

Bedarfsanalyse Frauenhäuser: Zusammenfassung der Vorstudie

Egger, Theres

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Egger, T. (2004). *Bedarfsanalyse Frauenhäuser: Zusammenfassung der Vorstudie*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377895>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bedarfsanalyse Frauenhäuser

Zusammenfassung der Vorstudie

Im Auftrag der Fachstelle gegen Gewalt
des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann

Theres Egger

Bern, November 2004

Ausgangslage

Die in der Schweiz und in Liechtenstein tätigen Frauenhäuser bieten gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern geschützte Unterkunft, individuelle Beratung und Begleitung. Die Mehrheit der Frauenhäuser verfügt daneben über eine ambulante Beratungsstelle, teilweise im Status einer anerkannten Opferhilfeberatungsstelle. Weiter sind die Frauenhäuser in der Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit aktiv.

Der Anerkennung der Frauenhäuser als nicht substituierbare Institution in der Soziallandschaft und den steigenden Erwartungen an die Arbeit der Frauenhäuser stehen eine ungesicherte und uneinheitliche Finanzierung gegenüber. Politische Vorstösse für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Frauenhäuser und zur Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit sind in den 1990er Jahren gescheitert.

Das Anliegen einer geregelten Finanzierung wurde 2003 durch einen parlamentarischen Vorstoss erneut aufgegriffen und der Bundesrat aufgefordert, Voraussetzungen für die Finanzierung der Frauenhäuser zu schaffen. Dieser erwog in seiner Antwort, die Kantone gestützt auf das neue Bundesgesetz über den Lastenausgleich zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu verpflichten. Dieser Weg erweist sich in der Zwischenzeit als nicht mehr gangbar, da die Frauenhäuser zu keinem der auf nun auf Verfassungsstufe verankerten Aufgabenbereiche gehören, in denen eine interkantonale Zusammenarbeit für obligatorisch erklärt werden kann.

Allerdings würde auch der Lastenausgleich nur ein Teil des Problems lösen, da die Kantone mit dem Instrument nicht verpflichtet werden können, eigene Frauenhäuser zu schaffen und zu finanzieren. Die Frage, ob die Kantone zur Bereitstellung von genügend Frauenhausplätzen zu verpflichten seien, war Gegenstand der Vernehmlassung zur Totalrevision des Opferhilfegesetzes (OHG). Das Ansinnen wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst, wobei sich die Kantone mehrheitlich dagegen aussprachen. Die Frage, ob *zusätzliche* Frauenhausplätze nötig sind, wurde kontrovers beurteilt. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wünschten daher eine Bedarfsabklärung.

Auf Initiative des Bundesamtes für Justiz kam es im September 2003 zu einer Aussprache zwischen den VertreterInnen der Frauenhäuser, der Kantone und der Bundesverwaltung über die Unterstützung der Frauenhäuser. Die Durchführung einer externen Bedarfsanalyse wurde von den Beteiligten als sinnvoll erachtet und es wurde festgehalten, dass die Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleich-

stellung von Frau und Mann zusammen mit der Dachorganisation der Frauenhäuser DAO das weitere Vorgehen prüfen soll.

Auftrag

Die Fachstelle gegen Gewalt erarbeitete im Oktober 2003 zusammen mit den Vertreterinnen der DAO eine Projektskizze und gelangte mit der Anfrage für die Durchführung einer Bedarfsanalyse an das Büro BASS. Erste Abklärungen ergaben, dass eine Vorstudie erforderlich ist. Im Dezember 2003 wurde das Büro BASS von der Fachstelle gegen Gewalt mit einer Vorstudie beauftragt, die folgende Elemente enthalten soll: Erstens die Erarbeitung der Grundlagen für eine Bedarfsanalyse, zweitens die Erstellung eines Inventars der vorhandenen Datenquellen und drittens die Ausarbeitung eines Konzepts für die Hauptstudie.

Die Zwischenergebnisse wurden im Juni 2004 mit den Beteiligten der Fachstelle und der DAO diskutiert und es wurde beschlossen, anstelle der Ausarbeitung eines Detailkonzepts die Statistik der Frauenhäuser vertiefter auszuwerten und darauf basierend den Ist-Zustand der Frauenhäuser zu portraituren. Hinsichtlich einer Hauptstudie sollen Empfehlungen für mögliche Schwerpunkte gemacht und Hinweise zum Vorgehen gegeben werden. Die Arbeiten zur Vorstudie wurden Ende Juli 2004 abgeschlossen.

Methodisches Vorgehen

Die Informationsgewinnung erfolgte auf verschiedenen Wegen: Mittels Literaturrecherche, Internetrecherche, Dokumentenanalyse, Analyse der Datenliteratur, quantitativ-deskriptiver Analyse der statistischen Daten sowie der Kontaktierung von Fachpersonen.

Begriffe und ihre Definition

Um ein gemeinsames Verständnis zu schaffen, bedarf es der Klärung einiger zentraler Begriffe.

■ **Häusliche Gewalt** liegt vor, wenn Personen innerhalb einer bestehenden oder aufgelösten familiären, ehelichen oder eheähnlichen Beziehung psychische, physische oder sexuelle Gewalt ausüben oder androhen. In der Vorstudie beziehen wir uns vor allem auf die Formen, das Ausmass und die Folgen der Gewalt, die von Männern gegenüber ihren (ehemaligen) Ehefrauen und Partnerinnen ausgeübt wird.

■ **Frauenhäuser** verstehen wir als stationäre Einrichtungen zum Schutz, der Beratung und Begleitung von gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern, in denen Frauen von Frauen unterstützt werden. Nicht zu den Frauenhäusern

zählen wir Einrichtungen, in denen die Beratungsarbeit nicht ausschliesslich von Frauen geleistet wird und sich diese nicht ausschliesslich an gewaltbetroffene Frauen und Kinder richtet. Ebenfalls nicht dazu gehören Notunterkünfte und Notschlafstellen für Frauen, die über kein spezifisches Angebot für gewaltbetroffene Frauen verfügen. Institutionen, die auf den Schutz spezifischer Gruppen von gewaltbetroffenen Frauen ausgerichtet sind (Mädchenhäuser, Unterstützungsstrukturen für Opfer von Prostitution und Menschenhandel) werden in der Vorstudie ausgeklammert.

Inhaltsübersicht

In **Teil II** der Vorstudie werden **Grundlagen** für eine Bedarfsanalyse erarbeitet. Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Prävention häuslicher Gewalt und im Opferschutz skizziert (Kapitel 3). Weiter werden der Stand der Forschung für die Schweiz nachgezeichnet und wichtige Erkenntnisse zusammengefasst (Kapitel 4). Anschliessend wird der Blick auf die Empfehlungen zur Zahl der Frauenhausplätze und auf die Erfahrungen mit Gewaltschutzmodellen im Ausland gerichtet (Kapitel 5). Abgeschlossen wird der erste Teil mit einer Zwischenbilanz zur Bedarfsentwicklung (Kapitel 6).

In **Teil III** wird ein **Dateninventar** erstellt über die Datenquellen, die für eine Bedarfsanalyse herangezogen werden können. Das Inventar umfasst Prävalenzstudien (Kapitel 7), amtliche Statistiken auf Ebene des Bundes (Kapitel 8) und der Kantone (Kapitel 9) sowie nicht-amtliche Statistiken (Kapitel 10).

Teil IV portraitiert die **aktuelle Situation der Frauenhäuser** anhand der Statistik 2003 der Frauenhäuser. Dargestellt werden Struktur und Angebot der Frauenhäuser (Kapitel 11) sowie deren Finanzierung (Kapitel 12). Vor diesem Hintergrund werden die erbrachten Leistungen beleuchtet (Kapitel 13) und abschliessend die Frage anderer stationärer Aufnahmestrukturen aufgeworfen (Kapitel 14).

TEIL II: GRUNDLAGEN

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Prävention häuslicher Gewalt und der wirksame Schutz der Opfer erfordert Massnahmen in unterschiedlichen Rechtsbereichen. Zur Zeit sind in verschiedenen Bereichen Revisionen im Gange oder werden angestrebt.

Strafrechtliche Normen

■ **Häusliche Gewalt als Officialdelikt.** Seit dem 1. April 2004 werden Körperverletzung, Tötlichkeiten, Drohungen, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung in der Ehe und Partnerschaft von Amtes wegen verfolgt. Die Delikte können bis zu einem Jahr nach der Scheidung oder Trennung geahndet werden, was bemessen an den Erfahrungen der Frauenhäuser mit Trennungsgewalt eine eher kurze Zeitspanne darstellt.

■ **Bussen statt Freiheitsstrafen für die Täter.** Leichte Vergehen und Verbrechen werden ab 2006 grundsätzlich mit Busse und nicht mehr mit kurzen Freiheitsstrafen bestraft. Diese von verschiedener Seite kritisierte Revision des Strafrechts ist auch aus Sicht der Opfer von häuslicher Gewalt problematisch, da damit signalisiert wird, dass Gewalt keine direkten Konsequenzen für den Gewalttäter hat, sondern lediglich indirekte (Geldstrafe). Wichtige Massnahmen wie Halbgefängenschaft oder tageweise Haft fallen damit weg.

■ **Generelle Beurteilung.** Die Offizialisierung häuslicher Gewalt ist Ausdruck einer Werthaltung, die Gewalt unter keinen Umständen toleriert, auch nicht im privaten Raum. Durch die Sanktion der Täter sollen neben einer generalpräventiven Wirkung auch Rückfälle verhindert und eine Verhaltensänderung bewirkt werden, was langfristig den besten Opferschutz darstellt.

Zivilrechtliche Normen

■ **Lücken im Gesetz.** Das geltende Zivilrecht kann Opfer häuslicher Gewalt nur ungenügend schützen. Der Nationalrat hat daher eine parlamentarischen Initiative gutgeheissen, welche die Schaffung einer Norm zum Schutz der Opfer im eigenen Wohnumfeld fordert. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf wurde im April 2004 abgeschlossen.

■ **Vorentwurf Art. 28b ZGB.** Die Norm sieht vor, dass eine Person, gegen die ein körperlicher Angriff ausgeführt oder angedroht wird und die mit der gewalttätigen Person im gleichen Haushalt wohnt oder gewohnt hat, Schutzmassnahmen anrufen kann. Das Gericht kann insbesondere eine Wegweisung der Gewalttäter aus der Wohnung anordnen und ein Rückkehrverbot, Betretungsverbot, Annäherungsverbot, Kontaktverbot oder Rayonverbot aussprechen. Die Massnahmen sind auf längstens zwei Jahre befristet. Die Schutzmassnahmen können auch vorsorglich und superprovisorisch angeordnet werden. Überdies werden die Kantone verpflichtet, Informations- und Beratungsstellen zum Schutz vor häuslicher Gewalt einzurichten.

■ **Generelle Beurteilung.** Die Wegweisungsnorm steht für einen Paradigmenwechsel, indem nicht mehr die Opfer, sondern die Täter die Konsequenzen der Gewalt tragen. Die Formen häuslicher Gewalt werden allerdings im Vorentwurf mit der Beschränkung auf körperliche Gewalt unvollständig abgedeckt. Das österreichische Gewaltschutzgesetz erfasst daher auch Formen der psychischen Gewalt. Das deutsche Gewaltschutzgesetz nennt explizit das bei Trennungsgewalt verbreitete Nachstellen und Belauern («Stalking») sowie die Verfolgung mit Fernkommunikationsmitteln als Tatbestand.

Polizei- und strafprozessrechtliche Bestimmungen

Für den unmittelbaren Schutz der Opfer sind Wegweisungsbefugnisse im Eingriffsrecht erforderlich, wie sie in den Kantonen geprüft und vereinzelt bereits angewandt werden.

■ **Polizeiliche Wegweisung.** In den Kantonen St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Uri und Neuenburg kann die Polizei Gewalttäter für eine Dauer von maximal 10 bzw. 12 Tagen aus der Wohnung und der unmittelbaren Umgebung wegweisen und ihnen die Rückkehr verbieten. Die Frist kann auf 20 bzw. 22 Tage verlängert werden, wenn die gefährdete Person ein Zivilgericht um Schutzmassnahmen ersucht. Die weggewiesene Person und die bedrohte Person müssen über geeignete Beratungsstellen und Therapie- bzw. Rechtsmöglichkeiten informiert werden. In den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden können die Fälle mit Einwilligung der Betroffenen an die zuständigen Beratungsstellen gemeldet werden, die mit den Personen Kontakt aufnehmen (pro-aktives Beratungsmodell).

■ **Erste Erfahrungen.** In den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden wurden 2003 181 Personen weggewiesen, davon 94 Prozent Männer. Bei lediglich 13 Prozent der Wegweisungen wurde auf zivilrechtlichem Weg eine Verlängerung des Rückkehrverbots angefordert. Gründe dafür können sein, dass die Entscheidungsfrist sehr kurz ist und die Frauen durch die Wegweisung häufig in der Hoffnung bestärkt werden, dass sich das Verhalten ihrer gewalttätigen Partner ändert. In mindestens 6 Prozent der Fälle, in denen der Gewalttäter weggewiesen wurde, musste die Frau zu ihrem Schutz im Frauenhaus untergebracht werden.

■ **Generelle Beurteilung.** Die polizeiliche Wegweisung stellt ein unverzichtbares Instrument zum unmittelbaren Schutz bei häuslicher Gewalt dar. Unabdingbar ist, dass die rechtlichen Massnahmen durch die Schulung der Polizei und die enge Zusammenarbeit der in der

Gewaltprävention tätigen Stellen flankiert werden. Ein unmittelbar zugängliches und ausreichendes Beratungs- und Unterstützungsangebot für die Betroffenen muss gewährt werden können. Allein die Wegweisung garantiert den Schutz der betroffenen Frauen nicht. Weiter notwendig sind unter anderem eine systematische Abklärung der Gefährdungssituation durch Fachpersonen (z.B. Frauenhausmitarbeiterinnen) sowie die Überprüfung der Einhaltung des Betretungsverbots durch die Polizei.

Ausländerrechtliche Aspekte

Migrantinnen sind teilweise mit zusätzlichen Hürden konfrontiert, wenn sie sich gegen Gewalt wehren wollen. Darunter auch Hürden rechtlicher Natur.

■ **Mehr Rechte für Migrantinnen.** Ausländerinnen verlieren nach geltendem Recht grundsätzlich ihre Aufenthaltsberechtigung, wenn sie sich von ihrem ausländischen Ehemann trennen. Im Rahmen einer parlamentarischen Initiative wurde daher 1996 eine Verbesserung der Rechtssicherheit für Frauen ausländischer Herkunft verlangt. Die Frage ist zur Zeit im parlamentarischen Verfahren zum neuen Ausländergesetz (AuG) hängig. Der vom Nationalrat im Sommer 2004 verabschiedete Vorschlag setzt für den Verbleib in der Schweiz grundsätzlich das Zusammenleben mit dem ausländischen oder Schweizer Ehegatten voraus, es sei denn, dass wichtige persönliche Gründe, namentlich auch eheliche Gewalt, den Aufenthalt erforderlich machen.

■ **Generelle Beurteilung.** Der zur Debatte stehende Art. 49 Entwurf AuG kann die Situation für gewisse Frauen verbessern, stellt aber für andere keine genügende Rechtssicherheit her. Bei der Prüfung der «wichtigen persönlichen Gründe» besteht grosser Interpretationsspielraum. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Gründe erst geltend gemacht werden können, nachdem es bereits zu schwerer Gewaltausübung gekommen ist und nicht bevor es soweit kommt.

Opferhilfegesetz (OHG)

Die überwiegende Mehrheit der Bewohnerinnen der Frauenhäuser sind Opfer im Sinne des OHG, das daher für die Finanzierung der Frauenhäuser eine wichtige Rolle spielt.

■ **Die geltenden Bestimmungen.** Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt werden, haben Anspruch auf Opferhilfe. Diese umfasst Beratung durch eine

anerkannte Beratungsstelle, Soforthilfe und die Übernahme weiterer Kosten.

■ **Revision des Opferhilfegesetzes.** Die Vernehmlassung zum Vorentwurf zum totalrevidierten OHG wurde im Jahr 2003 abgeschlossen. Gegenstand war unter anderem die Frage, ob im OHG zusätzliche Bestimmungen für die Opfer von häuslicher Gewalt erforderlich seien, was kontrovers beurteilt wurde. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete eine Verpflichtung der Kantone zur Bereitstellung von genügend Frauenhausplätzen, wogegen die Kantone eine mehrheitlich ablehnende Haltung einnahmen. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene Kostenbeteiligung des Bundes zur Entlastung der Kantone, die über ein gut ausgebautes Opferhilfenetz (z.B. Frauenhäuser) verfügen, aber nicht von einem interkantonalen Lastenausgleich profitieren können, wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich befürwortet. Der Bundesrat hat die Einführung einer solchen Subvention nun jedoch abgelehnt.

■ **Generelle Bewertung.** Inwieweit die spezifischen Bedürfnisse der Opfer häuslicher Gewalt und damit auch die Anliegen der Frauenhäuser im Gesetzesentwurf berücksichtigt sein werden, lässt sich zur Zeit noch nicht definitiv sagen. Der Gesetzesentwurf und die Botschaft wurden frühestens auf Herbst 2004 in Aussicht gestellt.

Eine Gesamtwürdigung der rechtlichen Massnahmen wird weiter unten in die Zwischenbilanz zur Bedarfsentwicklung einfließen.

Forschungsstand Schweiz

Gewalt gegenüber Frauen

Das tabuisierte Thema der Gewalt wurde in der Schweiz in den 1970er Jahren von der Frauenbewegung publik gemacht. In den 1980er Jahren veröffentlichte die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen erstmals einen Bericht zur Gewalt an Frauen in der Schweiz. Eine breitere wissenschaftliche Auseinandersetzung liess jedoch bis in die 1990er Jahre auf sich warten.

■ **Das Ausmass von Gewalt gegen Frauen.** Die erste repräsentative Studie zum Ausmass von Gewalt in Ehe und Partnerschaft (Gillioz, De Puy & Ducret 1997) deckte auf, dass ein Fünftel der Frauen im Laufe ihres Lebens körperliche oder sexuelle Gewalt und vier von zehn Frauen psychische Gewalt durch ihren Partner erlebt haben.

■ **Die ökonomischen Folgen der Gewalt.** Gewalt gegenüber Frauen verstösst nicht nur in gravierender Weise gegen die Menschenrechte, sondern zieht auch volkswirtschaftliche Folgekosten nach sich. Für die Schweiz wurden die

Kosten für Bund, Kantone und Gemeinden auf rund 400 Mio. Franken geschätzt (Godenzi & Yonadis 1998).

Frauenhausforschung

Die in den 1970er und der ersten Hälfte der 1980er Jahre entstandenen Arbeiten befassten sich in erster Linie mit den Konzepten und der Arbeit der Frauenhäuser. In den 1990er Jahren verlagerte sich die Forschung vermehrt auf die Wirksamkeit der Frauenhausarbeit und die Situation der Frauen nach einem Frauenhausaufenthalt. Aufgegriffen wurde auch der Wandel der Frauenhäuser im Spiegel einer sich verändernden Frauenbewegung. Ein neuerer Focus der Forschung liegt in der Untersuchung der Rolle der Frauenhäuser im institutionellen Umfeld.

■ **Frauenhäuser im Wandel.** Ende der 1970er Jahre entstanden in der Schweiz die ersten autonomen Frauenhäuser, basierend auf einem geteilten Kern von Prinzipien. Dazu gehören der Grundsatz der Selbstbestimmung der Bewohnerinnen, ein feministischer Ansatz der Sozialarbeit («Frauen helfen Frauen»), die basisdemokratische und autonome Organisation und der Anspruch, zur gesellschaftlichen Veränderung beizutragen (vgl. Gloor, Meier & Verwey 1995). Von diesen Zielen ausgehend entwickelten sich die Frauenhäuser weiter, im Umfeld einer sich wandelnden Frauenbewegung und neuer, in der traditionellen Wohlfahrt verankerter Trägerschaften. Die unterschiedliche inhaltliche und organisatorische Ausrichtung der Frauenhäuser war auch in der Schweiz mit Konflikten verbunden. Im Zuge der Alltagsarbeit hat sich bis heute eine recht weitgehende Annäherung der Konzepte ergeben, orientiert an grundlegenden Anliegen der Frauenbewegung.

Im institutionellen Umfeld haben sich die Frauenhäuser einen anerkannten Platz erarbeitet und ihre Fachkompetenz ist unbestritten (vgl. Gloor, Meier & Verwey 1995; Seith 2003). Heute geht es darum, die Konzepte und die Tätigkeit in einem veränderten Umfeld zu überdenken und die künftige Rolle im System der sozialen Sicherung zu definieren (vgl. Brückner 2000).

■ **Prämissen der Frauenhausfinanzierung.** In der Geschichte der Frauenhäuser wurde die Frage nach bezahlter Frauenhausarbeit und staatlicher Finanzierung durchaus kontrovers diskutiert. In Deutschland wurde bezahlte Frauenhausarbeit zugunsten der Egalität zwischen Mitarbeiterinnen und Bewohnerinnen teilweise dezidiert abgelehnt, ebenso die Finanzierung durch öffentliche Gelder zugunsten der Autonomie. Diese Haltung fand in den Schweizer Konzepten keine klare Spiegelung (vgl. Gloor, Meier & Verwey 1995). Als qualifizierte Arbeit ist

Frauenhausarbeit aus einer gleichstellungspolitischen Sichtweise vielmehr zu entgelten und nicht primär in Gratisarbeit zu leisten. Die Finanzierung der Frauenhäuser durch öffentliche Gelder steht demzufolge auch im Zeichen der Sichtbarmachung der «unsichtbaren» Frauenarbeit. Aus einer sozialpolitischen Optik folgt sie dem Grundsatz, dass die Gesellschaft für ein von ihr verursachtes Problem, der Gewalt an Frauen, auch die Folgen und die Kosten trägt.

■ **Die Funktion der Frauenhäuser.** Frauenhäuser erbringen Leistungen auf verschiedenen Funktionsebenen. Sie leisten primäre Gewaltprävention, indem sie durch Öffentlichkeitsarbeit und ihre Tätigkeit zur gesellschaftlichen Sensibilisierung, zur Ächtung und damit zur Verhinderung von Gewalt beitragen. Weiter leisten sie Krisenintervention im Sinne der Sekundärprävention. Schliesslich üben sie eine tertiärpräventive Funktion aus, indem sie Frauen und ihre Kinder bei der Verarbeitung der Gewalterfahrung begleiten, um damit Traumatisierungen und psychosomatische Folgen zu verringern (vgl. Gloor & Meier 1998a; Gutzwiller & Janneret 1999). Bei der Erbringung ihrer Leistungen im sekundär- und tertiärpräventiven Bereich sind die Frauenhäuser aufgrund der Ressourcenknappheit mit einem Dilemma konfrontiert, das sich in der Frage ausdrückt «wenig für alle oder viel für wenige?» (Gloor, Meier & Verwey 1995, 75). Einerseits sollen möglichst alle gewaltbetroffenen Frauen in Notsituationen Schutz erhalten, andererseits soll den aufgenommenen Frauen adäquate Unterstützung zukommen.

■ **Das Klientinnenprofil.** Wie bei anderen sozialen Institutionen wirkt beim Zugang zur den Frauenhäusern ein «institutioneller Trichter» (vgl. Gloor, Meier & Verwey 1995). Die Bewohnerinnen der Frauenhäuser bilden nicht einen Querschnitt der gewaltbetroffenen Frauen. Ob sich die Frauen und welche Frauen sich an ein Frauenhaus wenden, hängt unter anderem von individuellen Faktoren ab, namentlich den ökonomischen Ressourcen, den interpersonalen (Vernetzung) und intrapersonalen Ressourcen (Einstellungen, Rollenbilder) (vgl. Hanetseder 1992). Im Zugang zu den Frauenhäusern spielen weiter gesellschaftlich-strukturelle Faktoren (Akzeptanz der Frauenhäuser, geografische Nähe) eine Rolle, wie auch institutionelle und interinstitutionelle Rahmenbedingungen (Aufnahmekriterien, Zuweisungskriterien der Institutionen).

■ **Die Bewohnerinnen im Institutionsumfeld.** Frauen, die Gewalt erleiden, kommen mit einer Reihe von Institutionen in Kontakt. Noch ist für die Schweiz wenig dokumentiert (Gloor, Meier & Verwey 1995; Gloor & Meier 1998a; Seith 2003), welche Instanzen und Institutionen sie mit welcher Häufigkeit und in wel-

cher Kombination kontaktieren, welche Hürden bestehen und wie sich dies für spezifische Gruppen von Frauen unterscheidet.

■ **Die Beziehung der Frauenhäuser zu Polizei und Sozialdienst.** In sehr vielen Fällen stehen die Frauenhäuser in Kontakt mit der Polizei. Die Beziehung der beiden Institutionen kann mit Seith (2003) als «interinstitutionelles Abhängigkeitsverhältnis» beschrieben werden. Die Polizei ist bei der Betreuung gewaltbetroffener Frauen auf die Frauenhäuser und diese sind im Sicherheitsbereich auf die Polizei angewiesen. Die Beziehung zu den Sozialdiensten ist nicht ohne Ambivalenz. Der Konfliktpunkt liegt dabei unter anderem im parteilichen Ansatz der Frauenhausarbeit.

■ **Frauenhäuser und Interventionsprojekte.** Die seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in der Schweiz entstandenen Interventionsprojekte nehmen die Forderung der Frauenhäuser auf, häusliche Gewalt nicht länger als Privatsache, sondern als gesellschaftliches Problem zu betrachten. Durch koordinierte Massnahmen und interinstitutionelle Zusammenarbeit sollen die Opfer konsequent geschützt und die Gewalttäter zur Verantwortung gezogen werden. Den Frauenhäusern kommt in den Interventionsprojekten eine wichtige Rolle als initiierende und beteiligte Institution zu. Die Stellung der Frauenhäuser in den Interventionsprojekten ist zur Zeit noch wenig dokumentiert. Bisherige Evaluationen fragen in erster Linie danach, unter welchen Voraussetzungen die Frauenhäuser ihre anerkannte Funktion optimal erfüllen können und welche Lücken im stationären Schutzangebot bestehen. Eine vertiefte und vorausschauende Reflexion darüber, ob und inwiefern sich die Rolle der Frauenhäuser durch die Einbindung in Interventionsprojekte verändern wird, ist noch ausstehend. Ebenfalls die Präzisierung der neuen Aufgaben, die auf die Frauenhäuser zukommen können.

Das internationale Umfeld

Empfehlungen zur Zahl der Frauenhausplätze

Auf Ebene der Europäischen Union wie auch des Europarats wurden Empfehlungen zur Zahl der Frauenhausplätze verabschiedet.

■ **Europäische Union.** Der Ausschuss für die Rechte der Frau des Europaparlaments empfahl 1987 einen Frauenhausplatz auf 10'000 EinwohnerInnen.

■ **Europarat.** Die Fachkommission zur Bekämpfung der Gewalt gegenüber Frauen des Europarats erachtet in ihrer Empfehlung von 1997 ein

Frauenhausplatz auf 7'500 EinwohnerInnen als erforderlich. In der Empfehlung über den Schutz der Frauen vor Gewalt, die 2002 von den AusenministerInnen der Mitgliedstaaten des Europarats verabschiedet wurde, kommt dem Opferchutz zentrale Bedeutung zu. Zur Zeit wird ein Monitoring über die Einhaltung der Empfehlung Rec(2004)5 in den Mitgliedstaaten aufgebaut, das ebenfalls die Zahl der Frauenhausplätze berücksichtigt. Noch offen ist momentan, ob dabei die bisherige Richtgrösse von einem Platz auf 7'500 EinwohnerInnen als Basis für die Bewertung dienen wird.

■ **Zielgrössen für die Zahl der Frauenhausplätze in der Schweiz.** Gemäss der bisher geltenden Empfehlung des Europarats müssten in der Schweiz 980 Plätze für Frauen mit ihren Kindern in Frauenhäusern oder vergleichbaren Einrichtungen zur Verfügung stehen, davon 670 in der Deutschschweiz, 260 in der Suisse romande und 40 Plätze in der Svizzera italiana. Aktuell können die Frauenhäuser gesamtschweizerisch rund 200 Betten und weniger als 100 Zimmer zur Verfügung stellen. Wie viele Plätze in vergleichbaren Einrichtungen existieren, ist nicht bekannt. Zweifellos bieten die Frauenhäuser jedoch den grössten Teil solcher stationären Plätze an.

Erfahrungen mit neuen Gewaltschutzmodellen im Ausland

Als erstes europäisches Land erprobt Österreich seit 1997 ein Gewaltschutzmodell, das durch den innovativen Charakter zum Vorbild für weitere Staaten geworden ist.

■ **Gewaltschutz in Österreich.** Kern des österreichischen Modells ist das 1997 eingeführte Gewaltschutzgesetz, das eine Wegweisung der Gewalttäter durch die Polizei und eine Verlängerung des Rückkehrverbots durch eine zivilrechtliche Schutzverfügung ermöglicht. Als dritte Säule sind flankierende Massnahmen im Bereich der Opferunterstützung und der Täterarbeit vorgesehen. Alle Bundesländer verfügen über Interventionsstellen, welche die Opfer nach der Wegweisung begleiten und die involvierten Institutionen koordinieren.

Erhebungen zeigen, dass bei rund 10 Prozent der Wegweisungen das Betretungsverbot missachtet wird und damit eine Gefährdung weiter besteht. Für Wien wird geschätzt, dass aus Sicherheitsgründen rund 2 bis 3 Prozent der Frauen trotz Wegweisung von Anfang an im Frauenhaus untergebracht werden. Die Statistik der Autonomen Frauenhäuser 2003 dokumentiert, dass 6 Prozent der Bewohnerinnen trotz einer Wegweisung und/oder Beratung durch die Interventionsstelle im Frauenhaus untergebracht

wurden. Eine flächendeckende Erhebung der trotz einer Wegweisung erforderlichen Frauenhausaufenthalte liegt bisher nicht vor.

■ **Gewaltschutz in Deutschland.** Deutschland verfügt seit 2002 über ein bundesweites Gewaltschutzgesetz, das den zivilrechtlichen Schutz verbessert. Erfasst werden dabei gerade bei Trennungsgewalt relevante Formen häuslicher Gewalt wie «Stalking», wenn also den Frauen nachgestellt oder sie durch Telekommunikationsmittel verfolgt werden. Den Frauen kann für eine befristete Dauer die Wohnung zugewiesen werden, auch wenn diese z.B. keinen Mietvertrag haben. Ergänzend können Schutzmassnahmen, wie ein Betretungs-, Näherungs- oder Kontaktverbot angeordnet werden. Parallel zur bzw. in der Folge der Einführung des Gewaltschutzgesetzes haben die meisten Bundesländer Klauseln für eine polizeiliche Wohnungsverweisung und ein Betretungsverbot in ihre Polizei- oder Ordnungsgesetze aufgenommen und Interventionsstellen eingerichtet.

Nach der Einführung des Gewaltschutzgesetzes sind die Belegungszahlen der Frauenhäuser im Zuge der Sensibilisierung und Mobilisierung vorübergehend angestiegen. Angaben zum Anteil der Bewohnerinnen, die trotz einer Wegweisung ein Frauenhaus aufsuchen, werden für rund 100 der 400 Frauenhäuser ab 2005 verfügbar sein.

Bedarfsanalysen im Ausland

Studien, die sich explizit mit dem Bedarf oder der Bedarfsplanung im Bereich des stationären Angebots der Frauenhäuser und vergleichbarer Institutionen befassen, fehlen nach unserem Kenntnisstand auch im europäischen Ausland.

Zwischenbilanz zur Bedarfsentwicklung

Durch den koordinierten Einsatz rechtlicher Massnahmen, begleitet von Massnahmen zur Unterstützung der Opfer und von Täterarbeit, der Vernetzung der beteiligten Institutionen und breiter Öffentlichkeitsarbeit wird mittelfristig mit einer Reduktion der häuslichen Gewalt von rund 10 Prozent gerechnet. Ausländische Studien zeigen Quoten von 16 bis 30 Prozent (vgl. Kranich Schneiter, Eggenberger & Lindauer 2004).

Ein Rückgang der häuslichen Gewalt wird sich indes nicht in einem Rückgang der Nachfrage nach Beratungs- und Schutzangeboten spiegeln, sondern geht notwendigerweise einher mit zusätzlichem Bedarf nach Beratung, Begleitung und Schutz der Frauen, die sich gegen Gewalt wehren. Von den neueren Entwicklungen in der Gewaltprävention sind verschiedene gleichzeitige Wirkungen auf die Frauenhäuser zu erwarten.

Steigende Nachfrage nach ambulanter Beratung

Die steigende gesellschaftliche Sensibilisierung und die schrittweise eingeführten rechtlichen Verbesserungen bewirken eine verstärkte Mobilisierung der gewaltbetroffenen Frauen. Die Frauen sind beim Entscheid, sich gegen die Gewalt zu wehren, auf Beratung angewiesen und benötigen psychologische, juristische sowie soziale Beratung und Begleitung, wenn sie sich zum Handeln entschlossen haben. Parallel zur zunehmenden Verankerung von Wegweisungsnormen im Eingriffsrecht, steigt der Bedarf nach Begleitmassnahmen für die betroffenen Frauen. Erforderlich ist eine unmittelbar verfügbare Beratungsinfrastruktur, die allen Frauen eine Einzelfallberatung garantiert und den spezifischen Anforderungen der Situation entspricht. Der Bedarf erhöht sich bei einem pro-aktiven Vorgehen zusätzlich.

Steigende Nachfrage nach stationären Angeboten in bestimmten Fällen

Auch bei schweren Fällen häuslicher Gewalt ist von einer hohen Dunkelziffer von Opfern auszugehen, die keine externe Hilfe erhalten bzw. nachsuchen. In dem Masse, wie die betroffenen Frauen im Zuge der zunehmenden gesellschaftlichen Unterstützung und durch Sensibilisierungs- und Mobilisierungskampagnen bestärkt werden, sich zu wehren, nimmt auch die Nachfrage bei den spezialisierten stationären Einrichtungen zu.

Diese steigende Nachfrage kann durch Massnahmen auf rechtlicher Ebene nur teilweise und nur unter bestimmten Voraussetzungen aufgefangen werden. Insbesondere müssen zu den im Zivil- und Eingriffsrecht vorgesehen Wegweisungsnormen ausreichende flankierende Massnahmen zum Opferschutz garantiert werden können. Wenn diese fehlen, können die im Recht vorgesehenen Massnahmen u.U. die Gefährdung der Frauen erhöhen, wie Erfahrungen in Österreich zeigen.

Die Wegweisung des Gewalttäters kann zudem nicht für alle Frauen eine wirksame und adäquate Lösung darstellen. Etwa, wenn nach vollzogener Wegweisung das Betretungs-, Näherungs- oder Kontaktverbot gebrochen wird und die Gefährdung durch den Gewalttäter oder Dritte weiter besteht und ebenfalls, wenn sich die Frauen subjektiv nicht sicher fühlen. Weiter ist dies der Fall für jene Frauen und Kinder, bei denen ein Frauenhausaufenthalt aus Sicht der tertiären Prävention, d.h. der Verringerung von Traumatisierungen und psychosomatischen Folgen, eine bessere Lösung darstellt, als die ambulante Begleitung während der Wegweisung. Die Massnahme greift ebenfalls nicht bei den Frau-

en, die sich aus verschiedenen Gründen (noch) nicht an die Polizei oder die Justiz wenden wollen.

Sinkende Nachfrage nach stationären Angeboten in bestimmten Fällen

In dem Masse, wie es gelingt, mit den ambulanten Unterstützungsangeboten betroffene Frauen und gewalttätige Männer frühzeitig zu erreichen, kann zur Verhinderung einer (wiederholten) Eskalation der Gewalt beigetragen werden. Die Massnahme der Wegweisung ermöglicht einem Teil der betroffenen Frauen einen Verbleib in der Wohnung anstelle der Flucht ins Frauenhaus. Voraussetzungen dafür sind zwingend die Überprüfung der Einhaltung des Betretungsverbots, eine eingehende Abklärung der Gefährdungssituation sowie das Vorhandensein der weiter oben angesprochenen Infrastruktur im Bereich Beratung und Begleitung.

Die Anforderungen an die Frauenhäuser verändern sich

Das steigende Problembewusstsein im Bereich häuslicher Gewalt geht wesentlich auf die Tätigkeit der Frauenhäuser zurück. Gleichzeitig stellt dies nun neue Anforderungen an die Frauenhäuser. In der ambulanten Beratung sind neue Konzepte und ein bedarfsgerechtes Angebot gefragt. Erste Frauenhäuser arbeiten bereits mit pro-aktiven Beratungsansätzen. Der anhaltende Nachfrageüberhang im stationären Bereich stellt eine permanente Belastung für die Frauenhäuser dar. Gleichzeitig wachsen im Zuge der Professionalisierung die Eigen- und Fremdansprüche an die stationären Leistungen und es werden Angebotslücken sichtbar, etwa in der Kinderarbeit oder der Arbeit mit Migrantinnen. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich durch die institutionelle Vernetzung in der Gewaltprävention, dies im Rahmen der Interventionsprojekte, der bilateralen Zusammenarbeit mit Behörden und Institutionen im Bereich der Beratung und Fortbildung von Fachkreisen.

TEIL III: DATENINVENTAR

Während amtliche Statistiken Informationen zu institutionsöffentlich gewordener häuslicher Gewalt beinhalten, beleuchten Prävalenzstudien auch das Dunkelfeld der versteckten Gewalt.

Prävalenzstudien

Angaben zum Ausmass häuslicher Gewalt finden sich in verschiedenen gesamtschweizerisch angelegten Studien.

Übersicht

■ **Bevölkerungsbefragungen zu Lebenssituation und Gesundheit.** Basierend auf einer grossen Stichprobe erfassen die Schweizerische Gesundheitsbefragung und das Schweizerische Haushaltspanel Angaben zur Gewaltgefährdung und zum Ausmass der Gewalt gegenüber Frauen, allerdings nicht spezifisch zu häuslicher Gewalt. Mit dem Haushaltspanel könnte aber insbesondere die Gewalterfahrung einzelner Frauen über die Jahre hinweg nachgezeichnet werden.

■ **Kriminalitätsbefragungen.** Die neueren der so genannten «Viktimisierungsstudien» enthalten meistens spezifische Fragen zur Gewalt gegenüber Frauen. Häusliche Gewalt wird in den Schweizer Studien jedoch nicht erfasst.

■ **Gewaltstudien.** Im In- und Ausland existieren nur wenige Prävalenzstudien zum Ausmass von Gewalt gegenüber Frauen in Ehe und Partnerschaft. In der Schweiz befasste sich Godenzi (1987) spezifisch mit der Vergewaltigung in der Ehe. Die erste umfassende Studie stammt von Gillioz, De Puy & Ducret (1997) und beleuchtet die Situation ausgehend vom Jahr 1993. Angaben für das Jahr 2003 wurden nun im Rahmen des «International Violence Against Women Survey» erhoben.

Violence Against Women Survey

In der von der UNO lancierten Studie wird Gewalt gegenüber Frauen in 17 Ländern, darunter der Schweiz dokumentiert. Die Untersuchung für die Schweiz (Killias, De Puy & Simonin 2004) erfasst das Ausmass der körperlichen und sexuellen Gewalt im sozialen Nahraum und durch Unbekannte. Erhoben werden dabei auch Tätermerkmale (soziodemografische Merkmale, Alkohol- und Drogenkonsum, Gewaltneigung). Anhand der Daten könnte unter anderem aufgezeigt werden, wie viele Frauen trotz schwerer Gewalterfahrung keine institutionelle Hilfe erhalten bzw. in Anspruch nehmen. Weiter könnten daraus gewisse Hinweise über das Profil der Bewohnerinnen der Frauenhäuser, der Funktionsweise des «institutionellen Trichters» sowie zum Repertoire der konsultierten Institutionen gewonnen werden.

Amtliche Statistiken auf Bundesebene

Die für uns relevanten amtlichen Statistiken sind im Umkreis der Institutionen zu suchen, die mit Gewaltopfern in Kontakt kommen: Polizei und Justiz, Ärzte und Spitäler, Sozialdienste und Opferhilfestellen. Diese Bereiche liegen grossenteils im Kompetenzbereich der Kantone. Auf gesamtschweizerischer Ebene werden sie durch

die Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) abgedeckt.

Übersicht

■ **Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS).** Erfasst werden darin alle zur Anzeige gebrachten Straftaten, jedoch keine Angaben über die Zahl der polizeilichen Interventionen. Die PKS wird zur Zeit revidiert. Neu soll sie auch Angaben der zur Anzeige gebrachten Fälle häuslicher Gewalt enthalten. Wann erste vollständige Daten erwartet werden können, ist zur Zeit offen.

■ **Medizinische Statistik der Krankenhäuser.** Diese Vollerhebung der stationären und teilstationären Hospitalisierungsfälle in Schweizer Spitälern und psychiatrischen Kliniken erfasst unter anderem die Eintrittsdiagnosen. Erhoben werden dabei auch Formen körperlicher und psychischer Tätlichkeiten durch Ehegatten oder Partner. Anhand der Daten könnten also die stationär oder teilstationär behandelte Fälle von Gewalt in Ehe und Partnerschaft quantifiziert und beschrieben werden.

■ **Schweizerische Sozialhilfestatistik (SHS).** Die Vollerhebung der SozialhilfeempfängerInnen bei den kommunalen und kantonalen Sozialdiensten enthält unter anderem Angaben zur Art der erbrachten finanziellen Leistungen sowie zu involvierten Fachstellen, darunter die Opferhilfeberatung. Ein Zusammenhang zwischen Sozialhilfe und häuslicher Gewalt lässt sich in der SHS nicht herstellen.

Opferhilfestatistik (OHS)

Die Statistik erfasst ab dem Jahr 2000 alle Beratungen der anerkannten Opferhilfeberatungsstellen und alle Entscheide der kantonalen Entschädigungs- und Genugtuungsbehörden. Die OHS beinhaltet Informationen zu den strafrechtlichen Tatbeständen, zu Tatortkanton, Tatzeit und Täterkreis. Weiter gibt sie Auskunft über die Art der geleisteten und vermittelten Hilfe (u.a. Schutz und Unterkunft) sowie die finanziellen Leistungen im Rahmen der Soforthilfe und der weiteren Hilfe (u.a. Notunterkunft). Die OHS erlaubt Aussagen über Gewalt in der Ehe und durch den Ex-Ehemann, nicht aber über Gewalt in der nichtehelichen Partnerschaft.

Da es sich bei der OHS um eine Fall- und nicht um eine Personenstatistik handelt, kann von der Zahl der Fälle nicht direkt auf die effektive Zahl der gewaltbetroffenen Frauen geschlossen werden. Der grösste Teil der Bewohnerinnen der Frauenhäuser wird von der OHS erfasst, wodurch die OHS eine weitere Quelle zu näheren Beschreibungen der in Frauenhäusern schutzsuchenden Frauen erlaubt. Nachfolgend einige

ausgewählte Ergebnisse der OHS für das Jahr 2003.

■ **Frauen als Opfer.** In drei Viertel aller Beratungsfälle sind die Opfer Frauen und Mädchen. Bei den Körperverletzungen sind die Opfer in 7 von 10 Fällen weiblich, bei der Verletzung der sexuellen Integrität in 9 von 10 Fällen.

■ **Familiäre Gewalt.** Die Hälfte aller Beratungsfälle der Opferhilfestellen steht in Zusammenhang mit familiärer Gewalt. Bei den Fällen von Körperverletzung gehen 64 Prozent auf familiäre Gewalt zurück, bei der Verletzung der sexuellen Integrität 37 Prozent, beim sexuellen Missbrauch von Kindern 53 Prozent.

■ **Schutz und Unterkunft.** In 1'369 Fällen boten die Beratungsstellen Frauen oder Mädchen Schutz und Unterkunft. Bei 809 Fällen erfolgte im Vorfeld eine Körperverletzung, bei 159 Fällen lag eine Verletzung der sexuellen Integrität vor, in 72 Fällen sexueller Missbrauch von Mädchen. In 24 Fällen erfolgte ein Tötungsversuch.

Amtliche Statistiken auf Kantonsebene

Eine konsequente Erfassung aller Fälle häuslicher Gewalt durch alle involvierten Stellen und nach einheitlicher Definition ist eine wichtige Massnahme, um das Problem häuslicher Gewalt öffentlich zu machen, sie wirksam bekämpfen und die Wirkung der rechtlichen und organisatorischen Massnahmen überprüfen zu können.

Überblick

In den meisten Kantonen wurden die Fälle häuslicher Gewalt von den involvierten öffentlichen Stellen im Bereich Polizei, Justiz und Soziales bislang nicht oder nur ungenügend erfasst. Insbesondere angestossen durch die kantonalen und städtischen Interventionsprojekte werden die statistischen Grundlagen nun allmählich ausgebaut und vereinheitlicht. Auch bei einer konsequenten Erfassung durch die einzelnen Stellen wird jedoch das Problem bestehen bleiben, dass sich der Weg der einzelnen gewaltbetroffenen Frauen durch die Institutionen nur begrenzt verfolgen lässt.

Nicht-amtliche Statistiken

Zentrale Informationen werden insbesondere auch bei den privaten Unterstützungsstrukturen, wie den Frauen-Beratungsstellen, den Nottelefonen und Frauenhäusern erhoben. Die in unserem Zusammenhang wichtigste Statistik ist die von der Dachorganisation der Frauenhäuser DAO seit 1998 jährlich durchgeführte Erhebung.

DAO-Quervergleich

Der DAO-Quervergleich erfasst Angaben zu Organisation, Struktur, Finanzierung, Tarifstruktur, Personal und Arbeitsbedingungen sowie zu den erbrachten Leistungen im stationären und ambulanten Bereich und der Öffentlichkeitsarbeit. Dies für die Frauenhäuser der Deutschschweiz und der Suisse romande, einschliesslich der Frauenhäuser, die nicht der DAO angeschlossen sind. Nicht erfasst wird die Situation in der Svizzera italiana. Nicht für jedes Jahr stehen die Daten aus allen Frauenhäusern zur Verfügung. Weiter ist zu berücksichtigen, dass einzelne Informationen nicht nach einheitlichen Kriterien erfasst werden.

TEIL IV: DIE AKTUELLE SITUATION DER FRAUENHÄUSER IN DER SCHWEIZ

In der Schweiz, einschliesslich Liechtensteins existieren aktuell 18 Frauenhäuser. Die meisten sind der Dachorganisation DAO angeschlossen. Zwei der Frauenhäuser sind nicht Mitglied der DAO, aber mit ihr vernetzt. Nicht eingebunden ist das Frauenhaus im Kanton Tessin.

Die Beschreibung der Situation der Frauenhäuser im Jahr 2003 stützt sich auf den DAO-Quervergleich. Dieser umfasste zum Zeitpunkt der Auswertung die Angaben aus 15 Frauenhäusern. Wenn wir im Folgenden von den «Schweizer Frauenhäusern» sprechen, meinen wir damit die Frauenhäuser in Basel, Bern, Biel, Fribourg, Genève, Graubünden, Luzern, Neuchâtel, Schaffhausen, Thun, St. Gallen, Zürich, Zürcher Oberland, die Wohngemeinschaft für gewaltbetroffene Migrantinnen Violetta und das Frauenhaus in Liechtenstein.

Für die quantitative Beschreibung der Situation werden Durchschnittszahlen herangezogen. Wir verwenden dabei den so genannten Medianwert, d.h. bei der Hälfte der Häuser liegt die Zahl unter diesem Wert, bei der andern Hälfte über diesem Wert (z.B. Anzahl Vollzeitstellen, Anzahl Plätze etc.).

Struktur, Angebot und Personal

Trägerschaft und Infrastruktur

Die meisten der Schweizer Frauenhäuser sind als Verein organisiert, eine Minderheit wird von einer Stiftung (mit-)getragen.

2003 standen in den 15 Frauenhäusern insgesamt 65 Zimmer und 189 Betten zur Verfügung. Das kleinste Haus verfügte über drei Zimmer, das grösste über neun Zimmer.

Das Angebot der Frauenhäuser

Die Einzelleistungen, welche die Frauenhäuser in den verschiedenen Bereichen insgesamt erbringen, sind nicht umfassend dokumentiert. Sie werden daher hier generell beschrieben.

■ **Stationäres Angebot.** Das stationäre Angebot umfasst zum einen Einzelberatungen (Aufnahme- und Austrittsgespräche, Sitzungen zur Gewaltverarbeitung und Neuorientierung, Beratung in juristischen, sozialen und materiellen Fragen im Bereich Familie, Wohnsituation und Arbeit). Die Frauenhäuser stellen den Kontakt zu anderen Institutionen, z.B. Sozialdiensten oder Beratungsstellen her und vermitteln Fachpersonen wie Ärztinnen, Therapeuten und Anwältinnen. Teilweise übernehmen sie das Fallmanagement im Rahmen des Opferhilfeauftrags. Weiter finden unterschiedliche Formen von Gruppenarbeit statt, etwa geleitete Gruppengespräche, gemeinsame Körperarbeit etc. Teilweise können ehemalige Bewohnerinnen im Rahmen einer Nachbetreuung Unterstützung durch ihre Bezugsperson in Anspruch nehmen. Die Frauenhäuser verfügen über mehr oder weniger umfangreiche spezifische Angebote für Kinder und Mütter, wie Einzelbetreuung der Kinder in Spiel- und Gesprächsstunden, Unterstützung in schulischen Fragen, Betreuung durch einen Kindermann, Mutter-Kind-Ateliers, Erziehungsberatung oder dem organisierten Austausch der Mütter zu Erziehungsfragen. Fixer Bestandteil der Frauenhausarbeit ist die Begleitung der Fälle der Frauen und der Kinder im Rahmen einer Super- und Intervention.

■ **Ambulantes Angebot.** 11 der 15 Frauenhäuser verfügten 2003 über eine ambulante Beratungsstelle, fünf davon im Status einer anerkannten Opferhilfeberatungsstelle. Das ambulante Angebot umfasst Leistungen im Bereich der Nachbetreuung (individuelle Nachbetreuung, Gesprächsgruppen für ehemalige Bewohnerinnen) sowie im Kernbereich der ambulanten Beratung (psychologische, soziale und juristische Beratung im Rahmen von persönlicher und telefonischer Beratung und via Internet).

■ **Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit.** Die Vernetzung mit anderen an der Gewaltprävention beteiligten Stellen, namentlich die Mitarbeit in Interventionsprojekten und Fachkommissionen ist eine zunehmend wichtige Aufgabe. Die Fachfrauen der Frauenhäuser beteiligen sich an der Erarbeitung von Konzepten, Informationsmaterialien oder Beratungsangeboten im Justiz-, Gesundheits- oder Bildungsbereich und sind in der Schulung und Weiterbildung von Fachkreisen tätig. Daneben ist klassische PR-Arbeit (Medienarbeit, Informationsveranstaltungen) Bestandteil ihrer Tätigkeit.

Personalsituation

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben verfügen die Frauenhäuser im Schnitt über einen Stellenetat von 400 Stellenprozent. Die Hälfte der Frauenhäuser erbringt ihre Leistungen mit weniger als vier ganzen Stellen.

Finanzierung

Der Anerkennung der Frauenhäuser als nicht substituierbare Institution in der Soziallandschaft steht die unbefriedigende Finanzierung gegenüber. Da der grösste Teil der Bewohnerinnen der Frauenhäuser Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes sind, kommt der Regelung der Finanzierung der Frauenhausaufenthalte im Rahmen der Opferhilfe grosses Gewicht zu. Die Finanzierung der Frauenhäuser kann sich indes nicht auf die Erbringung von individuellen Leistungen an die Opfer beschränken, sondern erfordert auch eine kollektive Abgeltung der von den Frauenhäusern erbrachten Leistungen.

Die Kostenträger

■ **Bund:** Da für die Finanzierung der stationären Betreuung von Gewaltopfern keine rechtlichen Grundlagen bestehen, beteiligt sich der Bund nicht an der Finanzierung. Er beschränkt sich auf Beiträge an die Fachausbildung des Personals der anerkannten Opferhilfeberatungsstellen, was jedoch der Mehrheit der Frauenhäuser nicht zugute kommt.

