



# MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN PROFESSIONELLEN HANDELNS IN OPFERHILFEBERATUNGSSTELLEN FÜR GEWALTBETROFFENE FRAUEN

ZWISCHENBERICHT UND DISKUSSIONSGRUNDLAGE  
ZUHANDEN DER BETEILIGTEN BERATUNGSSTELLEN

GEFÖRDERT VON: DORE, SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS

LEA HOLLENSTEIN  
REGINA KLEMENZ  
MARCEL KREBS  
CHRISTOPH MINNIG  
PETER SOMMERFELD

MAI 2009

**n|w** Fachhochschule Nordwestschweiz  
Hochschule für Soziale Arbeit

**IPW**  
Institut für Professionsforschung  
und kooperative Wissensbildung

Fachhochschule Nordwestschweiz  
Riggenbachstrasse 16  
Postfach  
CH-4601 Olten  
Tel. +41 0848 821 011  
[www.fhnw.ch](http://www.fhnw.ch)

©FHNW IPW

Zitiervorschlag:

Hollenstein, Lea; Klemenz, Regina; Krebs, Marcel; Minnig, Christoph; Sommerfeld, Peter (2009): Möglichkeiten und Grenzen professionellen Handelns in Opferhilfeberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen - Zwischenbericht und Diskussionsgrundlage zuhanden der beteiligten Beratungsstellen, Forschungsbericht Institut für Professionsforschung und kooperative Wissensbildung No. 1/09. Olten: Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz. [http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ipw/forschung-und-entwicklung/laufende-projekte-1/zwischenbericht\\_oha.pdf](http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ipw/forschung-und-entwicklung/laufende-projekte-1/zwischenbericht_oha.pdf)

# Inhalt

|           |  |       |
|-----------|--|-------|
|           | Einleitung   | S. 2  |
| Thema 1   | Nottelefone I - Vom feministischen Pionierprojekt zur Etablierung als autonome Opferberatungsstelle                              | S. 5  |
| Thema 2   | Nottelefone II - Vom politischen Kampf zu interinstitutioneller Kooperation und Positionierung als Fachstelle                    | S. 6  |
| Thema 3   | Nottelefone III - Entwicklung einer effizienten und professionellen Praxis in Leitung und Kernarbeit                             | S. 7  |
| Thema 4   | <i>bif</i> - Entwicklung im Kontext sich wandelnder externer Anforderungen und massiven Wachstums                                | S. 8  |
| Thema 5   | Leistungsvertrag I – Autonomieverlust angesichts staatlicher Steuerungsversuche  | S. 9  |
| Thema 6:  | Leistungsvertrag II – Vollzugslogik statt lösungsorientierte Diskurslogik  | S. 10 |
| Thema 7:  | Leistungsvertrag III – Produktivitätsdruck als Herausforderung und Entwicklungsimpuls  | S. 11 |
| Thema 8:  | Häusliche Gewalt rückt in den Blick – Optimierung der interinstitutionellen Kooperation und polizeilich-rechtlichen Intervention | S. 12 |
| Thema 9:  | Gewaltschutzgesetz I: Verschiebung in Richtung rechtliche Krisenintervention   | S. 14 |
| Thema 10: | Gewaltschutzgesetz II: Qualitätseinbussen in der Krisenintervention und Beratung der Selbstmelderinnen                           | S. 15 |
| Thema 11: | Gewaltschutzgesetz III: Bewältigungslogik im Kontext von Fallzunahme und Termindruck   | S. 16 |
| Thema 12: | Lernprozesse und Qualitätseinbussen im Zusammenspiel von Umfeld und Organisation im Überblick                                    | S. 17 |
| Thema 13: | Problemfeld 1: Überlagerung der psychosozialen Arbeit durch juristische Rationalität   | S. 18 |
| Thema 14: | Problemfeld 2: Einengung des Stellenprofils durch erhöhten staatlichen Steuerungsanspruch  | S. 19 |
| Thema 15: | Problemfeld 3: Problematischer Steuerungsmechanismus im Leistungsvertrag   | S. 20 |
| Thema 16: | Problemfeld 4: Potenzielle Leistungen für Krisenintervention fehlen im Leistungsvertrag  | S. 22 |
| Thema 17: | Problemfeld 5: Kommunikationsprobleme mit und zwischen involvierten Behörden   | S. 23 |
| Thema 18: | Problemfeld 6: Unterbeleuchtung der Beratungsqualität und Fachlichkeit   | S. 24 |
| Thema 19: | Problemfeld 7: Operative Mengenbewältigung und normativ geprägter Strategiediskurs   | S. 25 |
| Thema 20: | Zusammenfassende Würdigung - Erfolge, Problemfelder, Ausblick  | S. 27 |

# Inhalt

|  |   |       |
|--|---|-------|
| <b>Organisationsanalyse A</b><br>( <i>Nottelefon für Frauen, Zürich</i> )  | Vom feministischen Pionierprojekt zur professionellen Fachstelle                                  | S. 30 |
|  | Leistungsvertrag - Kränkungen, Produktivitätsdruck und Autonomieverlust                           | S. 33 |
|  | „Heilige Kühe schlachten“ - Zwischen Stabilität und Veränderung                                   | S. 34 |
| <b>Organisationsanalyse B</b><br>( <i>Frauennottelefon Winterthur</i> )  | Entstehung als Anlaufstelle für vergewaltigte Frauen im Kontext der Frauenhausbewegung            | S. 37 |
|  | Vom politischen Kampf zur Etablierung als „gestandene“ Opferhilfeberatungsstelle                  | S. 38 |
|  | „Bewahren“ und „Erneuern“ - horizontale Differenzierung in der Selbstverwaltung                   | S. 41 |
|  | Leistungsvertrag – Arrangement bei grösstmöglicher Autonomie                                      | S. 44 |
|  | Alltagsbewältigung im Spannungsfeld von Gewaltschutzgesetz und Leistungsvertrag                   | S. 46 |
| <b>Organisationsanalyse C</b><br>( <i>bif Beratungs- und Informationsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft</i> ) | Entstehung in Folge einer Bedarfsanalyse im Kontext des Zürcher Interventionsprojektes            | S. 49 |
|  | „Reagieren statt Agieren“ im Kontext massiven Wachstums und externer Anforderungen                | S. 51 |
|  | Überforderung und Kapazitätsengpässe im Spannungsfeld von Leistungsvertrag und Gewaltschutzgesetz | S. 53 |
| <b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>   |   | S. 57 |

## Ungeläufige Abkürzungen:

|            |  |
|------------|--|
| <i>bif</i> | Beratungs- und Informationsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft |
| GSG        | Gewaltschutzgesetz   |
| KOH        | Kantonale Opferhilfestelle   |
| IST        | Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt des Kanton Zürich                       |
| LV         | Leistungsverträge  |
| NFO        | Neues Finanzierungsmodell  |
| NTW        | Frauennottelefon Winterthur  |
| NTZ        | Nottelefon für Frauen Zürich   |
| OHG        | Opferhilfegesetz   |
| ZIP        | Zürcher Interventionsprojekt gegen Männergewalt                                    |

# Einleitung

Der Beitrag von Ursula Müller (2004) im Handbuch zu Frauen- und Geschlechterforschung titelt treffend: „Gewalt: Von der Enttabuisierung zur einflussnehmenden Forschung.“ Seit das Thema Gewalt gegen Frauen in den 1970er Jahren von der Frauenbewegung aufgegriffen wurde, hat die Frauenbewegung und -forschung im Hinblick auf Gewalt im Geschlechterverhältnis eine beeindruckende Erfolgsgeschichte geschrieben. Gewalt gegen Frauen in ihren unterschiedlichen Formen wurde ins öffentliche Bewusstsein gerückt und zum Inhalt politischer Planung und sozialer Interventionen. Blieben die seit den 1970er Jahren aufgebauten Frauenhäuser und -beratungsstellen zunächst die einzige Antwort auf Gewalt gegen Frauen, so kam es angesichts der erdrückenden Beweise der Gewaltforschung und Unterstützungspraxis betroffener Frauen über Ausmass, Folgen und gesellschaftliche Kosten von Gewalt in den letzten Jahrzehnten zu wichtigen Veränderungen (vgl. z. B. Hagemann-White & Bohne 2004): Gewalt findet Beachtung in internationalen Organisationen und wird Kampagnenthema, das Unterstützungssystem wird ausgebaut, institutionelle und rechtliche Reformen zur Verbesserung der Situation betroffener Frauen werden durchgesetzt, auch in der Schweiz.

1993 tritt das Opferhilfegesetz (OHG), dessen Revision per Januar 2009 in Kraft. Mitte der 1990er Jahre tritt zum einen das Gleichstellungsgesetz in Kraft, zum anderen läuft die von der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten initiierte landesweite Kampagne „Halt Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft“, in deren Kontext nicht nur die Resultate der ersten Schweizer Prävalenzstudie publiziert werden, welche das hohe Ausmass von

Gewalt gegen Frauen offen legen (vgl. Gillioz/De Puy/Ducret 1997), sondern verbunden mit der Forderung nach umfassenderen Konzepten zur Bekämpfung der Männergewalt entstehen zuerst in Zürich und Basel Stadt, später auch andernorts Interventionsprojekte. In Anlehnung an das US-amerikanische *Domestic Abuse Intervention Project* soll auf eine Verbesserung der interinstitutionellen Kooperation und des Opferschutzes sowie eine konsequente Inverantwortungnahme der Täter hingearbeitet werden. Seit 2004 gilt häusliche Gewalt als Officialdelikt; im Juli 2007 tritt mit dem Artikel 28b im ZGB die Gewaltschutznorm in Kraft, auf kantonaler Ebene werden Wegweis- und Gewaltschutzgesetze eingeführt (vgl. Schwander 2006). Mussten früher Opfer familiärer Gewalt ins Frauenhaus flüchten, kommt es mit der Wegweisung des Täters zu einer Kehrtwende: „Wer schlägt, der geht“. Parallel werden Massnahmen zur Verbesserung der Opferunterstützung und der Täterarbeit eingeleitet; auch Kinder rücken in den Blick. Mit dem pro-aktiven Beratungsansatz wird vielerorts ein Perspektivenwechsel und eine Abkehr von der früheren Komm-Struktur der Beratungsstellen vorgenommen (vgl. z. B. Logar 2005).

Insbesondere im gesellschaftlichen Umgang mit häuslicher Gewalt kann damit ein tief greifender Paradigmenwechsel beobachtet werden: Stand zu Beginn der Reformen mit dem Opferhilfegesetz die sozialstaatlich geprägte Sorge um das Opfer im Vordergrund, was auch in eine Institutionalisierung der zuvor privat entstandenen Frauenberatungsstellen mündete, sind die seit Ende der 1990er Jahre lancierten Reformen auf Intervention bei häuslicher Gewalt zugeschnitten (vgl. Möschi 2007). Das

# Einleitung

Argument des Schutzes der Privatsphäre vor staatlicher Intervention verlor an Legitimität. Familiäre Gewalt wird zur öffentlichen Angelegenheit, gegen die entsprechend staatlich zu intervenieren ist. „Das Private ist Politisch“ - eine Erfolgsgeschichte also?

Die Frage, die sich hiermit stellt und die auch in unserem Forschungsprojekt im Vordergrund steht, ist diejenige danach, wie sich die hier zunächst als „Erfolgsgeschichte“ dargestellten rechtlichen und institutionellen Reformen auf die aus der Frauenbewegung erwachsenen und als autonome Projekte konzipierten Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und ihre Professionalität ausgewirkt haben. Wir richten unseren Fokus also auf die Ebene der Organisation. Von besonderem Interesse ist dabei das Spannungsfeld zwischen (professioneller) Autonomie und staatlichem Auftrag, das durch die Anerkennung als kantonale Opferhilfeberatungsstellen und mit der proaktiven Beratung im Rahmen des Gewaltschutzgesetzes (GSG) entstanden ist. Damit rückt eine weitere Dimension und damit das Interesse der an dem Forschungsprojekt beteiligten Praxispartnerinnen in den Blickpunkt der Aufmerksamkeit: Das New Public Management (NPM) und Ansätze der Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung. So wurden parallel zu den oben geschilderten Entwicklungen im Zuge des NPM ein Neues Finanzierungsmodells (NFO) und Leistungsverträge eingeführt, die bei den betroffenen Stellen Fragen im Hinblick auf ihre finanzielle Sicherheit und bzgl. ihrer Auswirkungen auf die Professionalität aufgeworfen haben.

Der vorliegende Zwischenbericht zielt darauf, den an dem Forschungsprojekt beteiligten Praxispartnerinnen

einen Einblick in den Stand der Forschungsarbeiten und die vorliegenden Ergebnisse der in einem ersten Untersuchungsschritt durchgeführten Arbeitsfeldanalysen zu geben. Mittels Dokumentenanalysen, Beobachtungen und Interviews a) mit Mitarbeiterinnen und Vertreterinnen aus Vorstand, Förderverein und Betriebskommission der drei Beratungsstellen, b) mit externen Kooperationspartner/innen und Personen der Verwaltung suchten wir nach ersten Antworten auf die Hauptfragestellung der Studie: **Wie wirken sich die veränderten rechtlichen, institutionellen und finanziellen Kontextbedingungen, v. a. die Leistungsverträge, auf Opferhilfeberatungsstellen und die Qualität ihres professionellen Handelns aus?**

Wir möchten an dieser Stelle allerdings betonen: Die Forschungsarbeiten sind noch in vollem Gange, insbesondere die im zweiten Untersuchungsschritt geplante qualitative Untersuchung von Fall- und Beratungsverläufen während eines Jahres steht noch aus. Das bedeutet, dass das Bild, das wir im Folgenden auf der Basis der erfolgten Forschungsarbeiten zu skizzieren versuchen, auf vorläufigen Resultaten und teils noch auf Hypothesen aufbaut. Unsere Aufgabe in den noch ausstehenden Forschungsschritten besteht nun darin, dieses vorläufig gezeichnete Bild auf seine Tragfähigkeit zur Erklärung der beobachteten Phänomene zu überprüfen und verdichten, sowie die noch relativ grob dargelegten Zusammenhänge mit Inhalt zu füllen und mit Differenzierungen zu verfeinern. Dies gilt vor allem für die noch ausstehende Detailanalyse der Fall- und Beratungsverläufe und der interinstitutionellen Kooperation.

# Einleitung

Beim Zwischenbericht handelt es sich also um ein vorläufiges für die involvierten Beratungsstellen verfasstes Produkt und vom Charakter her um ein internes Arbeitspapier. Dieses soll den Praxispartnerinnen als Grundlage für deren Reflexion und allfällige Massnahmen zur Verfügung gestellt werden. Zugleich stellen wir unsere bisherigen Forschungsergebnisse und Hypothesen zur Diskussion. Der Austausch mit den Expertinnen aus der Praxis ist uns wichtig, auch um daran unsere Sichtweise zu überprüfen und zu schärfen. Das bedeutet nicht, dass wir die Überprüfung unseres auf der Basis der bisher erfolgten Forschungsarbeiten gezeichnetes Bildes den Mitarbeiterinnen der Beratungsstellen überlassen, denn dies ist unsere wissenschaftliche Arbeit. Gleichwohl erachten wir es für die noch ausstehenden Forschungsarbeiten als weiterführend, mit den Fachfrauen der Beratungsstellen darüber auszutauschen, in wie fern in den vorläufigen Resultaten aus der Perspektive der Alltagspraxis wichtige Dimensionen erkannt oder auch verfehlt wurden. Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre und freuen uns auf Rückmeldungen und Diskussionen.

Drei kleine Hinweise zum Lesen dieses Berichtes:

*Erstens* ist es möglich, sich sehr schnell einen Überblick über den Inhalt des Berichts zu verschaffen, wenn man nur die Überschriften und die Sidelines (ohne Zitate) im Text liest. Der jeweils dazu gehörende Text mit den Grafiken fasst dann in möglichst kurzer Form zusammen, was bezogen auf das in der Überschrift benannte Thema erarbeitet wurde. Im Inhaltsverzeichnis können Sie sich einen Überblick über die

behandelten Themen machen und von daher den Bericht auch selektiv lesen. Wir empfehlen natürlich den gesamten Text zur Lektüre.

Der Bericht ist *zweitens* so aufgebaut, dass in einem ersten Teil die Ergebnisse stark verdichtet, pointiert und in kurzer Form präsentiert sind. In den nachfolgenden Organisationsanalysen können Sie sich bei Interesse genauer über die drei unterschiedlichen Organisationsrealitäten informieren.

Um insgesamt *drittens* einen kurzen und gut lesbaren Text zu schaffen, wurde auf die Form eines streng wissenschaftlichen Berichtes verzichtet, in welchem alle Aussagen mittels Quellen und Zitaten sorgfältig belegt sind. Die Zitate aus den Interviews in den Sidelines dienen der Illustration der Aussagen im Text. Da sich der Zwischenbericht an Expertinnen der Praxis wendet, wurde Detailwissen z. B. zu Gesetzen oder zu den Finanzierungsmodellen vorausgesetzt.

# Nottelefone I - Vom feministischen Pionierprojekt zur Etablierung als autonome Opferberatungsstelle

## Thema 1

**OHG 1993 als erste relevante Veränderung:**

**Das Spannungsfeld zwischen staatlichem Auftrag und politischem Selbstverständnis weckt Diskussionen.**

**Staatliche Anerkennung bei gleichzeitig hoher Autonomie ermöglicht Etablierung als anerkannte und eigenen Anliegen treue Stellen.**

*„Im Kanton ist es so gewesen, dass es diverse private Institutionen gegeben hat, die sich bereits, eben gerade im Bereich Beratung von gewaltbetroffenen Frauen, die sich bereits mit diesem Thema befasst haben, und einfach ihre Arbeit über Spenden finanziert haben (...). Und die Idee ist eigentlich damals gewesen (...), dass man eigentlich das Know-How nutzen will, das da ist.“*

*„Viele inhaltliche Diskussionen haben sich so auf dieser Gratwanderung bewegt, wie viel OHG, also wie viele Aufträge übernehmen wir (...) vom Kanton, das heisst über das Opferhilfegesetz, und wieviel ist man auch ein politisches Projekt.“*

*Wir haben ja die Hälfte der Spenden in den Betrieb geben müssen und die andere Hälfte behalten können. Und wir haben immer viele Spenden gehabt (...), und das hat uns einen Spielraum gegeben.“*

Die heutige Situation der drei Beratungsstellen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, ist nur mit Blick auf ihre Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte im Kontext des sich wandelnden gesellschaftlichen Umgangs mit Gewalt gegen Frauen nachvollziehbar: Die Nottelefone sind, anders als die *bif*, im Umfeld der Frauenhausbewegung als telefonische Anlaufstellen für vergewaltigte Frauen entstanden. Hohe Identifikation, ehrenamtliches Engagement und Spenden ermöglichten in dieser Gründungszeit nicht nur, quasi aus dem Nichts Projekte aus dem Boden zu stampfen, sondern garantierten eine umfassende Autonomie für die Entwicklung dieser Organisationen gemäss eigenem feministischem Selbstverständnis. Dazu gehörte sowohl die Wahl eines basisdemokratischen Leitungsmodells, als auch eine feministische Gesellschaftsanalyse, die Gewalt an Frauen auf Machtstrukturen zwischen Mann und Frau zurückführt. Von Beginn weg zählte daher neben einer parteilichen feministischen Fallarbeit politische Einmischung und Öffentlichkeitsarbeit mit den Zielen eines verbesserten rechtlichen Schutzes vergewaltigter Frau-

en und einer gerechteren Machtverteilung zwischen Mann und Frau mit zum Tätigkeitsfeld.

Es erstaunt daher nicht, dass für die Nottelefone das OHG die erste relevante Veränderung darstellt. Als die Justizdirektion für dessen Vollzug 1993 vorhandenes Know-how nutzen wollte, beide Seiten - Justizdirektion und Nottelefone - sich für eine Anerkennung der Nottelefone als Opferhilfeberatungsstellen entschieden, entstand für diese im Grunde staatskritischen Stellen erstmals interner Diskussionsbedarf im Spannungsfeld von staatlichem Auftrag und politischem Selbstverständnis. Folgt man der weiteren Entwicklung, so zeigt sich, dass es den Nottelefonen in der Folgezeit gelungen ist, staatliche Anerkennung und vorhandene Gestaltungsspielräume zu nutzen, um sich in der Beratungslandschaft sowohl als anerkannte, auf Gewalt gegen Frauen spezialisierte, Beratungsstellen zu positionieren, als auch eigenen Anliegen/Leitwerten treu zu bleiben. Entwicklung hiess Profilbildung im Spannungsfeld von „Bewahren“ und „Erneuern“ durch Verarbeitung äusserer und innerer Impulse.

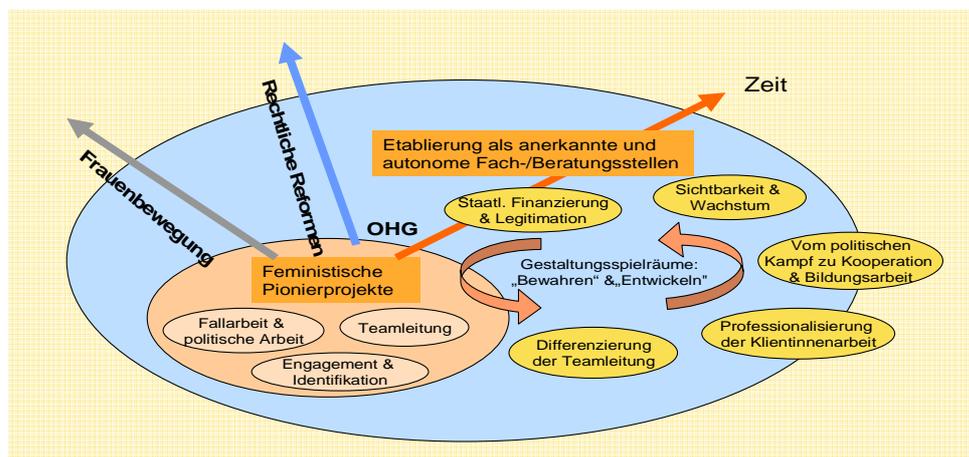


Abb. 1: Institutionalisierung: Staatlich anerkannt und weitgehend autonom

# Nottelefone II - Vom politischen Kampf zu interinstitutioneller Kooperation und Positionierung als Fachstelle

## Thema 2

Die staatlichen Finanzierungsmodi ermöglichten die erfolgreiche Bewerkstelligung des Spagates zwischen staatlichem Opferhilfeauftrag und politischem Selbstverständnis.

Mit der staatlichen Legitimation wuchsen die Sichtbarkeit als zuständige Stellen und die Fallzahlen stark.

Der politische Kampf verlor zugunsten der interinstitutionellen Kooperation und Fachstellenarbeit an Bedeutung.

*„Wir stehen nicht alleine auf weiter Flur, quasi als rotes Tuch für viele Institutionen, das Sachen anspricht, die niemand hören will, sondern wir sind wie eingebettet in ein Netz. (...) Wir ziehen am gleichen Strick.“*

*„Ja gut, sie sind ja Opferhilfestelle, eigentlich offiziell. Von dem her haben sie auch eine offizielle Funktion und machen das auch professionell, das ist klar. Und ich denke, gerade für alle involvierten Behörden ist es wichtig, wenn sie wissen, die Frau oder das Opfer hat eine Stelle, bei der sie/es Beratung bekommt.“*

Mit der staatlichen Anerkennung war nicht nur ein sicherer finanzieller Boden geschaffen. Darüber hinaus garantierten die damaligen staatlichen Finanzierungsmodi, so v. a. die Möglichkeit, über die Hälfte der Spenden frei verfügen zu können, den Nottelefonen den notwendigen Spielraum, um den Spagat zwischen staatlichem Opferberatungsauftrag und feministischem Selbstverständnis erfolgreich zu bewerkstelligen. Die Nottelefone nutzten diesen Spielraum: Zum einen häuften sie durch gut fließende Spenden und Sparsamkeit ein statthaftes Vermögen an, das die eigene Autonomie und das eigene Überleben auch längerfristig und in Krisenzeiten sichern sollte. Zum anderen war damit die Finanzierung von über die Opferberatung hinausgehenden „autonomen“ Tätigkeiten, so v. a. politischer Arbeit, möglich. Zudem erlaubte dies den Stellen, die Arbeitsbedingungen gemäss eigenen Vorstellungen zu gestalten und einen Härtefallfonds einzurichten, um auch in der Fallarbeit über eine gewisse Autonomie zu verfügen.

Weiter zeigen die Ergebnisse, dass die staatliche Legitimation dazu beitrug, dass die Nottelefone in der (Fach-)Öffentlichkeit als zuständige Stellen sichtbar wurden, was ein rasantes Wachstum der Fallzahlen und Stellen nach sich zog. Insgesamt waren damit gute Voraussetzungen geschaffen, um mittels politischer Sensibilisierungsarbeit gemeinsam mit anderen Frauenprojekten die Enttabuisierung sowie rechtliche und institutionelle Reformen für einen verbesserten (rechtlichen) Schutz gewaltbetroffener Frauen voranzutreiben. Viele Anliegen wurden durchgesetzt, der politische Kampf in einer als „feindlich“ konno-

tierten Aussenwelt verlor an Bedeutung. Dies zog eine veränderte Beziehungsgestaltung zum Umfeld nach sich, die sich auf zwei mit einander verbundenen Ebenen zeigt:

*Erstens* wird eine Optimierung der interinstitutionellen Kooperation, v. a. mit der Polizei, konstatiert. Waren die Nottelefone zuvor für viele Institutionen ein „rotes Tuch“, kämpften für Anliegen, von denen niemand etwas wissen wollte, sind sie heute in ein institutionelles Netz eingebettet. Man zieht am gleichen Strick. Wichtig für diesen Prozess waren v. a. die hartnäckige Sensibilisierungsarbeit seitens der Frauenprojekte und die mit den Interventionsprojekten eingerichteten formellen Kooperationsräume.

Mit der veränderten Wahrnehmung der Stellen in der Fachöffentlichkeit ging *zweitens* eine Veränderung der Öffentlichkeitsarbeit einher: Ging es zuvor um politische Aktion auf der Strasse, wurden die Stellen zu „gestandenen“ Institutionen mit Prestige. Für das Nottelefon Zürich (NTZ) entstanden damit neue Räume, um sich über Bildungsarbeit sowie Fachveranstaltungen/-publikationen als für sexuelle Gewalt zuständige Fachstelle zu positionieren. Im Nottelefon Winterthur (NTW) wird neben zunehmend kulturell ausgerichteten Veranstaltungen auch für die politische Arbeit eine Konzentration auf Beratung und interinstitutionelle Kooperation genannt. Dieser Unterschied hängt wohl v. a. mit der Ausweitung der Zielgruppe auf verschiedene Gewaltformen in Folge des OHG zusammen.

# Nottelefone III - Entwicklung einer effizienten und professionellen Praxis in Leitung und Kernarbeit

## Thema 3

Die Nottelefone konnten in Verbindung von „Bewahren“ und „Erneuern“ nicht nur effiziente Strukturen in die basisdemokratische Leitung einführen, sondern die feministisch-parteiliche Fallarbeit professionalisieren.

Anders als die *bif* vollzogen die Nottelefone vor dem NFO und GSG in einer Phase grosser Autonomie den Schritt von der Pionier- in die Differenzierungs- und Integrationsphase.

*„Also die Sitzung geht zwei bis drei Stunden, die Ressortverantwortlichen haben Kompetenzen (...), und man hat, klar, auch den wirtschaftlichen Hintergrund im Auge gehabt. Es ist einfach zu teuer, wenn fünf Frauen sechs Stunden über irgendwelche Sachen diskutieren. Und es ist auch anstrengend.“*

*„Also, wenn der NFO früher gekommen wäre oder in einer Situation, in welcher es schwierig gewesen ist, das wäre grauenhaft gewesen. Also das Team ist total stabil gewesen, als dies gekommen ist (...). Aber sonst, ich weiss nicht, hätte es den Betrieb verblasen.“*

Fallzunahme und Stellenwachstum in Folge des OHG und der erhöhten Sichtbarkeit der Nottelefone als offiziell zuständige Stellen zogen einen Bedarf an erhöhter Effizienz des gewählten basisdemokratischen Leitungsmodells nach sich. Diese Herausforderung gingen beide Stellen mittels Differenzierungen auf Ebene der horizontalen Arbeitsteilung an: *Erstens* wurden Ressorts eingeführt, Ressortaufgaben schriftlich festgehalten und den Ressortverantwortlichen zunehmend mehr Kompetenz delegiert. Die damit bereits zeitlich entlasteten zur Koordination der Arbeitsprozesse institutionalisierten Gefässe wurden *zweitens* durch klare Strukturen effizienter gestaltet. Stichworte dazu: klare Sitzungsstruktur und -leitung, frühzeitige Eingabe und Vorbereitung der Traktanden. *Drittens* wurde in Winterthur eine Sekretariatsstelle geschaffen. Ursprünglich ging es v. a. um die Entlastung der Beraterinnen vom Telefondienst; inzwischen übernimmt die Sekretärin weitere administrative Aufgaben. *Viertens* wurde auf eine klare Trennung operativer und strategischer Aufgaben hingearbeitet.

Parallel dazu wurde die Kernarbeit professionalisiert: So wurde *erstens* Zeit in Weiterbildung und Fachentwicklung investiert, neben rechtlichem Wissen stand die Aneignung von Kompetenz in Krisenintervention, Gewalt- und Traumaberatung im Vordergrund. Damit rüstete man sich zugleich für die Bildungs- wie auch für die Beratungsarbeit. *Zweitens* wurde eine psychosoziale Ausbildung Anstellungsvoraussetzung. *Drittens* wurden mit der Inter- und Fallsupervision Gefässe für professionelle Selbstreflexion und Habitusbildung eingeführt. *Viertens* sind

eine Verbindung der Leitprinzipien der Parteilichkeit und Selbstbestimmung mit einer Orientierung am Einzelfall sowie ein professionelles Nähe-Distanz-Verhältnis beobachtbar. *Fünftens* wurden Abläufe, Vorlagen, Klientinnenadministration und Statistik - heute auf EDV - standardisiert. Damit werden nicht nur Leerläufe verhindert, sondern relevante Information ist im Alltag der Krisenintervention schnell abrufbar und ermöglicht Beratungskontinuität. Aktuell werden im NTZ eine Hilfeplanung und ein Assessment, im NTW eine Situationsanalyse per EDV entwickelt und überprüft. Diese Entwicklungen spiegeln auch Professionalisierungsprozesse wieder, die sich insgesamt in den letzten Jahrzehnten in der Sozialen Arbeit und Beratung beobachten lassen.

Auch wenn die damit in Gang gesetzten Entwicklungen bis heute fortgeführt werden, ist festzuhalten, dass die beiden Nottelefone in einer Phase hoher Autonomie und noch ohne den Druck von NFO und GSG Raum hatten, in einer Verbindung von „Bewahren“ und „Erneuern“ auf Entwicklungsimpulse zu reagieren, d. h. das eigene Profil zu stärken, indem sie eine gleichwohl an eigenen Leitwerten, professionellen Kriterien und zunehmend auch auf Effizienz ausgerichtete Praxis in Leitung und Kernarbeit etablieren konnten. Sie konnten unter diesen Bedingungen - anders als die *bif* -, Schritte von der Pionier- in die Differenzierungs- und Integrationsphase vollziehen (vgl. Glasl, Kalcher & Piber 2008, S.26-27). In Winterthur wurde diese Entwicklung zudem durch interne Konflikte, Personalwechsel und eine zunehmende Generationendurchmischung vorangetrieben.

# bif - Entwicklung im Kontext externer Anforderungen und massiven Wachstums

## Thema 4

Die *bif* entstand als Antwort auf eine Bedarfsanalyse, die im Kontext des ZIP durchgeführt wurde. Sie war von Beginn weg staatlich finanziert und mit staatlichen Erwartungen konfrontiert.

Sich wandelnde externe Anforderungen, rasantes Wachstum und Personalfluktuations erschweren bislang einen aktiven, zielgerichteten und stabilisierenden OE-Prozess. Stattdessen ist ein Muster des „Reagierens statt Agierens“ zu beobachten.

*„Und aus meiner Sicht ist eigentlich nie wirklich Ruhe eingekehrt, also die Geschichte der bif ist eine Geschichte von permanenten Veränderungen.“*

*„Also ich bin nicht sicher, ob wir im Moment irgendwie Punkte haben, wo wir uns ganz sicher sind und die wir nicht mehr diskutieren müssen.“*

Die *bif* entstand 2001 als Antwort auf eine im Kontext der Stadtzürcher Kampagne „Männergewalt macht keine Männer“ von 1995 lancierten Bedarfsanalyse als spezialisierte ambulante Fach- und Beratungsstelle für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen. Ihre Entwicklung ist daher in Zusammenhang mit den von der Frauenbewegung angestossenen (inter-)nationalen Kampagnen gegen häusliche Gewalt und der Entstehung von Interventionsprojekten ab Mitte der 1990er Jahre zu sehen. Im Vordergrund all dieser Initiativen stand die Forderung nach umfassenderen Interventionsstrategien zur Bekämpfung häuslicher Gewalt. Um dies zu erreichen, galt es zum einen die interinstitutionelle Kooperation zu verbessern, zum anderen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Damit wurde ein Paradigmenwechsel angestossen: Häusliche Gewalt wurde von Politik und Öffentlichkeit als gesellschaftliches Problem anerkannt, gegen das staatlich zu intervenieren ist. Daher war die *bif*, anders als die Nottelefone, nicht nur von Anfang an staatlich finanziert, sondern die eigene Profilbildung erfolgte von Beginn weg unter der Voraussetzung von Erwartungen und Mitgestaltungsansprüchen seitens staatlicher Akteur/innen. Die *bif* sollte als Kriseninterventions- und Beratungsstelle nicht nur Klientinnen zur Verfügung stehen, die nach bzw. anstatt eines Frauenhauses ambulante Beratung in Anspruch nehmen wollen, sondern als Glied der staatlichen Interventionskette v. a. Frauen zur Verfügung zu stehen, die über polizeiliche Interventionen an sie gelangen. Laut Interviewaussagen stand von Beginn weg eher Krisenintervention und die Einleitung weiterführender Massnahmen denn

eigenständig geleistete längerfristige Beratung im Vordergrund.

Damit war eine autonome Profilbildung der *bif* von Beginn weg erschwert. Diese Situation verschärfte sich dadurch, dass sich die Organisation aufgrund institutioneller und rechtlicher Reformen rund um das Thema häusliche Gewalt fortlaufend nicht nur mit Irritationen von aussen, sondern zugleich mit einer massiven Fallzunahme und Kapazitätsengpässen konfrontiert sah. Permanentes Stellenwachstum verbunden mit Personalfluktuations unter dem Anspruch, die Organisation basisdemokratisch zu leiten, überforderte die noch junge Organisation und verhinderte bisher einen nachhaltigen aktiven, zielgerichteten und Stabilität in Leitung und Kernarbeit ermöglichenden Entwicklungsprozess. Stattdessen lässt sich in der *bif* eine Bewältigungsstrategie beobachten, die sich mit „Reagieren statt Agieren“ umschreiben lässt: Man reagiert auf die sich fortlaufend wandelnden externen Anforderungen mit Wachstum und internen Strukturanpassungen, auf die man dann wieder reagieren muss. Trotz eines stets grossen Engagements der Mitarbeiterinnen um eine professionelle Gestaltung von Organisation und Fallarbeit und kleiner damit verbundener Erfolge wurde somit ein Kreislauf in Gang gesetzt, der bislang nicht nur eine nachhaltige Konsolidierung geschaffener Strukturen, sondern auch die Herausbildung eines geteilten Selbstverständnisses beeinträchtigt hat. Erschwert wurde die Konsolidierung zudem durch belastende Teamentwicklungsprozesse infolge von Stellenwachstum und Personalfluktuations (vgl. Glasl, Kalcher & Piber 2008, S. 24-25).

# Leistungsvertrag I – Autonomieverlust angesichts staatlicher Steuerungsversuche

## Thema 5

**Der Leistungsvertrag wurde als staatlicher Eingriff in die eigene Autonomie erlebt. V. a. die politische (Bildungs-) Arbeit kam unter Druck, womit eine Einengung des eigenen Stellenprofils einhergeht.**

*„Und weil das so ein gewachsenes System ist und das so unterschiedliche Institutionen sind, hat man 1993 beim Kanton keine Richtlinien festgelegt, (...), sondern man hat einfach alles immer wieder so, wie es gekommen ist, angeschaut und gefunden, ja man hat dann vielleicht versucht ein bisschen herumzuschrauben oben, oder zu sagen ‚das ist jetzt vielleicht ein bisschen zu viel‘ und so weiter. Aber man hat einen ziemlichen Spielraum belassen. (...) Wir haben da wenige Anhaltspunkte, (...), und wir können überhaupt nicht steuern, (...), wir wissen gar nicht, was sie genau machen.“*

*„Da hat auch eine sagen können ‚ich schreibe jetzt ein Referat, ich will gerne, dass ihr mir 25 Stunden sprecht für das, ich muss noch Recherchearbeit machen, ich muss es ausformulieren, muss es revidieren lassen‘. (...) Das ist heute nicht mehr so. Wenn ich mich dem zu fest widme (...), dann komme ich nicht auf meine produktiven Stunden.“*

Der Leistungsvertrag (LV) wurde von den drei Stellen als staatlicher Eingriff in die eigene Autonomie erlebt. Man fürchtete die produktiven Stunden nicht zu erreichen und sah Teamleitung, Arbeitsbedingungen, Qualität von Beratung und Krisenintervention, die Setzung thematischer Schwerpunkte und die präventive Öffentlichkeitsarbeit in Gefahr. Damit schienen nicht nur das gewählte basisdemokratische Leitungsmodell, sondern insbesondere zwei wesentliche Identität stiftende Pfeiler des eigenen Stellenprofils in Frage gestellt: zum einen die Verbindung von Krisenintervention und Beratung, zum anderen die aus der feministischen Gesellschaftsanalyse abgeleitete präventive politische (Bildungs-)Arbeit. Weshalb?

Erstens sah man den eigenen Spielraum aufgrund der im LV verankerten produktiv verrechenbaren Leistungskategorien in Frage gestellt (vgl. Kantonale Opferhilfe 2005): So sind dort zum einen nur die real geleistete Stunden für a) „Beratung, Information und Begleitung“, b) die „Erschließung finanzieller Hilfen“, nicht aber die für eine funktionierende Krisenintervention notwendigen Bereitstellungskosten (z. B. Telefondienst, freie Termine) als anrechenbare produktive Leistungen der Klientinnenarbeit vorgesehen. Zum anderen ist im LV „Öffentlichkeitsarbeit“ auf „Information über Existenz und Angebot der eigenen Beratungsstelle“ sowie „Positionierung im Bereich Opferhilfe“ begrenzt, d.h. eine dem Selbstverständnis der Stellen entsprechende umfassende politische (Bildungs-)Arbeit ist im LV nicht vorgesehen. Dies wäre dann wenig problematisch, wenn der Staat den privaten NPO den Freiraum liesse, über den staatlichen

Auftrag hinausgehende weitere Tätigkeiten anderweitig finanziert umzusetzen. Doch genau diesen Spielraum sah man *zweitens* durch die Vorgaben zur Anrechnung der Eigenleistungen im LV unterwandert. Denn dort wurde bei der Berechnung der „zumutbaren Eigenleistungen“ auf der Basis a) bisher erwirtschafteter Mittel, b) der Höhe des vorhandenen Organisationskapitals so getan, als handelte es sich um Stellen mit einem auf Opferhilfe begrenzten Stellenprofil. Damit wurde auch als „zumutbare Eigenleistung“ einberechnet, was die Organisationen bisher de facto für Leistungen ausserhalb der Opferhilfe, v. a. für Projektarbeit und politische Arbeit, erwirtschaftet hatten.

Die Ergebnisse zeigen, dass unter diesen Bedingungen der für eine professionelle Fach-/Beratungsstelle, die am Ball bleiben will, notwendige Freiraum für Recherchearbeit, Wissensentwicklung und politische Arbeit begrenzt ist. Dass der LV aufgrund dieser Einengung des Stellenprofils als staatlicher Eingriff erlebt wird, ist nachvollziehbar. Aus professionstheoretischer Sicht ist zudem auf die hohe Relevanz der Verschränkung von Politik, Fall- und Bildungsarbeit für die Produktion handlungsrelevanten Wissens und damit eine langfristig angelegte Qualitätsentwicklung hinzuweisen: Denn mit diesem Modell kann in der Fallarbeit generiertes praktisches Wissen in den zur Verfügung stehenden Reflexionsgefässen unter Rückbezug auf den recherchierten Wissensstand reflektiert, erweitert und sodann wieder in Fallarbeit, Fachöffentlichkeit und Politik zurückgeleitet werden.

# Leistungsvertrag II – Vollzugslogik statt lösungsorientierte Diskurslogik

## Thema 6

### Finanzielle Abhängigkeit, Misstrauen, Kulturunterschiede und Vollzugslogik verhinderten eine offene Kommunikation.

*„Für mich hat der Kanton einfach alles gleich gewollt, also quasi eine kantonale Aussenstelle, und wir wollen unser Betrieb bleiben, unser selbstverwalteter feministischer Betrieb. (...) Also wir haben uns überlegt, uns selbständig zu machen, aber das ist eine Illusion.“*

*„Einerseits haben wir die Rolle und Funktion als Finanzierer, sage ich jetzt einmal, oder Auftraggeber, oder jetzt mit der neuen Terminologie oder mit dem Fokus auf die Leistung als Leistungseinkäufer und Aufsichtsbehörde. Und im Rahmen der Aufsicht, (...), grundsätzlich sind die Beratungsstellen fachlich unabhängig, aber wir müssen ja doch ein bisschen einen einheitlichen Vollzug sicherstellen, (...). Das ist eine Zusammenarbeit und das hat sich sehr intensiviert mit diesen Leistungsverhandlungen, wo man sich dort auch kennen gelernt hat, gerade auch mit diesem Kulturunterschied. (...) Eben auch rein schon, dass man jetzt (...) Verhandlungsgespräche führt, so muss ich es sagen, der Handlungsspielraum ist nicht sehr gross, aber Gespräche führt, das ist etwas ganz anderes.“*

Mit den Vorgaben zum Umgang mit Organisationskapital und Spenden schiebt der LV über die dem NPM zugrundeliegende Philosophie hinaus, denn es geht nicht primär, wie dort vorgesehen, um den Einkauf von Leistungen verbunden mit einem Wechsel von Input- zu Outputfinanzierung, sondern um einen erhöhten staatlichen Steueranspruch. Dieser ist im Hinblick auf die eingekauften Leistungen im Vollzug des OHG zwar legitim, nicht aber bezogen auf die Einengung anderweitig finanzierter Tätigkeiten und Leistungen privater NPO.

Die Frage, die sich hier stellt, ist: Weshalb unterschrieben die Stellen den Vertrag trotzdem? Damit ist ein weiteres Thema angeschnitten, das heute im Kontext des NPM diskutiert wird: Anders als in der Privatwirtschaft haben hier private Organisationen kaum die Wahl, sich auf einen Vertrag einzulassen bzw. diesen zurück zu weisen, sondern sind in hohem Masse abhängig von der Finanzierung durch den Staat. Damit ist eine gleichberechtigte Verhandlungssituation zwischen Leistungskäuferin und -verkäuferin von Beginn weg erschwert. Es erstaunt daher nicht, dass die drei untersuchten Organisationen aufgrund der über die Jahre gewachsenen finanziellen Abhängigkeit keinen anderen Weg sahen, als den LV trotz aller Einwände zu unterschreiben. Die ersten Verhandlungen wurden denn auch als sehr schwierig erlebt. Misstrauen und polar entgegengesetzte Perspektiven erschwerten die Kommunikation. Ging es der staatlichen Behörde primär darum, mittels LV bisherige Steuerungsprobleme zu lösen bzw. Transparenz und Einheitlichkeit bzgl. der staatlich finanzierten Arbeitsbedingungen und

Leistungen zu schaffen, rückte für die Beratungsstellen der Kampf um den eigenen Betrieb in den Vordergrund. Diese Dynamik verschärfte sich dadurch, dass der Verhandlungsspielraum von der vollziehenden Behörde sehr gering gehalten wurde, also nicht wirklich ein diskursiver Zugang im Sinne einer gemeinsamen Suche nach einer für beide Seiten tragbaren, sachlich adäquaten und der individuellen Situation der Organisationen angemessenen Lösung gewählt wurde. Allerdings ist hier anzumerken, dass ein solcher Weg aufgrund der grossen Kulturunterschiede und des herrschenden Misstrauens zwischen den Frauenprojekten und den staatlichen Behörden für die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) auch schwierig einzulösen war.

Vor diesem Hintergrund wählte die KOH die alte Vollzugslogik, d. h. sie trat den NPO's als zuständige Behörde gegenüber, die im Gesetzesvollzug als hierarchisch übergeordnete Stelle mehr oder weniger direktiv auftritt. Weil damit aber Misstrauen eher gefestigt denn aufgelöst wird, entsteht für eine Verwaltung, die einen qualitativ hochstehenden einheitlichen Gesetzesvollzug durch private Organisationen gewährleisten will, also den Output nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ steuern will, ein Problem: denn dazu müsste sie einen diskursiven Zugang wählen, d. h. mit den über fachliches Know-how verfügenden privaten Organisationen in einen offenen Austausch treten können, so wie es die Philosophie des NPM auch vorsieht.

(vgl. auch Nagel, Kessler & Sommerfeld 2007; Ruffin 2007)



# Häusliche Gewalt wird Thema - Optimierung der interinstitutionellen Kooperation und polizeilich-rechtlichen Intervention

## Thema 8

In den 1990er Jahren rückt das Thema häusliche Gewalt in den Blick: Die *bif* entsteht. Mit den Interventionsprojekten und formellen Kooperationsgefässen wird der Boden für eine Optimierung der interinstitutionellen Kooperation, für rechtliche Reformen und für die polizeilich-rechtliche Intervention gelegt.

„Also zu dieser Zeit (...) war sexuelle Gewalt das Thema und das Thema, zu dem man Öffentlichkeitsarbeit gemacht hat, (...) häusliche Gewalt ist immer so ein bisschen das Stiefkind gewesen, ist es mir vorgekommen. Und jetzt in den letzten Jahren denke ich wirklich auch (...) mit dem ganzen GSG und was sich da bewegt hat und auch mit der Offzialisierung (...), wo es wirklich so auch einen prägnanten Stellenwert bekommen hat, so das Thema häusliche Gewalt.“

„Also es [Polizei] sind ja die Ersten, die ausrücken, also die vor Ort sind, welche die (...) ersten Sofortmassnahmen und auch die ersten wichtigen Entscheide treffen. (...) Das ist schon der absolut zentrale Player jetzt, zusammen mit den Beratungsstellen.“

Parallel zu den im Kontext des OHG und NFO erfolgten Entwicklungen zeigen die Ergebnisse als weitere wichtige Entwicklungslinie im Umfeld der Beratungsstelle die Karriere des Themas häusliche Gewalt (vgl. Abb. 3). V. a. die Zürcher Kampagne „Männergewalt macht keine Männer“ und die dort lancierte Forderung nach umfassenderen Interventionsstrategien zur Bekämpfung häuslicher Gewalt haben ab Mitte der 1990er Jahre auf verschiedenen Ebenen Entwicklungen angestossen: *Erstens* wurde, wie oben bereits dargelegt, als Antwort auf eine Bedarfsanalyse die *bif* als spezialisierte Kriseninterventions- und Beratungsstelle für von häuslicher Gewalt betroffene Klientinnen geschaffen. *Zweitens* entstanden in Winterthur die heutige „AG Häusliche Gewalt“ und in Zürich das Zürcher Interventionsprojekt gegen Männergewalt (ZIP), das später auf kantonaler Ebene von der Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (IST) abgelöst wurde. Damit wurden

formelle Diskussionsräume für interinstitutionelle Kooperationen geschaffen. Flogen an den „Runden Tischen“ in einer ersten Phase die Fetzen, wurde heftig um konträre Positionen gekämpft, ermöglichte der hartnäckige Austausch über differente Aufträge, Perspektiven, Wissenshintergründe, Rahmenbedingungen schliesslich eine Optimierung der Kooperation. Auf diesem Boden wurden *drittens* v. a. mit der Offzialisierung häuslicher Gewalt und dem GSG rechtliche Reformen initiiert und umgesetzt.

Die Ergebnisse lassen vermuten, dass diese von der Frauenbewegung angestossenen Entwicklungen v. a. zu einer Optimierung der polizeilich-rechtlichen Intervention weniger aber zu nachhaltigen Problemlösungen beigetragen haben. So wird in den Interviews oft die Polizei als der „absolut zentrale Player“ eingeführt. Dies wird damit begründet, dass a) die Polizei als erste Stelle vor Ort über Massnahmen

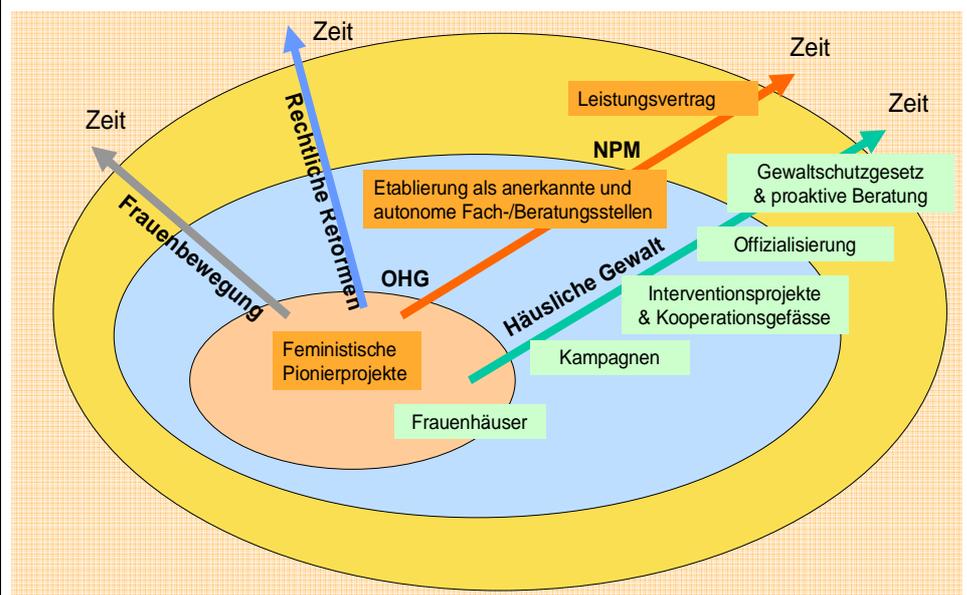


Abb. 3: Häusliche Gewalt als weitere relevante Entwicklungslinie

# Häusliche Gewalt wird Thema - Optimierung der interinstitutionellen Kooperation und polizeilich-rechtlichen Intervention

## Thema 8

Es stellt sich die Frage, in wie fern diese Reformen nicht primär einer Verhinderung gravierender Folgen im Namen der Sicherheit und weniger einem nachhaltigen Opferschutz dienen.

*„Die mit häuslicher Gewalt befassten Behörden, das sind v. a. einmal die Polizei gewesen, die auf Grund des GSG eine absolut neue Aufgabe bekommen haben, (...) eine Aufgabe, die mit sehr viel Einfluss und Macht verbunden ist, nämlich vor Ort eigentlich zu entscheiden, ordnen wir jetzt da eine Schutzmassnahme an. (...) Weil die Erfahrungen haben gezeigt, dass genau diese Zeiten, die man jeweils gebraucht hat, um diese Sachen abzuklären, (...) für die Frauen oft den Tod bedeutet haben, oder einfach schlimme Folgen gehabt haben. Also hat man gefunden, wenn man sozusagen die ganz akut gefährdeten Betroffenen schützen will, also wenn Schutz und Sicherheit etwas ist, das man sofort machen muss, dann muss man auch sofort handeln können.“*

*„Das ist schon einmal wirklich ein grosses (...) Zeichen gewesen, jetzt bei der Bezirksanwaltschaft, dass man eben diese Gruppe gegründet hat, dass man mal allen gesagt hat: ‚schaut, das ist jetzt ein spezielles Thema, das ist eine Problematik, die wir angehen müssen, die man nicht einfach wie jeden 08-15 Fall behandeln kann, sondern (...) bei der es halt gravierende Konsequenzen hat, (...), wenn man es nicht mit der nötigen Energie und Hartnäckigkeit auch durchzieht.“*

zu entscheiden hat, b) nur durch eine schnelle Deeskalation mittels polizeilicher Schutzmassnahmen gravierende Folgen zu verhindern sind. Um die Polizei für die neue Aufgabe im Rahmen des GSG zu rüsten, wurden daher neben Schulungen, Indikatoren für eine standardisierte Einschätzung der Gewaltsituation eingeführt. Damit rückt „Sicherheit“ als Argument für staatliche Intervention in den Blickpunkt. Eine ähnliche Argumentationslinie findet sich mit Blick auf die Staatsanwaltschaft. So wurde dort angesichts eines medienwirksamen Tötungsdelikts infolge inkompetenter Fallbearbeitung die „AG Bertschi“ initiiert. Man gründete eine spezialisierte Arbeitsgruppe (die heutige Abt. IV), welche die besonders schweren Fälle, also diejenigen, bei denen gravierende Folgen zu erwarten sind, bearbeiten sollte. Damit wurde eine Differenzierung zwischen „normalen“ von allen Staatsanwält/innen zu bearbeitenden Straffällen und sog. „qualifizierten Fällen“ eingeführt, die von Spezialist/innen zu bearbeiten sind. Dies wäre dann ein Erfolg, wenn damit nicht die Problematik verbunden wäre, dass die vielen „normalen Straffälle“ weiterhin von allen Staatsanwält/innen übernommen werden, denn da hängt die Qualität der Fallbearbeitung stark von der zuständigen Person, deren Interessen und verfügbarer Zeit ab. Erzielt wird mit der Spezialisierung also v. a. die Verhinderung gravierender medienwirksamer Folgen, weniger eine sachlich adäquate Fallbearbeitung in allen Fällen.

Mit diesen Ausführungen soll nicht in Abrede gestellt werden, dass Verbesserungen erzielt wurden, v. a. insofern als heute bei häuslicher Gewalt nicht mehr einfach zuge-

schauf und die Notwendigkeit interinstitutionell koordinierter Intervention erkannt wird. Der Schutz der Opfer wurde erhöht, Täter werden vermehrt zur Rechenschaft gezogen. Zudem können Initiativen zur Verbesserung der Situation von Migrantinnen sowie eine Ausdifferenzierung neuer Angebote für Täter und Kinder beobachtet werden. Insofern steht mit der IST und der AG häusliche Gewalt eine Plattform zur Verfügung, um weitere Entwicklungen in Gang zu setzen. Gleichwohl stellt sich die Frage, in wie fern es mit den neuen Interventionsformen zu einer problematischen Verschiebung des Blickwinkels weg von Gewalt an Frauen in ihren unterschiedlichen Ausprägungen und Formen, so auch sexueller Gewalt, hin zu häuslicher Gewalt und zur Verhinderung gravierender Folgen im Namen der Sicherheit gekommen ist, nachhaltige Problemlösungen auf individueller wie gesellschaftlicher Ebene, Prävention und ein effektiver Opferschutz für alle gewaltbetroffenen Frauen also in den Hintergrund getreten sind.

Die Geschichte der *bif*, die aufgrund begrenzter finanzieller Mittel von Anfang an eine Minimalvariante fahren musste, könnte in diese Richtung deuten. So betont Mösch (vgl. 2007, S. 122), dass die Soziale Arbeit und Opferunterstützung in der Schweiz im Zusammenhang mit den polizeilich-rechtlichen Interventionen nur begrenzt erweitert wurden. Dies obwohl Studien in den Nachbarländern zeigen, dass eine professionelle Opferberatung grundlegende Erfolgsvoraussetzung dieses Konzeptes ist (vgl. ebd. S. 30).

# Gewaltschutzgesetz I – Verschiebung in Richtung rechtliche Krisenintervention

## Thema 9

Das GSG wurde grundsätzlich aufgrund des Zwecks begrüsst: mehr Zielgruppen, verbesserter Opferschutz, Sanktionierung der Täter, Optimierung der Kooperation.

Die Verschiebung der Beratung in Richtung rechtliche Krisenintervention aufgrund gesetzlicher Fristen und Kapazitätsprobleme steht im Widerspruch zu professionellen Kriterien der Fallarbeit.

