



**Postulat der SP-Fraktion
betreffend Sicherstellung einer fairen Finanzierung von Schutzplätzen für
Gewaltbetroffene im Kanton Zug**
(Vorlage Nr. 3532.1 - 17224)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 5. März 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion reichte am 16. Februar 2023 ein Postulat betreffend Sicherstellung einer fairen Finanzierung von Schutzplätzen für Gewaltbetroffene im Kanton Zug ein. Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 30. März 2023 dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen (Vorlage Nr. 3532.1 - 17224). Mit dem vorliegenden Bericht nehmen wir dazu wie folgt Stellung.

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 9 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5) sind die Kantone dafür zuständig, Opfern oder ihren Angehörigen bei Bedarf eine Notunterkunft zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus gibt das am 1. April 2018 in der Schweiz in Kraft getretene Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention; SR. 0.311.35) in Art. 23 vor, dass von den Vertragsparteien in ausreichender Zahl Schutzunterkünfte ermöglicht werden sollen. In diesem Zusammenhang unterzeichneten Bund und Kantone am 30. April 2021 die sogenannte «Roadmap Häusliche Gewalt»¹, worin sich die Kantone dazu verpflichteten, eine ausreichende Anzahl von Plätzen für Opfer häuslicher Gewalt in Schutzunterkünften zu gewährleisten und eine angemessene Finanzierung sicherzustellen (vgl. Handlungsfeld 6: Betreuung des Opfers). Daneben haben die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und ihre fachtechnische Schweizerische Opferhilfekonferenz (SVK-OHG) im Zusammenhang mit Notunterkünften verschiedene Empfehlungen und Grundlagen für die Praxis erarbeitet.² Darüber hinaus gelangte die SODK aufgrund von Kapazitätsengpässen bei Not- und Schutzunterkünften mit einer Empfehlung vom 12. Juli 2022 an die Kantone, die aktuelle Situation der Not- und Schutzunterkünften im Kanton zu prüfen, den mittelfristigen Handlungsbedarf zu analysieren sowie allenfalls Notmassnahmen in die Wege zu leiten.³ Zusammenfassend sind die Kantone damit in der Pflicht, für hinreichend Notunterkünfte bzw. -plätze zu sorgen, wobei die Thematik die vergangenen Jahre vermehrt in den politischen und juristischen Fokus gerückt ist.

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html> (zuletzt besucht am 13. November 2023).

² Der SODK-Leistungskatalog und die SODK-Empfehlungen finden sich unter: <https://www.sodk.ch/de/themen/opferhilfe/schutzunterkunfte-frauenhauser/> und unter: <https://www.sodk.ch/de/fachkonferenzen/svk-ohg/opferhilfe-empfehlungen/> (zuletzt besucht am 27. Februar 2024).

³ Vgl. FN 2.