■ **Kantone:** Die Erbringung der Sozial- und Opferhilfe ist Sache der Kantone. Aus dem Bundesrecht ergibt sich für die Kantone jedoch keine Verpflichtung zur Einrichtung oder Finanzierung stationärer Einrichtungen zur Betreuung von Gewaltopfern, namentlich von Frauenhäusern. Die Unterstützung der Frauenhäuser durch die Kantone ist sehr uneinheitlich geregelt. Bei einer Finanzierung stützen sich die Kantone auf die kantonalen Sozialhilfegesetze und weitere Erlasse. Nur vereinzelt bestehen mit den Frauenhäusern Leistungsverträge. Auch die Form der Finanzierung ist unterschiedlich. Es bestehen Modelle der pauschalisierten und aufwandorientierten Finanzierung sowie der Fest- und der Fehlbetragsfinanzierung. Grundsätzlich besteht kein Rechtsanspruch, was bedeutet, dass sich die Finanzierung nach den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln der Kantone richtet und für die Frauenhäuser hohe Planungsunsicherheit besteht. Ebenfalls bestehen von Kanton zu Kanton je andere Richtlinien zu den Anspruchsberechtigungen der Opfer im Rahmen des Opferhilfegesetzes sowie betreffend die Zuständigkeit von Opferhilfe und Sozialhilfe.

■ **Gemeinden:** Die Gemeinden sind insbesondere im Bereich der Sozialhilfe in die Finanzierung individueller Leistungen an die Opfer involviert, wobei unterschiedliche Modelle der Finanzierung der Sozialhilfe durch Gemeinde und Kanton bestehen.

■ **Frauenhäuser und Trägerschaft.** Ein weiterer Teil der Finanzierung wird durch Spenden, Vereins- und Stiftungsbeiträge getragen.

Finanzierung im Rahmen der Opferhilfe

■ **Finanzierte Leistungen.** Unproblematisch ist in der Regel die Finanzierung der Soforthilfe, die gemäss den Empfehlungen der Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz zum Opferhilfegesetz (SVK-OHG) 14 Tage Frauenhausaufenthalt umfasst. Grosse kantonale Unterschiede bestehen bei der Übernahme weiterer Kosten, wenn etwa ein längerer Aufenthalt im Frauenhaus erforderlich ist. In einigen Kantonen übernimmt die Opferhilfe grundsätzlich keine über die Soforthilfe hinausgehenden Leistungen der Frauenhäuser.

■ **Interkantonale Frauenhausvereinbarung.** Die Konferenz der kantonalen SozialdirektorInnen (SODK) wollte 1998 die ausserkantonale Unterbringung von gewaltbetroffenen Frauen erleichtern, sofern der Wohnsitzkanton über kein eigenes Angebot verfügt, diese belegt sind oder aus Sicherheitsgründen eine Umplatzierung notwendig ist. Die Bestrebungen sind gescheitert, da lediglich drei Kantone ihren Beitritt zur Vereinbarung erklärt haben. Regional bestehen interkantonale Richtlinien seit 1998 für die Nordostschweiz und seit 2001 für die Inner-schweiz.

Finanzielle Kennziffern

Im Folgenden wird die finanzielle Situation der Frauenhäuser für das Jahr 2003 anhand ausgewählter Kennziffern beschrieben. Gesamtaufwand und –ertrag der Frauenhäuser werden dabei dem stationären Angebot gegenübergestellt. Bei der Interpretation dieser Angaben ist zu bedenken, dass die Frauenhäuser über ein sehr unterschiedliches Angebotsrepertoire verfügen, sich der Gesamtaufwand nicht nur auf den stationären Bereich bezieht und in den Häusern unterschiedliche Finanzierungsmodelle zum Zuge kommen. Eine differenziertere Analyse müsste die publizierten Betriebsrechnungen heranziehen und idealerweise auf Kostenstellenrechnungen basieren.

■ **Finanzieller Aufwand.** Die 15 Frauenhäuser verfügten zusammen über ein Gesamtbudget rund 10.7 Mio. Franken. Bei der Hälfte der Frauenhäuser lag das Gesamtbudget bei weniger als 707'000 Franken. Unabhängig von der Belegung

lag der Gesamtaufwand pro Bettenplatz bei rund 55'800 Franken. Die Gesamtkosten pro betreute Person lagen bei 7'300 Franken, die Kosten pro Aufenthaltstag bei 288 Franken, bei der Hälfte der Frauenhäuser jeweils tiefer. Darin sind, wie bereits angesprochen, auch alle Kosten im Bereich der ambulanten Beratung und der Öffentlichkeitsarbeit enthalten.

■ **Ertrag.** Die wichtigsten Finanzierungsquellen der Frauenhäuser sind staatliche Subventionen, Spenden sowie die Taggelder. Die Frauenhäuser wurde im vergangenen Jahr zu 60 Prozent durch Beiträge der öffentlichen Hand finanziert, der Eigenfinanzierungsgrad betrug 40 Prozent. Der staatliche Finanzierungsanteil lag im Minimum bei 9 Prozent, im Maximalfall bei 83 Prozent.

Die Beiträge von Kanton und Gemeinden betragen pro betreute Person rund 4'800 Franken, pro Aufenthaltstag 141 Franken und pro Bettenplatz 35'200 Franken. Wiederum sind hier die Leistungen für den ambulanten Bereich und die Öffentlichkeitsarbeit eingerechnet.

Leistungsnachweis

Nachfolgend werden die von den Frauenhäusern im Jahr 2003 erbrachten Leistungen abgebildet.

Nachfrage

■ **Aufnahmen und Übernachtungen.** Im Jahr 2003 wurden in 14 der insgesamt 18 Frauenhäuser 1'375 Frauen und Kinder aufgenommen, davon 680 Frauen und 695 Kinder. Sie verbrachten 41'000 Nächte in den Frauenhäusern.

■ **Abweisungen.** Die einzelnen Frauenhäuser mussten gut die Hälfte der bei ihnen Schutz suchenden Frauen abweisen (52 Prozent, Medianwert), d.h. die Frauen mussten an ein anderes Frauenhaus oder eine andere Notaufnahmestelle weitergewiesen oder allenfalls im Hotel untergebracht werden. Während ein Frauenhaus im vergangenen Jahr «nur» ein Fünftel der Anfragen abweisen musste, mussten in einem anderen Frauenhaus rund 9 von 10 Frauen abgewiesen bzw. weitergewiesen werden.

In den meisten Fällen erfolgt die Abweisung aufgrund einer Vollbelegung (vgl. Gloor & Meier 1998a). In gewissen Fällen kommt es zu Abweisungen, auch wenn die Platzkapazität nicht voll ausgeschöpft ist. So müssen psychisch- oder suchtkranke Frauen abgewiesen werden, die in den Frauenhäusern nicht adäquat betreut werden können. In gewissen Fällen ist ein Neueintritt nicht mit den bereits im Haus wohnenden Frauen zu vereinbaren, häufig müssen beispielsweise Frauen mit Kinder abgewiesen werden, wenn bereits viele Familien mit Kindern im Frauenhaus wohnen. Weiter kann es aus Sicher-

heitsgründen zu einer Abweisung bzw. Weiterweisung kommen.

■ **Nachfrage.** Die Nachfrage bei den Frauenhäusern insgesamt ergibt sich aus der Summe der Aufnahmen und der Abweisungen. In 14 von 18 Frauenhäusern wurden insgesamt 680 Frauen aufgenommen und insgesamt 913 Frauen als abgewiesen erfasst. Von den Abweisungen ist wie angesprochen nicht bekannt, wie viele der Frauen wiederum in einem andern Frauenhaus untergebracht werden konnten und wie viele in einer anderen Notaufnahmestelle oder einem Hotel untergebracht werden mussten. Die Gesamtnachfrage bei den 14 Frauenhäusern lag demzufolge zwischen mindestens 680 und maximal 1'593 Frauen.

Die *Nachfrage* bei den Frauenhäusern sagt nichts aus über den effektiv vorhandenen *Bedarf*. Erstens wenden sich nicht alle gewaltbetroffenen Frauen, die den Schutz benötigen, an ein Frauenhaus oder gelangen überhaupt an eine Institution. Weiter werden nicht alle gewaltbetroffenen Frauen, die im Krisenfall an eine Institution gelangen, an ein Frauenhaus vermittelt, sondern werden beispielsweise in einem Hotelzimmer oder einer Notschlafstelle untergebracht.

Aufenthaltsdauer der Frauen

Die Frauen verbrachten durchschnittlich 25 Tage im Frauenhaus. Bei der Hälfte der Häuser war die durchschnittliche Aufenthaltsdauer kürzer, im Maximum betrug sie in einem Haus dreieinhalb Monate. Beeinflusst wird die Aufenthaltsdauer durch die Problemlage der Fälle, sie kann aber auch von der Situation auf dem Wohnungsmarkt oder dem Angebot von Betreuungsplätzen für Kinder abhängig sein.