*„Wir sind eine Krisenintervention, und meiner Meinung nach machen wir Fließbandkrisenintervention.“*

*„Und auch so wie nur noch das Gefühl, ich bin am tun, ich mache Feuerwehrrarbeit, oder ich mache diese Verlängerung und schaue mal Krisenbewältigung, und nächste, nächste, nächste, aber eigentlich nicht mehr schauen kann, (...) was ist das für ein Prozess, den diese Klientin schlussendlich bräuchte. Dort habe ich einfach wirklich zu wenig Kapazität, also für mich so das Gefühl gehabt, (...), ich komm so in ein (...) Verbeamten rein, oder so. Zack, zack, zack und wieder draussen.“*

Das GSG als vorläufiger Endpunkt der Entwicklungen rund um das Thema der häuslichen Gewalt wird in den Interviews aufgrund seines Zwecks begrüsst: Der Opferschutz wird erhöht, Täter werden zur Rechenschaft gezogen, neue Zielgruppen werden erreicht, was natürlich auch neue Anforderungen mit sich bringt (z. B. Beratung von Migrantinnen). Mit der von der IST initiierten Umsetzungssitzung GSG werden zudem Schnittstellenprobleme mit Polizei und Justiz anhand konkreter Fälle bearbeitbar. Die Leiter der neuen kantonalen und städtischen polizeilichen Fachstellen für häusliche Gewalt können bei Umsetzungsproblemen gezielt intervenieren und stehen bei Fragen zur Verfügung. Die zu beobachtende Ausdifferenzierung der Angebotsstruktur für Kinder und Täter wird grundsätzlich positiv eingeschätzt.

Für die Beratungsstellen, v. a. für die *bif* und das NTW, ist mit dem GSG ein neuer gesetzlicher Auftrag entstanden, der die Beratungspraxis verändert hat. Der Paradigmenwechsel hin zur proaktiven Beratung wird in den Interviews höchstens kurz erwähnt, nirgendwo ausgeführt oder gar kritisch reflektiert. Er scheint ebenso verinnerlicht wie die Inhalte der von der IST durchgeführten rechtlichen Weiterbildungen und die standardisierten Vorlagen und Abläufe die in den Organisationen für eine effiziente, routinierte und fristgerechte Abwicklung dieser Fälle erarbeitet wurden. Dies alles läuft reibungslos. Unbehagen wird in den Organisationen allerdings dahingehend geäußert, dass es bei diesen Fällen zu einer Verschiebung der Beratung in Richtung rechtliche Krisenintervention kommt. Dies wird damit begründet, dass in den Erst-

gesprächen aufgrund der kurzen Frist die Verlängerungsgesuche der Schutzmassnahmen und rechtliche Aspekte im Vordergrund stehen müssen. Damit bleibt kaum Raum, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, auf Anliegen und Befindlichkeit der Klientin einzugehen, geschweige denn ein über diese Erstberatung hinausgehendes Arbeitsbündnis herzustellen oder als Grundlage dafür die Situation der Klientin sorgfältig zu erfassen. Dies stellt die Beraterinnen vor die anspruchsvolle Aufgabe, in einem dauernden Balanceakt einen professionellen Umgang im Spannungsfeld zwischen rechtlichen Zwängen und eigenen professionellen Grundsätzen zu suchen. Obwohl in den untersuchten Organisationen ein bewusster Umgang mit dieser Problematik zu beobachten ist, wird in den Interviews betont, dass die Arbeit am Fall insgesamt v. a. auf rechtliche Aspekte und die aktuelle Krise fokussiert ist. Die Beratungen sind i. d. R. eher kurz, was u. a. mit der fehlenden Motivation dieser Klientinnengruppe begründet wird. Dies mag zutreffen. Unsere Vermutungen aufgrund der Daten gehen allerdings darüber hinaus: So stellt sich *erstens* die Frage, in wie fern den Klientinnen zuzumuten ist, von den Beratungsstellen mehr als Rechtsberatung und akute Krisenbearbeitung zu erwarten, stehen doch diese Aspekte im Erstgespräch im Mittelpunkt. *Zweitens* ist eigentlich klar, dass wenn mit denselben bzw. etwas mehr Ressourcen viel mehr Fälle zu bearbeiten sind, für die einzelnen Fälle weniger Zeit übrig bleibt, es also zu „Feuerwehrrarbeit“ und einer Art „Verbeamtung“ dieser Fälle kommen muss.

# Gewaltschutzgesetz II – Qualitätseinbussen in der Krisenintervention und Beratung von Selbstmelderinnen

## Thema 10

Aufgrund von Kapazitätsproblemen hängen Entscheide zur Fallarbeit nicht mehr nur vom Bedarf im Einzelfall, sondern von der Verfügbarkeit von Ressourcen nach Bearbeitung der GSG-Fälle ab.

Erreichbarkeit in der Krisenintervention ebenso wie nachhaltige Beratungen sind in der *bif* kaum mehr möglich.

*„Irgendeine Klientin ist bei der bif gewesen, bevor sie ins Frauenhaus gekommen ist, und die hat wirklich gesagt, sie habe immer einfach nur den Telefonbeantworter erreicht, und auf den Telefonbeantworter könne sie nicht sprechen, sie verstehe ihn noch zu wenig gut, sie kann nicht zurückfragen. Und sie ist frustriert.“*

*„(...) dass wir unter Zeitdruck arbeiten, dass wir freie Termine brauchen, und eigentlich, wir sagen (...) der Frau nicht einfach ‚wir haben keine Termine und wir können Sie nicht mehr treffen‘. Aber mit der ersten Versorgung geht die Beratung wie zu Ende, obwohl man die Frau viel länger beraten [könnte], wir haben viele Frauen, die wieder kommen, in einer Krise, aber d. h. man könnte auch weiter beraten und vielleicht die nächste Krise vermeiden.“*

Doch nicht nur im Hinblick auf die Bearbeitung der GSG-Fälle sind aus professioneller Sicht Problemfelder entstanden. Auch in der Beratung der bisherigen Zielgruppen, v. a. der Selbstmelderinnen, lassen sich in der *bif* und im NTW Qualitätseinbussen feststellen:

In der *bif* wurde zur Bearbeitung der GSG-Fälle ein GSG-Dienst eingerichtet. Der Telefondienst ist vier Stunden täglich und samstags zwei Stunden geöffnet, die Linie dennoch oft besetzt. Die anderen vier Stunden, während denen der Telefonbeantworter (TB) läuft, werden von der zuständigen Person für Klientinnenadministration, Rückrufe auf TB-Nachrichten und dringende Beratungen benutzt. Die Analyse hat gezeigt, dass damit nicht nur die für Krisenintervention unabdingbare Erreichbarkeit und Niederschwelligkeit zu wenig garantiert werden kann, sondern auch der primär über das Telefon laufende Zugang für Selbstmelderinnen stark eingeschränkt ist. Da darüber hinaus den Beraterinnen neben Leitungsarbeit, GSG- und Telefondienst nur begrenzt zeitliche Ressourcen für weiterführende Beratungen zur Verfügung stehen, bleibt neben Triage für längerfristige Beratungen sowohl bei GSG-Fällen als auch bei Selbstmelderinnen nur begrenzt Raum. Damit lässt sich für die *bif* eine paradoxe Entwicklung feststellen: Als einzige ausschliesslich auf häusliche Gewalt spezialisierte ambulante Einrichtung im Kanton kann sie aktuell weder eine qualitativ hochwertige Krisenintervention noch eine nachhaltige Beratung sicher stellen. Damit stellt sich für ihr Zuständigkeitsgebiet das Problem, wie nach einer auf Schutz und eine erste Stabilisierung ausgerichteten Krisenintervention Nach-

haltigkeit gewährleistet werden kann, wenn die Organisation intern keine Beratungskontinuität gewährleisten kann und extern kein weiterführendes spezialisiertes Hilfsangebot zur Verfügung steht. Es bleibt also nur die wohl wenig befriedigende schnelle Triage an Anwält/innen, Therapeutinnen, Sozialamt, etc.

Die Entwicklungen im NTW sind weniger dramatisch. Gleichwohl gibt es auch in den Interviews des NTW Hinweise, die - zumindest für das erste Jahr GSG - auf eine Verdrängung der Selbstmelderinnen in Phasen hoher Fallbelastung durch GSG-Fälle hindeuten. Dies wird v. a. damit begründet, dass für die GSG-Fälle aufgrund der Frist Zeitfenster im Terminkalender frei gehalten werden müssen. Dies hat Folgen: Selbstmelderinnen werden auf späteren Termine vertröstet, die Beratungsabstände werden vergrössert, Beratungen im Einwochenrhythmus sind kaum mehr möglich, bei Krisen werden Termine trotz Überbelastung der Beraterinnen reingedrückt, Beratungsprozesse werden früher abgeschlossen bzw. nicht bewusst weitergeführt, anstelle eines neuen Termins wird die Klientin aufgefordert, sich bei Bedarf selber zu melden (eine hohe Schwelle).

Insgesamt lässt sich ein Kapazitätsproblem feststellen, das zur Folge hat, dass Entscheide bzgl. Länge, Taktung und Intensität des Hilfsprozesses nicht mehr primär von professionellen Kriterien des Bedarfs im Einzelfall, sondern zunehmend von der Verfügbarkeit zeitlicher Ressourcen abhängen. Sowohl die Qualität der Krisenintervention als auch der Beratung sind damit in Frage gestellt.



# Lernprozesse und Qualitätseinbussen im Zusammenspiel von Umfeld und Organisation im Überblick

## Thema 12

Im Zusammenspiel von Umfeld und Organisation sind zum einen Erfolge im Kampf gegen Gewalt an Frauen und organisationale Lernprozesse, zum anderen im Spannungsfeld von NFO und GSG eine Einengung des Stellenprofils und Professionalitätseinbussen zu beobachten.

Fassen wir an dieser Stelle die Resultate der im Zusammenspiel sich wandelnder Umfeldbedingungen und organisationaler Entwicklungsprozesse zusammen:

*Erstens* waren die Frauenprojekte erfolgreich: So gelang es ihnen im Kanton Zürich nicht nur die Enttabuisierung des Themas Gewalt gegen Frauen, die Kooperation, Intervention sowie rechtliche und institutionelle Reformen voranzutreiben, sondern die drei Beratungsstellen als staatlich finanzierte und in Politik bzw. Öffentlichkeit als professionelle und offizielle Hilfsangebote für betroffene Frauen zu etablieren.

*Zweitens* haben die Nottelphone in der Phase hoher Autonomie trotz staatlicher Unterstützung in einer Verbindung von „Bewahren“ leitender Werte/Strukturen und „Erneuern“ Profilbildungs- und Lernprozesse durchlaufen, welche heute sowohl eine hohe Identifikation mit der Stelle als auch eine hohe Effizienz und Kompetenz in Leitung und Kernarbeit ermöglichen.

*Drittens* gewannen Produktivität und Effizienz mit NFO und GSG an Bedeutung. Es lässt sich in diesem Zusammenhang in allen Stellen eine erneute Zuwendung und Konzentration auf eine effiziente Gestaltung von Administrations- und Managementprozessen beobachten. Stichworte dazu: Leistungserfassung, elektronische Klientinnenadministration und Statistik, Standardisierung von Abläufen und Vorlagen. Zudem entstanden in dieser Zeit diverse konzeptionelle Grundlagen, die wohl teils v. a. aufgrund der Erfordernisse an Strukturqualität im LV erstellt wurden. Zudem sind Ansätze zu einer elektronisch gestützten Situati-

onsanalyse und Hilfeplanung zu erkennen.

*Viertens* lässt sich parallel zu diesen Erfolgen mit dem LV eine stetige Einengung des ursprünglich breiten Organisationsprofils auf die staatlichen Aufträge der Opferhilfe und proaktive Beratung feststellen: Fachentwicklung, Bildungsarbeit und präventive Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit sind nur noch begrenzt möglich. Dies gefährdet v. a. für das NTZ die Positionierung als anerkannte Fachstelle.

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Stellen *fünftens* als eigentlich zuständige und spezialisierte Fachstellen mit entsprechendem Know-how die Entwicklung sinnvoller Strukturen und Konzepte für die proaktive Beratung nicht leisten konnten. Dies ist angesichts der geschilderten Professionalitätseinbussen problematisch. So können in der proaktiven Beratung aufgrund der kurzen gesetzlichen Fristen und Kapazitätsengpässe professionelle Standards nicht eingehalten werden. Damit verbindet sich die Gefahr einer Reduktion dieser Beratung auf rechtliche Krisenintervention, was Fragen der Nachhaltigkeit und professioneller Qualität aufwirft. Darüber hinaus konnten v. a. für die *bif* starke Qualitätseinbussen in der Krisenintervention und Beratung von Selbstmelderinnen festgestellt werden.

Doch wie sind diese Probleme entstanden? Im Folgenden geht es darum, der damit in den Blickpunkt gerückten Frage nach den problemverursachenden Hintergründen zu vertiefen.

# Problemfeld 1: Überlagerung der psychosozialen Arbeit durch die juristische Rationalität

## Thema 13

Heute sind die Frauenprojekte gefordert, ihre Professionalität gegen die Dominanz der rechtlichen Rationalität zu behaupten, die sich als Folge ihres politischen Kampfes etabliert hat.

*„Das eine ist sicher das Coaching der Klientin, die Klientin wirklich darüber aufzuklären, was auf sie zukommt, diesen Dschungel von Juristerei auf Deutsch zu übersetzen, (...) also so wirklich eine Übersetzungsfunktion, und sie dann zu befähigen, dass wenn sie jetzt eine Strafanzeige machen will oder eine Anhörung auf sie zukommt, dass sie diese auch best möglichst durchstehen kann, (...), plus den Puffer (...) zwischen [Klientin und] Staatsanwaltschaft (...) oder auch KOH, die lernen es zwar jetzt, die formulieren langsam ihre Briefe so, dass auch die Klientin diese versteht (...), wenn sie so einen Bescheid oder einen Brief oder ein Urteil liest, (...), und dort sind wir dann nachher wieder ein Auffangnetz.“*

*„Ich finde die rechtliche Beratung hat wirklich einen riesigen Schnitz jetzt, also v. a. grad bei der Erstberatung, also es geht ganz viel um juristische Geschichten, (...), dann geht es um Fristen, (...) du kannst den Frauen, (...) manchmal gar nicht Zeit lassen, dass sie einfach mal für sich da wie ankommen und sich überlegen können, was möchte ich überhaupt erzählen.“*

Der politische Kampf der Frauenprojekte war insofern erfolgreich, als eine verbesserte Rechtslage, interinstitutionelle Kooperation und ein erhöhter Schutz gewaltbetroffener Frauen durchgesetzt werden konnten. Zugleich führte die Anerkennung des Problems „Gewalt gegen Frauen“ in Öffentlichkeit, Politik und Justiz dazu, dass die Sicht von Justiz und Verwaltung stetig an Einfluss auf die Organisationen und die in ihnen geleistete psychosoziale Arbeit mit gewaltbetroffenen Frauen gewann. Denn Gesetze bedingen, dass sie vollzogen und Klientinnen in der Wahrnehmung ihrer Rechte hinreichend unterstützt werden. Mit der Anerkennung der Frauenprojekte als kantonale Opferberatungsstellen kann somit eine Entwicklung beobachtet werden, die sich dadurch kennzeichnet, dass rechtliche Aspekte in der zuvor primär auf parteiliche Unterstützung betroffener Frauen im Hinblick auf den Ausbruch aus Gewaltdynamiken, die Verarbeitung von Gewaltereignissen, die Wiederherstellung ihrer Integrität und in diesem Sinne Problemlösung an Bedeutung gewonnen haben. Die Beratungsstellen ermächtigen die Klientinnen mittels Information, Begleitung, Unterstützung bei Gesuchen und Vermittlung kompetenter Anwältinnen, die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Eine wichtige Funktion in diesem Zusammenhang ist die Übernahme einer „Puffer- bzw. Übersetzungsfunktion“, damit die wenig opferfreundliche und primär auf Rechtsgleichheit und Beweisführung ausgerichtete juristische Rationalität für die Opfer nicht zu einer destabilisierenden Belastung wird. Die Relevanz juristischer Aspekte in der Beratung spiegelt sich auch in einer fortlaufenden Aneignung relevanten

rechtlichen Wissens durch die Organisationen.

Im Vollzug der im GSG festgelegten proaktiven Beratung lässt sich nun eine problematische Verlagerung der psychosozialen Opferberatung in Rechtsberatung feststellen. Rechtlich festgelegte Fristen ebenso wie die Hilfe bei der Wahrnehmung eigener Rechte gewinnen an Bedeutung. Dies erstaunt nicht, weil aus Sicht des Rechtssystems eine vollständig andere Rationalität greift, in welcher der Schutz des Opfers und v. a. die Verhinderung gravierender Folgen im Vordergrund steht, verbunden mit der Sicherstellung, dass die betroffenen Personen über ihre rechtliche Position informiert sind. Es geht da nicht um nachhaltige und voraussetzungsvolle psychosoziale Problemlösungen. Auch wenn es den Nottelefonen aufgrund der über die Jahre etablierten Praxis und Kompetenz ein Stück weit gelingt, der Dominanz der juristischen Rationalität entgegen zu wirken, sind auch sie gefordert, ihre Professionalität gegen die juristische Rationalität zu behaupten, die sich als Folge ihres politischen Kampfes etabliert hat. Diese Problematik verschärft sich zusätzlich dadurch, dass es sich bei den GSG-Fällen i. d. R. um kurze Beratungen handelt.

Damit verdichtet sich die oben aufgeworfene These, dass mit den neuen Interventionsstrategien v. a. die polizeilich-rechtliche Intervention, weniger aber langfristig nachhaltige Problemlösungen vorangetrieben werden.

# Problemfeld 2: Einengung des Stellenprofils durch erhöhten staatlichen Steuerungsanspruch

## Thema 14

Die Arbeit mit gewaltbetroffenen Frauen durch die Frauenprojekte wurde im Zuge der Umsetzung des OHG und des GSG der dominanten Rationalität und Vollzugslogik der KOH untergeordnet.

Die KOH kodierte die Beratungsstellen im Zeichen der Einführung des NFO als Beratungsstellen mit einem auf Opferhilfe begrenzten Stellenprofil. Damit stellt sich folgende Frage: In wie weit ist der Staat berechtigt, den Spielraum privater NPO, deren Know-how er im Gesetzesvollzug nutzt, einzuengen, wenn diese NPO in der Lage sind, weitere Tätigkeiten selber zu finanzieren?

Wird der Blick auf die für den Gesetzesvollzug zuständigen Behörden gerichtet, zeigt sich der mit den eigenen Erfolgen einhergehende Einfluss der Rationalität von Justiz und Verwaltung noch auf anderer Ebene: Im Zuge der Umsetzung des OHG 1993 wurde das von den Frauenprojekten entwickelte Konzept der Gewaltarbeit mit Frauen in die Opferhilfe eingegliedert. Der KOH ermöglichte dies, auf bestehende Strukturen und vorhandenes Know-how zurück zu greifen. Umgekehrt erlaubte die staatliche Finanzierung und Legitimation den Frauenprojekten, sich als zuständige und professionelle Beratungs- und Fachstellen gemäss eigenem Selbstverständnis zu etablieren. Insgesamt kennzeichnet sich diese erste Phase des Gesetzesvollzugs a) durch eine geringe staatliche Steuerung, b) durch eine gewisse Diffusität im Hinblick auf die Abgrenzung staatlich finanzierter Leistungen im Rahmen des OHG von weiteren Tätigkeitsfeldern der privaten NGO. Mit der Verfügung über die Hälfte der Spenden war der dazu notwendige Spielraum gesichert. Diese Diffusität wurde für die Frauenprojekte mit dem erhöhten staatlichen Steuerungsanspruch durch die Umsetzung des NFO zum Problem. So kodierte die KOH im Zuge der Verhandlungen des LV die Frauenprojekte als Beratungsstellen mit einem ausschliesslich auf Opferhilfe eingegrenzten Stellenprofil. Damit wurde der Kampf um das eigene Stellenprofil der in diesen Verhandlungen aufgrund der finanziellen Abhängigkeit letztlich unterlegenen Frauenprojekte, auch hier zu einem Kampf gegen die der Opferhilfe zugrunde liegenden juristischen Rationalität: Opferhilfe bedingt Opferqualität, d. h. ein Delikt, es geht um Wiederherstellung der Integrität der

Opfer im Namen der Gerechtigkeit. Prävention, politische Arbeit und damit Nachhaltigkeit in einem umfassenden Sinne sind hier nicht vorgesehen. Zwei Fragen stellen sich aus unserer Sicht vor diesem Hintergrund:

Wie weit darf *erstens* der Steuerungsanspruch des Staates gehen? Dass er für die Leistungen, die er einkauft, eine hohe Qualität und eine gewisse Effizienz einfordert, ist legitim. In wie weit er darüber hinaus berechtigt ist, den Handlungsspielraum der privaten NGO einzuengen, wenn diese in der Lage sind, weitere Tätigkeiten selbst zu finanzieren, ist eine andere Frage.

In wie fern ist *zweitens* der Staat berechtigt, auf den Wissensaufbau privater NGO's zurückzugreifen, ohne im Rahmen des LV einen angemessenen Beitrag für die langfristig für eine hohe Qualität der eingekauften Leistungen dringend notwendige Fortführung der Wissensentwicklung zu leisten?

Auch die Umsetzung der proaktiven Beratung erfolgte in ähnlicher Art, nämlich durch eine finanzlogische Unterordnung unter die KOH und die dort geltenden Regeln, d.h.: Rückgriff auf vorhandene Strukturen und Know-how durch Ausbau bestehender Stellen, Standards zur Einhaltung gesetzlicher Vorgaben und Unterordnung unter den bestehenden LV. In wie fern dies für die proaktive Beratung aus fachlicher Sicht ein sinnvolles Konzept darstellt, wurde nicht vertieft reflektiert.

# Problemfeld 3: Problematischer Steuermechanismus im Leistungsvertrag

## Thema 15

Es ist nur etablierten Organisationen unter idealsten Bedingungen und unter Verzicht bei der individuellen und institutionellen Entwicklung möglich, den für eine Stellenprozenthöhung nötigen Bedarfsausweis zu erbringen.

*„Das [GSG] hat alles umgekehrt. Also es hat auf einmal viel mehr Klientinnen gehabt und es hat auf einmal zu viel Arbeit gehabt, (...), dass sie wirklich einfach am Anschlag gewesen sind, einfach wirklich nur noch beraten und sonst eben nichts mehr von Öffentlichkeitsarbeit und ein paar Weiterbildungen (...). Und der Kanton gibt uns ja vor, wie viele Stellenprozente wir haben dürfen, also wir können nicht einfach aufstocken, es hat im April begonnen und wir haben nicht im Sommer dann drei Stellen haben oder aufstocken können oder so. Wir sind nicht frei, sondern das muss man zuerst verhandeln, Zahlen sammeln.“*

*„Ich meine, man könnte es nicht, also die obere Grenze, die kann ich vergessen. Da weiss ich nicht, wie das jemand erreichen soll, (...) die kann man wirklich nur erreichen, wenn man so arbeitet wie früher (...), man arbeitet einfach, man organisiert weder eine Stelle noch schaut man überhaupt die Qualität an. (Interview mit Vertreter/in einer anderen Opferhilfeberatungsstelle)*

Der LV sieht eine minimale Produktivität von 1100h pro bewilligter 100%-Stelle vor, soll der Staatsbeitrag im Folgejahr nicht gekürzt werden. Die anfänglichen Ängste der Stellen, diesen Sollwert nicht zu erreichen, haben sich als unbegründet erwiesen, dies wohl v. a. aufgrund der Fallzunahmen infolge GSG. Mit dem Mengenwachstum sind diese Ängste verfliegen und die Frage war plötzlich, wie diese Mengen bewältigt werden können. Der Sollwert von 1100h ist somit grundsätzlich für eine etablierte, eingespielte und stabile Organisation erreichbar. Müssen jedoch Leistungen für Klientinnen mit besonderen Anforderungen (z. B. Termindruck GSG) erbracht werden oder stehen Personalfluktuationen, Einarbeitungszeiten, Organisationsveränderungen an, kann diese Schwelle ein Problem darstellen. Dies geht auch aus der Analyse der Zahlen hervor (vgl. Tabelle 1, nächste Seite): So zeigt sich, dass auf der „reproduktiven“ Seite nach Abzug fest verplanter Stunden (d. h. Ferien, Feiertage, Pausen, Weiterbildung, Sabbatical) pro 60 Prozentstelle insgesamt nur 321 bis 376 frei verfügbare Stunden pro Jahr für „reproduktive“ Aufgaben übrig bleiben. Dass damit neben regelmässig zu leistenden Aufgaben wie Leitung, Fundraising, Administration, Jahresbericht, PR, EDV, Internetauftritt, Personalführung, Qualitätsmanagement (v. a. Super-/Intervision) nur begrenzt Zeit für politische Arbeit, Organisationsentwicklung, Wissensaufbau und Nachwuchsförderung bleibt, ist klar. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass der Sollwert von 1100h unter der Annahme optimaler Bedingungen berechnet wurde, d. h. in einer Phase ohne grossen Entwicklungsbedarf und auf der Basis erfahrener Mitarbeiterinnen (z. B. in

den Notteltelefonen). Dafür spricht, dass die von Brack (vgl. 1994, S. 22) vorgeschlagene Reduktion des Sollwerts z. B. für Berufsanfänger/innen und die Einarbeitungszeit erfahrener Sozialarbeiterinnen nicht übernommen wurden.

Es erstaunt daher nicht, dass es nur etablierten Organisationen möglich ist, während zwei Jahren die „reproduktiven“ Zeiten auf ein Minimum zu reduzieren, um den für eine Ressourcenerweiterung notwendigen Bedarfsnachweis zu erbringen. Die dazu notwendige Sollzeit von über 1400h kann nur bei einer stabilen Situation, unter hoher Belastung und Verzicht auf individuelle und institutionelle Entwicklung erreicht werden. Die fehlenden Konzeptarbeiten und Qualitätseinbussen mit Einführung der proaktiven Beratung sind daher auch in Zusammenhang mit Kapazitätsproblemen in Folge dieses Steuermechanismus zu sehen. Hier scheint eine sinnvollere Bedarfserhebungsmethode nötig, die nicht auf Kosten der Mitarbeitenden oder nur bei idealsten Rahmenbedingungen realisierbar ist.

Zu vermuten ist auf der Grundlage dieser Resultate, dass dieser Steuermechanismus gewählt wurde, um angesichts finanzpolitischer kantonalen Steuerungsvorgaben auch weiterhin eine Kostenkontrolle gewährleisten bzw. einem unkontrollierten Stellenwachstum und damit einer Kostenexplosion entgegenwirken zu können. Es dürfte denn auch symptomatisch sein, dass die Stellenausweitungen bei der *bif* nicht über den im LV definierten Prozess der Stundennachweis vollzogen wurde. Die *bif* wäre für einen solchen Nachweis auch gar nicht gerüstet gewesen. In diesem Zusammenhang ist auf der Basis der Ana-

# Problemfeld 3: Problematischer Steuermechanismus im Leistungsvertrag

## Thema 15

Zu vermuten ist, dass dieser Steuermechanismus gewählt wurde, um angesichts finanzpolitischer Steuerungsvorgaben nach wie vor eine Kostenkontrolle gewährleisten zu können.

„Und dann dass das bif wirklich am Anschlag gewesen ist mit all diesen GSG-Fällen, die sie mit z. T. noch nicht eingearbeiteten Mitarbeiterinnen hätten bearbeiten sollen, mit diesen kurzen Fristen, dass dann offenbar eben manchmal so Übergänge [vom Frauenhaus in die bif] nicht geklappt haben. Und da ist, glaube ich, das Frauennottelefon ein bisschen verschont gewesen, da in Winterthur, von gerade solch massiven Anstürmen und intern noch so Zusatzaufgaben.