Die Sicherheitsdirektion führte die vergangenen Jahre immer wieder (Standort- bzw. Finanzierungs-)Gespräche mit der Herberge für Frauen. Diese war ursprünglich von der Stiftung Liebfrauenhof⁴ gegründet und teilweise durch deren Schwestern betreut worden. Vor diesem Hintergrund war der Herberge für Frauen die (finanzielle) Unabhängigkeit stets sehr wichtig. Folglich hatte die Herberge für Frauen lange Zeit selbst kein Bedürfnis nach bzw. «Respekt» vor staatlicher Unterstützung und damit einhergehenden staatlichen Vereinbarungen. So kommt es, dass die Herberge für Frauen bis heute lediglich subjektorientiert, mittels Tarifen pro Übernachtung, vom Kanton Zug (mit-)finanziert wird. Im Laufe der Zeit wurde die Herberge für Frauen professionalisiert. Zwischenzeitlich erfüllt sie die Voraussetzungen eines Frauenhauses und wurde 2021 als solches von der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) anerkannt. Auch die Zusammenarbeit zwischen der Herberge für Frauen und der kantonalen Opferhilfestelle wurde laufend intensiviert. So finden heute regelmässig Treffen zwischen der Herberge für Frauen und der bei der Sicherheitsdirektion angesiedelten Opferhilfestelle statt, bei welchen die aktuelle Situation diskutiert und interne Prozesse angepasst werden. Dabei wird die Herberge für Frauen als sehr wichtiges Element im Kampf gegen Häusliche Gewalt geschätzt: es war und ist für den Kanton Zug essenziell, dass im eigenen Kanton ein entsprechendes Angebot zur Verfügung steht, damit es genügend Plätze für betroffene Frauen gibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frauenhäuser gerade die vergangenen Jahre und Monate gesamtschweizerisch immer wieder unter Kapazitätsengpässen litten.⁵ Mit Blick darauf, dass in der Schweiz im Durchschnitt jede zweite Woche eine Frau im Kontext von Häuslicher Gewalt ihr Leben verliert, können solche Platzengpässe verheerend enden. Die Bedeutung der Herberge für Frauen bzw. eines eigenen Frauenhauses im Kanton Zug ist unter diesen Umständen nicht zu unterschätzen. Der Kanton Zug hat somit ein grosses Interesse daran, dass diese wichtige Institution vorhanden ist und auch die Zusammenarbeit weiter gefestigt wird.

2. Finanzierungssituation in anderen Kantonen

Im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention gab die SODK eine Analyse zur Situation der Not- und Schutzunterkünfte in Auftrag. Gemäss dieser Situationsanalyse vom 20. Juni 2019 ist die Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte je nach Kanton und teilweise auch je Unterkunft unterschiedlich geregelt. Die meisten Unterkünfte erhielten 2019 sowohl einen objektorientierten als auch einen subjektorientierten Beitrag der öffentlichen Hand (Nr. 3)⁶:

⁴ <http://www.liebfrauenhof.ch/de/home> (zuletzt besucht am 15. November 2023).

⁵ Vgl. u.a. Schreiben der SODK vom 12. Juli 2022, vgl. FN 2 und 4.

⁶ https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2019.06.20_SODK_Situationsanalyse_Schutzunterk%C3%BCnfte_d.pdf (zuletzt besucht am 8. Januar 2024).

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

Tabelle 1: Auszug aus Situationsanalyse zum Angebot und zur Finanzierung der Not- und Schutzunterkünfte in den Kantonen vom 20. Juni 2019 der SODK, Abbildung 10.

Als «objektorientiert» wurden dabei u.a. Finanzierungen mit Sockelbeitrag oder Defizitgarantie oder Globalbudget sowie Spenden qualifiziert, als «subjektorientiert» insbesondere Finanzierungen mit einem Tarif pro Übernachtung gestützt auf das OHG oder die wirtschaftliche Sozialhilfe. Gestützt auf die Erkenntnis dieser unterschiedlichen Beteiligung an der Finanzierung der Angebote sprachen sich die Mitglieder der SODK im Mai 2021 dafür aus, die finanzielle Beteiligung der Kantone so auszugestalten, dass die Finanzierungs- und Planungssicherheit für die Frauenhäuser gewährleistet ist und dass diese ihre Leistungen in der notwendigen Qualität erbringen können. Zu diesem Zweck sollten sowohl die Standortkantone als auch die Kantone ohne eigenes Angebot angemessene objektorientierte Beiträge in der Form von Sockelbeiträgen leisten. Dies hielt die SODK in ihren Empfehlungen zur Finanzierung von Frauenhäusern und zur Ausgestaltung von Anschlusslösungen vom 27. Mai 2021⁷ entsprechend fest (vgl. Empfehlung 5). Weiter erklärte die SODK, dass die objektorientierte Finanzierung der Kantone auch die Abgeltung der Bereitstellungskosten beinhalte, um die Finanzierungssicherheit sicherzustellen. Dadurch würden die Kantone das für ein Kriseninterventionsangebot typische finanzielle Risiko von Belegungsschwankungen angemessen mittragen (vgl. Empfehlung 6). Ferner empfahl die SODK, den Finanzierungsbetrag des Kantons mittels einer Leistungsvereinbarung mit dem Frauenhaus festzuhalten (vgl. Empfehlung 7).

