



Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein
Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein
Organizzazione mantello delle Case delle Donne della Svizzera e del Liechtenstein
Organisaziun tetgala da las Chasas da dunnas da la Svizra e dal Liechtenstein

Alternativer Vertiefungsbericht der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) zur Umsetzung von Artikel 23 der Istanbul-Konvention

Hinsichtlich der vollständigen und wirksamen Umsetzung von Art. 23 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK) zum Thema Schutzunterkünfte **fordert die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) Folgendes:**

Es braucht genügend Plätze und ein ausreichendes Angebot in den Schutzunterkünften.

Einzig eine ausreichend grosse Anzahl an Schutzunterkünften mit entsprechendem Angebot erlaubt es, allen Opfern zeitnah eine angemessene Unterbringung anzubieten.

Es braucht genügend und durch die öffentliche Hand finanzierte Anschlusslösungen.

Ein gutes nachgelagertes System ermöglicht es, Frauen und Kindern einen dauerhaften Ausstieg aus der Gewaltspirale zu erlauben.

Die Frauenhäuser sind angemessen durch die öffentliche Hand und mittels Objektfinanzierung zu finanzieren.

Einzig eine angemessene Objektfinanzierung durch die öffentliche Hand garantiert eine auslastungsunabhängige Finanzierungs- sowie Planungssicherheit und erlaubt es den Frauenhäusern, ihre Leistungen mit der notwendigen Qualität erbringen zu können.

Es braucht genügendes qualifiziertes Personal in den Frauenhäusern.

Die angemessene Unterstützung der in den Frauenhäusern Schutz suchenden Frauen und Kinder setzt den Einsatz von entsprechend ausgebildetem Personal in genügender Zahl voraus.

Die Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser muss durch Bund und Kantone finanziert werden.

Die Sensibilisierung der Gesellschaft zum Thema häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen ist eine der wichtigsten und kostengünstigsten Investitionen, die sich für alle Beteiligten auszahlt.

Die DAO muss für ihre Arbeit durch Bund und Kantone angemessen und langfristig mitfinanziert werden.

Als Fachverband mit 23 Mitgliedern trägt die DAO wesentlich zum fachlichen Austausch zwischen den Frauenhäusern und Schutzunterkünften sowie zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Thema häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen bei.

1 Rechtliche Grundlagen und Empfehlungen

Die Kantone verfügen über einen Versorgungsauftrag hinsichtlich der ausreichenden Zahl an Schutzunterkünften. Dieser ergibt sich aus den folgenden Rechtsgrundlagen auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene:

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention, IK)

Gemäss Art. 23 IK sind die Vertragsparteien zur Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl verpflichtet, um Opfern, insbesondere Frauen und ihren Kindern, eine sichere Unterkunft zur Verfügung zu stellen und aktiv auf Opfer zuzugehen. Im erläuternden Bericht zur IK ist ausserdem Folgendes festgehalten:

Das Vorhalten vorübergehender Unterkünfte oder allgemeiner Schutzunterkünfte wie Obdachlosenunterkünften reicht nicht aus, da sie nicht die erforderliche Hilfe bieten und die Rechte des Opfers nicht im erforderlichen Maße stärken. Die Opfer stoßen auf eine Vielzahl von miteinander zusammenhängenden Problemen in Bezug auf ihre Gesundheit, Sicherheit, finanzielle Situation und das Wohlergehen ihrer Kinder. Spezialisierte Frauenhäuser sind hier besser für die Lösung dieser Probleme ausgestattet, da sie nicht nur die Aufgabe haben, eine sichere Bleibe zu bieten. (Europarat 2011: 69)¹

Des Weiteren wird auf die Empfehlung des Europarates hingewiesen, der ein Zimmer (Familienplatz) in einer Schutzunterkunft pro 10'000 EinwohnerInnen als rechtlich nicht verbindliche Orientierungsgrösse definiert, wobei sich die Anzahl der Schutzunterkünfte nach dem tatsächlichen Bedarf richten soll. Für die Schweiz mit einer ständigen Wohnbevölkerung von 8,67 Millionen Ende 2020 bedeutet dies, dass 860 Plätze in den Schutzunterkünften zur Verfügung gestellt werden müssten, was aber bei weitem nicht der Fall ist. Zu dem gleichen Schluss kommt auch die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt (SKHG) in ihrem Bericht „Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene Kantone: Bericht zur Bestandsaufnahme und zum Handlungsbedarf der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG vom August 2018“²:

Bezüglich Notunterkünften für Frauen und ihre Kinder steht die Schweiz im europäischen Vergleich schlecht da (vgl. Bericht der SODK und Zahlen von Women against violence), es gibt zu wenig Plätze und/oder adäquate Anschlusslösungen und die Finanzierung ist nicht gesichert. In diesem Bereich besteht auf kantonaler Ebene der grösste Handlungsbedarf [...]. (SKHG 2018: 14)

Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)

Laut Art. 9 Abs. 1 OHG sind die Kantone verpflichtet, Beratungsstellen zur Verfügung zu stellen und hierbei den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung zu tragen. Der Versorgungsauftrag ist zudem in Art. 14 Abs. 1 OHG festgeschrieben. Dieser definiert die Leistungen der Beratungsstellen als angemessene medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe und erachtet es als deren Aufgabe, dem Opfer oder seinen Angehörigen bei Bedarf eine Notunterkunft³ zu organisieren.

Kantonale Einführungsgesetze zum OHG und weitere kantonale Rechtsgrundlagen

Verschiedene Kantone haben des Weiteren verschiedene Rechtsgrundlagen, die sich der Finanzierung von Schutzunterkünften widmen.

¹ Europarat (2011). Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erläuternder Bericht. <https://rm.coe.int/1680462535> (besucht am 14.4.2021).

² SKHG (2018). *Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Ebene Kantone: Bericht zur Bestandsaufnahme und zum Handlungsbedarf der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt SKHG vom August 2018*. Bern.

³ Der Begriff Notunterkunft wird im OHG als Sammelbegriff für alle Unterkünfte verwendet, die der temporären Unterbringung und dem Schutz von Opfern von Straftaten dienen.

2 Ausgangslage

Der in der IK verwendete Begriff der Schutzunterkünfte umfasst neben den Frauenhäusern auch temporäre Unterkünfte für Männer oder Opfer von Menschenhandel, in denen diese Schutz vor der direkten Bedrohung finden.

Im vorliegenden Bericht werden Frauenhäuser als stationäre Kriseninterventionsangebote für erwachsene Frauen und deren Kinder verstanden, die von körperlicher, psychischer und/oder sexualisierter Gewalt betroffen sind. Sie bieten Schutz, Unterkunft, Beratung und weitere Unterstützung.

2.1 Anzahl und geografische Abdeckung

In der Schweiz gibt es 35 Schutzunterkünfte, davon sind 19 Frauenhäuser.

Im Jahr 2019 standen gemäss Statistik der DAO in den 19 Frauenhäusern der Schweiz 144 Plätze (Zimmer) und 318 Betten zur Verfügung. Die Mehrheit der Kantone haben Leistungsverträge mit einem oder mehreren Frauenhäusern. Die Kantone Aargau und Solothurn, St. Gallen und die beiden Appenzell (AI, AR) sowie Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben jeweils ein gemeinsames Frauenhaus. Von denjenigen Kantonen, die über kein Frauenhaus verfügen, haben Nidwalden, Obwalden, der Thurgau und Uri eine Vereinbarung mit einem Frauenhaus in einem anderen Kanton und beteiligen sich dementsprechend finanziell. In der Ostschweiz besteht ebenfalls eine Zusammenarbeit mit dem Frauenhaus Liechtenstein. Vier Kantone (Glarus, Jura, Schaffhausen und Schwyz) haben keine Vereinbarung mit einem Frauenhaus. 2020 gab es eine pandemiebedingte Erweiterung der Zimmer auf 156 (Zürich, Tessin und Waadt) und der Betten auf 327. Aargau/Solothurn reduzierte das Angebot um 10 Betten.⁴

Hinsichtlich geeigneter Anschlusslösungen nach Aufenthalt in einer Schutzunterkunft (betreute Übergangswohnungen oder ambulante Nachbetreuung) ist festzuhalten, dass deren Bedarf in den letzten Jahren stark gestiegen ist, u.a. aufgrund der oftmaligen Mehrfachproblematiken der Opfer infolge der erlebten Gewalt und des ausgetrockneten Wohnungsmarktes. Der steigende Bedarf wird aber momentan nicht durch das Angebot gedeckt. Des Weiteren wird ein Grossteil der Kosten der bestehenden Anschlusslösungen über Spenden und Private finanziert. Ein gutes nachgelagertes System hat einerseits einen Einfluss auf eine wirkungsvolle Krisenintervention, da der Übergang zu einem selbständigen und gewaltfreien Leben längerfristig begleitet werden kann. Andererseits stehen die Plätze in den Schutzunterkünften durch ein gutes Anschlussangebot schneller wieder für Opfer mit Bedarf nach Krisenintervention zur Verfügung.

2.2 Angebote

Die Schutzunterkünfte resp. Frauenhäuser unterscheiden sich hinsichtlich ihres Leistungsangebots. Vier der 19 Frauenhäuser⁵ sind telefonisch nicht während 24 Stunden erreichbar. Alle Angebote haben einen 24 Stunden-Betreuungsservice, davon 13 vor Ort und 6 durch Pikettdienste.⁶

Zwischen den Schutzunterkünften resp. Frauenhäusern gibt es grosse Differenzen in Bezug auf die Personalressourcen und deren Qualifikation. Die unterschiedlichen Personalressourcen haben einen direkten Einfluss auf den Umfang und die Ausgestaltung des Angebots.

2.3 Standards

Seit 2016 verfügen die Kantone und die Frauenhäuser über das Dokument „Leistungskatalog Frauenhäuser“ der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)⁷. Im Sinne einer Empfehlung führt dieses die Kernleistungen der Frauenhäuser auf,

⁴ DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

⁵ Aufgrund fehlender Daten von einzelnen Frauenhäusern sind die Angaben ohne Gewähr.

⁶ DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

⁷ SODK (2016). *Leistungskatalog Frauenhäuser, verabschiedet am 19. Mai 2016 vom Vorstand SODK*. Bern.

die den folgenden 10 Leistungsgruppen zugeordnet werden:

1. Anlauf-, Informations- und Fachstelle
2. Gewährung von Sicherheit und Schutz, Aufnahme und Krisenintervention
3. Gewährung von Unterkunft, Verpflegung und Infrastruktur
4. Fachberatung und Unterstützung während des Aufenthalts
5. Unterstützung bei der materiellen Existenzsicherung
6. Betreuung sowie Alltagsbegleitung und Kompetenzentwicklung während des Aufenthalts
7. Spezifische Angebote für Kinder
8. Vorbereitung Austritt sowie Anschlusslösungen
9. Nachbetreuung / Postvention
10. Öffentlichkeitsarbeit
11. Ambulante Beratungsstelle

Obgleich der Leistungskatalog rechtlich nicht bindend ist, stellt er dennoch ein wichtiges Instrument dar. Daneben verfügen die einzelnen Frauenhäuser über Konzepte respektive Leitlinien, die u.a. das geschlechtsspezifische Verständnis von Gewalt gegen Frauen und Sicherheitsaspekte thematisieren.

2.4 Zugang

In der Schweiz ist der Zugang zu Schutzunterkünften respektive zu Frauenhäusern für verschiedene Personengruppen erschwert. Dies gilt gemäss einer Analyse der SODK von 2019⁸ häufig für die folgenden Personengruppen:

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

Des Weiteren ist der Zugang vereinzelt für folgende Gruppen erschwert:

- Personen mit kognitiver oder körperlicher Beeinträchtigung (Bsp. Rollstuhl, blind, gehörlos),
- Personen, welche körperlich beeinträchtigt sind und Pflege benötigen,
- Junge Erwachsene, welche häusliche Gewalt durch ihre Eltern erleben.

Aus der Sicht der DAO ist der Zugang ausserdem für die folgenden Personengruppen erschwert:

- Migrantinnen mit Fluchterfahrung, PTBS, Folteropfer, da diese spezifische Unterstützung benötigen,
- LGBTIQ-Menschen.

2.5 Beherbergungen

2020 wurden 978 Frauen und 982 Kinder in den 19 Frauenhäusern der Schweiz beherbergt. Die Frauenhäuser registrierten 2'304 Anfragen für eine Aufnahme, davon wurden 42% direkt aufgenommen, 21% konnten infolge fehlender Ressourcen nicht aufgenommen werden. Davon wurden 47% an ein anderes Frauenhaus weitergeleitet oder in einer anderen Unterkunft beherbergt, 52% wurden an Fachstellen weitergeleitet. Neben der Ressourcenknappheit sind die Kantonszugehörigkeit, das Gefährdungsrisiko oder das nicht Erfüllen der Opferkriterien Gründe für eine Weiterleitung.⁹

⁸ SODK (2019). *Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht*. Bern.

⁹ DAO (2021). *Statistik DAO 2020*. (Erhältlich bei der DAO).

2.6 Finanzierung und Grundlagen

Die Finanzierung der Schutzunterkünfte respektive Frauenhäuser setzt sich durch Beiträge der öffentlichen Hand (Standortkanton, Kantone ohne eigenes Angebot) und Spenden zusammen.

Die Finanzierung der Unterkünfte gestaltet sich je nach Kanton und teilweise auch je nach Unterkunft unterschiedlich. Gemäss einer Analyse der SODK von 2019¹⁰ werden lediglich drei Unterkünfte in der Schweiz über ein ausreichendes Globalbudget bzw. einen Sockelbeitrag von der öffentlichen Hand mitfinanziert. Bei der Mehrheit der Unterkünfte überwiegen die subjektorientierten Beiträge, die belegungsabhängig sind. Dies bedeutet, dass die finanziellen Zuwendungen vonseiten des Kantons und der Gemeinden für diese Unterkünfte den angebotstypischen Schwankungen unterliegen. Die Folge davon ist, dass die Unterkünfte das damit verbundene finanzielle Risiko vorwiegend selbst tragen müssen und teilweise von der öffentlichen Hand unterfinanziert sind. Des Weiteren bedingt ein hoher subjektorientierter Anteil am Gesamtertrag einen administrativen Mehraufwand (Einholen von Kostengutsprachen, Abrechnung pro Fall, Fundraising).

Die konkrete Finanzierungsform hat Auswirkungen auf die Finanzierungs- und Planungssicherheit der Schutzunterkünfte. Aufgrund der oben angeführten Unterschiede ist diese in den Kantonen unterschiedlich gewährleistet.

Die im Leistungskatalog der SODK ebenfalls erwähnte Öffentlichkeitsarbeit, die auch die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit zum Thema häusliche Gewalt umfasst und somit auch präventiven Charakter hat, wird zwar von vielen Frauenhäusern geleistet, jedoch nicht von Bund/Kantonen abgegolten.

2.7 Trägerschaft

Die grosse Mehrheit der Schutzunterkünfte wird von Stiftungen oder Vereinen getragen. Dementsprechend variiert die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung von Unterkunft zu Unterkunft und von Kanton zu Kanton.

2.8 Finanzierung des Aufenthalts

Die erste Aufenthaltszeit in einem Frauenhaus umfasst in den meisten Kantonen 35 Tage. Diese wird gemäss Opferhilfegesetz von der kantonalen Opferhilfe und somit unabhängig vom Einkommen des Opfers finanziert. Hinsichtlich des Aufenthalts über die 35 Tage hinaus zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen den Kantonen. So reichen die Finanzierungsformen von der weiteren Finanzierung über die kantonale Opferhilfe (Soforthilfe unabhängig vom Einkommen, längerfristige Hilfe einkommensabhängig), über die Sozialhilfe durch die Gemeinden bis hin zum Opfer selbst, sofern dieses über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügt.

2.9 Koordination zwischen spezialisierten Fachstellen und allgemeinen Hilfsdiensten

Die Schutzunterkünfte respektive Frauenhäuser arbeiten zur Erbringung ihrer Leistungen mit externen Stellen und weiteren Hilfsdiensten wie Sozialdiensten, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Schulen etc. Hierfür ist ein koordiniertes Vorgehen ausschlaggebend, das allerdings aufgrund fehlender Sensibilisierung der externen Hilfsdienste für das Thema häusliche Gewalt und Gewalt an Frauen teilweise erschwert wird. Die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO), die 23 Mitglieder zählt, fördert und koordiniert als Fachverband seit 1987 den fachlichen Austausch unter den Frauenhäusern. Des Weiteren fungiert sie sowohl für Medien, politische Stellen und Ämter (Bund und Kantone), diverse Fachgremien und NGOs seit Jahrzehnten als erste Anlaufstelle für die fachliche Beratung, Berichte, Studien oder Vernehmlassungsverfahren (neue Gesetze oder Gesetzesreformen) und stellt das vielseitige Wissen im Interesse der Sache zur Verfügung. Die DAO finanzierte sich über drei Jahrzehnte lang einzig über Spenden und Mitgliederbeiträge. Seit 2021 wird sie nun erstmals auf Projektbasis und über eine erste Laufzeit von drei Jahren für ihre Koordinationsstelle vom Bund unterstützt.

¹⁰SODK (2019). *Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen. Grundlagenbericht*. Bern.

3 Forderungen

3.1 Anzahl und Abdeckung

Auf Basis der Empfehlungen des Europarates ist auf kantonaler respektive regionaler Ebene regelmässig zu eruieren, inwiefern die aktuellen Platzzahlen in den einzelnen Kantonen genügen. Neben der Anzahl Plätze soll die Angebotsplanung insbesondere auch die Auslastung und die Personalressourcen umfassen.

Jedes Opfer soll – unabhängig vom Wohnort – leichten Zugang zu einem Frauenhaus haben. Dementsprechend sind die Kantone ohne eigenes Angebot zu verpflichten, sich angemessen und im Rahmen einer Leistungsvereinbarung finanziell an den Kosten zu beteiligen.

Der Zugang zu einer Schutzunterkunft muss ebenfalls für Minderjährige, für Menschen mit physischen und/oder psychischen Beeinträchtigungen, Menschen mit Suchterkrankung, Migrantinnen mit Fluchterfahrung, PTBS, Folteropfer, LGBTIQ-Menschen etc. gewährleistet sein, sei es durch ein Frauenhaus oder durch eine spezialisierte Stelle.

3.2 Anschlusslösungen

Ein gutes nachgelagertes System (Anschlusslösungen z. B. in Form von betreuten Übergangswohnungen oder ambulanter Nachbetreuung) ist in genügender Zahl durch die Kantone zu errichten und ausreichend zu finanzieren. Für die Finanzierung der Anschlusslösungen (Wohnen und Grundbedarf) müssen die Gemeinden eine finanzielle Beteiligung zusichern (Sozialhilfe). Der Betreuungsaufwand selbst soll nicht dem Opfer als Schulden zulasten fallen, sondern von der öffentlichen Hand übernommen werden.

3.3 Finanzierung der Frauenhäuser

Die oben genannten Kernleistungen der Frauenhäuser gemäss Leistungskatalog Frauenhäuser der SODK sind objektorientiert durch die öffentliche Hand zu finanzieren. Die objektorientierten Beiträge sind sowohl von den Standortkantonen als auch von den Kantonen ohne eigenes Angebot zu entrichten. Die entsprechenden Finanzierungsbeiträge sind mittels einer Leistungsvereinbarung mit dem Frauenhaus festzulegen.

Die objektorientierte Finanzierung muss neben den aufgrund der Belegung erzeugten Kosten (ideal ist hierbei von einer Zimmerbelegung von max. 75 % auszugehen) auch jene Kosten beinhalten, die unabhängig vom Auslastungsgrad bereitgestellt werden müssen (Bereitstellungskosten bzw. Vorhalteleistungen). Dazu gehören beispielsweise Infrastruktur und personelle Ressourcen. Allein dadurch kann das für ein Kriseninterventionsangebot typische finanzielle Risiko von Belegungsschwankungen abgedeckt werden.

3.4 Anzahl Mitarbeitende/Personal

Gemäss den Berechnungen und Erfahrungswerten der DAO sind für einen Aufenthalt von 35 Tagen (mit einer 24 Stunden-Betreuung) in einem Frauenhaus

- 30 Stellenprozent pro Person und Aufenthaltstag oder
- 225 Stunden pro Person zur Verfügung zu stellen.

3.5 Finanzierung der Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser

Die geleistete Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Schutzunterkünfte und Frauenhäuser ist von Bund/Kantonen zu finanzieren und entsprechend in den Budgets zu berücksichtigen, da sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, die Kosten der Interventionen einzudämmen.

3.6 Finanzierung der Arbeit der DAO als Fachverband der Frauenhäuser

Die Arbeit der DAO als Fachverband der Frauenhäuser ist angemessen und längerfristig von Bund und Kantonen mitzufinanzieren.

Kontakt

Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein
Postfach 2309
3001 Bern
koordination@frauenhaus-schweiz.ch
077 535 56 25