Sie haben schlussendlich auch aufstocken können, ein bisschen später. Und sie haben auch sehr strube Zeiten durchgemacht. Das haben wir auch mitbekommen. Sie haben das erstaunlich gut gemeistert, dass das gegen aussen nicht irgendwie schwierig geworden ist, also mit der Zusammenarbeit.“

lyse abschliessend festzuhalten, dass sich der Teamleitungsansatz in etablierten Organisationen als stimmig und effizient erweisen kann. Für

Organisationen im Entwicklungsprozess, unter grossen Belastungen und hoher Personalfuktuation scheint das Modell weniger geeignet.

| Arbeitsverträge - ein Vergleich mit einem 60%-Pensum  |                        |                 |
|---|------------------------|-----------------|
|   | Modell 1               | Modell 2        |
| Arbeitszeit   | 40 Stundenwoche        | 42 Stundenwoche |
| Ferienanspruch  | 5 Wochen               |                 |
| Weiterbildung   | eine Arbeitswoche      | 3 Arbeitstage   |
| Unbezahlter Urlaub  | ab dem 3. Dienstjahr   |                 |
| Bezahlter Urlaub  | nach 5 Jahren 4 Wochen |                 |
| Feiertage & Pausen laut NFO   | 171 Stunden            |                 |
| Arbeitszeit auf 100%  | 2080                   | 2184            |
| Arbeitszeit auf 60%   | 1248                   | 1310            |
| produktive Stunden nach LV minimal bei 60% (1)  | 660                    | 660             |
| reproduktive Stunden nach LV bei 60%  | 588                    | 650             |
| Weiterbildung auf 60%   | 24                     | 25              |
| Ferien auf 60%  | 120                    | 126             |
| Sabatical nach 5 Jahren / Anteil pro Jahr auf 60%   | 20                     | 20              |
| Feiertage & Pausen auf 60%  | 103                    | 103             |
| Fest verplante reproduktive Stunden auf 60%   | 267                    | 274             |
| Freiverfügbare reproduktive Stunden auf 60%   | 321                    | 376             |
| Freiverfügbare Stunden pro Person und Woche (auf 47 Wochen)   | 6.8                    | 8               |
| <b>Schaffung einer neuen Stelle, d.h. die Erbringung von mindestens 1400 produktiven Stunden über zwei Jahre</b>  |                        |                 |
| produktive Stunden nach LV bei 60% (2)  | 840                    | 840             |
| Fest verplante reproduktive Stunden   | 408                    | 470             |
| Maximal freiverfügbare reproduktive Stunden   | 141                    | 196             |
| Maximal freiverfügbare Stunden pro Person und Woche (auf 47 Wochen)   | 3                      | 4.2             |
| (1) Nach Leistungsvertrag sind dies mindestens 1100 Stunden   |                        |                 |
| (2) Nach Leistungsvertrag sind dies mindestens 1400 Stunden   |                        |                 |
| <b>Freiverfügbare Stunden</b> umfassen unter anderem Super- und Intervision, Leitungs- und Entwicklungsarbeit, die Sekretariatsarbeiten (insofern diese nicht im LV gesondert berechnet werden), die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden und so weiter. |                        |                 |
| In einem Fall werden ab dem 60. Altersjahr, 6 Wochen Ferien ausbezahlt. Damit werden die fest verplanten Stunden grösser und entsprechend die freiverfügbaren Stunden geringer ausfallen.   |                        |                 |

Tabelle 1: Arbeitsverträge im Vergleich

# Problemfeld 4: Potenzielle Leistungen für Krisenintervention fehlen im Leistungsvertrag

## Thema 16

**Potenzielle Leistungen für die Krisenintervention werden nicht finanziert. Damit verbundene Kapazitätsengpässe seit dem GSG bringen eine hohe Mitarbeiterinnenbelastung und Qualitätseinbussen in Krisenintervention und Beratung mit sich.**

*„Das ist auch unser Hauptproblem, dass es wie keine Zeit in Reserve gibt, die der Leistungsvertrag vorsieht, sondern jede Minute muss eigentlich gefüllt sein, und das kommt dem nicht entgegen, dass wir Wellenbewegungen haben, dass wir wie Notteams sind, (...) und das kann funktionieren, aber wenn wir so Spitzenzeiten haben, (...), dann geraten wir extrem ins Strudeln und Rudern, weil wir eigentlich die Termine gar nicht zur Verfügung haben.“*

*„Es ist so unberechenbar, es können zwei drei [GSG-Fälle] reinkommen, es können fünf reinkommen, oder es kann gar keiner reinkommen.“*

*„Es hat auch eine Schattenseite, nämlich ich habe z. B. dieses Jahr fast jeden Tag eine neue Klientin gehabt und (...) das hat zur Folge, dass ich manchmal schaue, möglichst keine Termine abzumachen, also schaue, möglichst lange zu warten bis ich eine Klientin wieder sehe (...). Das ist wie eine Krux, dass ich das Gefühl habe, ich muss immer auch noch Platz haben für GSG.“*

Bereits in Zusammenhang mit der Festlegung des Leistungskatalogs hatten die Beratungsstellen darauf hingewiesen, dass eine Kriseninterventionsstelle für von Gewalt betroffene Frauen unabhängig von den real geleisteten Beratungen einen Telefondienst sowie Zeit für kurzfristig notwendige Beratungstermine zur Verfügung stellen können muss. Die KOH ging damals auf dieses Anliegen nicht ein. Tatsächlich zeigt sich nun, dass sich diese Problematik für die *bif* und das NTW mit den GSG-Fällen drastisch verschärft hat. Weshalb? Aufgrund der kurzen Fristen müssen für die Bearbeitung der GSG-Fälle täglich Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, bei gleichzeitiger Vorgabe, dass nicht absehbar ist, wie viele dieser Fälle de facto reinkommen. Da gemäss Leistungsvertrag nur die de facto geleisteten Stunden abgerechnet werden können, stehen den Stellen genau für solch potenzielle Leistungen keine bzw. ungenügend personelle Ressourcen zur Verfügung. Mit anderen Worten: Sollen Krisenintervention und GSG-Fälle ohne Einbusse der Produktivität bewältigt werden, müssen diese Zeitfenster sehr knapp bemessen werden. Dies hat *erstens* zur Folge, dass in Zeiten hoher Belastung mit GSG-Fällen Kapazitätsengpässe entstehen, die nicht nur eine hohe Belastung der zuständigen Mitarbeiterinnen, sondern auch die Gefahr von Qualitätseinbussen mit sich bringen, z. B. wenn die Erreichbarkeit der Stelle über das Telefon eingeschränkt wird. Die Kombination von Mengenwachstum, Termindruck und Kapazitätsproblemen infolge fehlender Bereitstellungskosten und Steuermechanismus NFO führen *zweitens* dazu, dass die GSG-Fälle aufgrund ihrer Dringlichkeit – so unsere Beob-

achtung – alle anderen Tätigkeiten stark strukturieren. Offenkundig haben die *bif* und das NTW damit begonnen, diese Fälle ins Zentrum ihrer Tätigkeit zu stellen und den „Rest“ darum herum zu organisieren. Für die Klientinnenarbeit hat das zur Folge, dass Entscheide bzgl. Schwerpunkten, Länge, Intensität und Taktung von Beratungsprozessen zunehmend nicht mehr vom Bedarf im Einzelfall, sondern von den nach Abarbeitung der Kontaktaufnahmen und Erstgesprächen bei GSG-Fällen noch verfügbaren Zeit abhängen. Wie bereits dargelegt, gehen damit erhebliche Qualitätseinbussen einher. Insbesondere für die *bif* und damit für die gesamte Region, in der sie als einzige auf häusliche Gewalt spezialisierte Stelle zuständig ist, entstehen damit Angebotslücken: Weder kann für GSG-Fälle und Selbstmelderinnen eine dem Bedarf im Einzelfall angepasste nachhaltige Problemlösung, noch kann ein adäquates Kriseninterventionsangebot gewährleistet werden.

Ein Aspekt sei hier abschliessend erwähnt: In Zürich gibt es zwei spezialisierte Angebote. Während die *bif* von den Belastungen infolge des GSG stark betroffen ist, trifft dies für das NTZ weniger zu. Das bedeutet auch, dass es mit dem LV nicht gelungen ist, Gleichbehandlung herzustellen, gerade weil Differenzen zwischen Organisationsprofilen und -realitäten, v. a. die Zielgruppenstruktur, nicht genügend berücksichtigt werden.

# Problemfeld 5: Kommunikationsprobleme mit und zwischen involvierten Behörden

## Thema 17

Die KOH und IST als zuständige Behörden koordinieren ihre Aktivitäten kaum. Sie sehen die Begrenzung der Beratung bei GSG-Fällen auf rechtliche Krisenintervention, fühlen sich für diese Entwicklung aber nicht zuständig.

„Ich denke, das hat jetzt aber gar nichts mit dem Finanzierungsmodell zu tun, das hat mit dem GSG zu tun, weil sonst das Finanzierungsmodell macht überhaupt keine Vorgaben, ob sie jemanden lang beraten oder kurz beraten. Überhaupt keine.“

„Nehmen wir jetzt an es gibt eine polizeiliche Intervention und dann eine proaktive Beratung (...). Die haben ja nur so und so viele Stunden, die sie diesen Frauen zur Verfügung stellen. Und in diesen Stunden, das ist ja nicht so, dass sie die 20, 30 Mal sehen können, sondern das ist ein Leistungsauftrag, den sie haben, in dem ganz genau definiert ist, (...) was sie in diesen Stunden besprechen. Das denke ich, müssten sie selber erzählen, was das ist und wie sie mit diesen sehr begrenzten, mit diesen begrenzten Möglichkeiten zu schlage kommen.“

Insgesamt fällt auf, dass die GSG-Fälle der KOH und dem LV subsumiert wurden, ohne dass aus fachlicher Sicht vertieft über die für diese neue Zielgruppe erforderlichen strukturellen und konzeptuellen Vorgaben nachgedacht worden wäre, dass also bis heute ein umfassendes Konzept für die Umsetzung der proaktiven Beratung fehlt. Die Frage nach dieser Lücke verweist auf eine weitere Dimension: Mit der KOH und der IST sind zwei Behörden involviert, die ihre Aktivitäten im Rahmen des Vollzugs des OHG und des GSG nur begrenzt miteinander koordinieren. Zudem fällt auf, dass beide Behörden eine zunehmende Begrenzung der Opferhilfeberatung bei GSG-Fällen auf rechtliche Krisenintervention erkennen, sich dafür aber nicht zuständig fühlen. Vielmehr weisen sie einander dafür gegenseitig die Verantwortung zu: Während aus Sicht der KOH die Problematik mit dem GSG, keineswegs aber mit dem LV zusammenhängt; werden seitens der IST die begrenzten Zeitressourcen für die proaktive Beratung auf den LV zurückgeführt. Die fehlende Koordination an der Schnittstelle zwischen KOH und IST erstaunt, weil mit der IST eine Stelle geschaffen wurde,

die im Rahmen der Umsetzung des GSG explizit für eine verbesserte Kooperation der involvierten Akteur/innen zuständig ist. Die Daten verweisen v. a. auf drei mögliche Hintergründe: *Erstens* ist die Zusammenarbeit zwischen der KOH und der IST in den Interviews eher eine Tabuzone, was den Schluss nahelegt, dass ideologische Differenzen zwischen der KOH als finanzierender Vollzugsbehörde und der IST als einer aus der Frauenbewegung hervorgegangenen Stelle der Kommunikation im Wege stehen. *Zweitens* betrachtet sich die IST aufgrund der Zuordnung der proaktiven Beratung zur KOH nicht zuständig bzw. es ist ihr versagt, sich einzumischen, wodurch für sie das Kommunikationsproblem gelöst ist. *Drittens* verkennt die IST das Problem und/oder die Relevanz der proaktiven Beratung für eine nachhaltige Umsetzung des GSG.

Wie auch immer, insgesamt ist ein Kommunikationsproblem a) zwischen den involvierten Behörden, b) zwischen der KOH und den Beratungsstellen erkennbar, das bislang eine den einzelnen Stellen übergeordnete, sachbezogene und sinnvolle Konzeptualisierung der proaktiven Beratung erschwert.



Abb. 5: Schnittstellenprobleme zwischen den involvierten Behörden

# Problemfeld 6: Unterbeleuchtung der Beratungsqualität und Fachlichkeit

## Thema 18

In den Verhandlungen zum LV wurden Fragen der Qualität kaum thematisiert. In den Organisationen gewinnen mit der Sorge um die Produktivität Zahlen und Effizienz an Gewicht.

Die Unterbeleuchtung der Fachlichkeit, der ungenügende Wissensaufbau und die fehlende Entwicklung eines fachlich begründeten, organisationsübergreifenden Konzepts für die proaktive Beratung haben zu grossen Qualitätseinbussen geführt.

*Interviewerin: „Und so im Hinblick auf diese Vorgaben im NFO, das sind jetzt v. a. quantitative Vorgaben, (...). Das Thema, das immer wieder so herumschwirrt und das für uns wirklich auch noch nicht fassbar ist, das ist die Qualitätsfrage, also Qualitätskriterien, -standards, also hast du das Gefühl“ // Interviewte: „Da kümmert man sich nicht darum. Das interessiert den Kanton gar nicht. (...) Es ist alles sehr in der Luft.“*

In den Interviewpassagen zur Aus handlung der LV fällt auf, dass kein vertiefter Diskurs über die Qualität der Leistungen stattgefunden hat. Es wurden zwar im NFO „allgemeine Vorgaben der Leistungserstellung“ formuliert (vgl. KOH 2005, S. 9-12). Darüber hinaus war der Fokus der bisherigen Verhandlungen stark auf quantitative Fragen ausgerichtet, z. B. die Berechnung des Sollwerts für die produktiven Stunden, die Kriterien für die Berechnung der „zumutbaren Eigenleistung“. In den untersuchten Organisationen ist in Folge des LV und der Sorge, die geforderte Produktivität bei Weiterführung der Organisation nach eigenem Selbstverständnis nicht leisten zu können, eine verstärkte Konzentration auf eine effiziente Gestaltung von Administrations- und Managementprozessen festzustellen. Fachlichkeit rückt damit etwas, wenn auch nicht ganz, in den Hintergrund, was sich darin zeigt, dass für die Kernarbeit parallel die Entwicklung von Vorlagen, Abläufe, Hilfeplanung und Klientinnenadministration per EDV vorangetrieben wird.