⁷ <https://www.sodk.ch/de/themen/opferhilfe/schutzunterkunfte-frauenhauser/> (zuletzt besucht am 27. Februar 2024).

3. Finanzierungssituation im Kanton Zug: Aktuell und in Zukunft

Entgegen diesen Empfehlungen wird die Herberge für Frauen wie bereits erwähnt bis heute «lediglich» subjektorientiert (d.h. mittels Tarifen pro Übernachtung) finanziert. Dabei erfolgt die finanzielle Unterstützung im Falle von strafbaren Handlungen gestützt auf das OHG durch die kantonale Opferhilfestelle sowie subsidiär gestützt auf das Gesetz über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 6. Juli 2023 (LBBG, BGS 861.5) im Rahmen von individuellen Kostenübernahmegarantien (KüG) durch die Abteilung Behinderung und Betreuungsleistungen des Kantonalen Sozialamts. Mit beiden Tarifen werden zwar die tatsächlich in Anspruch genommenen Übernachtungen entschädigt. Die Tarife enthalten aber insbesondere keinen Sockelbetrag für «Vorhalte- bzw. Bereitstellungsleistungen» für allenfalls nicht belegte Plätze. Dabei sollten die Notunterkünfte wie erwähnt eigentlich immer (zumindest wenige) Plätze und personelle Kapazitäten frei haben, damit eine schutzbedürftige Person bei akuter Gefährdung unmittelbar einen Platz in einer solchen Unterkunft findet bzw. diese noch nicht vollständig belegt ist. Dieser Anspruch steht im Widerspruch zur subjektorientierten Finanzierung der Notunterkünfte, welche in finanzieller Hinsicht unter diesen Umständen grundsätzlich auf eine möglichst gute / hohe Auslastung angewiesen sind. Hinzu kommt, dass die Belegungszahlen solcher Unterkünfte systembedingt stark variieren und kaum vorhersehbar sind. Damit die damit einhergehenden Risiken bewältigt werden können, rechtfertigt es sich grundsätzlich, Notunterkünfte mit einem angemessenen objektorientierten Beitrag zu unterstützen. Im Kanton Zug besteht dafür im Moment allerdings noch keine hinreichende Gesetzesgrundlage. Infolgedessen soll eine solche im Rahmen der anstehenden Revision des kantonalen Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (PoIG, BGS 512.1) geschaffen werden. Gestützt darauf soll anschliessend – wie in verschiedenen anderen Kantonen – eine entsprechende Vereinbarung mit der Herberge für Frauen als kantonales Frauenhaus getroffen werden können. Die Details der Vereinbarung werden noch zu regeln sein, wobei die Stiftung Liebfrauenhof nach wie vor einen substantiellen Beitrag an die Führung des Frauenhauses leisten würde. Die Arbeiten für das Gesetzgebungsverfahren wurden durch die Sicherheitsdirektion bereits gestartet und mit der Herberge für Frauen erste Finanzierungsmöglichkeiten besprochen. Sobald die vorgesehene Gesetzesgrundlage für eine objektorientierte finanzielle Unterstützung von Notunterkünften vorhanden ist, ist eine entsprechende Vereinbarung mit der Herberge für Frauen seitens Kantons möglich. Der Regierungsrat unterstützt somit die Anliegen des Postulats. Die Umsetzungsarbeiten sind bereits im Gange.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der SP-Fraktion betreffend Sicherstellung einer fairen Finanzierung von Schutzplätzen für Gewaltbetroffene im Kanton Zug vom 16. Februar 2023 (Vorlage Nr. 3532.1 - 17224) erheblich zu erklären.

Zug, 5. März 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalman-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser