OHG sind Empfehlungen an die Kantone, im Sinne von Mindeststandards für die Umsetzung des OHG. Die Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich. Die Empfehlungen der SVK-OHG beinhalten insbesondere folgende die Frauenhäuser betreffende Artikel:

- Empfehlung zur Anwendung des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) vom 21. Januar 2010: „Finanzielle Soforthilfe umfasst mindestens:
 - 21 Tage Notunterkunft,

- 21 Tage Überbrückungsgeld,
 - dringende Transport-, Reparatur- und Sicherungskosten,
 - (...)
 - Übersetzungskosten.“
- Empfehlung vom 14. Oktober 2010: „Sucht ein Opfer Schutz in einem ausserkantonalen Frauenhaus oder in einer ausserkantonalen Notunterkunft, soll grundsätzlich der Wohnsitzkanton für die Finanzierung des Frauenhausaufenthalts bzw. des Aufenthalts in einer Notunterkunft zuständig sein. Den Frauenhäusern/Notunterkünften wird deshalb empfohlen, die Gesuche um Übernahme der Kosten des Aufenthalts an die Opferhilfestellen im Wohnsitzkanton des jeweiligen Opfers zu richten. Es wird empfohlen, für die ausserkantonalen Aufenthalte den jeweils gültigen Tarif (i.d.R. Vollkostentarif) zu übernehmen.“

Rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene

Fünf Kantone verfügen über **Gesetze, die sich explizit auf Frauenhäuser beziehen** (AG, BL, BS, BE, NE). Die entsprechenden Gesetze (darunter eine Verordnung) sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

Tabelle 1: Rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene		
Kanton	Gesetz	Massnahme
AG	▪ Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsverordnung), vom 8. November 2006.	▪ Regelung der Leistungsübernahme bei kantonsexternen Frauenhausaufenthalten (§51, in Kraft seit 1.1.2007).
BL	▪ Gesetz über Beiträge an Frauenhäuser und ähnliche Institutionen (Frauenhausgesetz), Änderungen vom 11.11.2010.	▪ Finanzierungsbeteiligung Kanton an anerkannten Frauenhäusern in BL und BS (§1), Anerkennung eines Frauenhauses (§2, in Kraft seit 1.1.1989).
BS	▪ Gesetz über Beiträge an Frauenhäuser und ähnliche Institutionen (Frauenhausgesetz), Änderungen vom 11.11.2010.	▪ Finanzierungsbeteiligung Kanton an anerkannten Frauenhäusern in BL und BS (§1), Anerkennung eines Frauenhauses (§2, in Kraft seit 1.1.1989).
BE	▪ Sozialhilfegesetz (SHG), vom 11. Juni 2001.	▪ Bereitstellung von Frauenhäusern durch Kanton (Art. 71 Abs. 1 SHG, Fassung vom 1.2.2011).
NE	▪ Loi sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple), du 30 mars 2004.	▪ Soutien des structures offrant un accueil et un appui aux victimes de violence dans les relations de couple et veille à ce que l'offre disponible en matière de structure d'accueil d'urgence réponde aux besoins (Art. 3 LVCouple).

Eigene Darstellung.

In den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist die Finanzierungsbeteiligung des Kantons und die kantonale Anerkennung der Frauenhäuser in einem eigenständigen Gesetz geregelt. Der Kanton Bern legt im Sozialhilfegesetz fest, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die

erforderlichen Angebote zur sozialen Integration u.a. im Bereich der Frauenhäuser bereitstellt. Im Kanton Neuchâtel ist die Unterstützung von Schutzunterkünften für Opfer von Gewalt in Paarbeziehungen im Gesetz zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen erwähnt. Im Kanton Aargau ist die Leistungsübernahme bei kantonsexternen Frauenhausaufenthalten in einer Verordnung geregelt.

Für die Finanzierung der Frauenhausaufenthalte kann je nach finanziellen Ressourcen der Betroffenen neben der Opferhilfe auch die **Sozialhilfe**³ in Frage kommen. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone. Es gibt somit kein Bundesgesetz zur Sozialhilfe. Weil die Kantone für die Sozialhilfe zuständig sind, wird diese in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt, welche sich in der Regel an den von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS erarbeiteten „Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe“ orientieren. Die Gesetze unterscheiden sich stark voneinander, und zwar sowohl in der Ausgestaltung der Sozialhilfe als auch in der Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden. Einzelne Kantone haben die Sozialhilfe vollständig kantonalisiert, während andere eine umfassende Gemeindeautonomie kennen.

Seit dem Inkrafttreten des Art. 28b ZGB am 1. Juli 2007 verfügen zudem alle Kantone über gesetzliche Grundlagen zur häuslichen Gewalt⁴. Die entsprechenden Regelungen figurieren in den **kantonalen Polizeigesetzen oder in den eigens dafür erlassenen Gewaltschutzgesetzen oder Einführungsgesetzen zum Schweizer Zivilgesetzbuch**. Zudem werden die Weitergabe von Opfer- und Täterpersonendaten sowie Kinderschutzmassnahmen in einzelnen Kantonen separat, d.h. in eigens dafür erlassenen Gesetzen, behandelt. Während in allen Gesetzestexten die Möglichkeit der Wegweisung der Tatperson behandelt wird, ist beispielsweise die maximale Dauer des Rückkehrverbotes von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Während im Kanton Graubünden eine Tatperson maximal zehn Tage von zu Hause ferngehalten werden kann, ist dies im Kanton Zürich bis zu drei Monate möglich. Zudem wird die **Weitergabe der Opfer- und Täterdaten an Beratungs- oder Anlaufstellen** nicht einheitlich und teilweise (z.B. im Fall des Kantons Glarus) gar nicht geregelt. In einigen Kantonen erfolgt die Datenübermittlung von Amtes wegen und in anderen nur bei Einwilligung oder auf Wunsch der gefährdeten sowie der weggewiesenen Person. Letzteres ist insbesondere in Bezug auf den proaktiven Beratungsansatz⁵ problematisch, welcher auch nur in drei Kantonen gesetzlich verankert ist. Aus rechtlicher

³ Vgl. <http://skos.ch/skos-richtlinien/rechtsgrundlagen/kantonale-gesetze/>

⁴ Siehe auch die Zusammenstellung des EBG unter <http://www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/00094/index.html?lang=de>.

⁵ „Der proaktive Beratungsansatz umfasst die sofortige Kontaktaufnahme mit den von Gewalt betroffenen und den Gewalt ausübenden Personen, ohne dass diese selbst auf die Beratungsstellen zukommen müssen. Ziel dieses Ansatzes ist eine schnelle Information der Personen über die ihnen nach einem Polizeieinsatz zustehenden Rechte und Pflichten“ (EBG 2013, S. 8). „Die Kontaktaufnahme

Sicht darf die gefährdete oder weggewiesene Person nur dann ohne vorhergehende Zustimmung kontaktiert werden, wenn dafür die gesetzlichen Grundlagen bestehen. Hingegen ist in fast allen Kantonen die Meldung des Polizeieinsatzes an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) vorgesehen, wenn Kinder involviert sind.

Rechtliche Grundlagen auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene stellt das am 1. August 2014 in Kraft getretene Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CETS No. 210, Istanbul-Konvention) die wesentliche Norm dar. Sie stellt das umfassendste internationale Abkommen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt dar. Die Istanbul-Konvention wurde vom Bundesrat im September 2013 unterzeichnet, ist zum heutigen Zeitpunkt aber noch nicht ratifiziert.

Der Kern des Übereinkommens bildet eine national koordinierte Politik in den Bereichen Gewaltprävention, Opferschutz und Strafverfolgung. Erfasst werden alle Formen von Gewalt gegen Frauen (physische, psychische und sexuelle Gewalt, sexuelle Belästigung, Stalking, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung). Im Bereich der häuslichen Gewalt überlässt es der Europarat den Mitgliedstaaten das Übereinkommen auf alle Opfer auszuweiten, also auch Männer und Kinder (Art. 2). In Art. 23 „Schutzunterkünfte“ der Konvention ist festgelegt, dass die Vertragsparteien die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen treffen, um die Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften für Opfer - insbesondere Frauen und ihre Kinder - in ausreichender Zahl zu ermöglichen.

ohne vorhergehende Zustimmung der Opfer ist rechtlich insoweit zulässig, als dafür eindeutige gesetzliche Grundlagen bestehen“ (EBG 2013, S. 9).

Orientierungsgrösse des Europarats zur Anzahl Schutzunterkünfte

Im Abschlussbericht der Task-Force des Europarates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (EG-TFV (2008) 6) wird die rechtlich nicht verbindliche Orientierungsgrösse von einem Familienplatz (betroffene Person und ihre Kinder) in einer Schutzunterkunft pro 10'000 EinwohnerInnen genannt. Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CETS No. 210; Istanbul-Konvention) hält in den Erläuterungen zu Art. 23 fest, dass die Anzahl der Schutzunterkünfte sich nach dem tatsächlichen Bedarf richten soll.

Das Frauenrechtsnetzwerk WAVE (Women against Violence Europe) hat 2012 einen Bericht zu 45 europäischen Ländern verfasst, in dem die aktuell verfügbaren Schutzplätze in Frauenhäusern mit der Orientierungsgrösse von 1:10'000 EinwohnerInnen verglichen wird. Gemäss WAVE (2012) entspricht das Platzangebot einzig in Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen und Slowenien dieser Empfehlung. Auch die Schweiz liegt laut Bericht deutlich unter dieser Orientierungsgrösse. Gemäss WAVE (2012) würden in der Schweiz 774 Frauenhausbetten benötigt, um die Orientierungsgrösse von 1:10'000 zu erreichen. 2012 standen laut Bericht jedoch nur 247 Betten in Frauenhäusern zur Verfügung, was bedeutet das 527 Betten fehlen⁶.

Nach Informationen von ExpertInnen in Österreich und Deutschland wird der Wert von einem Familienplatz pro 10'000 EinwohnerInnen in beiden Ländern als Orientierungsgrösse verwendet. ExpertInnen sind sich aber einig, dass die Bedarfsplanung auf einer Bedarfsanalyse basieren soll, welche regionale Rahmenbedingungen (Prävalenzraten, rechtliche Grundlagen, alternative Schutzunterkünfte, ambulantes Unterstützungs- und Beratungsnetz etc.) und weitere Faktoren wie z.B. Anschlusslösungen berücksichtigt, d.h. dass der tatsächliche Bedarf von der genannten Orientierungsgrösse abweichen kann.

⁶ Eigentlich bezieht sich die Orientierungsgrösse auf die Anzahl Familienplätze – also die Anzahl Zimmer - und nicht auf die Anzahl Betten. Die Anzahl Zimmer ist geringer als die Anzahl Betten (siehe dazu Kapitel 3.2) – entsprechend wäre die Differenz zur Orientierungsgrösse noch höher als im WAVE-Bericht berechnet.

3.2. Platz- und Leistungsangebot der Frauenhäuser in der Schweiz

Die Frauenhäuser in der Schweiz verstehen sich als Kriseninterventionsbetriebe, welche von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen und deren Kindern eine Notunterkunft sowie Schutz und Beratung zukommen lassen. In der Schweiz gibt es insgesamt 18 Frauenhäuser in diesem Sinne. 14 dieser 18 Frauenhäuser sind Aktivmitglieder der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO)⁷. Die DAO ist als Verein organisiert und versteht sich als Fachverband, welcher die Interessen der Frauenhäuser gegen aussen vermittelt, den internen Austausch fördert und die Öffentlichkeit sensibilisiert. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bestehenden 18 Frauenhäuser in der Schweiz (Stand: Oktober 2014). Institutionen, welche nicht ausschliesslich auf Beherbergung und Beratung von von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen spezialisiert sind, werden nicht in dieser Tabelle aufgelistet. Mit Ausnahme des Centre d'accueil MalleyPrairie in Lausanne befinden sich alle Frauenhäuser an einer geheimen Adresse.

Tabelle 2: Überblick über die Frauenhäuser in der Schweiz			
Region	Kanton	Ort	Name
Ostschweiz plus Zürich	ZH	Zürich	Frauenhaus Zürich Violetta
	ZH	Winterthur	Frauenhaus Winterthur
	ZH	Uster	Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland
	SG	St. Gallen	Frauenhaus St. Gallen
	GR	Chur	Frauenhaus Graubünden
Nordwestschweiz	BE	Bern	Frauenhaus Bern
	BE	Biel/Bienne	Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel
	BE	Thun	Frauenhaus Thun – Berner Oberland
	AG, SO	Aarau	Frauenhaus Aargau/Solothurn
	BS, BL	Basel	Frauenhaus Basel
Zentral-schweiz	LU	Luzern	Frauenhaus Luzern
Lateinische Schweiz	FR	Fribourg	Frauenhaus Freiburg
	NE	La Chaux-de-Fonds	Frauenhaus Region Neuenburg
	VD	Lausanne	Centre d'accueil MalleyPrairie
	GE	Genf	Solidarité Femmes Genève
	VS	Brig	Unterschlupf für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder
	TI	Tenero	casa armònia
	TI	Lugano	Casa delle donne

Quellen: Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) 2014: www.frauenhaus-schweiz.ch; DAO-Statistik der Frauenhäuser 2013.

⁷ Folgende Frauenhäuser sind nicht Mitglieder der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtensteins DAO: Frauenhaus Luzern, Luzern; Centre d'accueil MalleyPrairie, Lausanne; Casa armònia, Tenero; Casa delle donne, Lugano.

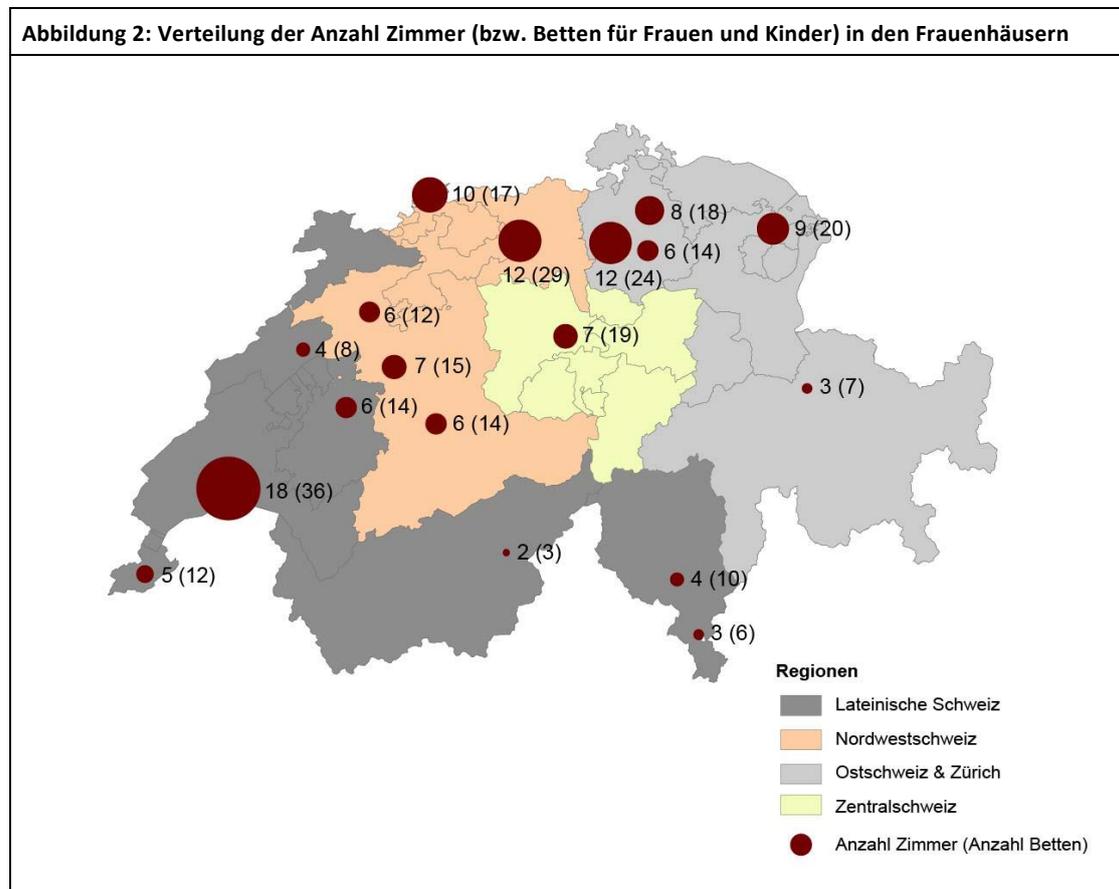
Für die Analysen im vorliegenden Bericht werden – basierend auf den Opferhilferegionen der SODK – vier Grossregionen unterschieden. Die Zuordnung der Kantone zu den Regionen ist jeweils in der Klammer aufgelistet:

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

Die einzelnen Frauenhäuser wurden entsprechend dem Kanton, in dem sie sich befinden, jeweils zu einer Region zugeordnet.

Platzangebot

In den 18 Frauenhäusern der Schweiz werden insgesamt 128 Unterbringungszimmer und 299 Betten (davon 21 Notbetten/mobile Betten) angeboten. Die folgende Karte zeigt die Verteilung des Platzangebotes (Anzahl Zimmer und Anzahl Betten für Frauen und Kinder) in der Schweiz:



Quelle: DAO-Statistik der Frauenhäuser 2013. Eigene Darstellung.

Einzugsgebiete und Kapazitäten der Frauenhäuser

Nicht jeder Kanton verfügt über ein eigenes Frauenhaus. Die Kantone Solothurn und Aargau sowie Basel-Land und Basel-Stadt haben jeweils ein gemeinsames Frauenhaus eingerichtet. Andere Kantone, die kein eigenes Frauenhaus haben, haben Leistungsvereinbarungen mit Frauenhäusern in anderen Kantonen abgeschlossen. Das Einzugsgebiet gewisser Frauenhäuser geht somit über die Kantonsgrenzen hinaus:

- Das Frauenhaus St. Gallen hat eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden abgeschlossen. Mit dem Kanton Appenzell Innerrhoden ist eine Leistungsvereinbarung in Erarbeitung.
- Das Frauenhaus in Winterthur übernimmt basierend auf einem Leistungsvertrag auch die Fälle aus dem Kanton Thurgau. Auch mit dem Kanton Schaffhausen⁸ existiert eine Vereinbarung und ein Leistungsvertrag ist in Erarbeitung.
- Das Frauenhaus in Luzern hat mit den anderen Kantonen der Zentralschweiz verschiedene Vereinbarungen getroffen. Mit den Kantonen Uri, Ob- und Nidwalden bestehen Vereinbarungen. Diese Kantone leisten einen Sockelbeitrag an das Frauenhaus Luzern, wodurch die Aufenthaltskosten für Frauen aus diesen Kantonen etwas reduziert werden. Mit dem Kanton Schwyz bestehen keine vertraglichen Vereinbarungen, weshalb für einen Aufenthalt die Vollkosten verrechnet werden.
- Der Kanton Zug leistet einen finanziellen Beitrag an das Beratungstelefon des Frauenhauses Luzern, aber nicht an das Frauenhaus. Für einen Aufenthalt werden ebenfalls die Vollkosten verrechnet.

Die Kantone Glarus und Jura stellen kein Angebot bereit und haben keine expliziten Vereinbarungen mit anderen Kantonen getroffen. Frauen aus dem Kanton Jura werden in der Regel in den Frauenhäusern in La Chaux-de-Fonds oder in Biel betreut.

In der folgenden Tabelle ist der Abdeckungsgrad (Anzahl Zimmer und Betten pro 10'000 EinwohnerInnen) auf Ebene Grossregionen und Kantone dargestellt. Gemäss DAO sollte die Anzahl der Unterbringungszimmer als massgebender Indikator betrachtet werden, da von Gewalt betroffene Frauen häufig mit ihren Kindern ins Frauenhaus kommen und damit als ein Fall ein ganzes Zimmer belegen. Für die Berechnung des regionalen Abdeckungsgrads wurden berücksichtigt, wenn ein oder mehrere Frauenhäuser in einem Kanton auch andere Kantone durch Leistungsvereinbarungen mit abdecken.

⁸ Im Kanton Schaffhausen existierte bis im Frühjahr 2013 ein Frauenhaus.

Tabelle 3: Abdeckungsgrad mit Frauenhauszimmern und -betten nach Region			
Kantone	Anzahl EinwohnerInnen	Unterbringungszimmer pro 10'000 EinwohnerInnen	Betten pro 10'000 EinwohnerInnen (exkl. Notbetten)
Ostschweiz plus Zürich	2.6 Mio (31%)	0.15	0.32
ZH, SH, TG	1'764'599	0.15	0.32
SG, AI, AR	561'168	0.16	0.36
GL	39'593	-	-
GR	194'959	0.15	0.36
Nordwestschweiz	2.4 Mio (29%)	0.17	0.37
BE	1'001'281	0.19	0.41
AG, SO	897'799	0.13	0.32
BS, BL	467'991	0.21	0.36
Zentralschweiz LU, NW, OW, SZ, UR, ZG	0.8 Mio (10%)	0.09	0.25
Lateinische Schweiz	2.4 Mio (30%)	0.17	0.37
JU	71'738	-	-
FR	297'622	0.20	0.47
NE	176'402	0.23	0.45
VD	749'373	0.24	0.48
GE	469'433	0.11	0.26
VS	327'011	0.06	0.09
TI	346'5389	0.09	0.17
Schweiz total	8.1 Mio	0.16	0.34

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

Schweizweit kamen 2013 auf 10'000 EinwohnerInnen 0.34 Betten bzw. 0.16 Zimmer in einem Frauenhaus. Damit liegt die Schweiz weit unter der rechtlich nicht verbindlichen Orientierungsgrösse des Europarates, die einen Familienplatz (d.h. 1 Zimmer) pro 10'000 EinwohnerInnen vorsieht. Der Europarat weist aber auch darauf hin, dass die Anzahl der Schutzunterkünfte sich nach dem tatsächlichen innerstaatlichen Bedarf richten soll (siehe Kapitel 3.1).

Wie die Übersicht weiter zeigt, stehen relativ zur Anzahl der EinwohnerInnen in der Zentralschweiz am wenigsten Plätze in Frauenhäusern zur Verfügung (0.09 Zimmer/0.25 Betten pro 10'000 EinwohnerInnen). Gemäss Interviews existieren hier aber noch weitere Unterbringungsmöglichkeiten für von Gewalt betroffene Frauen (z.B. Herberge für Frauen in ZG). Diese sind allerdings weniger spezialisiert. In den anderen drei Grossregionen ist die Situation ähnlich mit knapp 0.15–0.17 Zimmern und 0.32–0.37 Betten pro 10'000 EinwohnerInnen.

Innerhalb der Grossregionen zeigen sich auf kantonaler Ebene zum Teil grosse Unterschiede, insbesondere in der lateinischen Schweiz. Hier weisen die Kantone Genf, Wallis⁹ und Tessin

⁹ Nachträgliche Ergänzung Kanton Wallis vom 6. Juli 2015 : Im Kanton VS existieren zusätzlich zwei Angebote, die im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt wurden: «l'Accueil Aurore » à Sion und « Le Point du jour » in Martigny. Diese Angebote wurden zum Zeitpunkt der Berichtserstellung reorgani-

eine tiefe Abdeckung auf. Im Kanton Genf existieren laut den Interviews allerdings alternative Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen, davon eine Unterkunft, die auf häusliche Gewalt spezialisiert, aber nicht anonym ist, und eine Unterkunft, welche nicht nur, aber vor allem Fälle häuslicher Gewalt aufnimmt. Im Tessin und im Wallis ist das alternative Angebot hingegen kleiner und nicht auf häusliche Gewalt spezialisiert. Auch im Kantonsgebiet ZH/SH/TG sowie AG/SO und in GR liegt der Abdeckungsgrad unter dem schweizerischen Durchschnitt.

Leistungsangebot der Frauenhäuser

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über das Leistungsangebot der 18 Frauenhäuser, welches sich von Standort zu Standort unterscheidet. Das unterschiedliche Leistungsangebot ist unter anderem von den unterschiedlichen finanziellen Ressourcen abhängig. Insbesondere unterscheidet sich das Leistungsangebot in Bezug auf die Erreichbarkeit in der Nacht, ihren Status als anerkannte Opferberatungsstelle und das Beratungsangebot:

- Gemäss Bundesamt für Statistik (2012) treten polizeilich registrierte Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt besonders häufig zwischen 19 und 20 Uhr auf. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass ein Bedarf nach telefonischer Erreichbarkeit rund um die Uhr besteht. Aus den Interviews geht hervor, dass Frauen, welche sich erst seit kurzem in einem Frauenhaus aufhalten, sich mitten in einer Krisensituation befinden und noch nicht stabilisiert sind, oft auch nachts Beratungs- und Gesprächsbedarf haben. Deshalb ist das Leistungsangebot am Abend und in der Nacht ein wichtiges Leistungsangebot von Frauenhäusern: 13 Frauenhäuser (72%) sind rund um die Uhr für hilfesuchende Frauen telefonisch erreichbar. In diesen Frauenhäusern können Frauen auch nachts beraten werden. sieben Frauenhäuser (39%) bieten nachts Betreuung durch pikettdienstleistende Mitarbeiterinnen an. Bei zehn Frauenhäusern (55%) ist nachts eine Betreuungsperson vor Ort anwesend.
- Sechs Frauenhäuser (33%) sind gleichzeitig eine vom Kanton anerkannte Opferberatungsstelle (Aargau/Solothurn, Bern, Biel, Thun, Fribourg und Unterschupf VS). Dies bedeutet, dass die Erstabklärung, ob eine Frau den Opferstatus gemäss Opferhilfegesetz erfüllt, vom Frauenhaus übernommen wird und das Frauenhaus gewisse Leistungen im Rahmen der Soforthilfe selber sprechen kann. Weitere sieben Frauenhäuser (39%) führen auf eigene Rechnung ein Beratungsangebot.
- Im Hinblick auf das Beratungsangebot unterscheiden sich die Frauenhäuser ebenfalls. 13 Frauenhäuser (72%) bieten juristische Beratung an. Psycho-soziale Beratung wird in 16 Frauenhäusern (89%) angeboten. 14 Frauenhäuser (78%) bieten finanzielle Beratung an, da sich durch die Veränderung der Lebensumstände bei den Klientinnen nach dem Frauenhausauf-

siert. In beiden Angeboten werden gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder betreut («Point du jour»: 2 Zimmer mit 4 Betten; l'accueil Aurore: 3 Zimmer mit 6 Betten).

enthalt in manchen Fällen budgetrelevante Auswirkungen ergeben. 13 Frauenhäuser (72%) bieten migrationsspezifische Beratung an. 13 Frauenhäuser (72%) bieten Nachberatung ehemaliger Frauenhaus-Klientinnen an. 15 Frauenhäuser (83%) bieten Telefonberatungen, sieben Frauenhäuser (39%) Onlineberatungen an. Sieben Frauenhäuser geben darüber hinaus an, über weitere Angebote zu verfügen.