Auslastung der Frauenhäuser

■ **Durchschnittliche Auslastung.** Die Frauenhäuser waren 2003 zu durchschnittlich 64 Prozent (Betten) bzw. 66 Prozent (Zimmer) ausgelastet, d.h. die Hälfte der Häuser wies höhere, die andere Hälfte tiefere Auslastungsquoten aus. Die Auslastungsquote sagt nur indirekt etwas darüber aus, wie häufig und für wie lange die Häuser überbelegt waren und es dadurch zu den angesprochenen Abweisungen kam. Je höher die Auslastungsquote, um so eher ist grundsätzlich von Überbelegungen auszugehen.

■ **Richtquoten für die Auslastung.** Für stationäre Einrichtungen wie Heime oder Akutspitäler wird häufig eine Bettenbelegung von 80 Prozent als Zielgrösse herangezogen. Dieser Richtwert wurde auch in den Entwurf zur interkantonalen Frauenhausvereinbarung von 1998 übernommen. Eine Orientierung an den genannten Ein-

richtungen ist jedoch nur beschränkt möglich. Bei der Festlegung von Richtquoten für die Auslastung der Frauenhäuser ist zu berücksichtigen, dass diese nicht nur Einzelpersonen aufnehmen, sondern in der Lage sein müssen, im Bedarfsfall eine Frau mit mehreren Kindern aufnehmen zu können. Eine weitere Besonderheit besteht durch die Anforderung, dass für jede Frau bzw. familiäre Einheit ein eigenes Zimmer zur Verfügung stehen soll, das nicht mit anderen Frauen und Kindern geteilt werden muss. Verschiedene Studien dokumentieren die negativen Folgen einer Überbelegung, bei der die Frauen in eine Krisensituation keine Rückzugsmöglichkeiten und Raum zur Wahrung ihrer Intimsphäre haben und die so zur Reproduktion der Gewaltsituation führen kann (vgl. Hanetseder 1992; Gloor, Meier & Verwey 1995; Clerc & Le Roy 2000).

Gesetzt die Annahme, dass es möglich sein soll, in einem Frauenhaus jederzeit eine Frau/Familie unterbringen zu können, müsste in einem kleineren Haus (3 Zimmer) annäherungsweise von einer permanenten Kapazitätsreserve von rund 33 Prozent (bzw. einer Auslastung von 67 Prozent) ausgegangen werden. In einem grösseren Haus (9 Zimmer) entspricht dies einem Zimmerleerbestand von 11 Prozent (bzw. einer Auslastung von 89 Prozent). Bei der Festlegung von Richtgrössen müssten weiter die Grösse des Einzugsgebietes sowie die Erfahrungen zu den Nachfrageschwankungen und den Nachfragespitzen berücksichtigt werden.

Personalschlüssel

Bei der Interpretation der Auslastungsquote der Frauenhäuser ist auch die Frage zu berücksichtigen, ob den räumlichen Kapazitäten entsprechende personelle Kapazitäten gegenüberstehen.

■ **Personalschlüssel.** Pro Frauenhausplatz standen 2003 0.3 Stellen zur Verfügung, wobei wiederum ambulante Beratung und Öffentlichkeitsarbeit einen Teil dieser Personalkapazitäten binden. Auf 1'000 Übernachtungen kamen 132 Stellenprozente, in der Hälfte der Häuser weniger, in der anderen Hälfte mehr.

■ **Richtgrössen für den Personalschlüssel.** Gloor & Meier (1998a) ziehen in ihrer Evaluation als Referenzgrösse die kantonalen Jugendheime mit einem Etat von 1.0 Stellen pro Betreuungsplatz heran. Einerseits erfordert die Betreuung Minderjähriger mehr Präsenzzeit als die Betreuung Erwachsener, andererseits bestehen bei den Frauenhäusern spezifische Anforderungen (heterogene Klientel, fremdsprachige Frauen, Krisensituation etc.).

Erreichung der Zielgruppe

Die Frauenhäuser stehen grundsätzlich allen gewaltbetroffenen Frauen offen, unabhängig ihres sozialen und kulturellen Hintergrundes und sofern es sich nicht um psychisch- oder suchtkranke Frauen handelt. Sechs Frauenhäuser verfügen über den Status einer anerkannten Opferhilfestelle – fünf davon auch als ambulante Beratungsstelle - und sind demnach spezifisch angehalten, die Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes zu unterstützen. Die anvisierte Zielgruppe wird von diesen Häusern in sehr hohem Masse erreicht, der Anteil der Opferhilfefälle liegt bei 98 Prozent. Der Anteil ist in den Frauenhäusern insgesamt nur unwesentlich tiefer.

Weitere Aufnahmestrukturen

Für die Schweiz besteht kein systematischer Überblick über die Einrichtungen, in denen gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Krisensituationen untergebracht werden, wenn sie nicht in einem Frauenhaus aufgenommen werden können. Die Herausforderung an Aufnahmestrukturen für gewaltbetroffene Frauen besteht unter anderem darin, dass die Frauen nicht alleine, sondern mit ihren Kindern Schutz nachsuchen, und dass sie in der Krisensituation und bei der Gewaltverarbeitung auf spezifische Betreuung angewiesen sind. Grundsätzlich muss die Frage gestellt werden, in welchen Fällen und in welcher Phase des Opferschutzes welche Aufnahmestrukturen geeignet und angebracht sind. Beispielsweise können ambulant betreute Wohnmöglichkeiten im Anschluss an einen Frauenhausaufenthalt sinnvoll sein und die Aufenthaltsdauer in den Frauenhäusern verkürzen. Dabei könnte auch an eine Nachbetreuung durch die Bezugspersonen der Frauenhäuser gedacht werden.

Ausblick

Aus der Diskussion über die Unterstützung der Frauenhäuser leiten sich drei Kernfragen ab, die gleichzeitig das Erkenntnisinteresse einer Bedarfsanalyse beschreiben: Deckt das aktuelle Angebot den Bedarf? Wie wird sich der Bedarf entwickeln? Welche neuen Anforderungen und Aufgaben ergeben sich für die Frauenhäuser im stationären und ambulanten Bereich? Die Ausleerung von rechtlichen und wissenschaftlichen Grundlagen, bestehenden Datenquellen sowie der Überblick zur aktuellen Situation der Frauenhäuser sollen als Ausgangspunkt für die Schwerpunktsetzung im Rahmen einer Bedarfsanalyse dienen können.

Angeführte Literatur

- Brückner Margrit (2000): Überlegungen zum jetzigen Stand der Frauenprojektbewegung, in: Bueno Jael et al. – Olympe (Hrsg): Männer – Gewalt gegen Frauen: gesellschaftlich, grenzenlos, grauenhaft, Feministische Arbeitshefte zur Politik, Heft 12, Zürich: Autorinnen-Verlag, 10-18
- Clerc Alexandra et Véronique Le Roy (2000): Femmes victimes de violence conjugale à Fribourg. Analyse de leur appréciation de l'aide reçue, Travail de diplôme de Formation Continue en Travail Social, Lausanne: Université de Lausanne
- Gillioz Lucienne, Jacqueline De Puy et Véronique Ducret (1997) : Domination et violence envers la femme dans le couple, Lausanne : Payot
- Gillioz Lucienne, Jacqueline De Puy, Véronique Ducret und Katharina Belser (1997): Gewalt in Ehe und Partnerschaft in der Schweiz – Resultate einer Untersuchung, in : Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Hrsg.): Beziehung mit Schlagseite. Gewalt in Ehe und Partnerschaft, Bern: eFeF-Verlag, 13-82
- Gloor Daniela und Hanna Meier (1998a): Erfolgskontrolle Frauenhäuser des Kantons Bern. Im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Zürich: Social Insight GmbH
- Gloor Daniela, Hanna Meier und Martine Verwey (1995): Frauenalltag und soziale Sicherheit. Schweizer Frauenhäuser und die Situation von Frauen nach dem Aufenthalt, Chur: Rüegger
- Godenzi Alberto und Carrie Yodanis (1998): Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen, Freiburg: Universität Freiburg
- Gutzwiller Felix und Olivier Janneret, Hrsg. (1999): Sozial- und Präventivmedizin. Public Health, Bern: Huber
- Hanetseder Christa (1992): Frauenhaus: Sprungbrett zur Freiheit? Eine Analyse der Erwartungen und Erfahrungen von Bewohnerinnen. Beitrag zur Evaluation eines feministischen Projekts, Bern: Haupt
- Killias Martin, Jacqueline De Puy und Mathieu Simonin (2004): Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan : Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS), Bern: Stämpfli
- Kranich Schneiter Cornelia, Marlene Eggenberger und Ursula Lindauer (2004): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Eine Bestandesaufnahme im Kanton Zürich, IST Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt des Kantons Zürich, Zürich: Schulthess
- Seith Corinna (2003): Öffentliche Interventionen gegen häusliche Gewalt. Zur Rolle von Polizei, Sozialdienst und Frauenhäusern, Frankfurt a.M.: Campus