Tabelle 4: Leistungsangebot der Frauenhäuser													
Frauenhaus	24 h telefonische Erreichbarkeit	Betreuung Nacht Pikett	Betreuung Nacht vor Ort	Ambulante Beratungsstelle OHG-mandatiert	Ambulante Beratungsstelle nicht OHG-mandatiert	Juristische Beratung	Psycho-soziale Beratung	Finanzielle Beratung	Migrationsspezifische Beratung	Nachberatung	Telefonberatung für Drittpersonen	Onlineberatungen	Weitere Angebote
Ostschweiz plus Zürich													
Frauenhaus Zürich Violetta	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	-
Frauenhaus Winterthur	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus und Beratungsstelle Zürcher Oberland	x	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus St. Gallen	x	-	x	-	-	x	x	x	x	-	x	-	-
Frauenhaus Graubünden	x	x	x	-	x	x	x	x	x	x	x	x	-
Nordwestschweiz													
Frauenhaus Bern	-	-	x	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
Frauenhaus und Beratungsstelle Region Biel	-	x	-	x	-	x	x	-	x	x	x	-	-
Frauenhaus Thun – Berner Oberland	-	x	-	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
Frauenhaus Aargau/Solothurn	x	x	x	x	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Frauenhaus Basel	x	-	x	-	-	x	x	x	x	-	x	x	-
Zentralschweiz													
Frauenhaus Luzern	x	-	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x
Lateinische Schweiz													
Frauenhaus Freiburg	x	-	x	x	-	x	x	x	x	-	-	-	-
Frauenhaus Region Neuenburg	-	-	-	-	x	-	x	x	-	x	x	-	-
Centre d'accueil MalleyPrairie	x	-	x	-	x	-	x	x	-	x	x	-	x
Solidarité Femmes Genève	-	-	-	-	x	-	x	-	-	x	x	-	x
Unterschlupf für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder	x	x	-	x	-	x	x	x	x	x	x	-	-
casa armònia	x	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	x
Casa delle donne	x	x	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-

Quelle: DAO-Statistik 2013. Ein „x“ weist auf das Vorhandensein eines Angebots im betreffenden Frauenhaus hin.

3.3. Inanspruchnahme des Frauenhausangebots

3.3.1. Aufnahmen und Klientinnen

Anzahl Fälle (Aufnahmen)

Die Frauenhäuser in der Schweiz betreuten im Jahr 2013 insgesamt 1'048 Fälle. Jede im entsprechenden Kalenderjahr neu aufgenommene Frau gilt als ein Fall. In den einzelnen Fällen sind auch zugehörige Kinder enthalten. Bei 63% der Fälle handelt es sich um Frauen mit Kindern¹⁰. Nach Grossregion variiert die Anzahl der Fälle ungefähr in Relation zur Zahl der EinwohnerInnen, d.h. in den Regionen wurden in etwa gleich viele Fälle pro EinwohnerInnen in der Region in einem Frauenhaus aufgenommen (vgl. folgende Tabelle). Lediglich in der Zentralschweiz wurden relativ etwas weniger Fälle aufgenommen.

Tabelle 5: Fälle pro Region (2013)		
Frauenhaus-Region	Anzahl Fälle im Jahr 2013	Fälle pro 10'000 Einwohnerinnen
Ostschweiz plus Zürich	322	1.3
ZH, SH, TG	221	1.25
SG, AI, AR	83	1.48
GR	18*	0.92
Nordwestschweiz	321	1.4
BE	159	1.59
AG, SO	86	0.96
BS, BL	76	1.62
Zentralschweiz LU, NW, OW, SZ, UR, ZG	83	1.1
Lateinische Schweiz	322	1.3
FR	60	2.02
NE	12	0.68
VD	197	2.63
GE	14	0.30
VS	9	0.28
TI	30	0.87
Gesamtschweiz	1'048	1.3

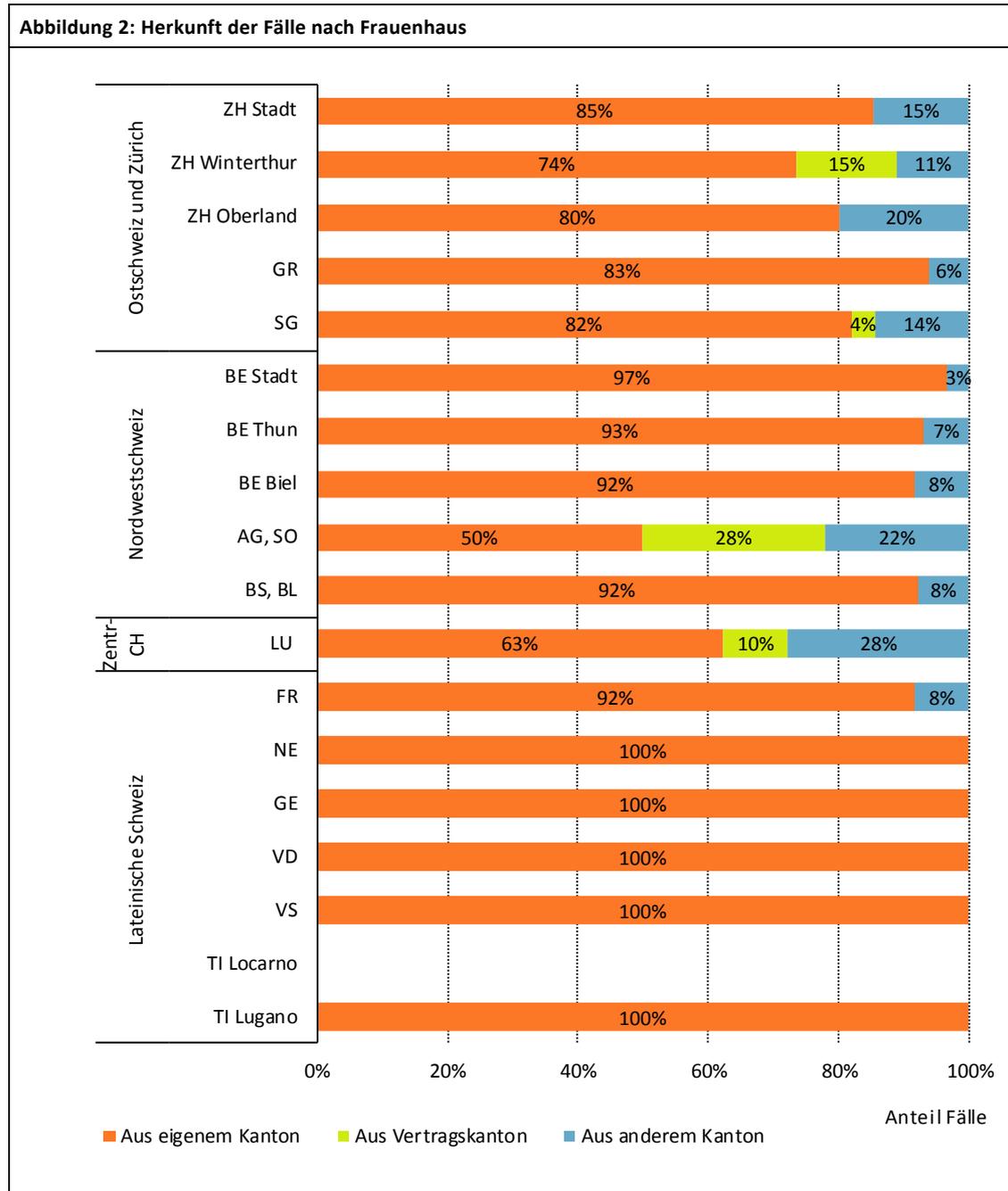
Quelle: DAO-Statistik 2013; *Das Frauenhaus im Kanton Graubünden war während vier Monaten geschlossen. Dadurch erklärt sich die tiefe Anzahl Fälle in diesem Frauenhaus.

Innerhalb der Grossregionen variiert die Anzahl der Fälle bezogen auf die EinwohnerInnenzahl zum Teil sehr stark. Die Zahl widerspiegelt in etwa den Abdeckungsgrad bzw. die Kapazitäten der Frauenhäuser in der Region (vgl. Tabelle 2). Kantone mit überdurchschnittlich hohen Kapa-

¹⁰ In dieser Berechnung ist das Frauenhaus in VD und ein Frauenhaus im TI nicht berücksichtigt, da deren Daten unvollständig waren.

zitäten (SG, BE, BS/BL, FR und VD) nehmen auch überdurchschnittlich viele Fälle auf. Eine Ausnahme bildet Neuenburg (bzw. La Chaux-de-Fonds mit relativ wenig Fällen). Auf die Region bezogen, gleichen sich die Unterschiede wieder aus.

Wenn das Frauenhaus im (Vertrags-)Kanton belegt ist oder eine grössere geografische Distanz zum Täter nötig ist, kommt es vor, dass Fälle in anderen Kantonen platziert werden. Die folgende Abbildung führt die Fälle nach ihrem Herkunftskanton auf. Es zeigt sich deutlich, dass insbesondere in den Regionen Nordwestschweiz und Ostschweiz plus Zürich häufig Fälle von anderen Kantonen aufgenommen werden. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass viele Ostschweizer Kantone (AI, AR, TG, SH) Leistungsvereinbarungen mit ausserkantonalen Frauenhäusern abgeschlossen haben. In der Zentralschweiz existiert nur das Frauenhaus in Luzern, was den hohen Anteil an Fällen aus anderen Kantonen erklärt. Auch hier bestehen Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen UR, OW und NW. In der lateinischen Schweiz werden auffallend wenige Fälle aus anderen Kantonen aufgenommen. Einzig Fribourg hat im Jahr 2013 einige Fälle aufgenommen.



Quelle: DAO-Statistik 2013. TI Locarno (casa armònia): Keine Angabe.

Merkmale der Klientinnen

Bei den Klientinnen der Frauenhäuser in der Schweiz handelt es sich bei der grossen Mehrheit um OHG-Fälle, d.h. Frauen, welche gemäss Opferhilfegesetz Opfer einer Straftat wurden. Der Anteil der OHG-Fälle lag im Jahr 2013 bei fast allen Frauenhäusern bei über 90%, bei sieben Frauenhäusern bei 100%. Zwei Frauenhäuser hatten unter 90% Opferhilfefälle (Winterthur: 83%, Graubünden: 89%).

Rund ein Viertel (23%) der Frauen, die 2013 in ein Frauenhaus der Schweiz kamen, waren bereits einmal oder mehrmals in einem Frauenhaus; die meisten davon einmal. Der Anteil der Frauen, die sich nicht zum ersten Mal in einem Frauenhaus aufgehalten haben, variiert zwischen 11% und 47% bei den Frauenhäusern.

Bei der Mehrheit (63%) der Frauen in den Frauenhäusern im Jahr 2013 handelt es sich um Ausländerinnen. In der folgenden Tabelle ist dargestellt, in welcher Beziehung die Frauen, welche 2013 in ein Frauenhaus gelangten, zur Tatperson standen. In 19% der Fälle (122 Frauen) waren sowohl Opfer als auch Tatperson schweizerische Staatsangehörige. In 14% (93 Frauen) war das Opfer Schweizerin, die Tatperson Ausländer. In 19% der Fälle (125 Frauen) war das Opfer ausländische Staatsangehörige und die Tatperson Schweizer. In 44% der Fälle (287 Frauen) waren sowohl Opfer als auch Tatperson ausländische Staatsangehörige.

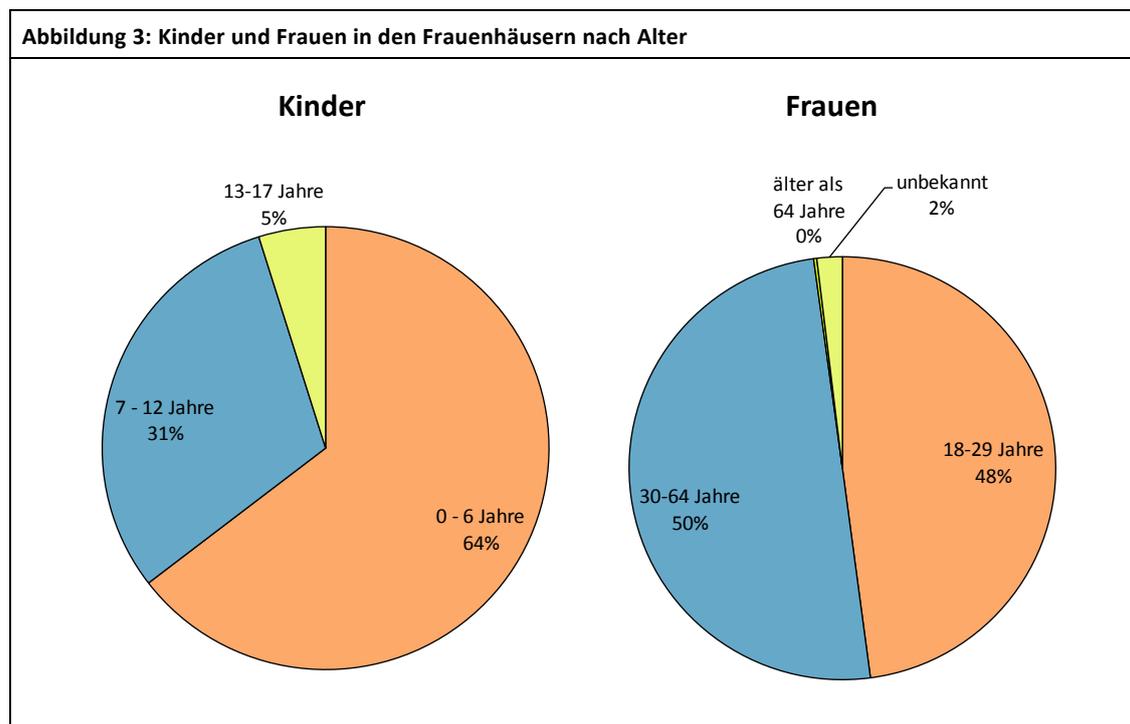
Opfer	Täter/in	Anzahl	%
CH	CH	122	19
CH	Ausland	93	14
Ausland	CH	125	19
Ausland	Ausland	287	44
unbekannt	unbekannt	25	4

Quelle: DAO-Statistik 2013. Keine Daten: Neuchâtel, St. Gallen, Waadt und Tessin.

Ein Vergleich mit der Statistik zu den polizeilich registrierten Fällen häuslicher Gewalt zeigt, dass ausländische Frauen im Hinblick auf das Vorkommen häuslicher Gewalt in den Frauenhäusern übervertreten sind¹¹. Dies könnte mit der höheren Prekarität dieser Fälle zusammenhängen. Aus den Interviews geht hervor, dass viele Schweizerinnen über ein gutes Beziehungsnetz verfügen und im Falle von häuslicher Gewalt seltener gezwungen sind, in ein Frauenhaus einzutreten.

¹¹ Gemäss Angaben des BFS hatten 2011 unter den von polizeilich registrierter häuslicher Gewalt Geschädigten 54% schweizerische Staatszugehörigkeit, 41% waren Ausländer mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, 1% gehörten dem Asylbereich an und 3% den übrigen Ausländerkategorien. Bei 1% fehlten die Angaben zum Aufenthaltsstatus (BFS 2012). Im Vergleich dazu waren 63% der Frauen in den Frauenhäusern ausländische Staatsangehörige.

Die Altersstruktur der Frauen und Kinder, welche sich im Jahr 2013 in einem Frauenhaus aufgehalten haben, ist gemischt. Bei den Kindern wurden vor allem Kinder zwischen 0–6 Jahren in den Frauenhäusern untergebracht. Bei Kindern im Schulalter ist eine Unterbringung generell schwieriger, weil sie nicht aus der Schule herausgenommen werden können. Zudem fällt auf, dass ein hoher Anteil an jungen Frauen zwischen 18 und 29 Jahren einen Aufenthalt im Frauenhaus hatte.



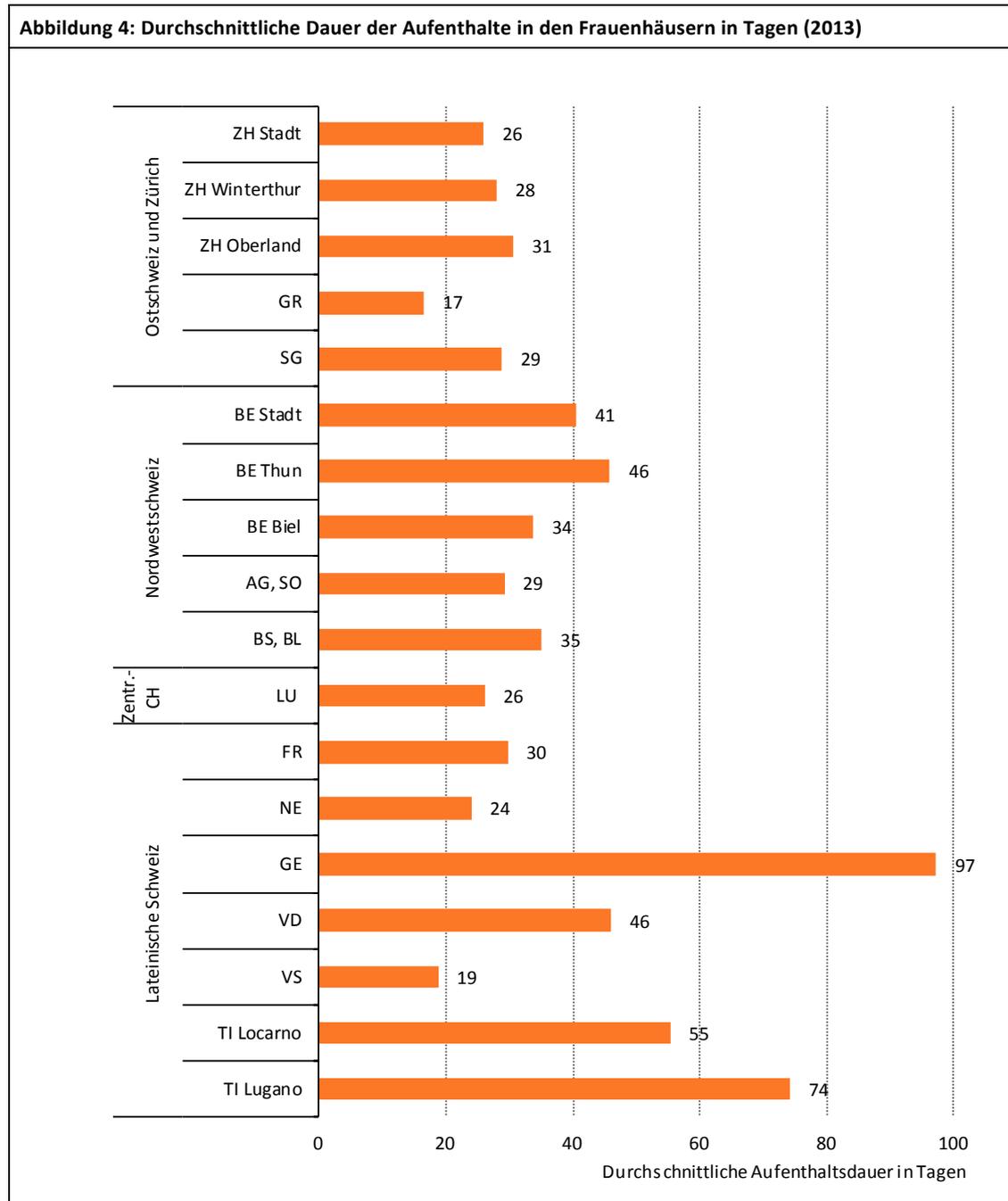
Quelle: DAO-Statistik 2013; nicht berücksichtigt sind die Frauenhäuser NE, TI Locarno und VD aufgrund von unvollständigen Daten.

3.3.2. Aufenthaltsdauer und Belegung

Aufenthaltsdauer

Die Dauer der Aufenthalte in den Frauenhäusern variiert sehr stark (vgl. folgende Abbildung). Ausser in den Frauenhäusern Graubünden und Wallis bleiben die Frauen im Durchschnitt länger als 21 Tage im Frauenhaus, d.h. länger als die gemäss Empfehlung der SVK-OHG mindestens finanzierte Aufenthaltsdauer (vgl. Kapitel 3.1). In Genf und im Tessin ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer überdurchschnittlich hoch. In beiden Kantonen gilt eine relativ lange maximale Aufenthaltsdauer von sechs Monaten. Aus den Interviews geht zudem hervor, dass z.B. in Genf die Frauen nach dem Aufenthalt im Frauenhaus, aufgrund des Wohnungsmarktes grosse Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden. Zudem existiert in Genf seit einem Jahr eine

neue Einrichtung, welche auf die Krisenintervention und kurze Aufenthaltsdauer (maximal drei Wochen) spezialisiert ist.



Quelle: DAO-Statistik 2013.

Auslastung

Die Auslastung der Zimmer in den Frauenhäusern für das Jahr 2013 ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Die meisten Frauenhäuser weisen eine Auslastungsquote (Anteil Nächte im Jahr, in denen das Zimmer belegt ist) zwischen 70% und 90% aus (vier Frauenhäuser zwischen 70% und 80%; vier Frauenhäuser zwischen 80% und 90%). Bei zwei Frauenhäusern beträgt die Auslastung sogar über 90%. Bei weiteren zwei Frauenhäusern waren die Zimmer zu unter 50% ausgelastet, wobei die Gründe hierfür bei den Frauenhäusern nicht eruiert werden konnten. Es ist möglich, dass dies auf besondere Umstände zurück zu führen ist, wie z.B. im Frauenhaus Graubünden, welches während 4 Monaten geschlossen war.

Aus den Interviews geht hervor, dass die Auslastung der Zimmer- und Bettenkapazitäten kein besonders aussagekräftiger Auslastungsindikator ist. Erstens schwankt die Auslastung sehr stark. Teilweise müssen Frauenhäuser in gewissen Perioden Frauen aufgrund von Vollbelegung abweisen, während sie in anderen Perioden über freie Zimmer und Betten verfügen. Dies ist insbesondere bei kleinen Frauenhäusern der Fall. Zweitens wurde in den Interviews vielfach darauf hingewiesen, dass die Frauenhäuser häufig nicht nur mit ihren Zimmer- und Bettenkapazitäten an Grenzen stossen, sondern mit ihren Personalkapazitäten. Teilweise verfügen die Frauenhäuser somit über freie Infrastrukturkapazitäten, können aber mit dem vorhandenen Personal, den Frauen und Kindern keine angemessene Betreuung bieten. Als optimale Auslastungsquote nannte der DAO-Vorstand eine Auslastung von 75%. Im Bericht von BASS (2004) werden Richtquoten für eine gute Auslastung von 67% für kleine Häuser und 89% für grosse Häuser genannt.

Des Weiteren geht aus den Interviews hervor, dass die Auslastung in den Frauenhäusern auch vom Angebot an alternativen Einrichtungen und vom Wohnungsmarkt abhängen: Je schlechter der Wohnungsmarkt und das Angebot von alternativen Einrichtungen, desto schwieriger finden Frauen (mit Kindern), welche keinen Schutz des Frauenhauses mehr benötigen, eine angemessene Anschlusslösung. Sie bleiben daher länger im Frauenhaus und die Auslastung ist entsprechend höher.

3.3.3. Ab- und Weiterweisungen

Von den 18 Frauenhäusern in der Schweiz erhebt eine Institution keine Daten zu den Ab- und Weiterweisungen¹². Die anderen 17 Frauenhäuser erheben dazu Daten, wobei sie dies sehr unterschiedlich handhaben. Aus den Interviews geht hervor, dass in manchen Frauenhäusern jeder Anruf, der nicht zu einer Aufnahme führt, als „Abweisung“ gezählt wird. Mehrfachnennungen sind ebenfalls nicht ausgeschlossen, da teilweise dieselben Frauen sich mehrmals tele-

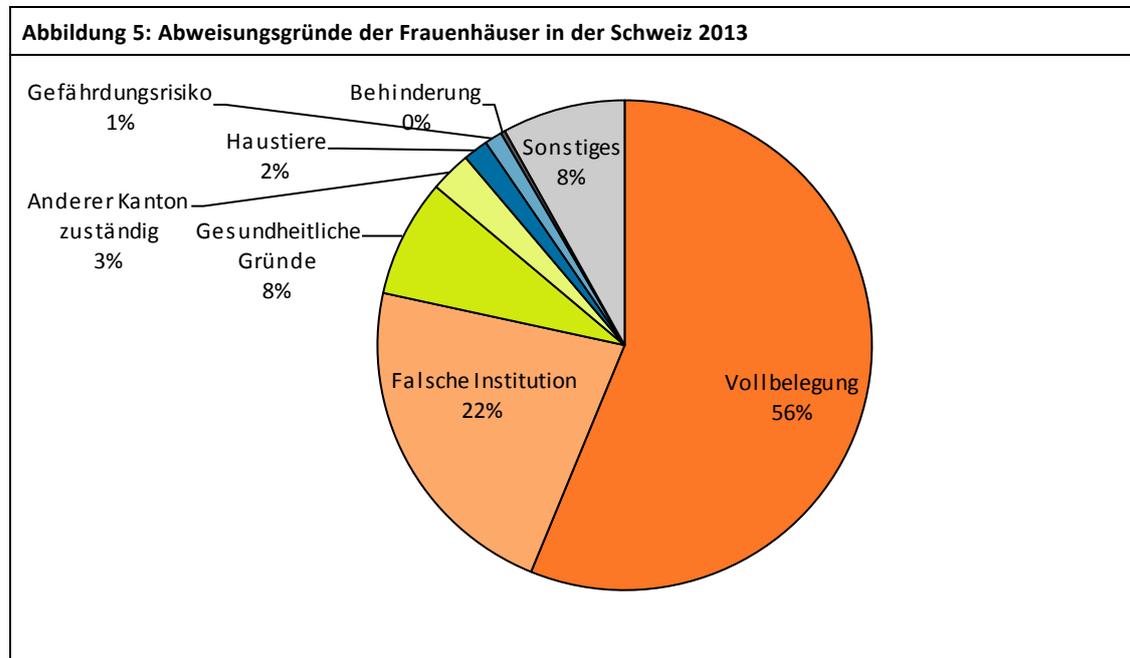
¹² Es handelt sich dabei um das Frauenhaus Region Neuenburg.

fonisch erkundigen, ob ein Platz verfügbar ist. Aus diesen Gründen werden die Daten zu den Ab- und Weiterweisungen nur auf aggregierter Ebene veröffentlicht.

Abweisungen

Im Jahr 2013 notierten die 17 Frauenhäuser insgesamt 1'045 Abweisungen. Den 1'045 Abweisungen stehen 1'048 Aufnahmen in allen 18 Frauenhäusern gegenüber. Das Frauenhaus in Genf rapportierte keine Abweisungen, vermerkte aber, dass die Frauen in einer Notsituation alle in der neuen spezialisierten Notunterkunft (Le Pertuis) untergebracht werden konnten. Der Unterschlupf für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Brig musste 2013 ebenfalls keine Frauen abweisen. Diese Institution arbeitet nicht mit einem Frauenhaus an einer festen Adresse, sondern mit dezentral lokalisierten Ferienwohnungen, die bei Bedarf gemietet werden. Falls die personellen Kapazitäten eng werden, wird versucht, eine andere Lösung zu finden. Dies sind beispielsweise Eheschutzmassnahmen oder ein direkter Umzug in eine andere Wohnung. Die restlichen 15 Frauenhäuser wiesen zwischen vier (St. Gallen) und 243 Frauen (Frauenhaus Zürich Violetta) ab. Im Jahr 2013 fusionierten die beiden Frauenhäuser Zürich und Violetta und zogen an einen neuen Ort um. Während dieser Zeit konnte nur ein reduzierter Betrieb aufrechterhalten werden, weshalb es vermehrt zu Abweisungen kam.

Gemäss den Angaben aus den Interviews und der Statistik kommt es aus verschiedenen Gründen zu Abweisungen. Aus der DAO-Statistik geht hervor, dass der Hauptgrund für eine Abweisung eine Vollbelegung ist. 586 Abweisungen (56%) erfolgten wegen Vollbelegung. Vollbelegung bezieht sich dabei nicht nur auf die Anzahl der verfügbaren Betten bzw. Zimmer sondern auch auf die verfügbaren personellen Ressourcen.

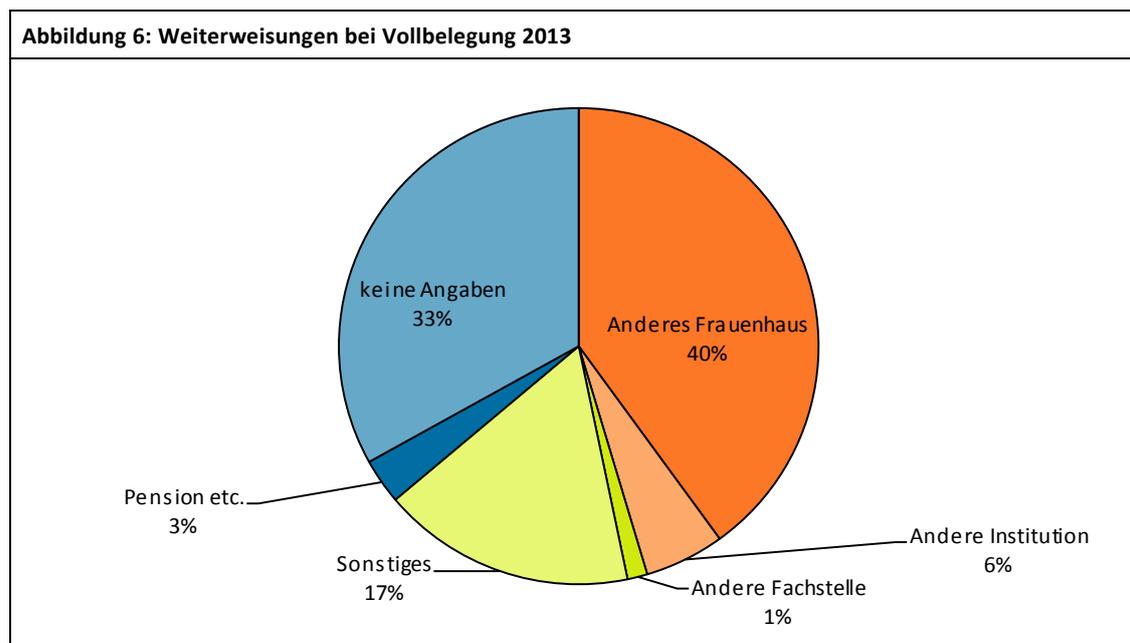


Quelle: DAO-Statistik 2013. Lesebeispiel: 2013 erfolgten 586 Abweisungen (56% aller Abweisungen) wegen Vollbelegung. Keine Daten: Neuchâtel.

Weitere 232 Abweisungen (22%) erfolgten, weil das Frauenhaus nicht die geeignete Institution für die hilfeschende Frau war. Falls eine hilfeschende Frau nebst der Gewaltproblematik enorme psychische Probleme mitbringt und selbst- oder fremdgefährdend ist, wird sie an eine andere Institution wie z.B. eine psychiatrische Klinik verwiesen. Frauen, bei welchen gesundheitliche Probleme im Vordergrund stehen, können von den meisten Frauenhäusern ebenfalls nicht aufgenommen und betreut werden (81 Abweisungen resp. 8%). In 28 Fällen (3% der Abweisungen) war ein anderer Kanton zuständig und die hilfeschende Frau wurde an eine andere Stelle weiterverwiesen. In 17 Fällen (2%) traten Frauen nicht ins Frauenhaus ein, weil sie ihr Haustier nicht mitnehmen konnten. In 12 Fällen (1%) war das Gefährdungsrisiko zu gross und die Frau musste andernorts untergebracht werden, sei es weil dem Gefährder die an sich geheime Adresse des Frauenhauses bekannt war oder weil das von ihm ausgehende Gewaltpotential als zu hoch eingeschätzt wurde. Drei Abweisungen (0.3%) lag eine körperliche Behinderung der hilfeschenden Frau zugrunde. Viele Frauenhäuser befinden sich in Altbauliegenschaften mit vielen Treppen, welche nicht rollstuhlgängig ausgebaut sind. Ein Teil der sonstigen Abweisungen (84 Fälle resp. 8%) ist auf die Fusion der Frauenhäuser Zürich und Violetta und den daraus resultierenden reduzierten Betrieb zurückzuführen.

Weiterweisungen bei Vollbelegung

Die Daten zu den Weiterweisungen bei Vollbelegung sind nur begrenzt aussagekräftig, da zwei Frauenhäuser dazu gar keine und eines nur sehr pauschale Daten erhoben. Weitere drei Frauenhäuser haben unvollständige Daten geliefert, welche nur teilweise vervollständigt werden konnten. Aus diesen Gründen liegt das Total der unten genannten Weiterweisungen unter dem Total, welches im vorhergehenden Abschnitt genannt wurde. 2013 mussten gemäss Statistik von 17 Frauenhäusern 586 hilfeschuchende Frauen wegen Vollbelegung abgewiesen werden, wovon in 520 Fällen Daten zu den Weiterweisungen vorliegen. Da für diese Frauen das Frauenhaus grundsätzlich die richtige Institution darstellt, versuchen die Mitarbeiterinnen der Frauenhäuser, eine andere Lösung zu finden. In der folgenden Abbildung ist dargestellt, wohin die Frauen weitergewiesen wurden.



Quelle: DAO-Statistik 2013. Lesebeispiel: 40% der Frauen (208 Frauen), welche aufgrund von Vollbelegung weitergewiesen werden mussten, konnten in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden. Nicht berücksichtigt: Frauenhäuser BE, GE, NE, TI Lugano.

40% (208 Frauen) konnten in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden. 5% (28 Frauen) wurden in einer anderen Institution, 3% (16 Frauen) in einer Pension untergebracht und 1% (sieben Frauen) wurden an eine andere Fachstelle verwiesen. Für 17% (89 Fälle) wurde eine andere Lösung, z.B. eine individuelle Beherbergung bei Familienangehörigen oder Freunden gefunden. In 33% der Fälle (172 Frauen) erfassen die Frauenhäuser nicht, wohin die Frauen weiterverwiesen wurden. Im Frauenhaus Luzern werden beispielsweise den Frauen andere Möglichkeiten angegeben, es wird aber nicht verfolgt, wohin die Frauen letztendlich gehen.

Aus den qualitativen Interviews geht ausserdem hervor, dass für Frauen bei Vollbelegung häufig eine vorübergehende Lösung in einem Hotel/einer Pension gesucht wird, bis ein Platz im Frauenhaus frei wird. Dies spiegeln die Daten hier nicht wider.

Weiterweisungen auf regionaler Ebene

In der untenstehenden Tabelle sind die Anteile der Weiterweisungen nach Grossregionen aufgeführt:

- In der Region *Ostschweiz plus Zürich* wurden 2013 schweizweit 31% aller Frauenhausfälle betreut. Der Anteil Weiterweisungen bei Vollbelegung in der Region Ostschweiz plus Zürich lag aber nur bei 17%. Im Verhältnis zur Fallzahl erfolgten also weniger Weiterweisungen als in den anderen Grossregionen. In der Region Ostschweiz plus Zürich konnten zudem 59% der weitergewiesenen Frauen in einem anderen Frauenhaus¹³ untergebracht werden. Dies deutet darauf hin, dass bei Kapazitätsengpässen die Frauen eher in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden können als in anderen Grossregionen.
- In der *Nordwestschweiz* ergibt sich ein etwas anderes Bild. Zwar ist der Anteil der schweizweiten Fälle (31%) ähnlich wie in der Ostschweiz. Der Anteil aller Weiterweisungen bei Vollbelegung ist in der Nordwestschweiz mit 44% jedoch überproportional hoch. Aus den Interviews geht hervor, dass es in mehreren Frauenhäusern in dieser Region immer wieder zu Kapazitätsengpässen kommt, so in Thun, Biel, Basel und Bern. Von den weitergewiesenen Frauen konnten 50% in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden.
- In der *Zentralschweiz*, welche 2013 8% der Aufnahmen in ein Frauenhaus aufwies, erfolgten 11% aller Weiterweisungen bei Vollbelegung. Dabei wurden keine Frauen in ein anderes Frauenhaus weitergeleitet. Einerseits gibt es in der Zentralschweiz nur ein Frauenhaus in Luzern und andererseits gibt es alternative Angebote wie die Herberge für Frauen in Zug, welche allerdings nicht auf die Betreuung von Opfern häuslicher Gewalt spezialisiert ist.
- Die *Lateinische Schweiz* wies 2013 31% aller Fälle auf. Der Anteil Weiterweisungen bei Vollbelegung entspricht mit 28% ungefähr dem Anteil aller Fälle. Etwas weniger als die Hälfte aller Frauen, nämlich 47%, konnten dabei in ein anderes Frauenhaus weitergewiesen werden, wobei diese Zahl lediglich die Weiterweisungen innerhalb des Kantons Tessin umfasst. In den anderen Frauenhäusern wurden laut Statistik kaum Frauen an andere Frauenhäuser weiter verwiesen. Aus den Interviews geht diesbezüglich hervor, dass die Frauenhäuser in den Kantonen Genf, Waadt und Fribourg eher Lösungen im eigenen Kanton suchen, nicht zuletzt weil die Frauenhäuser in den anderen Kantonen häufig bereits voll belegt sind.

¹³ Aus der Statistik geht nicht hervor, in welches Frauenhaus die Frauen weitergeleitet werden. Somit könnten dies auch Frauenhäuser in anderen Regionen sein. Aus den Interviews geht jedoch hervor, dass meist ein Frauenhaus in der Umgebung als Alternative gesucht wird.

Tabelle 7: Anteil Weiterweisungen nach Region (2013)			
Region	Anteil Fälle in %	Anteil Weiterweisungen bei Vollbelegung in %	davon Weiterweisungen in ein anderes Frauenhaus in %
Ostschweiz plus Zürich	31	17	59
Nordwestschweiz	31	44	50
Zentralschweiz	8	11	0
Lateinische Schweiz	31	28	47*
Total	100	100	-

Anteile Ab- und Weiterweisungen bei Vollbelegung pro Grossregion gemäss DAO-Statistik 2013. Das Frauenhaus in La Chaux-de-Fonds erhebt dazu keine Daten. *Nur innerhalb des Kantons Tessin. In den Westschweizer Kantonen keine Weiterweisungen an andere Frauenhäuser.

Fazit zu den Ab- und Weiterweisungen

Von den Frauenhäusern in der Schweiz konnten im Jahr 2013 aufgrund von Vollbelegungen rund 600 Personen kurzfristig nicht im Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden, obwohl sie 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 300–350 Frauen abgewiesen werden. Das entspricht rund einem Viertel an allen Frauen, die einen Platz im Frauenhaus gesucht haben und den Aufnahmekriterien prinzipiell entsprechen (total rund 1'350–1'400 Frauen)¹⁴

¹⁴ Da die Datenlage zu den Abweisungen und Weiterweisungen nicht vollständig ist, können die Zahl hier nur in der Bandbreite ausgegeben werden.

3.4. Finanzierung und Tarife

Finanzierung

Die Frauenhäuser in der Schweiz werden verschieden finanziert. Dabei kann in erster Linie zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung unterschieden werden. Daneben finanzieren sich alle Frauenhäuser zu einem mehr oder weniger grossen Anteil noch aus Spenden respektive Projektbeiträgen. Die wichtigsten Finanzierungsarten sind nachfolgend kurz beschrieben:

Objektfinanzierung

Bei der Objektfinanzierung finanziert der Staat (Kanton und/oder Gemeinde/n) ein Frauenhaus oder eine andere Institution direkt und unabhängig davon, wie viele Fälle effektiv betreut werden. Seine Mittel werden direkt an den Leistungserbringer ausgerichtet. Dies kann z.B. in der Form eines Leistungsvertrags als Globalbudget, Defizitgarantie oder eines Sockelbeitrages geregelt sein. Für die Frauenhäuser bedeutet das in der Regel einen geringeren administrativen Aufwand, da sie die finanziellen Mittel nicht fallweise (d.h. mittels Tagestaxen) einfordern müssen. Zudem ist die Planungssicherheit eher gewährleistet und es können auch Leistungen abgegolten werden, die nicht über die Opferhilfe finanziert werden.

Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung stellen die Leistungserbringer für ihre erbrachten Leistungen Rechnung. Im Falle der Frauenhäuser kommen die Subjektbeiträge vor allem aus folgenden Quellen:

- Opferhilfe (Kostenbeiträge im Rahmen der Soforthilfe oder der längerfristigen Hilfe),
- Sozialhilfe (abhängig von finanzieller Lage der Frau, i.d.R. nach Ablauf der Finanzierung durch die Opferhilfe oder wenn die Opferhilfe den Aufenthalt nicht übernehmen kann))¹⁵,
- KlientInnen (SelbstzahlerInnen).

Bei dieser Finanzierungsform ist der administrative Aufwand für die Frauenhäuser in der Regel höher als bei der Objektfinanzierung. Zudem ist die Planungssicherheit nicht gewährleistet, da die Erträge direkt von der Anzahl der effektiv aufgenommenen Frauen abhängen.

¹⁵ Vgl. Empfehlungen SVK-OHG vom 21. Januar 2010, Kapitel 5 „Von der Opferhilfe können grundsätzlich nur Leistungen erbracht werden für Schäden bzw. Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gewaltdelikt stehen. Anders als bei der Sozialhilfe geht es bei der Opferhilfe somit nicht um die Sicherung des Existenzminimums bzw. Lebensunterhaltes einer Person, sondern um die Behebung der direkten finanziellen Folgen einer Straftat“.

Mischformen

Die meisten Frauenhäuser in der Schweiz entsprechen weder dem reinen Objekt- noch dem reinen Subjektfinanzierungs-Typ. Mischformen sind weit verbreitet.

Die folgende Tabelle zeigt die verschiedenen Finanzierungsregelungen der Frauenhäuser auf. Einige Trägerschaften betreiben neben dem Frauenhaus noch eine Beratungsstelle, konnten den Aufwand aber in der DAO-Statistik nicht getrennt zwischen dem stationären und dem ambulanten Angebot ausweisen. Bei den Angaben in der Tabelle handelt es sich dabei um Näherungswerte. Die Tabelle gibt lediglich Hinweise auf die Finanzierungsart, das Finanzierungsmodell und auf die Anteile der wichtigsten Ertragsquellen.

Tabelle 8: Finanzierungsarten	
Frauenhäuser¹⁶	Beschreibung
Objektfinanzierung >50%	
Basel	Die Stiftung Frauenhaus beider Basel erhält von beiden Kantonen eine Objektfinanzierung mit einer Leistungsvereinbarung. Es gibt innerhalb des Globalbudgets auf Seiten des Frauenhauses keine Differenzierung zwischen Opfer- und Sozialhilfe. Mit der Objektfinanzierung werden rund 60% des Aufwands gedeckt. Der Aufenthalt von Frauen aus anderen Kantonen wird per Subjektfinanzierung abgegolten (6%). 20% des Aufwands wird durch Spenden, 13% durch übrige Einnahmequellen und weniger als 1% durch Tagestaxen von Selbstzahlerinnen finanziert.
La Chaux-de-Fonds	Das Frauenhaus in La Chaux-de-Fonds erhält vom Kanton Neuenburg eine Defizitgarantie (92%). Der restliche Aufwand wird durch Tagestaxen (Subjektfinanzierung, 8%) gedeckt.
Fribourg	Das Frauenhaus/Opferberatungsstelle in Fribourg finanziert sich hauptsächlich durch einen Kantonsbeitrag in der Höhe von CHF 750'000 (52% des Aufwands). 28% werden durch Tagestaxen (Subjektfinanzierung) abgegolten. Das Frauenhaus/Opferberatungsstelle in Fribourg weist mit 20% einen vergleichsweise hohen Spendenanteil auf, wobei über die Hälfte der Spendeneinnahmen auf das Konto einer Grossspenderin, der Loterie Romande, zurückgeht.
Genf ¹⁷	Der Verein Solidarité Femmes Genève, welcher das Frauenhaus sowie eine Beratungsstelle betreibt, erhält einen Kantonsbeitrag der Höhe von insgesamt CHF 726'000.
Reine Subjektfinanzierung	
AG-SO	Das Frauenhaus AG-SO finanziert sich hauptsächlich durch Einnahmen aus Tagestaxen (Subjektfinanzierung, 84%). Ein kleinerer Teil wird durch Projektbeiträge (12%) und Spenden (4%) gedeckt. Das Frauenhaus AG-SO erhält keine Objektbeiträge.
St. Gallen ¹⁸	Der Kanton SG ist bezüglich Finanzierung des Frauenhauses ein Sonderfall. Die Opferhilfe bezahlt pro Frau und Aufenthaltstag CHF 49.– Kostgeld (CHF 24.50 für ein Kind). Für die Gutsprache dieser Kosten macht das Frauenhaus die entspre-

¹⁶ Von den Frauenhäusern in Thun, im Tessin und im Wallis liegen keine Angaben zur Finanzierung vor.

¹⁷ Vom Frauenhaus in Genf liegen keine detaillierten Angaben zur Finanzierung vor.

¹⁸ Das Frauenhaus St. Gallen hat ausschliesslich qualitative Angaben zur Finanzierungsform, jedoch keine Daten zur Finanzierung angegeben.

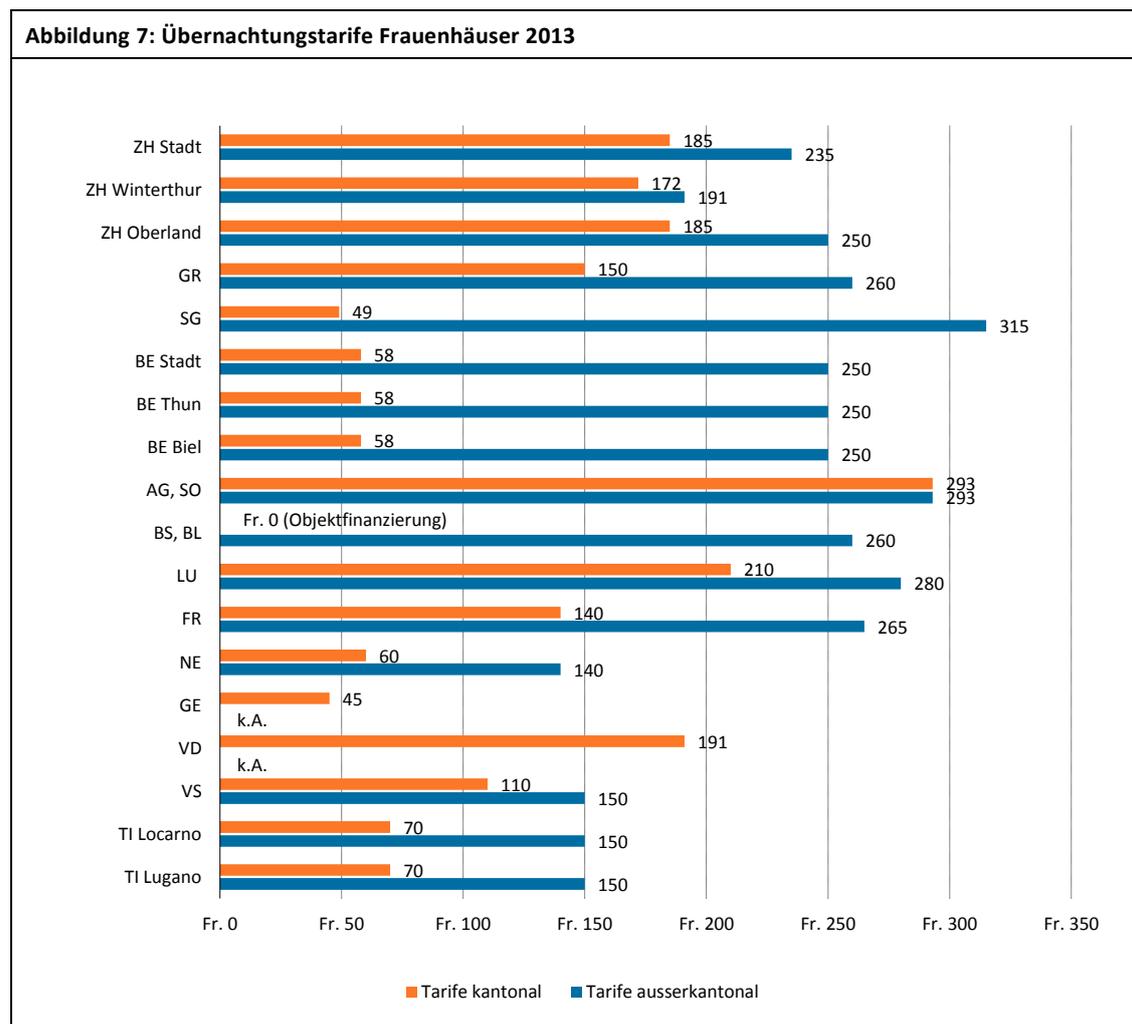
Tabelle 8: Finanzierungsarten	
Frauenhäuser¹⁶	Beschreibung
	chenden Gesuche bei der Opferhilfe. Der restliche Betrag wird zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt, wobei der Schlüssel im Sozialhilfegesetz verankert ist.
Mischformen (Objektfinanzierung <50%)	
Bern, Biel, Thun ¹⁹	Die Frauenhäuser in Bern, Biel und Thun haben einen Leistungsvertrag mit dem Kanton abgeschlossen und erhalten im Rahmen dieses Vertrages einen Sockelbeitrag (Objektfinanzierung). Der Sockelbeitrag beträgt zwischen 37% (Bern) und 27% (Biel) des Ertrags. Der Hauptteil der Einnahmen ist subjektfinanziert (Bern: 61%, Biel: 73%). Das Frauenhaus Bern nahm daneben noch rund 1.5% des Ertrags aus Spenden oder anderen Erträgen ein.
Graubünden	Das Frauenhaus Graubünden wies 2013 mit 49% den schweizweit grössten Spendenanteil aus. Daneben erhielt es einen Betriebsbeitrag des Kantons (20% des Ertrags). 21% wurden durch Einnahmen aus Tagestaxen (Subjektfinanzierung) eingenommen. Die restlichen 10% stammten aus weiteren Erträgen.
Luzern	Der Verein zum Schutz misshandelter Frauen betreibt neben dem Frauenhaus auch die Bildungsstelle Häusliche Gewalt zum Thema Öffentlichkeitsarbeit und Prävention. 2013 nahm der Verein 81% des Ertrags aus Tagestaxen (Subjektfinanzierung) ein. Vom Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung, einem Zweckverband aller Luzerner Gemeinden sowie des Kantons Luzern, erhielt das Frauenhaus einen komplementären Finanzierungsbeitrag. Zusammen mit einem weiteren Kantonsbeitrag ergab sich dadurch ein Anteil Objektfinanzierung von 13%. Die restlichen 6% des Ertrags wurden mit Spenden generiert.
Centre d'accueil MalleyPrairie (VD)	Das Centre d'accueil MalleyPrairie in Lausanne wird zu rund 12% aus Kantonsbeiträgen finanziert (Objektfinanzierung). 86% des Ertrags stammen aus Tagestaxen (Subjektfinanzierung), die restlichen 2% aus Spenden und weiteren Erträgen und Einnahmen von Selbstzahlerinnen.
Zürich, Winterthur und Zürcher Oberland	Die Frauenhäuser in Zürich, Winterthur und Zürcher Oberland erhalten alle einen Beitrag des Kantons Zürich. Daneben erhalten sie Beiträge der jeweiligen Standortgemeinden. Die Städte Zürich, Winterthur und Uster leisten Pauschalbeiträge, die Stadt Winterthur übernimmt darüber hinaus noch eine Defizitgarantie. Der Kanton Thurgau, welcher nicht über ein eigenes Frauenhaus verfügt, beteiligt sich ebenfalls mit einem Sockelbeitrag am Frauenhaus Winterthur. Insgesamt beträgt der Anteil der Objektfinanzierung beim Frauenhaus Zürich 10%, in Winterthur 24% und im Zürcher Oberland 11% des Ertrags. Der Anteil Subjektfinanzierung beträgt jeweils 46% in Zürich und im Zürcher Oberland sowie 69% in Winterthur. Die Frauenhäuser in Zürich und im Zürcher Oberland weisen einen überdurchschnittlich hohen Spendenanteil auf (24% in Zürich und 43% im Zürcher Oberland). Rund 20% des Ertrags stammen im Fall des Frauenhauses Zürich aus weiteren Ertragsquellen. Dabei handelt es sich um projektgebundene Beiträge, die im Rahmen der Zusammenlegung der zwei Frauenhäuser Zürich und Violetta, welche 2013 erfolgte, eingegangen sind. In Winterthur liegt der Spendenanteil tiefer (rund 7%).

Quelle: DAO-Statistik 2013 und weitere Präzisierungen des DAO-Vorstandes.

¹⁹ Vom Frauenhaus Thun liegen keine Daten vor.

Tarife

In der untenstehenden Grafik sind die Tarife pro Übernachtung und Frau je Frauenhaus dargestellt. Es handelt sich um die kantonalen und ausserkantonalen Opferhilfetarife. Die SVK-OHG empfahl am 14. Oktober 2014, bei ausserkantonalen Aufenthalten die Vollkosten zu übernehmen²⁰.



Quelle: DAO-Statistik 2013. Keine Angaben: Genf und Waadt (Tarife ausserkantonal). Da das Frauenhaus Basel von den beiden Kantonen BS und BL objektfinanziert wird, wird der Aufenthalt für Frauen aus diesen beiden Kantonen nicht einer anderen Kostenstelle weiterverrechnet, ausserkantonale Frauen bezahlen die Vollkosten.

²⁰ „Den Frauenhäusern/Notunterkünften wird empfohlen, die Gesuche um Übernahme der Kosten des Aufenthalts an die Opferhilfestellen im Wohnsitzkanton des jeweiligen Opfers zu richten. Es wird empfohlen, für die ausserkantonalen Aufenthalte den jeweils gültigen Tarif (i.d.R. Vollkostentarif) zu übernehmen.“

Bei den Opferhilfetarifen handelt es sich um diejenigen Beträge, welche den Frauenhäusern via Opferhilfe vergütet werden. In der Regel werden gemäss der Empfehlung der SVK-OHG mindestens die ersten 21 Aufenthaltstage im Rahmen der Soforthilfe der Opferhilfe übernommen. Ein längerdauernder Frauenhausaufenthalt kann im Rahmen der längerfristigen Hilfe der Opferhilfe übernommen werden.²¹ Nach Ablauf der Übernahme der Kosten durch die Opferhilfe oder in den Fällen, in denen die Opferhilfe nicht für die Frauenhaus-Kosten aufkommen kann (z.B. mangels Opferstellung oder Kausalität), haben die Frauen für den Aufenthalt selbst aufzukommen oder es ist eine Übernahme der Frauenhaus-Kosten im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu prüfen. Die Tarife im Rahmen der Sozialhilfe entsprechen mehrheitlich denjenigen der Opferhilfe, teilweise liegen sie leicht darunter.

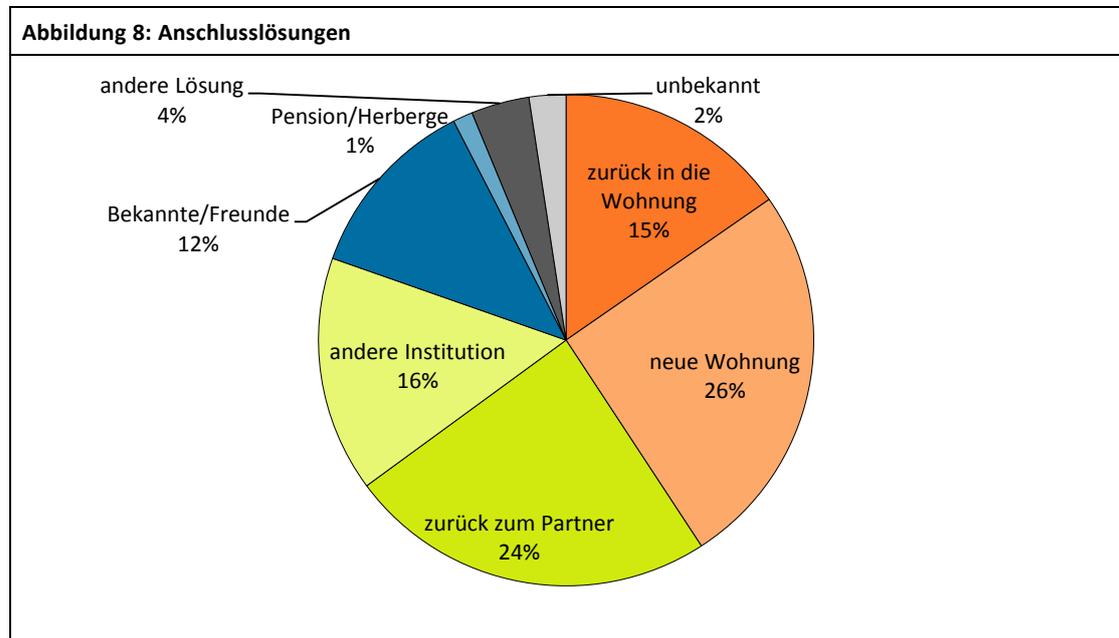
Die grossen kantonalen Unterschiede bei den Tarifen sind hauptsächlich auf die verschiedenen Finanzierungsmodelle und das unterschiedliche Leistungsangebot (z.B. 24h-Erreichbarkeit, psycho-soziale oder juristische Beratung) zurückzuführen. In der Tendenz lässt sich feststellen, dass Frauenhäuser mit einem breiteren Leistungsangebot höhere Übernachtungstarife in Rechnung stellen und umgekehrt.

3.5. Anschlusslösungen und weitere Schutzunterkünfte

3.5.1. Anschlusslösungen und Nachbetreuung

Gemäss DAO-Statistik bezogen 2013 26% (255 Frauen) im Anschluss an einen Frauenhausaufenthalt eine eigene Wohnung. 24% (241 Frauen) gingen zurück zum Partner, 16% (155 Frauen) wurden an eine andere Institution weiterverwiesen. Andere Institutionen sind beispielsweise Häuser mit betreuten Wohnformen. 15% (153 Frauen) kehrten in die eigene Wohnung zurück, wobei der Partner in der Zwischenzeit auszog respektive die Wohnung verlassen musste. 12% (121 Frauen) konnten bei Bekannten oder Freunden unterkommen. 4% (38 Frauen) fanden eine andere Lösung. 1% (13 Frauen) wurden zwischenzeitlich in einer Pension oder Herberge untergebracht. In 2% der Fälle (24 Frauen) war die Anschlusslösung unbekannt.

²¹ Vgl. Empfehlungen SVK-OHG vom 21. Januar 2010, Kapitel 3.3.3 *Benötigt das Opfer zur Bewältigung der Folgen der Straftat längerfristige Hilfe Dritter, übernehmen die kantonal zuständigen Stellen je nach den finanziellen Verhältnissen des Opfers die Kosten dafür ganz oder teilweise (= Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe, vgl. Art. 16 OHG, früher: weitere Kosten gemäss Art. 3 Abs. 4 aOHG). In Frage kommen insbesondere Kosten für: Anwaltliche Hilfe und Vertretung, therapeutische und medizinische Hilfe, **Notunterkunft** und Haushalts- oder Betreuungshilfe, **Übersetzungskosten im Kontext eines Aufenthalts in einer Notunterkunft** bzw. im Kontext von anwaltlicher oder therapeutischer Hilfe.*



Quelle: DAO-Statistik 2013. Lesebeispiel: 153 Frauen (15% der erfassten Frauen) gingen nach dem Aufenthalt im Frauenhaus in ihre Wohnung ohne den Partner oder die Partnerin zurück. Keine Daten: Neuchâtel, Lugano, Wallis.

Nach einem Frauenhausaufenthalt benötigt ein Teil der Frauen weiterhin Beratung, auch wenn sie nicht mehr auf eine engmaschige Begleitung oder auf eine betreute Wohnform angewiesen sind. 12 Frauenhäuser bieten Nachberatung ehemaliger Frauenhaus-Klientinnen an. Einige Stunden Nachberatung können im Rahmen des OHG finanziert werden. Falls ein Frauenhaus die Nachberatung nicht selber durchführt, wird diese in manchen Fällen durch die von den Kantonen mandatierten Opferberatungsstellen durchgeführt.

3.5.2. Weitere Angebote für gewaltbetroffene Frauen

Da nicht alle Kantone über eigene Frauenhäuser verfügen und die Frauenhäuser, wie in Kapitel 3.3.3 erwähnt wird, immer wieder Frauen aus Kapazitätsgründen abweisen, werden schutzsuchende Frauen und ihre Kinder teilweise auch in einer anderen Schutzunterkunft untergebracht. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über ausgewählte alternative Angebote, wie sie in den Interviews erwähnt wurden. Es handelt sich dabei nicht um eine abschliessende Auflistung.

Tabelle 9: Alternative Schutzunterkünfte in der Schweiz (Auswahl)		
Kanton	Institution	Charakteristika
BS	Wohnen für Frauen, Heilsarmee	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angebot für Frauen in familiären Notsituationen sowie von Obdachlosigkeit, psychischen Erkrankungen, Sucht oder Gewalt betroffene Frauen ▪ Unterkunft an öffentlicher Adresse ▪ 31 Einer- und 3 Zweibettzimmer ▪ Sozialpädagogische Betreuung ▪ Nachtaufnahmen möglich
BL	Haus für Frauen in Not, Amans-Madeux-Stiftung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angebot für alleinstehende Frauen mit und ohne Kinder, welche von häuslicher Gewalt, Erschöpfung oder vorübergehender Obdachlosigkeit betroffen sind ▪ Unterkunft und Schutz an nicht öffentlicher Adresse ▪ 7 Einzelzimmer, 4 Familienzimmer ▪ Begleitung und Beratung ▪ Nachtaufnahmen möglich
LU	Haus Hagar, Herberge für Frauen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angebot für Frauen mit und ohne Kinder in schwierigen Lebenssituationen ▪ Unterkunft an öffentlicher Adresse ▪ Kapazität für max. 7 Frauen und Kinder ▪ Begleitung und Beratung
ZG	Herberge für Frauen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Angebot für Frauen mit und ohne Kinder in Not- und Übergangssituationen, z.B. Opfer häuslicher Gewalt ▪ Schutzunterkunft an nicht öffentlicher Adresse ▪ 8 Zimmer, teilweise mit Kinderbetten ▪ Beratungsangebot im Haus ▪ Auch geeignet für Frauen mit physischen Behinderungen ▪ Kein Nachtangebot, deshalb nicht geeignet für Frauen, welche eine intensivere Betreuung benötigen
GE	Verschiedene weitere "Foyers"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 Foyer, das auf häusliche Gewalt spezialisiert ist und sowohl Täter als auch Opfer für eine kurze Aufenthaltsdauer aufnimmt. (Le Pertuis) ▪ 1 Foyer für Frauen in verschiedenen Problemlagen (davon vor allem häusliche Gewalt) ▪ 1 weiteres Foyer für Frauen mit verschiedenen Problemen ▪ 1 Foyer für Kinder, das aber auch Frauen mit kleinen Kindern aufnimmt.

Quelle: Interviews, eigene Recherchen.

Im Gegensatz zu den Frauenhäusern ist keines dieser Angebote ausschliesslich auf Opfer häuslicher Gewalt spezialisiert. Teilweise wechseln die Frauen nach einem kurzen Aufenthalt in einer alternativen Unterkunft in ein Frauenhaus, sobald ein Platz frei geworden ist. Da die Spezialisierung weniger ausgeprägt ist als in den Frauenhäusern und da teilweise ein Nachtangebot fehlt, kommen die alternativen Schutzunterkünfte eher für Frauen in Frage, die psychisch stabil sind und eine weniger enge Betreuung benötigen. Einige Unterkünfte befinden sich an einer nicht öffentlichen Adresse, andere an einer öffentlichen Adresse. Der Schutzgedanke steht bei

den alternativen Angeboten eher im Hintergrund und stark bedrohte Frauen können nicht aufgenommen werden.

3.5.3. Angebote für gewaltbetroffene Männer, Mädchen sowie Opfer von Menschenhandel

Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Männer

In der Schweiz existiert derzeit nur eine spezialisierte Schutzunterkunft für von Gewalt betroffene Männer („Zwüschehalt“). Dieses Männerhaus befindet sich im Kanton Aargau und verfügt über Plätze für fünf Männer und fünf Kinder. Das Haus wurde vom Verein verantwortungsvolle Väter und Mütter gegründet und hat heute eine eigene Trägerschaft. Das Haus finanziert sich über Spenden (kirchliche Zuwendungen, private Spenden), Opferhilfebeiträge und Beiträge der Männer (1% des Nettolohns pro Tag). Die schutzsuchenden Männer kommen laut Aussagen des Männerhauses vor allem aus den Kantonen Aargau und Luzern, aber das Haus nimmt Fälle aus der gesamten Schweiz auf. Neben dieser spezialisierten Schutzunterkunft existiert noch ein weiteres Haus im Kanton Zürich, welches Männer aufnimmt, aber nicht auf häusliche Gewalt spezialisiert ist. Laut Aussagen des befragten Vertreters des „Zwüschehalts“ nimmt das Haus in erster Linie direkt Betroffene auf. Erste Priorität haben Väter, die ihre Kinder nicht mehr alleine bei der Mutter lassen können, des Weiteren Männer in Beziehungsnot, welche eine Pause brauchen und jugendliche Männer ab 18 Jahren, die durch die Eltern unter Druck geraten.

In Genf nimmt Le Pertuis notfallmässig Erwachsene – auch Männer – mit oder ohne Kind(er) für einen Monat auf, die sich wegen Gewalt in der Partnerschaft oder in der Familie in einer Krise befinden. Le Pertuis bietet diesen Menschen einen Ort, an dem sie sich zurückziehen, sich besinnen und neue Lebensperspektiven entwickeln können. Sie erhalten Unterstützung bezüglich des Problems der häuslichen Gewalt und bei der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung. Eine Besonderheit von Le Pertuis ist, dass sowohl Täter/-innen als auch Opfer häuslicher Gewalt aufgenommen werden.

Über die Bedarfssituation von durch häusliche Gewalt betroffenen Männern ist in der Schweiz erst wenig bekannt. Der befragte Vertreter des Männerhauses geht von einem hohen Bedarf aus. Die Dunkelziffer der von Gewalt betroffenen Männer dürfte aus seiner Sicht sehr hoch sein. Dass Männer Schutz suchen, sei für diese ein grosser Schritt. So würden sich bei ihnen im „Zwüschehalt“ pro Woche rund fünf bis sechs Männer telefonisch informieren. Durchschnittlich kämen effektiv aber ca. nur ein bis zwei Männer pro Monat in das Männerhaus. Die Männer würden sich häufig auch über das Internet informieren. Aus Sicht des Befragten dürfte der Bedarf an Männerhäusern in Zukunft weiter zunehmen, insbesondere weil das

Bewusstsein steige, das häusliche Gewalt nicht nur Frauen betrifft. Mit der neuen Regelung zum gemeinsamen elterlichen Sorgerecht (Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 21.6.2013), durch das die Rolle der Väter als Mitverantwortliche gestärkt werden soll, könne der Bedarf der Väter an Schutzunterkünften für sich und die Kinder ebenfalls steigen. Bisher sei das Angebot der Schutzunterkunft auch noch wenig bekannt bei den betroffenen Männern. Zum Thema häusliche Gewalt an Männern brauche es noch viel Aufklärungsarbeit.

Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Mädchen

Für gewaltbetroffene oder von Zwangsheirat bedrohte Mädchen und junge Frauen von 14 bis 20 Jahren gibt es mit dem Mädchenhaus in Zürich ein schweizweit einzigartiges Angebot, welches sich spezifisch an diese Zielgruppe richtet. Das Mädchenhaus Zürich ist eine Kriseninterventionsstelle für Mädchen und junge Frauen, die von physischer, psychischer und/oder sexueller Gewalt in ihrer Familie oder ihrem nahen sozialen Umfeld sowie von Zwangsheirat betroffen sind. Es bietet sieben Mädchen und jungen Frauen vorübergehende Unterkunft sowie fachspezifische Beratung und sozialpädagogische Betreuung. Um bedrohten jungen Frauen den bestmöglichen Schutz zu bieten, befindet sich die stationäre Kriseninterventionsstelle an einem geheimen Standort. Die Beratungen werden absolut vertraulich behandelt und können auch anonym erfolgen.

In Biel hat sich im Jahr 2011 der Verein „MädchenHouse des Filles Biel-Bienne“ gegründet mit dem Ziel, auch in der Romandie einen Schutzort für Mädchen und junge Frauen zwischen 14 und 20 Jahren aufzubauen. Der Verein setzt sich ein für die Förderung aller Massnahmen zum Schutz von Mädchen und jungen Frauen, welche von physischer, psychischer, sexueller oder ökonomischer Gewalt innerhalb ihrer Familie, ihres sozialen Umfelds, ihrer Partnerschaft oder ihres Freundeskreises betroffen sind. Die Institution will einen stationären Aufenthalt von bis zu drei Monaten, sowie Begleitung und Beratung ermöglichen. Zum Schutz der Bewohnerinnen soll der Standort der Institution anonym bleiben. Der Verein MädchenHouse des Filles ist im Moment noch auf der Suche nach einem Haus. Die Beratungsstelle befindet sich noch im Aufbau.

Auch in Frauenhäusern werden teilweise junge Frauen unter 18 Jahren aufgenommen. Dies geht aus den Interviews zum Teil hervor, wurde jedoch nicht systematisch erhoben.

Schutzunterkünfte für Opfer von Menschenhandel

Die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich betreibt seit 2010 eine Schutzwohnung für Betroffene von Frauenhandel. Sie ist bislang das einzige spezialisierte Angebot für diese Opfergruppe in der Schweiz. Die Wohnung bietet Platz für bis zu sechs Frauen. Aufnahmen sind grundsätzlich nur an Arbeitstagen möglich, d.h. in akuten Notsituationen wer-

den die Betroffenen in der Regel zuvor kurzfristig in einem Frauenhaus untergebracht. Weiter gibt es in Genf die Institution Coeur des Grottes, welche u.a. auch Opfer von Menschenhandel aufnimmt²².

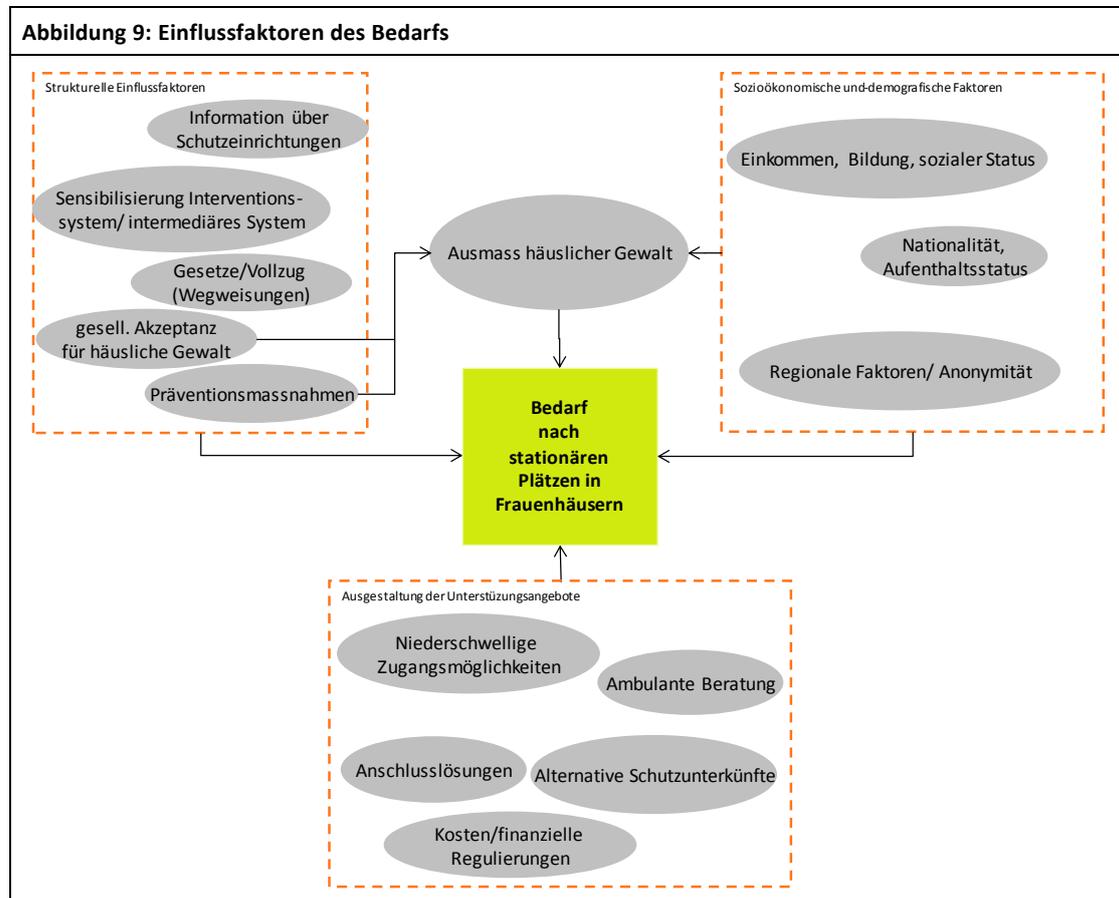
²² Coeur des grottes est un foyer d'hébergement avec accompagnement psychosocial, destiné à une trentaine de femmes seules ou avec leurs enfants, momentanément confrontées à une situation de précarité : difficultés familiales, violences conjugales, exploitation sur le lieu de travail, trafic d'êtres humains, difficulté d'hébergement et retour de l'étranger. (<http://www.coeur.ch/v4/>).

4. Bedarfssituation

Im vorliegenden Kapitel wird erörtert, ob es einen zusätzlichen Bedarf für stationäre Plätze in Frauenhäusern oder weitere Angeboten gibt. Der Bedarf wird als eine Grösse definiert, welche sowohl die aktuelle Nachfrage wie auch das Nachfragepotenzial beinhaltet. Für die Ermittlung des Bedarfs kann zunächst von der aktuellen Inanspruchnahme der Frauenhäuser ausgegangen werden (siehe Kapitel 3.3). Zu den Frauen, die das Angebot aktuell nutzen, kommen jedoch noch diejenigen Frauen hinzu, die abgewiesen wurden, sowie solche, die aus unterschiedlichen Gründen heute noch nicht an ein Frauenhaus gelangen (so genannte Dunkelziffer oder Nachfragepotenzial). Der Bedarf kann im vorliegenden Bericht mangels einer angemessenen quantitativen Datengrundlage zu den Abweisungen oder zur Dunkelziffer nur qualitativ abgeschätzt werden. In Kapitel 4.1 zeigen wir zuerst, welche Faktoren den Bedarf beeinflussen und wie sich diese Einflussfaktoren in der Schweiz entwickelt haben. Anschliessend gibt Kapitel 4.2 einen Einblick, wie die befragten Akteure die aktuelle Versorgungssituation, allfällige Versorgungslücken sowie die aktuelle Finanzierungssituation und den weiteren Handlungsbedarf beurteilen.

4.1. Einflussfaktoren des Bedarfs

Die Anzahl der Plätze in Frauenhäusern, deren Auslastung und die ungedeckte Nachfrage (Abweisungen) sagen noch zu wenig aus über den effektiven Bedarf an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen. Zu diesem Schluss kommt auch eine Studie, welche die Situation in Deutschland untersucht (vgl. Bundesministerium 2012). Hinter der Inanspruchnahme der Frauenhäuser kann noch ein grösserer Bedarf stehen, welcher sich noch nicht in einer konkreten Nachfrage ausdrückt. Dies kann beispielsweise aufgrund einer schlechten Zugänglichkeit und Bekanntheit der Schutzunterkünfte oder fehlender Niederschwelligkeit des Hilfsystems der Fall sein. Der Bedarf ist von einer Vielzahl verschiedener Faktoren abhängig, welche es bei einer Bedarfsplanung der Angebote zu berücksichtigen gilt. Im Folgenden sind mögliche Einflussfaktoren aufgeführt. Die Zusammenstellung basiert auf den Interviews mit den Befragten sowie Literatur zu diesem Thema (insbesondere Gloor und Meier 2014 und Bundesministerium 2012). Die folgende Abbildung zeigt die wichtigsten Einflussfaktoren im Überblick:



Eigene Darstellung.

4.1.1. Das Ausmass von häuslicher Gewalt

Der Bedarf nach Schutzplätzen in Frauenhäusern hängt u.a. davon ab, in welchem Ausmass häusliche Gewalt in einer Gesellschaft vorkommt. Das Ausmass von häuslicher Gewalt ist schwierig abzuschätzen, weil nur ein Teil der Straftaten im häuslichen Bereich gemeldet und damit polizeilich und somit auch statistisch registriert wird. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) registrierte 2013 rund 16'500 Straftaten im häuslichen Bereich. Gemäss BFS hat die Polizei 9'400 Geschädigte von Gewalt im häuslichen Bereich registriert, davon waren 75% weiblichen Geschlechts. Seit 2009 gehen die polizeilich registrierten Geschädigten zurück (-11,5%). Dies sowohl bei denjenigen mit weiblichem Geschlecht (-11,2%) als auch bei jenen mit männlichem Geschlecht (-12,5%). Dieser Rückgang gilt aber nicht für alle Straftaten. Einige schwere physische Gewaltstraftaten sind in den drei Jahren angestiegen. Analysiert man nur die Geschädigten von vollendeten Tötungsdelikten, versuchten Tötungsdelikten mit schweren Verletzungen und vollendeten schweren Körperverletzungen, dann zeigt sich ein Anstieg von 18,8% bei den weiblichen Geschädigten und von 13,3% bei den männlichen Geschädigten. Hierbei

handelt es sich laut BFS um ein Indiz dafür, dass diese schweren Gewaltstraftaten effektiv gestiegen sind und nicht nur um ein Ergebnis eines sich verändernden Anzeigeverhaltens. 2013 fanden 41% aller polizeilich registrierten Tötungsdelikte im häuslichen Bereich statt.

In so genannten Prävalenzstudien wird versucht, das Ausmass häuslicher Gewalt unabhängig davon zu erfassen, ob die Gewalttat der Polizei, einer Ärztin oder einem Arzt oder einer anderen Institution gemeldet wurde. Da es sich bei Gewalttaten um gesellschaftlich nicht tolerierte und unerlaubte Taten handelt, die mit viel Scham, Angst und Leidensdruck verbunden sind, decken jedoch auch Prävalenz- oder Dunkelfeldstudien nicht immer das ganze Ausmass der Gewalt auf. Die aktuellsten Prävalenzdaten für die Schweiz liefert die Studie von Killias et al. (2012). Diese betrachtet physische und/oder sexuelle Gewalt gegen Frauen und Männer, jedoch nicht psychische Gewalt. Der Anteil Personen, die pro Jahr physische und/oder sexuelle Gewalt im häuslichen Bereich erleben, beträgt laut dieser Studie 1.3% bei den Frauen und 0.5% bei den Männern. Dies entspricht rund 60'000 betroffenen Frauen und Männern. In 70% der Fälle wurde die Gewalt vom Partner oder der Partnerin (52%) oder vom Ex-Partner oder der Ex-Partnerin (18%) verübt.

4.1.2. Strukturelle Einflussfaktoren

- Ein wichtiger Einflussfaktor für die Nachfrage nach Unterstützungsangeboten stellt die **Information der Opfer** häuslicher Gewalt in Bezug auf ihre Rechte und die Unterstützungsangebote dar. Aus der Studie von Gloor und Meier (2014) geht hervor, dass die Frauen teilweise gar nicht wissen, dass es für ihr Problem spezialisierte Beratungsstellen gibt. Einige Betroffene würden das Frauenhaus nicht kennen und erst nach längerer Gewaltbetroffenheit und Gefährdung durch Zufälle darauf aufmerksam. Auch in den Interviews wird erwähnt, dass insbesondere in Fällen psychischer Gewalt den Frauen teilweise nicht bewusst ist, dass Unterstützungsmöglichkeiten hierzu existieren. Einige Befragte weisen darauf hin, dass insbesondere unter Migrantinnen der Bekanntheitsgrad der Unterstützungsangebote gering sei. Der Begriff Frauenhaus würde von Migrantinnen teilweise falsch verstanden und sei für die Frauen zum Teil negativ besetzt. Die Studie von Gloor und Meier (2014) deckt darüber hinaus auf, dass die Institution Frauenhaus auch von besser gestellten Schweizerinnen nicht als zugänglich wahrgenommen wird. Diesen sei teilweise nicht klar, ob das Frauenhaus für sie konzipiert sei. Laut den befragten Personen wird in den Regionen regelmässig über das Angebot des Frauenhauses informiert und die Information wird grösstenteils als ausreichend beurteilt. Einzelne Befragte sind der Meinung, dass eine Information der breiten Öffentlichkeit nicht unbedingt erwünscht sei, da das Frauenhaus anonym bleiben sollte. Viel wichtiger sei die Information der Fachpersonen und Institutionen, welche die Frauen an die Frauenhäuser vermitteln (vgl. nächsten Punkt).

- Eng mit diesem Faktor zusammen hängt die **Sensibilisierung des Interventionssystems (Polizei und weitere Fachpersonen und Institutionen)**, welche Fälle häuslicher Gewalt erkennen und die Frauen angemessen über Unterstützungsmöglichkeiten informieren sollten (intermediäres System, z.B. ÄrztInnen, Sozialämter, Beratungsstellen etc.).
- Gesetzliche Regulierungen wie z.B. die Möglichkeit der **polizeilichen Wegweisung** (vgl. Kap. 3.1) können einen starken Einfluss auf die Nachfrage haben. Die befragten Personen äussern sich unterschiedlich über die Auswirkungen dieser Regelung. Laut einigen Personen hat die Regelung zu einer Entspannung in der Auslastung der Frauenhäuser geführt. Andere Personen geben an, dass die Komplexität der Fälle dadurch zugenommen habe, weil die Wegweisung nur eine Alternative sei, wenn die Frau wenig Schutzbedarf habe und alleine zurechtkomme. Aus den Interviews geht zudem hervor, dass die Wegweisung je nach Kanton unterschiedlich konsequent vollzogen wird.
- Eine weitere relevante Regulierung betrifft die neue Regelung des **Ausländergesetz**, welche Frauen, die durch Familiennachzug eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, bei einer Trennung vor Ablauf der Dreijahresfrist ein individuelles Aufenthaltsrecht aus wichtigen persönlichen Gründen ermöglicht, namentlich wenn sie Opfer ehelicher Gewalt sind. (vgl. Kap. 3.1). Diese Regelung sollte verhindern, dass Frauen aus Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung nicht das Frauenhaus aufsuchen. Laut mehreren Befragten greift diese Regelung allerdings noch zu kurz. Die Frauenhäuser stellen zum Teil fest, dass Frauen trotz der neuen Regelung bei ihrem gewalttätigen Ehemann ausharren.
- **Präventionsarbeit:** Wirksame präventive Massnahmen können die Ausübung von Gewalt verhindern und somit den Bedarf an Frauenhausaufenthalten stark beeinflussen. In der Schweiz ist laut einzelnen Aussagen die Primärprävention von häuslicher Gewalt bisher wenig verbreitet. Auch täterbezogene Massnahmen können im Sinne der Sekundärprävention erneute Gewalttaten des Täters an einer Frau (oder an mehreren Frauen) verhindern. Die Möglichkeit zur Wegweisung greift gemäss Meier und Gloor (2004) als präventive Massnahme zu kurz. So geht aus der Studie hervor, dass durch die polizeiliche Wegweisungen Gewalthandlungen zwar aufhören können, dies aber häufig nicht der Fall sei. Die Studie spricht sich für eine stärkere Inverantwortungnahme der Täter und institutionelle Auseinandersetzung mit dem Gefährder aus. In der Praxis hätten die Täter zwar häufig Kontakt zum Beratungssektor, würden aber kaum fachlich spezialisierte Hilfe in Anspruch nehmen. Auch aus den Interviews geht hervor, dass bei der Täterarbeit in der Schweiz noch Verbesserungsbedarf bestehe (vgl. Kap. 5.3).
- **Gesellschaftliche Akzeptanz und Tabuisierung häuslicher Gewalt:** Heute gilt häusliche Gewalt als ein gesellschaftlich nicht mehr akzeptiertes Verhalten. Das Thema würde heute stärker wahrgenommen und ist laut Aussagen von Befragten stärker enttabuisiert. Laut

mehreren Befragten haben die Offizialisierung häuslicher Gewalt im Strafrecht und die Öffentlichkeitsarbeit stark dazu beigetragen. Diese Enttabuisierung des Themas häusliche Gewalt hat einen Einfluss auf die Bekanntheit der Unterstützungsangebote und die Bereitschaft der Betroffenen, Hilfe zu suchen. Einzelne Befragte sind zudem der Ansicht, dass sie einen präventiven Effekt habe.

4.1.3. Angebotsfaktoren

- Auch die Ausgestaltung des Angebots kann einen Bedarf nach sich ziehen. Die **Niederschwelligkeit der Unterstützungsangebote** bildet einen solchen Einflussfaktor. Verschiedene Befragte weisen darauf hin, dass zum Teil Frauen das Angebot zwar kennen, sich aber aus Scham nicht daran wenden. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass vor allem ambulante Beratungsstellen regional gut zugänglich sein sollten. Ausserdem könnten Online-Beratungsangebote helfen, die Zugänglichkeit der Frauenhäuser zu verbessern. Die regionale Zugänglichkeit von ambulanten Beratungsstellen wurde in dieser Studie nicht vertieft untersucht. Von Seiten der Befragten wurde nur vereinzelt erwähnt, dass in ihrer Region ein solches Angebot fehle, was eine Zugangsbarriere darstellen könne.
- Je mehr **alternative Schutzunterkünfte** und **Anschlusslösungen** zur Verfügung stehen, desto weniger Bedarf besteht für einen (verlängerten) Aufenthalt im Frauenhaus. So geht aus den Interviews hervor, dass nicht alle Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, auf das gesamte Leistungsangebot (Schutz, Begleitung, Kinderbetreuung etc.) angewiesen sind. Für einige Frauen kommen auch alternative Schutzunterkünfte oder Unterkünfte ohne stationäre Betreuung in Frage. Einige Frauen könnten auch früher aus dem Frauenhaus austreten, wenn angemessene Anschlusslösungen zur Verfügung stehen würden (vgl. Kap. 3.5.1 und 5.1.2).
- Des Weiteren können **Kosten** und **finanzielle Regulierungen** eine Zugangsbarriere bilden. So wird von den Befragten vielfach Handlungsbedarf diesbezüglich geäussert (vgl. Kap. 4.2). Dies betrifft beispielsweise Frauen, die von psychischer Gewalt (z.B. Stalking) betroffen sind, bei welchen aber kein opferrechtlich relevanter Straftatbestand wie z.B. Drohung oder Nötigung vorliegt²³, und daher ihren Aufenthalt selber zahlen müssten. Dies betrifft aber nur einen geringen Anteil aller Fälle.

²³ Vgl. SVK-OHG Empfehlungen vom 21. Januar 2010, Kapitel 2.6: Häusliche Gewalt/Stalking/Zwangsheirat: Für die Frage, ob eine von häuslicher Gewalt, Stalking oder Zwangsheirat betroffene Person Opfer im Sinne des OHG ist, ist ausschlaggebend, ob ein bestimmtes Verhalten einem opferrechtlich relevanten Straftatbestand entspricht. Verhaltensweisen wie z.B. übermässiges Kontrollieren, Demütigen bzw. Beschimpfen oder jemandem Nachstellen oder jemanden (telefonisch) Belästigen für sich allein können keine Opfereigenschaft begründen. Es müssen vielmehr opferrecht-

4.1.4. Sozioökonomische und -demografische Einflussfaktoren

- Laut den Befragten hängt die Nachfrage nach Frauenhäusern auch stark von den **sozioökonomischen Verhältnissen der Frauen** ab. Wirtschaftlich und sozial gut gebettete Frauen, würden seltener Schutz im Frauenhaus suchen, da sie entweder selbst eine alternative Unterkunft suchen oder bei der Familie und Bekannten aufgenommen würden. Umgekehrt geht aus den Interviews deutlich hervor, dass je höhere die Prekarität einer Person, desto schlechter sie sich selbst helfen kann. Beispiele für eine hohe Prekarität sind Frauen aus einem isolierten kontrollierten Umfeld (z.B. solche die in einem Grossfamilienverband gelebt haben), Frauen mit Schulden, Frauen mit Erziehungsproblemen, Frauen mit Suchtproblemen oder psychischen Problemen und Frauen, die aus sonstigen Gründen Unterstützung bei der Bewältigung ihres Alltag benötigen.
- Auch das **Bildungsniveau** der Frauen spielt eine Rolle bei der Nachfrage. Frauen mit einem höheren Bildungsniveau sind sich ihrer Rechte und Möglichkeiten im Fall von häuslicher Gewalt stärker bewusst und suchen eher Hilfe auf. Da das Bildungsniveau aber stark mit den sozioökonomischen Verhältnissen korreliert, könnte die Nachfrage speziell nach Frauenhäusern wiederum geringer sein (vgl. letzten Punkt). Einzelne Befragte weisen auch darauf hin, dass insbesondere in gesellschaftlich besser gestellten Kreisen die Scham bei häuslicher Gewalt grösser sei.
- Besondere demografische Rahmenbedingungen können einen unterschiedlichen Bedarf an Frauenhäusern begründen. Als ein wichtiger Faktor geht aus den Interviews die räumliche Struktur, bzw. die **Anonymität einer Region** hervor. In kleinen ländlichen Regionen, wo sich die Personen untereinander gut kennen, könnten die Frauen in einem Frauenhaus kaum Schutz finden. Hier zeige sich ein Bedarf nach einer anderen Form der Unterstützung, z.B. die aufsuchende Arbeit. Ausserdem weist eine Person darauf hin, dass Frauen in solchen Regionen häufig nach einem Frauenhausaufenthalt stigmatisiert werden, weshalb sie häufig keine Hilfe aufsuchen würden.

4.1.5. Entwicklung des Bedarfs

Aus Sicht der grossen Mehrheit der Befragten wird der Bedarf an spezialisierten Schutzunterkünften für von Gewalt betroffene Frauen - insbesondere solche mit hohem Schutzbedarf - in Zukunft eher zunehmen. Als Grund hierfür geben viele Befragte die steigende Sensibilisierung der Bevölkerung und des Interventionssystems (v.a. Polizei) an.

In Bezug auf die Gewaltprävalenz stellen einzelne Befragte einen Trend hin zu schwierigeren und komplexeren Situationen fest. Eine Befragte ist der Ansicht, dass die Gewalt sich in

lich relevante Straftatbestände wie z.B. derjenige der Drohung (Art. 180 StGB), der Nötigung (Art. 181 StGB) oder der Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) erfüllt sein.

Richtung einer Gewalt verschiebt, die keine sichtbaren Spuren hinterlässt, d.h. vor allem in Richtung psychische und chronische Gewalt. Einzelne Befragte sehen die Entwicklung des Bedarfs an Frauenhäusern in Abhängigkeit der gesellschaftlichen Veränderungen, bzw. der wirtschaftlichen und sozialen Situation.

Die Möglichkeit der polizeilichen Wegweisung hat möglicherweise zu einer gewissen Abnahme des Bedarfs geführt, kann aus Sicht der Befragten das Angebot der Frauenhäuser aber nicht ersetzen. Bei einer starken Bedrohung der Frau sei das Frauenhaus immer noch oft die einzige Lösung. Bereits heute würden vor allem stark bedrohte und komplexe Fälle ins Frauenhaus eintreten.

4.2. Beurteilung der Bedarfssituation aus Sicht der Befragten

In den folgenden Abschnitten geben wir die Ergebnisse der im Rahmen der Studie durchgeführten Einzel- und Gruppeninterviews mit verschiedenen Akteuren (Frauenhäuser, Opferhilfeberatungsstellen und -behörden, weitere kommunale und kantonale Behörden, z.B. Polizei und Sozialhilfe) aus allen Regionen der Schweiz wieder. Ziel der Interviews war es, eine Beurteilung der jeweiligen regionalen Versorgungssituation, der Finanzierungssituation der Frauenhäuser und allfälligen weiteren Problemfeldern zu erhalten.

4.2.1. Platzangebot und Auslastung

Auslastungssituation

Die meisten Frauenhäuser beurteilen die Auslastung ihrer stationären Plätze als nicht zufriedenstellend. Als ein grosses Problem werden die grossen Schwankungen in der Auslastung genannt, welche nicht plan- und steuerbar seien. Einzelne Frauenhäuser berichten, dass das Frauenhaus über Perioden hinweg voll oder sogar überbelegt sei (z.B. mit zwei Frauen pro Zimmer), in anderen Perioden hingegen mehrere Unterbringungszimmer frei seien. Einige Frauenhäuser sind über das ganze Jahr hinweg fast zu 100% und zum Teil über 100% belegt. Aus Sicht dieser Frauenhäuser ist diese Auslastungsquote zu hoch, um Spitzenzeiten aufzufangen, d.h. Perioden in denen Frauen vermehrt Schutz suchen. Durch die hohe Auslastung in einigen Frauenhäusern und die grossen Schwankungen ist es laut Aussagen der Frauenhäuser schwierig, dem Anspruch einer Notfalleinrichtung gerecht zu werden. Gemäss DAO wäre für eine Einrichtung im Bereich der Krisenintervention eine Auslastung von 75% angemessen.

Die hohe Auslastung hängt laut der Mehrheit der Befragten damit zusammen, dass die Frauen zum Teil länger als notwendig im Frauenhaus bleiben, weil es an angemessenen Anschlusslösungen fehle. Insbesondere sei es für die Frauen schwierig, eine bezahlbare Wohnung zu finden (vgl. Kap. 4.2.2). In der Folge können zum Teil keine Frauen in Notsituationen aufge-

nommen werden, weil die Frauenhäuser durch längere Aufenthalte voll belegt seien. Ausserdem würden vermehrt Fälle mit psychischen Beeinträchtigungen Schutz suchen. Diese Fälle seien sehr betreuungsintensiv und bräuchten viel Zeit bis sich die Situation stabilisiert.

Die hohe Auslastung hat laut den Befragten auch einen Zusammenhang mit der Finanzierung. Die meisten Frauenhäuser müssen ihre Betriebskosten (teilweise oder ganz) durch Tarifeinnahmen decken und sind daher gezwungen, ihre Zimmer mehr als aus qualitativer Sicht angemessen auszulasten (vgl. Kap. 4.2.5). Vielfach wird daher erwähnt, dass es mit Blick auf die Finanzierung schwierig sei, die richtige Balance in der Kapazität zu finden.

Die befragten Akteure (Frauenhäuser, Opferhilfestellen und Polizei) äussern mehrheitlich Handlungsbedarf beim Ausbau des Platzangebots. Einige Frauenhäuser formulieren diesen Handlungsbedarf eher vorsichtig, was damit zusammen hängt, dass sie starke Schwankungen in der Auslastung verzeichnen (insbesondere kleinere Frauenhäuser in kleineren Einzugsgebieten). Nur einzelne Frauenhäuser (z.B. Luzern oder Zürich Oberland) sowie eine weitere befragte Person aus dem Raum Zürich sehen bei der momentanen Situation in ihrer Region keinen Handlungsbedarf für einen Ausbau der Plätze. Andere Befragte aus dem Raum Zürich und Bern sehen wiederum Engpässe bei den Frauenhausplätzen. In Bern wäre aus Sicht einer befragten Person sogar eine Verdopplung der Plätze angezeigt.

Zwei Personen geben zu bedenken, dass die Nachfrage evtl. auch grösser wäre, wenn ein grösseres Angebot zur Verfügung stünde. So sei bei den Frauen und den vermittelnden Stellen evtl. bereits bekannt, dass es im Frauenhaus selten Platz gäbe. Die Mehrheit der Befragten hebt schliesslich einen Handlungsbedarf bei den Anschlusslösungen hervor. Die hohe Auslastung könne durch ein adäquates Angebot an Anschlusslösungen reduziert werden.

Alternative Lösungen bei Vollbelegung

Aufgrund der stark schwankenden und hohen Auslastung müssen in den meisten Frauenhäusern schutzsuchende Frauen zum Teil aufgrund von Vollbelegung abgewiesen werden. Für diese Frauen werden entweder Zwischenlösungen in preisgünstigen Hotels, Pensionen oder anderen – nicht auf Gewalt spezialisierten – Einrichtungen gesucht oder sie werden in ein anderes Frauenhaus weitergeleitet (vgl. Kap. 3.3.3). Während in einzelnen Kantonen von den Gemeinden Notwohnungen bereitgestellt werden, in denen von Gewalt betroffene Frauen vorübergehend untergebracht werden können, geben die meisten Frauenhäuser an, dass in ihren Regionen keine Notwohnungen zur Verfügung gestellt werden.

Für stark bedrohte Frauen, die Schutz brauchen, kommen laut Aussagen der Befragten keine Zwischenlösungen im ungeschützten Rahmen in Frage. Für diese Fälle müsse ein Platz in einem anderen Frauenhaus gefunden werden. Je nach Auslastungssituation ist dies laut einzelnen Befragten allerdings nicht immer möglich.

Zwar berichten die Befragten, dass für betroffene Frauen (und ihre Kinder) in der Regel letztendlich immer eine Unterbringungslösung gefunden würde. Allerdings gelangen die Frauenhäuser dabei häufig an die Grenze ihrer Personalkapazitäten, da die Suche nach einer alternativen Lösung sehr aufwändig sei (vgl. nächsten Punkt).

Personelle Ressourcen

Ausserdem besteht laut einigen Frauenhäusern und anderen befragten Akteuren ein Mangel an personellen Ressourcen in Frauenhäusern. Einzelne Frauenhäuser können laut eigenen Aussagen mit den gegebenen Personalressourcen einer Auslastung aller Zimmer nicht gerecht werden und zum Teil würden viele unbezahlte Überstunden geleistet. Bei längerfristiger Vollbelegung leide so dann auch die Qualität der Arbeit und die betroffenen Frauen und Kinder könnten nicht angemessen betreut werden. Auch aus Sicht eines Befragten der Polizei leide die die Betreuung in den Frauenhäusern der Region zum Teil, weil das Personal nicht genügend Kapazität hätte.

Die Frauenhäuser stellen zum Teil fest, dass viel Personalaufwand für administrative Tätigkeit, z.B. bei Gesuchen an die Opferhilfe, für die Suche nach alternativen Lösungen bei Vollbelegung und für die Suche nach Anschlussmöglichkeiten betrieben werden müsse. Diese Ressourcen würden dann bei der Betreuung und Beratung der Frauen fehlen, die sich in einer Not-situation befinden.

Ausserdem bemerken einzelne befragte Personen, dass die Komplexität der Fälle zugenommen habe. Heute würden vor allem sozial benachteiligte Frauen im Frauenhaus Schutz suchen und die Angebote in Anspruch nehmen. Andere Frauen hätten finanzielle Ressourcen und Ressourcen im Umfeld, um alternative Schutzmöglichkeiten zu finden. Gerade Fälle von sozial benachteiligten Frauen erfordern eine intensive Betreuung, da häufig Mehrfachprobleme vorhanden seien (psychische Probleme, Schulden etc.).

Abweisungen

Mehrere Befragte weisen auf die prekäre Situation der Betroffenen bei der Suche nach einem Platz im Frauenhaus hin. Übergangslösungen oder Weiterleitungen in andere Frauenhäuser seien für die Frauen und Kinder, welche sich bereits in einer psychisch schwierigen Situation befänden, häufig schwer zumutbar. Sie seien in ihrer Situation stark auf einen Halt angewiesen und sollten daher möglichst nicht ihren Aufenthaltsort mehrmals wechseln müssen. Wenn sie in einer anderen Region untergebracht würden, könnten beispielsweise die Kinder nicht mehr ihre Schulen und Kindergärten besuchen. Ausserdem müssten die Frauen (und Kinder) teilweise aufgrund kantonaler Vorgaben in das Frauenhaus in ihrer Region zurückwechseln, sobald ein Platz dort frei wird.

Regionale Unterschiede

Auf regionaler Ebene lassen sich aufgrund der Interviewaussagen folgende Unterschiede beim Handlungsbedarf erkennen:

- Die Frauenhäuser der *Nordwestschweiz* weisen alle eine sehr hohe Auslastung auf. In Bern und in Basel beträgt die Auslastung im Durchschnitt über 90%. Die Frauenhäuser berichten, dass sie bezüglich Personal zum Teil an die Grenze ihrer Kapazitäten stossen. Sowohl die Frauenhäuser im Kanton Bern, als auch in Basel und in Aargau/Solothurn müssen regelmässig Frauen aufgrund von Vollbelegung abweisen und weiterleiten bzw. andere Lösungen finden. Innerhalb der Region scheint die Weiterleitung an andere Frauenhäuser dabei aufgrund der Interviewaussagen einigermaßen gut zu funktionieren. Insbesondere die Frauenhäuser in Bern und Basel sehen einen Handlungsbedarf beim Ausbau der Plätze, allerdings nicht ohne einen Ausbau der Personalressourcen. Das Platzproblem könnte in Bern und in Basel laut Aussagen der Befragten durch einen Ausbau von angemessenen Anschlusslösungen und durch die Verfügbarkeit von bezahlbaren Wohnungen entschärft werden. In Aargau/Solothurn sei der Wohnungsmarkt hingegen weniger problematisch.
- In der *Zentralschweiz* ist das Frauenhaus Luzern das einzige Frauenhaus in der Region. Laut Aussagen der Befragten ist die Auslastung des Frauenhauses deswegen auch relativ hoch. Da in der Region – insbesondere mit der Herberge für Frauen in Zug und Notwohnungen in den Gemeinden – weitere alternative Angebote bestehen, müssen dennoch relativ selten Frauen ausserhalb der Region platziert werden. Ein Problem stellt in Luzern und Zug die Wohnungsmarktsituation dar, durch welche die Frauen länger in den Häusern bleiben müssen, obwohl sie eigentlich keinen Schutz mehr bräuchten. Ausserdem fehlt es laut Aussagen der Befragten zum Teil an personellen Kapazitäten für die Krisenintervention.
- In der Region *Ostschweiz und Zürich* zeigt sich eine eher heterogene Bedarfssituation. Während in Zürich Stadt, Winterthur und in St. Gallen die Platzauslastung ziemlich hoch ist, geben Zürich Oberland und Graubünden an, dass die Belegung im normalen Bereich liege. Die Weiterleitungen an andere Frauenhäuser scheinen bei den Frauenhäusern der Region (ausser Graubünden) relativ gut zu funktionieren. Es kommt aber laut den Frauenhäusern immer wieder vor, dass Frauen vorübergehend in Hotels oder Pensionen platziert werden bis Platz im Frauenhaus vorhanden ist. Im Kanton Zürich und in St. Gallen haben die Frauenhäuser laut eigenen Aussagen mit knappen Personalressourcen zu kämpfen, um den Beratungs- und Betreuungsbedarf bewältigen zu können. Hier wird von den befragten Personen auch ein grosser Handlungsbedarf gesehen.
- In der *französischsprachigen Schweiz und im Tessin* präsentiert sich ebenfalls eine eher heterogene Situation. Die Frauenhäuser in den Kantonen Wallis, Tessin, Fribourg weisen eine

stark schwankende Auslastung auf und müssen laut eigenen Aussagen teilweise Frauen ablehnen bzw. andere Lösungen finden. Die Gründe für die tiefe Auslastung des Frauenhauses im Kanton Neuchâtel sind nicht bekannt. Im Kanton Waadt ist das Frauenhaus in Lausanne (Centre d'accueil Malley Prairie) immer stark ausgelastet. Dank eines kürzlich realisierten Ausbaus der Unterbringungszimmer sind nur noch selten Zwischenlösungen mit Hotel notwendig²⁴. Die Frauenhäuser in dieser Region arbeiten eher mit innerkantonalen Lösungen und Zwischenlösungen als Frauen in anderen Kantonen zu platzieren. Die befragten Personen dieser Region sehen einen Bedarf, das Platzangebot auszubauen bzw. für Lösungen zum Auffangen der Spitzenauslastungen. In einzelnen Kantonen, insbesondere in Genf, sind auch fehlende Anschlusslösungen ein von den Befragten angesprochenes Problemthema.

4.2.2. Anschlusslösungen

Unterbringung der Frauen und Kinder nach der Krisenintervention im Frauenhaus

Aus den Interviews geht hervor, dass Frauen (mit ihren Kindern) häufig länger im Frauenhaus bleiben als es für die eigentliche Krisenintervention nötig wäre. Nach der Krisenintervention könnten viele Frauen theoretisch in eine Wohnung oder alternative Unterkunft wechseln und dort weiterhin ambulante Betreuung und Beratung erhalten (ambulante Postintervention). Das Problem ist laut den Befragten jedoch, dass die Frauen häufig keine angemessene alternative Unterkunft finden.

Die befragten Akteure bemängeln grossmehrerheitlich, dass adäquate Anschlusslösungen nach einem Frauenhausaufenthalt in der Region fehlen. Dies führe zu unnötig langen Aufenthalten, wodurch einerseits Kapazitäten für Notfälle blockiert würden. Andererseits könnten laut einzelnen Befragten durch adäquate Anschlusslösungen auch Kosten gespart werden. Verlängerte Aufenthalte fallen finanziell dabei nicht nur auf den Kanton, die Gemeinden oder die Frauenhäuser zurück, sondern zum Teil auch auf die betroffenen Frauen. Laut Aussagen einzelner Befragter könne für gewissen Frauen die Aussicht, bei einem längeren Aufenthalt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen (und damit in den meisten Kantonen der Rückerstattungspflicht unterstellt zu werden), dazu führen, dass sie aus Angst vor Schulden nach Hause zurückkehren.

Je nach Fall kommen nach einem Frauenhausaufenthalt verschiedene Unterbringungsmöglichkeiten in Frage, zu denen sich gemäss Interviewaussagen verschiedene Probleme stellen:

- Für Frauen, die ihren Alltag prinzipiell selbständig bewältigen könnten, ist es wie erwähnt in vielen Regionen schwierig, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Dieses Problem akzentuiere

²⁴ Die Bedarfssituation im Kanton Waadt wird zurzeit durch eine vom Kanton beauftragte Studie konkreter analysiert.

sich bei Frauen mit Migrationshintergrund oder Frauen, welche Sozialhilfe beziehen, da die Vermieter häufig Vorbehalte hätten. Laut Aussagen der Frauenhäuser gestaltet sich die Wohnungssuche/Unterstützung bei der Wohnungssuche für die Frauenhäuser als sehr aufwändig. Teilweise haben die Frauenhäuser eigene Stellen für diese Aufgabe geschaffen (z.B. in Lausanne). Als alternative Lösungen werden beispielsweise Notwohnungen von Gemeinden genannt. Diese scheinen jedoch gemäss den Befragten in den wenigsten Kantonen zu existieren. Einzelne Frauenhäuser bieten inzwischen eigene externe Wohnungen als intermediäre Lösungen an oder planen, solche zu etablieren. Dadurch würde laut einzelnen Befragten das Problem jedoch lediglich aufgeschoben.

- Laut den Befragten gibt es viele Fälle, die zwar keinen Schutz mehr benötigen, aber ihren Alltag nicht selbständig bewältigen können (z.B. Mütter, die mit ihren Kindern nicht zurechtkommen, psychisch auffällige Frauen, Frauen mit Migrationshintergrund, welche isoliert im Grossfamilienverband gelebt haben etc.). Für solche Fälle brauche es beispielsweise Mutter-Kind-Einrichtungen, betreute Wohnformen sowie eine Vernetzung mit weiteren Institutionen, d.h. Familienberatungen, Alltagsbegleitung, Sozialberatungen etc. Laut den befragten Personen fehle es erstens in den meisten Regionen an solchen alternativen Wohnformen und teilweise seien diese nicht durch die öffentliche Hand finanziert. Einzelne Befragte sind zweitens auch der Meinung, dass durch die Beratung durch viele verschiedene Institutionen eine Lücke entstehe. Idealerweise sollten diese Fälle im Bezugspersonensystem durch eine einzige Person betreut werden. Solche Stellen seien jedoch häufig nicht institutionalisiert. Ein Frauenhaus überlegt sich daher, eine ambulante sozialpädagogische Familienbegleitung anzubieten.
- Schliesslich existieren laut den Befragten einzelne Fälle, bei denen Anschlusslösungen aus rechtlichen und Finanzierungsgründen nicht möglich sind (Sans Papiers).

Ambulante Nachbetreuung

Die ambulante Nachbetreuung ist in allen Regionen gewährleistet (vgl. Kap. 3.5). In den Interviews wird so auch kein spezieller Handlungsbedarf in Bezug auf das Angebot der ambulanten Nachbetreuung geäussert. Die Finanzierung der Nachbetreuung ist in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich geregelt. In einzelnen Kantonen wie z.B. Zürich werden lediglich sechs Stunden ambulante Nachbetreuung durch die Opferhilfe finanziert. Sechs Stunden Nachbetreuung sind nach verschiedenen Aussagen nicht ausreichend, um in der schwierigen Situation der Frau, das Leben neu zu organisieren.

Regionale Unterschiede

Regionale Unterschiede lassen sich beim geäusserten Handlungsbedarf aufgrund der Interviewaussagen kaum erkennen. Diesbezüglich müssten vertiefte Analysen in den Kantonen durchgeführt werden. Überall scheint ein mehr oder weniger grosser Mangel an Übergangslösungen für Frauen zu herrschen, welche Unterstützung bei der Alltagsbewältigung benötigen. Die Schwierigkeit, eine bezahlbare Wohnung nach dem Frauenhausaufenthalt zu finden akzentuiert sich laut den Befragten vor allem in den Zentren wie Zürich, Basel, Bern, Genf und Lausanne und St. Gallen, aber auch in anderen Regionen wie z.B. Thun.

4.2.3. Frauen mit besonderen Bedürfnissen

Zielgruppe der Frauenhäuser sind laut DAO prinzipiell alle Gruppen gewaltbetroffener Frauen. Wie in Kap. 3.3.3 aufgezeigt, können die Frauenhäuser aufgrund fehlender Infrastrukturen, fehlendem spezialisiertem Fachpersonal oder sonstigen Umfeldbedingungen bestimmte Gruppen gewaltbetroffener Frauen nicht aufnehmen.

Psychisch beeinträchtigte Frauen und Frauen mit Suchtproblematik

Handlungsbedarf äussern die befragten Personen insbesondere bei Frauen mit einer Suchtproblematik und Frauen mit psychischen Problemen, die eine intensive psychologische Betreuung und Begleitung benötigen. Diese Gruppe dürfte einen Anteil von rund 5% der Frauen ausmachen, die Schutz im Frauenhaus suchen; wobei der Anteil nicht genau eingegrenzt werden kann, weil lediglich die Abweisungen aus diesen Gründen erhoben wurden. Einzelne Frauenhäuser nehmen laut den Interviews die Frauen (mit Kindern) auf, falls das Problem nicht zu ausgeprägt ist. Gerade in Frauenhäusern ohne 24-Stunden-Betrieb ist es laut Aussagen der Frauenhäuser nicht möglich, dieser speziellen Gruppe von Frauen eine Unterkunft und Betreuung zu bieten. Einige Befragte stellen fest, dass die Fälle mit Mehrfachproblematik über die Zeit zunehmen.

Laut den Befragten fehlt es für diese Zielgruppe an spezialisierten Einrichtungen mit geeigneter Betreuung, welche gleichzeitig die Sicherheit der Frauen gewährleisten und auch Kinder aufnehmen können. Psychisch beeinträchtigte Frauen werden gemäss einzelnen Interviewpartnern zum Teil an psychiatrische Kliniken verwiesen. Die Befragten weisen jedoch darauf hin, dass hierfür ein ärztliches Gutachten notwendig sei, die Kliniken häufig keine Mutter-Kind-Plätze hätten und es häufig Wartelisten in psychiatrischen Kliniken gebe. Zudem sei diese Form von Lösung für viele Betroffene zu extrem. Frauen mit zu starken psychischen Problemen für ein Frauenhaus und zu wenig schwerwiegenden Problemen für einen stationären Klinikaufenthalt fallen gemäss einzelnen Befragten durch das Netz.

Frauen mit Suchtproblematik werden laut Aussagen der Befragten meist in spezialisierten Einrichtungen für Abhängige, betreuten Wohnformen oder Suchttherapiestationen untergebracht. Dabei stellen sich häufig verschiedene Probleme, d.h. die Lösung ist zu extrem für den Fall, die Kinder können nicht mit aufgenommen werden, es gibt häufig kurzfristig keine Plätze in spezialisierten Einrichtungen oder die Frauen sind nicht genügend geschützt. Eine geeignete Lösung für Frauen zu finden, die neben der Gewaltbetroffenheit weitere Probleme aufweisen, ist laut den Befragten daher sehr schwierig und zudem zeit- und ressourcenintensiv.

Frauen mit körperlichen Beeinträchtigungen/Behinderungen

Die meisten Frauenhäuser geben an, Frauen mit körperlicher Behinderung oder ältere gebheinträchtigte Frauen nicht aufnehmen zu können, weil hierzu die notwendigen Infrastrukturen fehlen. In solchen Fällen würden die Frauen entweder in ein Frauenhaus oder eine alternative Einrichtung (z.B. Behindertenheime), die solche Infrastrukturen (v.a. Lifte) bieten, weitergeleitet. Diese Situation ist aus Sicht einiger Befragten nicht optimal. Erstens fehle der Schutz für die Frauen, zweitens könnten sie lediglich ambulant betreut und beraten werden. Laut Statistik der Frauenhäuser (2013) kommen solche Fälle allerdings selten vor (3 erhobene Fälle in 2013).

Asylsuchende Frauen und Sans Papiers

Als weitere problematische Gruppe von Gewalt betroffenen Frauen (mit Kindern) werden von den Befragten asylsuchende Frauen und Sans papiers genannt. Im Jahr 2013 fanden laut Statistik der Frauenhäuser rund 30 solche Frauen Schutz im Frauenhaus. Bei dieser Gruppe stellt sich laut mehreren Befragten ein Finanzierungsproblem. Die Finanzierung des Aufenthaltes sei nur durch die Opferhilfe abgedeckt. Für den Aufenthalt von Frauen (mit Kindern), die nicht als Opferhilfefall gelten, und für den verlängerten Aufenthalt von Frauen müssen laut Befragten die Migrationsämter aufkommen. Die Kostengutsprache sei hier jedoch unsicher und brauche zum Teil längere Zeit, was für die Frauenhäuser ein Finanzierungsrisiko darstelle. Zweitens sei es schwierig, angemessene Anschlusslösungen für diese Frauen zu finden. Asylzentren erachten die befragten Personen durch die hohe männliche Präsenz als ungeeignet. Teilweise lasen sich laut Befragten aber alternative Lösungen im Asylbereich, z.B. Zentren und Wohnungen der Caritas, finden. Mehrere Befragte betonen, die hohe Prekarität dieser Fälle.

Zwangsheirat, Zwangsprostitution und Frauenhandel

Eine weitere Gruppe, welche durch die Frauenhäuser zum Teil nicht angemessen betreut werden kann, sind Frauen, welche von Zwangsheirat, Zwangsprostitution oder Menschenhandel betroffen sind. Laut einzelnen Befragten handelt es sich um sehr betreuungsintensive Fälle. Ein

Frauenhaus gibt an, aufgrund von knappen Personalressourcen nicht mehr als zwei solcher Fälle gleichzeitig aufnehmen zu können.

Bei Frauen/Mädchen, die von Zwangsheirat betroffen sind, stellt sich das Problem, dass diese zum Teil noch minderjährig sind. Einzelne Frauenhäuser nehmen laut Befragten keine Frauen unter 18 Jahren auf, v.a. weil keine Nachtbetreuung gewährleistet ist (z.B. Biel oder Wallis). Während in Zürich das „Mädchenhaus“ auf solche Fälle spezialisiert ist, fehlen in anderen Regionen laut einzelnen Befragten angemessene alternative Angebote.

Frauen, die von Zwangsprostitution und Menschenhandel betroffen sind, werden von den Frauenhäusern zum Teil aufgenommen (2013: 9 Frauen), zum Teil werden sie auch an die hierfür spezialisierte Einrichtung in Zürich (Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ) weitergeleitet, welche Schutzwohnungen anbietet, oder an die Institution Coeur des Grottes in Genf.

Sonstige Fälle

Einzelne Befragte erwähnen zudem, dass die Restriktionen bezüglich Haustieren (z.B. Aargau/Solothurn) und älteren Söhne (z.B. Thun oder Aargau/Solothurn) bei der Aufnahme in einzelnen Frauenhäusern ein Problem darstelle. Dies betrifft aber nur insgesamt nur wenige Fälle (2013 erfolgten 17 Abweisungen wegen Haustieren, keine wegen älteren Söhnen). Einige Frauen würden aus diesen Gründen bei ihrem Ehemann bleiben, da sie nicht getrennt von ihrem Sohn oder Haustier sein möchten.

Regionale Unterschiede

Die Abdeckung der genannten Personengruppen durch die Frauenhäuser ist zum Teil regional unterschiedlich. Die Aufnahmekriterien sind nicht in allen Frauenhäusern gleich. So bieten einzelne Frauenhäuser auch Frauen unter 18 Jahren Schutz im Frauenhaus oder verfügen über behindertengerechte Infrastrukturen (z.B. Lausanne). Unterschiede im Angebot an geeigneten alternativen Lösungen (z.B. Möglichkeiten für betreute Wohnformen, Suchteinrichtungen, Einrichtungen im Migrationsbereich etc.) für die Spezialfälle lassen sich aufgrund der Interviews schwer erkennen. Diese müssten vertieft analysiert werden.

4.2.4. Leistungsangebot

Gemäss den Interviews werden die Frauenhäuser als Kriseninterventionsangebot sehr geschätzt. Für Befragte aus dem Bereich der Polizei und der Opferhilfestellen stellten Frauenhäuser das zentrale Schutz- und Interventionsangebot für Frauen und Kinder in akuten Fällen von häuslicher Gewalt. Laut diesen Befragten gibt es in Fällen grosser Bedrohung keine Alternative zu einem Frauenhaus.

Wie Kapitel 3.1 zeigt, ist das Leistungsangebot der Frauenhäuser in der Schweiz sehr divers. Die befragten Akteure beurteilen das Leistungsangebot der Frauenhäuser in qualitativer Hinsicht in der Regel als sehr gut. Einzelne Akteure äussern aber Lücken in Bezug auf spezielle Leistungen, für die ein Bedarf in ihrer Region besteht. Diese Lücken betreffen häufig Spielangebote für Kinder, die Nachtabdeckung, die polyvalente (Nach-)Betreuung von Personen mit Mehrfachproblemen oder die Unterstützung bei der Suche nach einer Wohnung/Anschlusslösung. Aus den Interviews geht hervor, dass bei zusätzlichen Leistungsangeboten häufig die Finanzierung ein Problem sei. Einzelne Befragte berichten, dass die Frauenhäuser solche Angebote häufig zunächst durch Spenden finanzieren. Wenn sie sich bewähren und der Bedarf nachgewiesen werden kann, würde es teilweise gelingen, eine kantonale Finanzierung zu erhalten. Ein Akteur äussert sich kritisch in Bezug auf das Leistungsangebot der Frauenhäuser. Diese würden zum Teil Leistungen anbieten, die auch andernorts angeboten würden, beispielsweise in der Kinderbetreuung oder bei der Krisenintervention.

Regionale Unterschiede

In den Gesprächen wiesen einzelne Frauenhäuser auf bestehende Lücken im Leistungsangebot hin. Genannt wurden:

- FH Beider Basel: Spielangebote für Kinder zwischen 0 und 2 Jahren; Beratungsangebot für Umgang mit Mehrfachbelastung (Schulden, Mann mit Suchtproblemen etc.).
- FH Thun: spezifisches Beratungsangebot für Kinder.
- FH Zürich Oberland: regionale ambulante Beratungsstelle. Es gibt nur eine Stelle in der Stadt Zürich, was eine Hemmschwelle für Frauen aus den anderen Zürcher Regionen bildet.
- FH Winterthur: polyvalente Nachbegleitung im Bezugspersonensystem.
- FH St Gallen: polyvalente Nachbegleitung der Frauen. Anschlusslösung für Frauen, die nicht mehr bedroht sind, aber nicht alleine leben können.
- FH Graubünden: Nachtabdeckung. Rollstuhlgerechter Standort.
- Opferhilfe Genf: mehr Einrichtungen mit integrierter Kinderkrippe.

4.2.5. Finanzierung

Die Finanzierungssituation wird von den meisten befragten Akteuren als nicht zufriedenstellend beurteilt. Aspekte, die in Bezug auf die Finanzierung bemängelt wurden, betreffen die Ausgestaltung einzelner Finanzierungsmodelle, die unterschiedliche Finanzierungspraxis der Opferhilfe, die Finanzierungsschnittstelle zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe sowie die grossen Unterschiede in den Kantonen in Bezug auf die genannten Aspekte, welche zu einer Ungleichbehandlung der Opfer häuslicher Gewalt führen würden.

Finanzierungsmodelle

Wie in Kapitel 3.4 ausgeführt, sind die Finanzierungsmodelle der Frauenhäuser je Kanton sehr unterschiedlich. Die einzelnen Frauenhäuser sind alle mehr oder weniger stark durch Subjektfinanzierung (Tarife), eine Objektfinanzierung (Sockelbeitrag, Pauschalbeitrag etc.), Spenden und sonstige Beiträge finanziert. Insbesondere Frauenhäuser, die sich überwiegend durch Subjektfinanzierung/Tarife finanzieren, konstatieren, dass die Tarife für sie nicht kostendeckend seien. Häufig sei eine zusätzliche Finanzierung der eigentlichen Betriebskosten über Spenden notwendig. Viele Frauenhäuser berichten dabei von Schwierigkeiten, Spenden aufzutreiben. Häusliche Gewalt stellt laut einzelnen Befragten noch immer ein Tabuthema dar, mit dem potenzielle Sponsoren zum Teil nicht in Verbindung gebracht werden möchten. Aus Sicht eines Vertreters einer Sozialbehörde müssen die Frauenhäuser im Vergleich zu anderen sozialen Institutionen (beispielsweise im Behinderten-bereich) sehr viele Mittel für das Einholen von Spenden einsetzen.

Einzelne Frauenhäuser berichten, bereits rote Zahlen geschrieben zu haben. In einem Frauenhaus sei es sogar fast so weit gekommen, dass die Löhne nicht hätten ausgezahlt werden können. Vielfach wird auch beklagt, zu wenig Mittel für Personal zur Verfügung zu haben (vgl. Kap. 5.1.1). Laut DAO leisten die Frauenhäuser viele unbezahlte Überstunden.

Wie bereits erwähnt, bereiten Schwankungen in der Auslastung den Frauenhäusern grosse Probleme, die Betriebskosten zu decken. Dies betrifft insbesondere Frauenhäuser, welche sich überwiegend durch Subjektfinanzierung finanzieren. Einige Kantone kennen auch Minimalauflagen für die Finanzierung, d.h. die Beiträge werden nur unter der Bedingung ausgezahlt, dass eine Minimalanzahl von Unterbringungs Nächten geleistet wurde.

Vor dem Hintergrund der Auslastungsschwankungen erachten viele befragte Akteure eine stärkere Objektfinanzierung der Frauenhäuser als geeignet. Wichtig sei, dass die Betriebskosten auch bei Leerbetten durch einen Sockelbeitrag gesichert seien. Ideal wäre aus Sicht mehrerer Befragter, die Leistungen der Frauenhäuser durch eine Pauschalfinanzierung abzugelten, welche die unterschiedlichen Leistungen der Frauenhäuser berücksichtige. Laut Aussagen der DAO fangen die Frauenhäuser durch ihre Leistungen viele Folgekosten häuslicher Gewalt auf, welche sonst auf Ebene Bund oder Gemeinden aufgetreten wären, so z.B. Arbeitsausfälle, Folgekosten traumatisierter Kinder etc. Die Finanzierung der Frauenhäuser sei daher nicht nur ein kantonales Problem.

Finanzierung spezieller Leistungen

Zusätzliche Leistungen wie z.B. Spielgruppen, Kinderanimatorinnen etc. werden in den Kantonen unterschiedlich finanziert. Einzelne Frauenhäuser erwähnen, dass spezielle Leistungen durch Spenden finanziert werden müssen. Bei einzelnen Frauenhäusern werden z.B. keine Be-

rationen der Kinder durch den Kanton finanziert. Generell geht aus den Interviewaussagen hervor, dass die Arbeit der Frauenhäuser an den Kindern schlecht anerkannt und abgegolten würde. Durch Frauenhäuser würden zum Teil die gleichen Leistungen an Kindern erbracht wie durch andere Fachstellen und Einrichtungen (z.B. Kinderschutzbehörde), welche durch den Kanton besser finanziert würden. Schliesslich erwähnen einzelne Befragte, dass den Frauenhäusern und Beratungsstellen für übergeordnete Aufgaben wie z.B. die Öffentlichkeitsarbeit, Netzwerkarbeit etc. sehr wenig bis gar kein Budget zur Verfügung stehe. In welchem Umfang die Leistungen der Frauenhäuser finanziert sind, hängt laut den Befragten davon ab, wie gut die Leistungen der Frauenhäuser auf politischer Ebene anerkannt sind und wie die Frauenhäuser politisch vernetzt sind. In einigen Kantonen sitzen die Frauenhäuser in Kommissionen zum Thema häusliche Gewalt ein. In einigen Kantonen hat der Kanton Delegierte für die häusliche Gewalt institutionalisiert, die an den Sitzungen des Stiftungsrates der Frauenhäuser teilnehmen.

Opferhilfe

In Bezug auf die Finanzierung von Leistungen der Frauenhäuser durch die Opferhilfe wird durch die befragten Akteure auf verschiedene Probleme aufmerksam gemacht:

Erstens erachten einige Befragte die in den Empfehlungen der SVK-OHG genannte Frist der Beiträge aus der Soforthilfe von 21 Tagen für die Übernahme der Aufenthalts- und Lebensunterhaltskosten als zu kurz. Diese Zeit reiche häufig nicht aus, um geeignete Nachfolgelösungen zu finden und das Stellen von Folgegesuchen gestalte sich aufwändig.

Zweitens erwähnen die Befragten vielfach, dass der Nachweis, dass der Frauenhausaufenthalt gemäss Opferhilfegesetz gerechtfertigt ist, teilweise sehr aufwändig sei. Dies sei insbesondere bei Folgegesuchen (verlängerter Aufenthalt nach 21 Tagen, meist im Rahmen der längerfristigen Hilfe) der Fall.

Drittens erwähnen mehrere Befragte, dass einzelne Gewaltformen durch das Opferhilfegesetz nicht abgedeckt und somit auch nicht finanziert werden. Vielfach betreffe dies psychische Gewaltformen (Stalking) oder beispielsweise den Fall, dass eine Zwangsheirat angedroht sei.

Schliesslich wird von mehreren Befragten auf die unterschiedliche Auslegung und Handhabung des Opferhilfegesetzes in den Kantonen hingewiesen. Dies betrifft beispielsweise die Frist der Beiträge aus der Soforthilfe und die Beurteilung der Opferqualität. Auch Folgegesuche würden in der Praxis unterschiedlich anerkannt. Ausserdem werden spezielle Kosten wie Dolmetscherkosten oder das Notfallgeld für notwendige Bedürfnisse (Unterwäsche, Hygieneartikel) nicht in allen Kantonen durch die Opferhilfe übernommen. Dies obwohl die Übernahme dieser Kosten in den Empfehlungen SVK-OHG vom 21. Januar 2010 erwähnt sind (Übersetzungskosten, Überbrückungsgeld S. 22) Die Kostenübernahme durch die Opferhilfe ist laut

mehreren Befragten auch davon abhängig, ob das Frauenhaus die Kompetenz für die Sprechung der Soforthilfe innehat. Beispielsweise könnten die Frauenhäuser in Bern die Opferqualität als anerkannte Opferhilfestelle selbst beurteilen und die Soforthilfe sowie Hilfe für verlängerte Aufenthalte sprechen. Eine solche Regelung könne aus Sicht mehrerer Befragter Ressourcen einsparen.

Übergang OHG-Sozialhilfe

Ein weiteres Problem bei der Finanzierung stellt laut mehreren Befragten der Übergang der Finanzierung von der Opferhilfe zur Sozialhilfe dar. Prinzipiell geht – falls die betroffene Frau (und Kinder) über nicht genügend eigene finanziellen Mittel verfügen – nach dem Ende der Beiträge von Seiten der Opferhilfe die Finanzierung von der Opferhilfe zur Sozialhilfe über²⁵. Verschiedene Befragte bezeichnen es als sehr problematisch, dass für die Sozialhilfebeiträge in den meisten Kantonen eine Rückerstattungspflicht gilt (vgl. Kap. 5.1.2). Dies kann dazu führen, dass Betroffene zur Vermeidung der Sozialhilfe gegen den ursprünglichen Wunsch zum Täter zurückkehren. Des Weiteren merken viele Befragte an, dass es beim Übergang zum Teil zu längeren Diskussionen über die Zuständigkeit zwischen der Opferhilfe und der Sozialhilfe käme. Häufig würden die Gemeinden den Aufenthalt nicht bezahlen wollen, da sie der Ansicht seien, dass eine günstigere Lösung gesucht werden müsse. Es gäbe auch bereits Verwaltungsgerichtsurteile, die diese Praxis der Gemeinden stützen würden. Solche Auseinandersetzungen sind gemäss den Frauenhäusern sehr aufwändig, zumal diese Diskussionen mit mehreren Gemeinden geführt werden müssten. Die Frauenhäuser berichten von vielen unbezahlten Rechnungen durch die Sozialhilfe. Eine befragte Person weist auch darauf hin, dass insbesondere bei kleineren Gemeinden, häufig keine Kostengutsprache für spezielle Anschlusslösungen wie Mutter-Kind-Einrichtungen erreicht werden können.

Asylsuchende Frauen und Sans Papiers

Ein ähnliches Problem stellt sich laut einzelner Frauenhäuser bei der Finanzierung der Aufenthalte von Frauen mit unsicherem Aufenthaltsstatus, bei denen die Beiträge durch die Migrationsämter gezahlt werden müssten (vgl. Kap. 5.1.3).

²⁵ Vgl. Empfehlungen der SVK-OHG vom 21. Januar 2010, Kapitel 5: *Von der Opferhilfe können grundsätzlich nur Leistungen erbracht werden für Schäden bzw. Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gewaltdelikt stehen. Anders als bei der Sozialhilfe geht es bei der Opferhilfe somit nicht um die Sicherung des Existenzminimums bzw. Lebensunterhaltes einer Person, sondern um die Behebung der direkten finanziellen Folgen einer Straftat*

Regionale/kantonale Unterschiede

Wie bereits die Übersicht zu den Finanzierungsregelungen zeigt (vgl. Kap. 3.4), geht aus den Interviews klar hervor, dass die Finanzierungssituation der Frauenhäuser sehr heterogen ist. Als Finanzierungsmodelle mit erhöhter Finanzierungssicherheit bezeichnen mehrere Befragte die Modelle der Kantone beider Basel (Globalbudget bzw. Pauschalfinanzierung) und Sankt Gallen (in einem Verteilschlüssel geregelte Kostenaufteilung Kanton und Gemeinden). Diese beiden Frauenhäuser zeigen sich mit ihren Modellen grundsätzlich zufrieden, aber beklagen wie viele andere Frauenhäuser einen zu hohen Spardruck von Seiten der Kantone.

Die detaillierte Finanzierungspraxis der Opferhilfe in den einzelnen Kantonen liess sich in diesem Rahmen nicht umfassend abklären. Hierzu müssten die einzelnen kantonalen Vorgaben und Weisungen vertiefter analysiert werden.

4.2.6. Beurteilung des weiteren Handlungsbedarfs

Weiteren Handlungsbedarf sehen die befragten Akteure bei den folgenden Themen:

- **Koordination der Frauenhäuser:** Laut der DAO wäre eine bessere Koordination der Frauenhausarbeit wünschenswert. Die DAO leistet Arbeit in der Koordination, der Vernetzung und der Öffentlichkeitsarbeit und ist Ansprechperson für den Bund, die interkantonale Ebene, internationale Organisationen, die Medien etc. Die DAO hat zum Ziel, eine gesamtschweizerische Strategie zu erarbeiten und die nationale Koordination sicherzustellen. Themen dieser Strategie sind beispielsweise die Kooperation zwischen den Frauenhäusern, Finanzierungsregelungen, Qualitätsstandards und Professionalisierung etc. Laut DAO sind die Mittel der Dachorganisation jedoch sehr beschränkt²⁶ und nicht ausreichend, um ihre Ziele konsequent zu verfolgen. Zudem würden die drei Sprachen und die grossen regionalen Diversitäten bei den gesetzlichen Grundlagen und Finanzierungsmodellen die Entwicklung einer gesamtschweizerischen Strategie zu einer Herausforderung machen. Die einzelnen Frauenhäuser haben laut DAO und einzelnen Frauenhäusern kaum Ressourcen, sich in die Arbeit der Dachorganisation aktiv einzubringen. Die Frauenhäuser im Tessin beteiligen sich beispielsweise aus Ressourcen Gründen nicht an der Dachorganisation. Auch einzelne Frauenhäuser sprechen sich für eine bessere Kooperation zwischen den Frauenhäusern aus, wobei laut eigenen Aussagen, die Zusammenarbeit bei ausserkantonalen Platzierungen meist sehr gut funktioniert.
- **Sensibilisierung und Prävention:** Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema häusliche Gewalt verstärkt werden müsse. Die letzte Kampagne habe

²⁶ Das Budget wird aus den Mitgliederbeiträgen generiert und beträgt jährlich rund CHF 15'000, welche überwiegend für Öffentlichkeitsarbeit und Übersetzungen verwendet werden. Aus Budgetgründen verfügt die DAO auch über keine Geschäftsstelle.

in den 1990er Jahren stattgefunden. Einige Befragte weisen darauf hin, dass das Thema immer noch stark tabuisiert sei. Es fehle zudem eine Lobby, die das Thema regelmässig an die Öffentlichkeit bringe. Von einzelnen Befragten wird auch darauf hingewiesen, dass die Primärpräventionsarbeit ausgebaut werden sollte. Kinder/Jugendliche sollten bereits im frühen Alter auf den respektvollen Umgang in einer Beziehung sensibilisiert werden. Projekte wie z.B. das Projekt „sortir ensemble et se respecter“, welches im Rahmen des Bundesprogramms Jugend und Gewalt durchgeführt wird, zielten bereits in diese Richtung.

- Vielfach wird von den Befragten auch Handlungsbedarf in der Täterarbeit und in der Arbeit mit Paaren/Zusammenarbeit mit Paarberatungen gesehen, um Lösungen aus der Gewaltspirale zu finden. Die Täterarbeit sei bisher erst wenig etabliert und könne zur (Sekundär-)Prävention von häuslicher Gewalt beitragen. Die Arbeit mit Paaren entspricht laut einzelnen Befragten einem Bedürfnis der Frauen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das gemeinsame Sorgerecht zum Standard werden solle, würde sie auch an Bedeutung gewinnen. Einzelne Befragte sehen schliesslich auch einen Bedarf an Angeboten von Vater-Kind-Kontakten, wenn das Sorgerecht noch nicht geregelt sei. Solche Angebote existieren erst in einzelnen Frauenhäusern, z.B. in Lausanne.
- Ein Nachholbedarf wird auch bei einer angemessenen Betreuung der Kinder, die Gewalt miterlebt haben, festgestellt. Die negativen Folgen bei mitbetroffenen Kindern seien durch diverse Studien belegt.

5. Politische Lösungsansätze und Vorschläge der Akteure

Die Sicherung, der Ausbau und die Finanzierung des stationären Platzangebots in Frauenhäusern waren in den vergangenen Jahren immer wieder Thema der politischen Diskussion. Knappe Ressourcen der Frauenhäuser, Rechtsunsicherheit bezüglich der öffentlichen Finanzierung der Frauenhäuser und eine uneinheitliche Finanzierungspraxis im Rahmen der Opferhilfe und der Sozialhilfe führten zu verschiedenen politischen Lösungsversuchen sowohl auf kantonaler wie auch auf eidgenössischer Ebene. Kapitel 6.1 gibt einen Überblick über die politischen Vorstösse auf eidgenössischer Ebene wie auch die Bestrebungen der SODK für Lösungsansätze auf interkantonaler Ebene. Auf Vorstösse in einzelnen Kantonen wird nicht näher eingegangen. In Kapitel 6.2 werden weitere Lösungsvorschläge vorgestellt, wie sie in den Interviews zum vorliegenden Bericht genannt wurden.

5.1. Lösungsansätze auf Bundesebene

Politische Vorstösse auf Bundesebene

Im Anhang A3 findet sich eine Übersicht zu den wichtigsten parlamentarischen Vorstössen im Themenbereich Häusliche Gewalt auf nationaler Ebene seit 1990. Zusammenfassend hat sich der Bundesrat in seinen Antworten darauf berufen, dass die Einrichtung und Finanzierung von Schutzplätzen in die Kompetenz der Kantone fällt. Er verweist dabei insbesondere auf das Opferhilfegesetz (OHG), welches in Art. 14. Abs. 1 besagt, dass die Opferhilfeberatungsstellen dem Opfer und seinen Angehörigen bei Bedarf eine Notunterkunft besorgen müssen. Das OHG ist mit der Regelung der Soforthilfen und längerfristige Hilfe (Art. 13 OHG) auch die wichtigste Grundlage für die Finanzierung von Frauenhausaufenthalten (siehe auch Kapitel 3.1). Parlamentarische Vorstösse, die Bundesmittel zur Unterstützung der Kantone bei der Bereitstellung von Schutzplätzen forderten, wurden vom Bundesrat mit Verweis auf die bestehende Kompetenzteilung und die Regelungen im Opferhilfegesetz abgelehnt. Das Parlament ist dieser Einschätzung bislang gefolgt.

In Beratung ist zurzeit die Parlamentarische Initiative 13.454 von Nationalrätin Jacqueline Fehr, die eine Ergänzung des Opferhilfegesetzes fordert²⁷. Die Rechtskommission des Nationalrates hat am 15. August 2014 beschlossen, der Initiative Folge zu geben. Die Rechtskommission des Ständerates hat sich am 24. Oktober 2014 dagegen ausgesprochen und diesen Entscheid in der Medienmitteilung folgendermassen begründet: „Mit 6 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen sprach sich die Kommission gegen den Beschluss ihrer Schwesterkommission aus, der parla-

²⁷ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130454.

mentarischen Initiative 13.454 Folge zu geben. Diese verlangt, im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten vorzusehen, dass die Kantone für genügend Plätze in Institutionen sorgen, die Menschen Schutz vor Gewalt aus dem nahen sozialen Umfeld bieten. Die Kommission stellt nicht in Zweifel, dass Frauen und Männer gegen häusliche Gewalt geschützt werden müssen. Sie hält indessen fest, dass es Sache der Kantone ist, solche Einrichtungen vorzusehen und zu finanzieren. Auch weist sie darauf hin, dass derzeit auf kantonaler Ebene eine entsprechende Situations- und Bedarfsanalyse vorgenommen wird. Auf Bundesebene sind Arbeiten im Gange zur Ratifizierung des von der Schweiz im letzten Jahr unterzeichneten Europarats-übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).“

Revision des Opferhilfegesetzes

Aufgrund der Motion Goll 03.3114 vom 20. März 2003 erklärte sich der Bundesrat bereit, die die Thematik der Finanzierung Frauenhäuser im Rahmen der zu dieser Zeit laufenden Vernehmlassung der Revision des Opferhilfegesetzes (OHG)²⁸ zu prüfen. Die ExpertInnenkommission zur Revision des OHG schlug eine Kostenbeteiligung des Bundes zur Entlastung derjenigen Kantone vor, welche über ein gut ausgebautes Opferhilfenetz (z.B. Frauenhäuser) verfügen. Der Bundesrat lehnte eine solche Subvention jedoch ab. Im Vernehmlassungsverfahren um das neue OHG wurde zudem eine Verpflichtung der Kantone zur Bereitstellung von genügend Frauenhausplätzen diskutiert. Die Mehrheit der Kantone hat sich allerdings dagegen ausgesprochen. Das revidierte OHG vom 1.1. 2009 enthielt schliesslich keine spezielle Bestimmung betreffend Frauenhäuser.

5.2. Lösungsansätze auf interkantonaler Ebene

Da sich die konkrete Ausgestaltung der öffentlichen (Mit-)Finanzierung der Frauenhäuser von Kanton zu Kanton unterscheidet, arbeitet die SODK seit mehr als 20 Jahren an einer gesamtschweizerischen Abstimmung der Rahmenbedingungen zum Aufenthalt in Frauenhäusern:

- Im Jahr 1999 unterbreitete die SODK den Kantonen einen Entwurf für eine **interkantonale Frauenhausvereinbarung** zur Regelung der Finanzierung der Frauenhäuser und insbesondere von ausserkantonalen Frauenhausaufenthalten. Dies mit dem Ziel die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Lastenausgleichs zu verbessern. Da von 15 antwortenden Kantonen lediglich drei Kantone (BE, TI und BS) bereit waren, die von der SODK ausgearbeitete interkantonale Frauenhausvereinbarung zu unterzeichnen, konnte das Projekt nicht umge-

²⁸ Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten, SR 312.5.

setzt werden. Begründet wurde dies von den ablehnenden Kantonen in erster Linie mit fehlenden gesetzlichen Grundlagen.

- Im Jahr 2005 machte die SVK-OHG der SODK den Vorschlag, anlässlich der nächsten Revision der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) zu prüfen, ob Frauenhäuser der IVSE unterstellt werden könnten. Die IVSE ist eine interkantonale Vereinbarung, welche die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons regelt²⁹. Dies wurde gemacht und daraufhin im Jahr 2012 von den Gremien der IVSE beschlossen, dass auf Änderungen der IVSE und auf eine **Ausdehnung der IVSE auf die Frauenhäuser** aus Gründen der Unverhältnismässigkeit (u.a. zu hoher administrativer Aufwand für die Frauenhäuser) vorläufig verzichtet werden soll. Ein weiterer Grund war die Tatsache, dass die IVSE nur die interkantonalen Fälle regelt, d.h. alle Frauen, die innerkantonal in einem Frauenhaus aufgenommen werden, würden nicht darunterfallen.

5.3. Vorschläge DAO, Frauenhäuser und weitere Akteure

Anlässlich eines Austauschtreffens der SODK zum Thema Frauenhäuser vom 12. September 2013 formulierte die DAO die folgenden Forderungen zur Verbesserung der Situation der Frauenhäuser:

- Schaffung von mehr Plätzen in Frauenhäusern und insbesondere auch zusätzliche Angebote für Mädchen und junge Frauen.
- Mehr Ressourcen für den Schutz und die Sicherheit der Frauen in den Frauenhäusern.
- Schaffung von mehr Angeboten für die Zeit nach dem Frauenhausaufenthalt, u.a. betreutes Wohnen (Aufgabe Sozialdienste/Sozialhilfe/Gemeinden).
- Anerkennung aller Frauenhäuser als Opferberatungsstellen.
- Finanzierung einer Geschäftsstelle des Dachverbandes mit dem Ziel ein professioneller Ansprechpartner für die Behörden sein zu können.
- Erarbeitung und Umsetzung einer nationalen Strategie zum Thema Gewalt an Frauen und Kindern (inkl. Gewaltschutz und -prävention).

Diese Punkte, insbesondere der letzte Punkt zur nationalen Strategie, wurden von der DAO auch im Rahmen des geführten Interviews mit dem Vorstand betont. Ziel der DAO ist es, dass alle Opfer in der Schweiz den gleichen Schutz erhalten und ein national verbindlicher Ablauf bzw. eine verbindliche Interventionskette bei Fällen häuslicher Gewalt und entsprechende Minimalstandards definiert werden. Weitere Lösungsansätze aus Sicht der DAO sind die

²⁹ www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/.

schweizweite Harmonisierung der Finanzierung der Frauenhäuser und die verbindliche Regelung von ausserkantonalen Frauenhausaufenthalten. Ein nationales Vorgehen ist für die DAO wichtig, weil sonst die kantonalen und regionalen Unterschiede in Bezug auf den Schutz von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern bestehen blieben.

Auch in den Interviews mit weiteren VertreterInnen von Frauenhäusern und von Opferhilferatungsstellen und -behörden werden ein schweizweit koordiniertes Vorgehen und eine Harmonisierung – insbesondere in Bezug auf die Finanzierung und das Leistungsangebot für Opfer – gefordert. Eine Vertreterin eines Frauenhauses schlägt z.B. vor, dass ein Betreuungsschlüssel (benötigtes Personal pro Fall) und entsprechend die Höhe der Sach- und Lohnkosten festgelegt werden, um so eine Basis für eine einheitliche Finanzierungspraxis durch die Opferhilfe zu haben. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Spezialisierung einzelner Frauenhäuser, z.B. auf bestimmte Nationalitäten oder auf Frauen mit psychischen Problemen. Auch wird ein Stufenmodell vorgeschlagen, das Angebote für Hochrisikofälle und Angebote für Fälle, bei denen weniger die akute Gefährdung, sondern andere Probleme im Vordergrund stehen, unterscheidet.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen der Literatur- und Datenauswertungen und den qualitativen Interviews nehmen wir nachfolgend eine Beurteilung des Handlungsbedarfs aus Sicht der AutorInnen vor. Daraus leiten wir Empfehlungen für das weitere Vorgehen von Kantonen und Bund im Hinblick auf die Verbesserung der aktuellen Situation der Frauenhäuser in der Schweiz ab.

6.1. Folgerungen

Der Bedarf nach dem Angebot der Frauenhäuser bleibt hoch, die Komplexität der Fälle steigt

Die Frauenhäuser sind heute ein anerkanntes und professionelles Angebot für die Krisenintervention im Bereich der häuslichen Gewalt und aus der Angebotslandschaft im Bereich des Opfer- und Gewaltschutzes nicht mehr wegzudenken. Seit den Anfängen der Frauenhäuser vor mehr als 30 Jahren hat sich nicht nur das institutionelle und gesetzliche Umfeld im Bereich häusliche Gewalt, sondern auch die Position der Frauenhäuser in diesem Umfeld stark gewandelt. Die Inanspruchnahme des Frauenhausangebots und der entsprechende Bedarf müssen vor allem vor dem Hintergrund von zwei Entwicklungen im institutionellen und gesellschaftlichen Umfeld betrachtet werden: Auf der einen Seite wurde häusliche Gewalt in den letzten Jahren als relevantes gesellschaftliches Problem anerkannt und Bevölkerung wie Behörden sind zunehmend für das Thema sensibilisiert. Dies führt dazu, dass Fälle von häuslicher Gewalt vermehrt erkannt und die Opfer fachlicher Hilfe zugeführt werden. Damit steigt auch die Nachfrage nach dem Angebot der Frauenhäuser. Auf der anderen Seite gab es auch Entwicklungen, die in der Tendenz zu einer geringeren Nachfrage führen: So wurde in den letzten Jahren das ambulante Beratungsangebot für Opfer häuslicher Gewalt ausgebaut und die Möglichkeit der polizeilichen Wegweisung geschaffen, womit gewaltbetroffene Frauen nach einem Gewaltvorfall nicht mehr unbedingt die Wohnung verlassen müssen. Sowohl die Wegweisungspraxis wie auch die Möglichkeit der ambulanten Beratung greifen jedoch nur in Fällen mit geringem Risiko und Unterstützungsbedarf. Bei sehr gefährlichen Tatpersonen und für Frauen mit hohem Unterstützungsbedarf ist das Frauenhaus nach wie vor häufig die einzige Lösung.

Insgesamt führen die genannten Entwicklungen dazu, dass die Zahl der Fälle in Frauenhäusern in den letzten Jahren etwa konstant blieb. Besonders herausgefordert sind die Frauenhäuser durch die zunehmende Komplexität der aufgenommenen Fälle. Ins Frauenhaus gelangen v.a. Frauen mit wenigen Ressourcen, häufig mit Mehrfachproblematik (z. B. Sucht, Schulden, Probleme mit den Kindern) und häufig Migrantinnen. Der Aufwand für die Unterstützung und Begleitung der einzelnen Fälle nimmt zu und häufig bleiben die Frauen über die akute Krisenin-

tervention hinaus im Frauenhaus. Für diese Frauen ist es besonders schwierig, eine angemessene Anschlusslösung zu finden.

Hohe Auslastung, viele Ab- und Weiterweisungen und fehlende Anschlusslösungen

Die Auslastungsquote der Frauenhäuser lag 2013 durchschnittlich zwischen 70% und 90%. Bedingt durch die Funktion der Frauenhäuser als Notunterkunft kann die Auslastung stark schwankend sein. Dies führt dazu, dass Frauen immer wieder ab- oder weiterverwiesen und ausserhalb der Region platziert werden müssen. Im Jahr 2013 konnten rund 600 Frauen aufgrund von Vollbelegung kurzfristig nicht im Frauenhaus in der eigenen Region aufgenommen werden, obwohl sie die Aufnahmekriterien des Frauenhauses erfüllt hätten. Ein grosser Teil dieser Frauen (mindestens 40%, schätzungsweise 250–300 Frauen) hat Platz in einem anderen Frauenhaus gefunden. Es bleiben jedoch 300–350 Frauen, die abgewiesen wurden und in keinem anderen Frauenhaus platziert werden konnten. Dies entspricht rund einem Viertel aller Frauen, die einen Platz im Frauenhaus gesucht haben und den Aufnahmekriterien prinzipiell entsprechen.

Für die Frauen und ihre Kinder, welche sich ohnehin in einer sehr schwierigen Situation befinden, sind solche Ab- und Weiterweisungen problematisch. Teilweise müssen Frauen auch in Pensionen, Hotels oder Notunterkünften platziert werden, wo der Schutz der Frau und der Kinder nicht gewährleistet ist. Eine wichtige Ursache des Platzmangels in Frauenhäusern ist die lange durchschnittliche Aufenthaltsdauer. Wenn genügend angemessene Anschlusslösungen zur Verfügung stünden – bezahlbare Wohnungen und betreute Wohnformen für Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf – würde sich die Aufenthaltsdauer verkürzen und wieder mehr Kapazitäten für Frauen in akuten Not- und Bedrohungslagen bereitstehen. Es reicht deshalb nicht, wenn nur das Platzangebot in den Frauenhäusern allein angeschaut wird. Vielmehr muss der Blick auf die in der Region verfügbaren Angebote für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder nach der akuten Krise ausgeweitet und – falls diese fehlen - entsprechende Angebote geschaffen oder ausgebaut werden.

Eine besondere Problematik besteht bei gewaltbetroffenen Frauen mit psychischen Problemen oder einer Suchtproblematik. Diese können häufig nicht aufgenommen werden, weil es den Frauenhäusern an fachlichen Kompetenzen und Ressourcen für die Betreuung fehlt. Alternativen sind z.B. psychiatrische Kliniken oder stationäre Suchthilfeangebote. Bei diesen besteht aber wiederum das Problem, dass häufig keine Plätze frei sind oder keine Kinder aufgenommen werden können. Es besteht somit ein Mangel an Plätzen für diese spezifischen Gruppen von Frauen.

Regionale Unterschiede bei der Versorgung mit Frauenhausplätzen

Der vorliegende Bericht zeigt regionale Unterschiede in der Versorgung mit stationären Plätzen in Frauenhäusern auf:

- In der Region Ostschweiz plus Zürich gibt es 5 Frauenhäuser. 2013 wurden dort 31% aller Frauenhausfälle in der Schweiz betreut. Der Abdeckungsgrad ist mit 0.15 Zimmern pro 10'000 EinwohnerInnen leicht geringer als im schweizerischen Durchschnitt (0.16 Betten pro 10'000 EinwohnerInnen). Der Anteil der Weiterweisungen bei Vollbelegungen ist mit 17% jedoch tiefer als in anderen Grossregionen. In der Region Ostschweiz plus Zürich konnten zudem 59% der weitergewiesenen Frauen in einem anderen Frauenhaus der Region untergebracht werden.
- In der *Nordwestschweiz* gibt es ebenfalls fünf Frauenhäuser und der Anteil der der schweizweiten Fälle beträgt wie in der Ostschweiz 31%. Im Verhältnis zur Anzahl EinwohnerInnen ist die Versorgung mit Frauenhausplätzen leicht überdurchschnittlich (0.17 Zimmer pro 10'000 EinwohnerInnen). Der Anteil Weiterweisungen bei Vollbelegung ist in der Nordwestschweiz mit 44% aller Weiterweisungen jedoch überproportional hoch. Aus den Interviews geht hervor, dass es in mehreren Frauenhäusern in dieser Region immer wieder zu Kapazitätsengpässen kommt, so in Thun, Biel, Basel und Bern. Von den weitergewiesenen Frauen konnten 50% in einem anderen Frauenhaus untergebracht werden.
- In der *Zentralschweiz* gibt es ein Frauenhaus, in welchem 2013 8% aller schweizweiten Fälle betreut wurden. Die Region Zentralschweiz hat mit 0.09 Zimmern pro 10'000 EinwohnerInnen den tiefsten Abdeckungsgrad. In der Zentralschweiz erfolgten 11% aller Weiterweisungen bei Vollbelegung. Dabei wurden keine Frauen in ein anderes Frauenhaus weitergeleitet. Einerseits gibt es in der Zentralschweiz nur das eine Frauenhaus in Luzern und andererseits gibt es alternative Angebote wie die Herberge für Frauen in Zug, welche allerdings nicht auf die Betreuung von Opfern häuslicher Gewalt spezialisiert ist.
- In der *lateinischen Schweiz* gibt es sieben Frauenhäuser, die im Jahr 2013 zusammen 31% der schweizweiten Fälle betreuten. Der Abdeckungsgrad ist mit 0.17 Betten pro 10'000 EinwohnerInnen leicht höher als im schweizerischen Durchschnitt. Allerdings gibt es grosse kantonale Unterschiede. Besonders tief ist der Abdeckungsgrad im Wallis und im Tessin. Der Anteil Weiterweisungen bei Vollbelegung beträgt 28% und ist somit am zweithöchsten von allen Regionen. Etwas weniger als die Hälfte aller Frauen, nämlich 47%, konnten dabei in ein anderes Frauenhaus weitergewiesen werden, wobei diese Zahl lediglich die Weiterweisungen innerhalb des Kantons Tessin umfasst. In den anderen Frauenhäusern wurden laut Statistik kaum Frauen an andere Frauenhäuser weiter verwiesen. Aus den Interviews geht diesbezüglich hervor, dass die Frauenhäuser in den Kantonen Genf, Waadt und Fribourg eher al-

ternative Lösungen im eigenen Kanton suchen, nicht zuletzt weil die Frauenhäuser in den anderen Kantonen häufig bereits voll belegt sind.

Insgesamt wird in allen Regionen und von einer Mehrheit der befragten Akteure (Frauenhäuser, Opferhilfestellen, Polizei und weitere Behörden) Bedarf geäussert, das stationäre Platzangebot für gewaltbetroffene Frauen in der Region auszubauen. Einige Frauenhäuser formulieren diesen Handlungsbedarf eher vorsichtig, was damit zusammen hängt, dass sie starke Schwankungen in der Auslastung verzeichnen (insbesondere kleinere Frauenhäuser in kleineren Einzugsgebieten). In einigen Regionen wird auch auf die Existenz von alternativen Schutzangeboten verwiesen (z.B. Zentralschweiz und lateinische Schweiz, v.a. Kanton Genf).

Grosser Handlungsbedarf bei der Finanzierung der Frauenhäuser

Auch wenn zur Finanzierung der Frauenhäuser für den vorliegenden Bericht nur unvollständige Daten vorlagen, lässt sich bereits sagen, dass die Frauenhäuser in der Tendenz zu knappen Ressourcen für die Leistungserbringung zur Verfügung haben. Der Betrieb der meisten Frauenhäuser kann oft nur sichergestellt werden, indem ein Teil der Kosten über Spenden finanziert wird. Auch dringend notwendige Leistungen an den mitbetroffenen Kindern, können zum Teil nur durch Spenden bereitgestellt werden oder werden mangels finanzieller Ressourcen nicht erbracht. Ein weiterer Teil der Finanzierung erfolgt subjektbasiert über die Opferhilfe (und teilweise Sozialhilfe). Diese Beiträge sind jedoch nach Angaben der Frauenhäuser meistens nicht kostendeckend. Eine Sockelfinanzierung oder Defizitgarantie der öffentlichen Hand existiert nur teilweise und wiederum in unterschiedlicher Höhe. Die Unterschiede bei der Finanzierung spiegeln sich auch im Leistungsangebot der Frauenhäuser. Grössere und finanziell über Sockelbeiträge besser abgesicherte Frauenhäuser bieten in der Tendenz ein breiteres Angebot (z.B. Betreuungsperson in der Nacht anwesend oder Kinderbetreuung) und einen höheren Sicherheitsstandard. Beträchtliche Unterschiede gibt es auch bezüglich der kantonalen und ausserkantonalen Opferhilfetarife für Frauenhausaufenthalte. Diese Unterschiede sind hauptsächlich auf die verschiedenen Finanzierungsmodelle und das unterschiedliche Leistungsangebot zurückzuführen.

Die Finanzierungssituation wird von den meisten befragten Akteuren als nicht zufriedenstellend beurteilt. Bemängelt werden u.a. die fehlende Absicherung über Sockelbeiträge der Kantone, die unterschiedliche Finanzierungspraxis der Opferhilfe, die Finanzierungsschnittstelle zwischen Opferhilfe und Sozialhilfe sowie die grossen interkantonalen Unterschiede in Bezug auf diese Aspekte, welche zu einer Ungleichbehandlung der Opfer häuslicher Gewalt führen. Zudem bestehen in Bezug auf die Finanzierung der Frauenhäuser – mit Ausnahme von wenigen

Kantone – keine gesetzlichen Grundlagen. Insgesamt zeigt sich ein klarer Bedarf, die Finanzierung der Frauenhäuser zu harmonisieren und gesetzlich zu regeln.

Angebote für weitere Opfergruppen

Auf die Entwicklung des Bedarfs für Schutzunterkünfte für weitere Opfergruppen von häuslicher Gewalt - insbesondere gewaltbetroffene Männern, Mädchen und junge Frauen sowie Opfern von Menschenhandel - konnte im vorliegenden Bericht nur am Rande eingegangen werden. In der Schweiz bestehen nur ganz vereinzelt Angebote für diese Zielgruppen. Inwiefern hier ein Bedarf für weitere Angebote besteht, müsste vertieft abgeklärt werden.

6.2. Handlungsfelder und Empfehlungen

Insgesamt zeigt der vorliegende Bericht, dass es einen anhaltenden Bedarf für stationäre Plätze in Frauenhäusern gibt. Bezüglich der Versorgung mit Frauenhausplätzen gibt es in der Schweiz regionale Unterschiede und es gibt in vielen Bereichen Verbesserungspotenzial. Die AutorInnen der vorliegenden Studie orten Handlungsbedarf in erster Linie in drei Bereichen:

- 1. Platz- und Leistungsangebot für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder,**
- 2. Finanzierung der Frauenhäuser,**
- 3. Koordination und Statistik.**

Der Handlungsbedarf in diesen drei Bereichen wird nachfolgend detaillierter ausgeführt und entsprechende Empfehlungen formuliert. Die Empfehlungen sind auf der nationalen bzw. überkantonalen Ebene angesiedelt und richten sich in erster Linie an die SODK sowie die für das Thema häusliche Gewalt und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zuständigen Bundesämter (BJ, EBG). Empfehlungen zuhanden einzelner Kantone werden im Rahmen des vorliegenden Berichts keine formuliert.

1. Platz- und Leistungsangebot für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder

Empfehlung 1a: Es sollte ein Rahmenkonzept erarbeitet werden, das die wichtigsten Eckwerte in Bezug auf die gesamtschweizerische Versorgung (Unterbringung, Betreuung und Beratung) von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern in Notsituationen definiert. Damit kann ein angemessener Versorgungsstandard für alle Opfer häuslicher Gewalt – unabhängig vom Wohnkanton – sichergestellt werden. Das Rahmenkonzept soll auch auf die Unterbringung, Betreuung und Beratung von Frauen mit besonderen Bedürfnissen wie auch von gewaltbetroffenen Männern, Mädchen und Opfer von Menschenhandel eingehen.

Empfehlung 1b: Die Kantone sollen auf Basis der vorliegenden Ist- und Bedarfsanalyse regionale Bestandesaufnahmen zu den vorhandenen Angeboten für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder (Frauenhäuser und weitere Schutzunterkünfte sowie Anschlusslösungen) erstellen. Anhand eines Vergleichs mit den für die gesamtschweizerische Ebene definierten Eckwerten oder Minimalstandards wird abgeleitet, ob und wie das regionale Angebot weiterentwickelt werden soll. Dabei soll der Bevölkerungsstruktur und speziellen regionalen Bedürfnissen Rechnung getragen werden.

Damit in der Schweiz ein in allen Regionen ein vergleichbares und auf die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Opfergruppen zugeschnittenes Leistungsangebot geschaffen werden kann, sehen wir zwei Stossrichtungen: Die Erarbeitung eines Rahmenkonzepts auf gesamtschweizerischer Ebene und die Durchführung von regionalen Bestandesaufnahmen.

- Das **Rahmenkonzept** bezieht sich auf Unterkünfte für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder während *und* im Anschluss an die akute Krisensituation und sollte unbedingt zwischen verschiedenen Angebotstypen und Bedürfnislagen differenzieren:
 - Kriseninterventions- und Schutzangebote für Frauen (und ihre Kinder) mit hoher Gefährdung und hohem Unterstützungsbedarf (z.B. Frauenhaus mit 24h-Betrieb, hoher Sicherheitsstandard, anonyme Adresse),
 - Kriseninterventions- und Schutzangebote für Frauen (und ihre Kinder) mit mittlerer Gefährdung, aber hohem Unterstützungsbedarf (z.B. Frauenhaus ohne 24h-Betrieb, Adresse evtl. bekannt),
 - Angebote für Frauen mit geringer Gefährdung, aber mit Unterstützungsbedarf (z.B. alternative, niederschwellige Angebote wie „Herberge für Frauen“ oder spezifische Lösungen für den ländlichen Raum, z.B. aufsuchende Modelle),
 - Anschlusslösung für Frauen und Kinder mit hohem Unterstützungsbedarf (z.B. betreutes Wohnen oder aufsuchende Betreuungsmodelle, Case Management),
 - Anschlusslösung für Frauen und Kinder mit geringem Unterstützungsbedarf (z.B. kostengünstige Wohnungen in Kombination mit ambulanten Beratungsangeboten).

Das Konzept sollte einen Minimalstandard festlegen, der besagt, welche Angebotstypen in allen Regionen in welchem Umfang vorhanden sein sollten. Basis für die Festlegung des Minimalstandards könnten z.B. eine noch zu definierende angemessene Auslastungsquote sowie eine möglichst geringe Weiterweisungsquote sein.

Auch Angebote für Frauen mit besonderen Bedürfnissen sollten unserer Ansicht nach im nationalen Konzept berücksichtigt werden. Im Prinzip wäre es denkbar, dass sich einzelne Frauenhäuser auf spezifische Gruppen von Frauen spezialisieren könnten und somit wenigstens an einzelnen Orten in der Schweiz ein Angebot für diese Frauen bestünde. Möglich wäre auch ein Konsiliardienst, der die Frauenhäuser bei der Betreuung solcher Fälle in Hintergrund oder mit mobilen Teams vor Ort unterstützt. Es sollte auch geprüft werden, wie das Angebot für solche Frauen in psychiatrischen Kliniken und Suchthilfeeinrichtungen in den Regionen aussieht. Allenfalls macht es Sinn, dass Kliniken und Suchteinrichtungen mehr Notplätze und Plätze für Frauen mit Kindern anbieten. Insgesamt besteht hier noch ein grosser Klärungsbedarf.

Weiter sollte im Rahmen dieses Konzepts auch die Thematik der gewaltbetroffenen Männer und Mädchen sowie der Opfer von Menschenhandel aufgegriffen werden und vertiefende Abklärungen zu Angebot und Bedarf gemacht werden.

- Im Rahmen der **regionalen Bestandaufnahme** soll pro Region erhoben werden, welches Platzangebot in den verschiedenen oben aufgeführten Angebotstypen besteht. Auf dieser Basis und im Vergleich zu den im Rahmenkonzept festgelegten Standards kann anschliessend bestimmt werden, bei welchen Angeboten allenfalls ein Ausbaubedarf besteht.

2. Finanzierung der Frauenhäuser

Empfehlung 2: *Die Kosten und die Finanzierungsmodelle der Frauenhäuser sollten vertiefter untersucht und darauf aufbauend angemessene Finanzierungsmodelle entwickelt werden.*

Bezüglich der Finanzierung der Frauenhäuser gibt es fast in allen Regionen und Kantonen einen grossen Handlungsbedarf. Aufgrund der unvollständigen Daten zur Finanzierung der einzelnen Frauenhäuser kann im Rahmen des vorliegenden Berichts keine abschliessende Beurteilung von gut oder weniger gut geeigneten Finanzierungsmodellen vorgenommen werden. Wir empfehlen deshalb, die Kosten und die Finanzierungsmodelle der Frauenhäuser vertieft zu untersuchen und auf dieser Basis neue, angemessene Finanzierungsmodelle zu entwickeln. Dazu sehen wir die folgenden Ansätze:

- Als Basis für die Bemessung von kostendeckenden Subjektbeiträgen (Tarife der Opferhilfe oder Sozialhilfe) und die Festlegung eines angemessenen Sockelbeitrags der öffentlichen Hand könnten Normkosten für Frauenhäuser und die weiteren Angebotstypen definiert werden. Die Normkosten orientieren sich an den Vollkosten und werden in Abhängigkeit von bestimmten Parametern wie Angebotstyp, Leistungsangebot (z.B. 24h-Betreuung, Kinderbe-

treuung), Auslastung, Personalstruktur (Qualifikation des Personals, Alter und Dienstjahre), Komplexität der Fälle etc. festgelegt. Wichtig ist, dass in den Normkosten auch der Aufwand für Leistungen enthalten ist, die nicht über die Tarife der Opferhilfe abgedeckt sind (z.B. Lösungssuche für Fälle, die nicht aufgenommen werden können oder für Fälle, die nicht unter das Opferhilfegesetz fallen). Solche Normkostenmodelle wurden beispielsweise im Bereich der Kindertagesstätten in vielen Gemeinden entwickelt.

- Eine weitere Grundlage für die Festlegung von angemessenen Subjekt- und Objektbeiträgen wäre ein Vergleich mit anderen Kriseninterventionseinrichtungen (z.B. im Gesundheitsbereich: Spitäler, psychiatrische Kliniken, Suchthilfeeinrichtungen). U.a. könnten die Auslastungs- und Weiterweisungsquoten dieser Einrichtungen für die Festlegung von angemessenen Richtwerten für die Frauenhäuser herangezogen werden.

3. Koordination und Statistik

Empfehlung 3: *Es sollte eine professionelle Geschäftsstelle der DAO geschaffen und die Finanzierung dieser Geschäftsstelle sichergestellt werden.*

Die Dachorganisation der Frauenhäuser (DAO) spielt eine wichtige Rolle für die Koordination der Frauenhäuser untereinander, für die Zusammenstellung der statistischen Daten zu den Frauenhäusern, für die Öffentlichkeitsarbeit und viele weitere übergeordnete Aufgaben, wie den fachlichen Austausch unter den Frauenhäusern (z.B. zu Qualitätsfragen). Wie im vorliegenden Bericht gezeigt, stehen der DAO für diese Aufgaben kaum Ressourcen zur Verfügung. Mangels Ressourcen ist die DAO auch nicht in der Lage, die Frauenhäuser bei der Erfassung der Daten für die Frauenhausstatistik zu unterstützen. Entsprechend ist die Datengrundlage zu den Frauenhäusern unvollständig und der Aufwand für die Nacherfassung und Plausibilisierung der Daten erheblich.

Für Bund und Kantone wiederum ist es wichtig, auf Seiten der Frauenhäuser einen professionellen Ansprechpartner zu haben und über statistische Daten mit angemessener Datenqualität zu verfügen. Die Schaffung und Finanzierung einer nationalen Geschäftsstelle und deren Weiterentwicklung in Richtung eines professionellen Fachverbandes erachten wir deshalb als sehr sinnvoll und auch als eine wichtige Voraussetzung für die Arbeiten am Rahmenkonzept und an neuen Finanzierungsmodellen.

Ergänzend zu diesen drei grossen Handlungsfeldern sehen wir aufgrund unserer Analysen auch einen Bedarf, die **Arbeit mit gewaltausübenden Personen** auszubauen, vermehrt **Primärprävention** zu betreiben und **Öffentlichkeitsarbeit** zu machen. Da diese Themen jedoch nicht im Fokus des vorliegenden Berichts standen, werden dazu auch keine detaillierten Empfehlungen formuliert.

Anhang

A1 Überblick Interviews

Akteurgruppe	Region	Name
Frauenhäuser		
Vorstand DAO (Gruppeninterview)	CH	Marlies Haller, Geschäftsführerin Stiftung Gegen Gewalt an Frauen und Kindern, Frauenhaus Bern; Susan A. Peter, Geschäftsleiterin Stiftung Frauenhaus Zürich; Myriame Zufferey, Beratungsstelle Frauenhaus Biel; Gabriela Chu, Vorstand DAO
Frauenhaus Winterthur	ZH	Ilona Swoboda, Co-Leiterin
Frauenhaus Zürcher Oberland	ZH	Claudia Hauser, Leiterin
Frauenhaus St. Gallen	SG/AR/AI	Elisabeth Bossart, Geschäftsleiterin
Frauenhaus Graubünden	GR	Denise Flunser, Leiterin
Frauenhaus AG-SO	AG/SO	Jael Bueno, Betriebsleiterin
Frauenhaus Basel	BS/BL	Rosmarie Hubschmid, Betriebsleiterin
Frauenhaus Luzern	LU	Annelis Eichenberger, Co-Geschäftsleiterin
Centre d'accueil Malley Prairie, Lausanne; solidarité femmes centre LAVI, Fribourg; Frauenhaus Biel (Gruppeninterview)	West-schweiz (VD, FR, Biel)	Isabelle Chmetz, Leiterin Centre d'accueil MalleyPrairie Lausanne; Rosa Perroux, Leiterin solidarité femmes centre LAVI Fribourg; Myriame Zufferey, Leiterin Frauenhaus Biel.
Verein Unterschupf	VS	Manuela Imboden, Teamfrau
Casa delle donne, Lugano	TI	Sonny Buletti, Leiterin
Opferhilfe und -beratung		
Opferhilfe SG – AR – AI	SG/AR/AI	Urs Edelmann, Geschäftsführung
Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen	SH	Denise Sidler, Geschäftsleitung
Departement Gesundheit und Soziales, Kantonaler Sozialdienst, Fachbereich Opferhilfe	AG	Blanca Anabitarte, Leiterin Fachbereich Opferhilfe
Opferhilfe beider Basel	BS/BL	Sabine Jackwert, Beraterin
Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Abteilung Opferhilfe	LU	Andrea Heri, Abteilungsleiterin (bis 30.08.2014)
Opferberatung des Fachzentrums eff-zett, Zug	ZG	Marie-Therese Elsener, Stellenleiterin
Centre LAVI Genève	GE	Tania Knoch, Mitarbeiterin
Centre de consultation LAVI	JU	Caroline Sanglard, Mitarbeiterin
Weitere kommunale und kantonale Behörden		
Sozialamt Kanton Zürich	ZH	Ruedi Hofstetter, Amtschef Kantonales Sozialamt
Sozialamt Thun	BE	Brunca Roncoroni, Leiterin Abteilung Soziales
Bureau d'égalité canton de Vaud	VD	Magaly Hanselmann, Leiterin des Gleichstellungsbüros
Kantonspolizei Zürich, Fachstelle Häusliche Gewalt	ZH	Heinz Mora, Leiter
Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern	BE	Alexander Ott, Vorsteher

Akteurgruppe	Region	Name
Schutzunterkünfte für Männer		
Männerhaus ZwüscheHalt	AG	Hans Bänziger, Leiter
Ausland		
Sozialwissenschaftliches FrauenFor- schungsInstitut Berlin	D	Prof. Dr. Barbara Kavemann, Mitarbeiterin
Wiener Frauenhäuser	A	Andrea Brem, Geschäftsführerin

A2 Leitfaden qualitative Interviews:

1) Angaben zur Person/Institution

- Können Sie Ihre aktuelle Funktion und Tätigkeit kurz beschreiben.
- Können Sie ganz kurz einige Eckwerte zu Ihrem Frauenhaus nennen (die wichtigsten quantitativen Angaben liegen uns aus der Frauenhaus-Statistik bereits vor), v.a. Trägerschaft, Einzugsgebiet, allfällige Besonderheiten Ihres Frauenhauses.

2) Regionales Angebot an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen

- Welche Schutzunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder bestehen in Ihrer Region (Frauenhäuser und allfällige weitere Schutzunterkünfte)? Wie sieht deren Leistungsangebot aus?
- Welche Besonderheiten bestehen in Ihrer Region bezüglich Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen (z.B. gesetzliche Grundlagen, spezielle Angebote wie Notwohnungen, Finanzierungsmodelle etc.)?
- Wie wird in Ihrer Region über die bestehenden Schutzunterkünfte informiert? Ist diese Information ausreichend? Welche Akteure verbreiten die Informationen in Ihrer Region?
- Für welche speziellen Zielgruppen von gewaltbetroffenen Frauen eignet sich das Angebot „Frauenhaus“ als Schutzunterkunft, für welche allenfalls weniger?
- Für welche Frauen bestehen Alternativen zu einem Frauenhausaufenthalt? Welche sind dies?

2) Situation Frauenhaus/Frauenhäuser in der Region

- Wie beurteilen Sie das Leistungsangebot Ihres Frauenhauses? Gibt es diesbezüglich Anpassungs- und Entwicklungsbedarf? Wenn ja, welchen?
- Wie sieht die konkrete Praxis bezüglich Aufnahme und Abweisung von gewaltbetroffenen Frauen aus: Aus welchen Gründen werden Frauen abgewiesen? Was sind die drei häufigsten Gründe? An wen werden die Frauen weiterverwiesen? Welche Lösungen gibt es für die abgewiesenen Frauen?
- Wie beurteilen Sie die Auslastungssituation des Frauenhauses? Gibt es diesbezüglich Handlungsbedarf? Welche Auslastung wäre aus Ihrer Sicht angemessen, um die Funktion als Schutzunterkunft in aktuellen Bedrohungssituationen überhaupt wahrnehmen zu können?
- Wie beurteilen Sie die finanzielle Situation des Frauenhauses? Erscheint Ihnen das aktuelle Finanzierungsmodell geeignet oder sehen Sie diesbezüglich Anpassungsbedarf?
- Welche Form der Finanzierung wäre aus Ihrer Sicht ideal?

3) Anschlusslösungen

- Gibt es eine Form der Nachbetreuung nach dem Frauenhausaufenthalt? Wie sieht diese aus? Wer leistet sie?
- Welche Anschlusslösungen gibt es für die Frauen nach dem Frauenhausaufenthalt (wohin gehen die Frauen?)?
- Sind die Anschlusslösungen angemessen? Falls nein: Was wären angemessene Anschlusslösungen?

4) Beurteilung der regionalen Versorgungssituation

- Ist das regionale Angebot an Schutzunterkünften für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder bedarfsgerecht (qualitativ und quantitativ)? Gibt es Versorgungslücken (Angebote für spezifische Gruppen/Anzahl Plätze)?
- Welche Bedürfnisse von gewaltbetroffenen Frauen werden mit dem bestehenden Angebot gut/weniger gut abgedeckt? Gibt es Gruppen von Frauen mit spezifischen Bedürfnissen (Behinderung, Suchtproblematik, psychisch stark belastete Frauen etc.)? Gibt es einzelne Gruppen von Frauen, deren Bedarf besonders schlecht abgedeckt ist?
- Wie wird sich der Bedarf nach Schutzunterkünften und Frauenhäusern im Besonderen aus Ihrer Sicht künftig entwickeln (zunehmend/abnehmend)? Weshalb?
- Welche Kontextfaktoren beeinflussen den Bedarf nach Schutzunterkünften (z.B. Bekanntheit der Angebote, alternative stationäre und ambulante Angebote, rechtliche Änderungen wie z.B. die Wegweisung von gewaltausübenden Personen, gesellschaftliche Entwicklungen etc.)?

5) Handlungsbedarf

- Worin besteht Ihrer Ansicht nach der grösste Handlungsbedarf in Bezug auf Frauenhäuser (in der Region, interkantonal und gesamtschweizerisch)?
- Welche konkreten Lösungsansätze sehen Sie (v.a. in Bezug auf die Aspekte Leistungsangebot, Qualität des Angebots, Quantität und Finanzierung)?

A3 Politische Vorstösse auf Bundesebene

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene zum Thema Häusliche Gewalt und Frauenhäuser seit 1990. Kursiv markiert sind diejenigen Vorstösse, in denen Frauenhäuser nicht explizit erwähnt werden.

Tabelle 10: Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene seit 1990 zum Thema Häusliche Gewalt und Frauenhäuser (in chronologischer Reihenfolge)			
Titel	Art	Einreichungsdatum	Stand der Beratung
93.3593: Unterstützung der Frauenhäuser (Christine Goll)	Motion	9.12.1993	Angenommen
94.5197: Unterstützung der Frauenhäuser (Christine Goll)	Fragestunde mit Bundesrätin R. Dreifuss		behandelt am 26.09.1994
03.3114: Unterstützung der Frauenhäuser (Christine Goll)	Motion	20.03.2003	Erledigt
05.3694: Ursachen von Gewalt untersuchen und Massnahmen dagegen ergreifen (Doris Stump)	Postulat	07.10.2005	Angenommen
06.3725: Kampagne gegen Gewalt an Frauen (Maria Bernasconi)	Motion	18.12.2006	Erledigt
09.4148: Gewalt an Frauen als Priorität der Empfehlungen der Frauenkonvention (Maria Bernasconi)	Interpellation	10.12.2009	Erledigt
09.4184: Nationale Sensibilisierungskampagne gegen Gewalt in Partnerschaften (André Daguët)	Motion	10.12.2009	Erledigt
10.3459: Aufenthaltsrecht von Opfern ehelicher Gewalt (Christine Goll)	Postulat	16.06.2010	Erledigt
10.3515: Schutz von Migrantinnen, die Opfer ehelicher Gewalt wurden (Maria Bernasconi)	Motion	17.06.2010	Erledigt
12.3107: Gewalt in Paarbeziehungen erkennen und anerkennen (Maria Bernasconi)	Interpellation	08.03.2012	Erledigt
13.3074: Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Yvonne Gilli)	Interpellation	13.03.2013	Erledigt
13.3261: Schutz für alle von häuslicher Gewalt Bedrohten und Betroffenen (Bea Heim)	Postulat	22.03.2013	Erledigt
13.5202: Zwanzig Jahre Opferhilfegesetz (Bea Heim)	Fragestunde mit Bundesrätin S. Sommeruga	05.06.2013	Erledigt
13.3791: OHG-Revision. Opfer besser unterstützen (Sozialdemokratische Fraktion)	Motion	25.09.2013	Im Rat noch nicht behandelt
13.4071: Nationale Strategie für Frauenhäuser (Yvonne Feri)	Interpellation	05.12.2013	Erledigt
13.4290: Nationale Strategie für Männer-	Interpellation	13.12.2013	Erledigt

Tabelle 10: Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene seit 1990 zum Thema Häusliche Gewalt und Frauenhäuser (in chronologischer Reihenfolge)

Titel	Art	Einreichungsdatum	Stand der Beratung
häuser (Yvonne Feri)			
14.3257: Ratifizierung der Istanbul Convention gegen Gewalt an Frauen und gegen häusliche Gewalt (Yvonne Gilli)	Interpellation	21.03.2014	Erledigt
13.454: Schutz vor Gewalt aus dem nahen sozialen Umfeld	Parlamentarische Initiative	26.09.2013	Im Rat noch nicht behandelt

Quelle: Curia Vista (Eigene Zusammenstellung). Die kursiv markierten Vorstösse haben keinen expliziten Bezug zum Thema Frauenhäuser.

Literatur

- BASS 2004:** Bedarfsanalyse Frauenhäuser. Integraler Bericht zur Vorstudie. Im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Theres Egger.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012:** Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Deutscher Bundestag Drucksache 17/10500.
- Bundesamt für Statistik BFS 2012:** Polizeilich registrierte häusliche Gewalt. Übersichtspublikation.
- Council of Europe 2008:** Final activity report. Violence against women EG-TFV (2008) 6.
- Council of Europe 2011:** Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Explanatory report.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung EBG 2014:** Zahlen zu Häuslicher Gewalt in der Schweiz. Informationsblatt EBG, Fachbereich Häusliche Gewalt, Juli 2014.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung EBG 2013:** Häusliche Gewalt in der Schweizer Gesetzgebung. Informationsblatt EBG, Fachbereich Häusliche Gewalt, April 2013.
- Europarat 2008:** Study on and Proposals for Minimum Standards for Violence against Women Support Services, Council of Europe, 2008.
- Europarat 2011:** Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht. Istanbul, 11.5.2011.
- Gloor D. und H. Meier 2014:** «Der Polizist ist mein Engel gewesen». Sicht gewaltbetroffener Frauen auf institutionelle Interventionen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Schweizerischer Nationalfonds NFP 60, Schlussbericht.
- Killias M., Staubli S., Biberstein L. & Bänziger M. 2012:** Häusliche Gewalt in der Schweiz. Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragungen 2011. Universität Zürich, Kriminologisches Institut, Zürich.
- SODK 2010:** Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellenkonferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) zur Anwendung des Opferhilfegesetzes vom 21. Januar 2010 und vom 10. Oktober 2010.
- SODK 2012:** Weiterentwicklung der IVSE (3. Etappe): Bericht und Anträge für das weitere Vorgehen.
- WAVE 2012:** Women against Violence Europe. Country report 2012: Reality Check on Data Collection and European Services for Women and Children Survivors of Violence.