Mit der Umsetzung des GSG spitzt sich die ungenügende Thematisierung der Beratungsqualität an der Schnittstelle zwischen Beratungsstellen und involvierten Behörden zu, denn es reicht nicht mehr, bestehende Strukturen auszubauen und auf vorhandenes von den Beratungsstellen entwickeltes professionelles Know-how zurückzugreifen. Mit der proaktiven Beratung sind die Beratungsstellen nicht nur mit einem Paradigmenwechsel, sondern zugleich mit einer neuen Zielgruppe konfrontiert. Die oben dargelegten Qualitätseinbussen in der Krisenintervention und Beratung von GSG-

Fällen und Selbstmelderinnen im Spannungsfeld von LV und GSG haben gezeigt, dass die bisherige Strategie der Problemlösung über Stellenprozent erhöhungen und bilaterale Verhandlungen zwischen einzelnen Beratungsstellen und der KOH auf der Grundlage quantitativer Werte nicht ausreicht. Damit werden nicht nur die unterschiedlichen Organisationsrealitäten, allen voran diejenige der vom Ausbau nonstop überforderten *bif*, verkannt, sondern auch die Notwendigkeit einer fundierten organisationsübergreifenden Konzipierung der Beratung gewaltbetroffener Frauen im Kanton Zürich. Dies mit Ziel, dass eine professionellen Kriterien genügende Krisenintervention und Beratung in allen Regionen und für alle Zielgruppen gewährleistet werden kann. Zur Wiederherstellung der Integrität reicht Rechtsberatung nicht. Dazu bedarf es auch der Aufarbeitung des den Opfern zugefügten Schadens und d. h. der Wiederherstellung ihrer Integrität im Selbsterleben und einer gelingenden sozialen Integration. Damit diese Form der Hilfe in Zukunft nicht nur von den Nottelefonen, sondern auch von der *bif* gewährleistet werden kann, braucht es nicht nur sinnvolle Strukturen und deren Finanzierung, sondern auch einen Wissens- und Kompetenzaufbau unter Rückbezug auf den aktuellen Wissenstand. Es ist klar, dass a) für solche Entwicklungsarbeiten über den LV hinausgehende Ressourcen zur Verfügung stehen müssten; b) all diese Bemühungen mit allen involvierten Akteuren abgestimmt sein müssten.

# Problemfeld 7: Operative Mengenbewältigung und normativ geprägter Strategiediskurs

## Thema 19

Strategische Verantwortung wird in Personalunion wahrgenommen. Die kritische „Aussensicht“ ist nur bedingt gewährleistet, weil die Teamfrauen in strategischen Gremien übervertreten sind und über einen Wissensvorsprung verfügen. Die Mitarbeit „externer“ Frauen konzentriert sich mehr auf das Erhalten des politischen Erbes und die Unterstützung in Krisensituationen.

Mit dem Aussendruck infolge LV und GSG wurden die Organisationen in eine operative Mengenbewältigungshaltung und reaktive Abwehrhaltung v. a. gegenüber der KOH gedrängt. Eine explizite strategische Ausrichtung geriet in den Hintergrund.

Die Organisationsanalysen lassen *erstens* erkennen, dass strategische Fragestellungen einen hohen Stellenwert einnehmen. Eine Charakteristik aller drei Organisationen besteht darin, dass sie gleichzeitig die operativen und strategischen Verantwortungen in Personalunion wahrnehmen oder aber externe Personen im Vereinsvorstand zahlenmässig untervertreten sind. Diese Herangehensweise wird getragen von der Überzeugung, als Organisation eine möglichst grosse Autonomie erhalten und sicherstellen zu können. Damit ist es denn auch nicht verwunderlich, dass zwischen der operativen und der strategischen Leitung markante Überschneidungen zu erkennen sind und die „externen“ Personen in den strategischen Gremien in der jüngeren Vergangenheit explizit die Frage nach ihrer Rolle und Aufgaben aufgeworfen haben.

Die kritische „Aussensicht“ scheint in der bestehenden Zusammensetzung nicht gewährleistet. Dies v. a. aufgrund der Tatsache, dass innerhalb der strategischen Gremien die operativ tätigen Frauen die Mehrheit einnehmen und gleichzeitig über einen grossen Wissensvorsprung verfügen. Somit verwundert es nicht, dass die im Vorstand eingebundenen „externen“ Personen sich für die Übernahme einer Aufsicht, z. B. Qualitätssicherung, nicht zuständig fühlen. Über Aspekte der Strukturqualität hinaus (z. B. Aus-/Weiterbildung, Supervision) können sie nur glauben, denken, vertrauen, dass in der Organisation professionell gearbeitet wird. Der kritische Aussenblick kann somit nicht umfassend wahrgenommen werden und die (Mit-)Verantwortung konzentriert

zentriert sich eher auf das Erhalten des politischen Erbes und die Unterstützung in Krisensituationen.

In den vergangenen Jahren ist mit der Einführung des LV und des GSG *zweitens* ein massiver Aussendruck entstanden, der die Organisationen in eine operative Mengenbewältigungshaltung und reaktive Abwehrhaltung – nicht zuletzt gegenüber dem Kanton als Leistungsaustraggeber – gedrängt hat. Eine vorausschauende, entwicklungsorientierte oder gar reflexive Strategiewerkarbeit ist in dieser Zeit nicht explizit zu erkennen. Trotzdem sind Ansätze einer Klärung vorhanden. Im NTW sind die operativen und strategischen Sitzungen klar getrennt, die strategische Aufgabe ist nicht mehr Teil der operativen Arbeitszeit. Beim NTZ wird die Frage aufgeworfen, in wie fern die Doppelvereinstruktur in der Zukunft beibehalten werden soll. Bei der *bif* scheint eine Differenzierung zwischen operativer und strategischer Arbeit am wenigsten transparent. Dies sowohl bzgl. der Ausgestaltung der Sitzungen als auch der Tatsache, dass die externen Personen primär beratende Funktionen einnehmen.

Bei allen drei Organisationen ist *drittens* das institutionelle Selbstverständnis stark normativ geprägt. Gesellschaftspolitische Grundhaltungen mischen sich mit betrieblichen Fragestellungen. In der strategischen Diskussion treten gesellschaftspolitische und feministische Aspekte als Identität stiftende Grössen stark in den Vordergrund. Sie beeinflussen auch den operativen Prozess, was im NPO-Umfeld als nicht untypisch anzusehen ist.

# Problemfeld 7: Operative Mengenbewältigung und normativ geprägter Strategiediskurs

## Thema 19

Das institutionelle Selbstverständnis ist stark normativ geprägt. Gesellschaftspolitische und feministische Aspekte beeinflussen als Identität stiftende Grössen sowohl operative Prozesse als auch strategische Diskussionen.

Angesichts des LV und des GSG sowie aktueller Herausforderungen müssen die Fragen a) des eigenen Selbstverständnisses, b) der Ausrichtung und Qualität der Beratung als Basis der Strategiearbeit neu diskutiert werden.

Die strategische Entwicklung ist mit Unterstützung der „externen“ Frauen so zu gestalten, dass sie mit den knappen Mitteln bewerkstelligt werden kann.

Seit der Einführung des NFO und des GSG stellt sich explizit die Frage, inwiefern sich die strategische Autonomie der Organisationen verändern muss. Sind die Organisationen immer noch gleichzeitig sowohl gesellschaftspolitische Akteur/innen und Beratungsstellen, oder aber Beratungsstellen mit einer gesellschaftspolitischen Verantwortung? In wie fern will man durch Fachstellen-/Bildungsarbeit wieder stärker am Wissensaufbau mitwirken? Diese Diskurse müssen in der nahen Zukunft vermehrt geführt werden ebenso wie die angesichts der geschilderten Professionalitätseinbusen dringende Diskussion der Frage der Ausrichtung und Qualität der Beratung.

Aktuelle Herausforderungen an die strategische Führung deuten daraufhin, dass Verantwortliche für NPO heute nicht nur gefordert sind, professionelle und qualitativ hochstehende Dienstleistungen zu erbringen, sondern dafür verantwortlich sind a) eine angebrachte Strategie und daraus abgeleitete Ziele zu erstellen und zu verfolgen, b) die zur Verfügung stehenden Mittel zielgerichtet einzusetzen und deren Verwendung transparent darzulegen, c) effektive Führungsstrukturen und Prozesse aufzubauen und zu unterhalten, d) sich bewusst zu werden, dass sie eingebunden sind in ein komplexes Netzwerk unterschiedlicher Interessensgruppen, e) sich regelmässig, offen und kritisch mit der eigenen Organisation, deren Handlungen und Wirkungen auseinander zu setzen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse mit wichtigen Interessengruppen zu diskutieren (vgl. Minnig & Bühler-Rogger,

2004). Die hier angesprochene Ausweitung der Verantwortung ist in den drei Organisationen in unterschiedlicher Art und Weise zu erkennen, wobei sich diese Veränderung noch stärker auf der operativen Umsetzung und weniger in einem strategischen Selbstverständnis abbildet. In der Strategiediskussion scheint die Kraft des Normativen weiterhin prägend.

Die strategische Herausforderung der drei Organisationen ist somit vielfältig. Nicht nur muss das Selbstverständnis überdacht werden, sondern es muss auch die Frage aufgeworfen werden, welche Entwicklungen sich aufgrund der neuen Herausforderungen in der Beratung ergeben und diese Entwicklung müssen derart geplant und strukturiert werden, dass sie mit den knappen Mitteln auch bewerkstelligt werden können.

Hier erhalten die „extern Frauen“ in der Strategiearbeit eine zentrale Funktion. Denn es muss nicht nur sichergestellt werden, dass die relevanten Entwicklungen angeschoben werden, sondern diese müssen auch derart umgesetzt werden, dass die Arbeiten für die Organisationen schrittweise bewältigbar sind. Die zentrale Herausforderung wird also nicht darin bestehen, möglichst viel in möglichst kurzer Zeit zu initiieren und umzusetzen, sondern sich auf zentrale Aspekte zu beschränken und diese gezielt zu initiieren. Einem umfassenden, differenzierten und nicht zuletzt fachlich geprägten Strategieprozess – inklusive strategischer Verzichtserklärung – wird in diesem Zusammenhang grösste Bedeutung zukommen.

# Zusammenfassende Würdigung - Erfolge, Problemfelder, Ausblick

## Thema 20

Abschliessend sollen die vorangehend dargestellten Eckpunkte der Entwicklung im Zusammenspiel von Umfeldbedingungen und Organisation – Erfolge wie Problemfelder – noch einmal stark zusammengefasst und aufeinander bezogen präsentiert werden. Auf der Grundlage dieses aus dem Datenmaterial erarbeiteten Bildes werden sodann erste Schlüsse im Hinblick auf die anstehenden Entwicklungsanforderungen gezogen.

Wie bereits in der Einleitung ausgeführt können der **Frauenbewegung** und den Frauenprojekten im Hinblick auf die gesellschaftliche Bearbeitung von Gewalt gegen Frauen **zahlreiche Erfolge** zugeschrieben werden. So wurde nicht nur mittels rechtlicher Reformen eine verbesserte Stellung der Frauen und Opfer in der Gesellschaft erkämpft, sondern parallel wurden die Enttabuisierung, die interinstitutionelle Kooperation und die polizeilich-rechtliche Intervention vorangetrieben.

Die Frage, wie sich diese politischen, rechtlichen und institutionellen Erfolge der Frauenbewegung auf die hier untersuchten, auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten, feministischen Fach- und Beratungsstellen ausgewirkt haben, ist komplexer und daher schwieriger zu beantworten. Ein **Ergebnis** besteht sicher darin, dass sich in den Daten zwei Entwicklungsphasen unterscheiden lassen, die sich durch eine grundlegend differente Dynamik charakterisieren:

Die **erste Phase** wird mit der Anerkennung der Nottelefone als offizielle Opferhilfeberatungsstellen im Zuge der Umsetzung des **OHG 1993** eingeleitet. Kennzeichnend für

diese Phase ist die Kombination von staatlicher Finanzierung und Legitimation mit hoher Autonomie, die es den Nottelefonen ermöglichte, zu gesellschaftlich anerkannten, auf Gewalt gegen Frauen spezialisierten, feministischen Fach-/Beratungsstellen heranzuwachsen. In einer Verbindung von „Bewahren“ und „Erneuern“ gelang es den zwei Organisationen Lernprozesse zu durchlaufen und die an eigenen feministischen Grundwerten ausgerichtete Gestaltung von Organisation und Kernarbeit zunehmend mit anderen Wissensbeständen anzureichern, so v. a. rechtlichem Wissen, Wissen aus der Sozialen Arbeit und der Psychologie, Wissen zu Gewalt- und Traumaarbeit, Managementwissen. In diesem Prozess vollzog sich nicht nur eine Professionalisierung von Leitungs- und Klientinnenarbeit, sondern zugleich eine veränderte Gestaltung der Beziehungen zur Umwelt. So trat an die Stelle politischen Kampfs interinstitutionelle Kooperation und Fachstellenarbeit. Insgesamt lässt sich damit für diese Phase trotz staatlichem Auftrag eine **hohe Autonomie** erkennen, die nicht nur einen produktiven professionellen Kreislauf von Fallarbeit, Wissensaufbau und politischer (Bildungs-)Arbeit, sondern auch eine auf **professionelle Kriterien** und den Bedarf im Einzelfall ausgerichtete Klientinnenarbeit zulies, in der rechtliche, soziale und psychische Aspekte berücksichtigt werden konnten.

Mit der 1993 erfolgten Eingliederung der von den Frauenprojekten geleisteten Hilfe für gewaltbetroffene Frauen in die kantonale Opferhilfestelle, von der zunächst sowohl Frauenprojekte wie Staat profitieren

# Zusammenfassende Würdigung - Erfolge, Problemfelder, Ausblick

## Thema 20

ten, war bereits der Boden für die in der **zweiten Phase** in Erscheinung tretenden Problemfelder gelegt. Die mit der Enttabuisierung sowie institutionellen und rechtlichen Erfolgen einhergehende Anerkennung des Problems „Gewalt gegen Frauen“ in Öffentlichkeit, Justiz und Politik hatte zur Folge, dass die **juristische Rationalität** und **Vollzugslogik** einen **zunehmenden Einfluss** auf die Frauenprojekte und die von ihnen geleistete Klientinnenarbeit gewonnen hat. Gelang es in der ersten Phase hoher Autonomie die neuen Rechte produktiv für die Beratung gewaltbetroffener Frauen zu nutzen, kam es mit der Einführung des **LV** im Zeichen des erhöhten **staatlichen Steuerungsanspruchs** zu einer **Einengung des Stellenprofils** der Frauenprojekte **auf Opferhilfeberatung**. Zudem hatte der Druck, die geforderten produktiven Stunden zu generieren, zur Folge, dass **quantitative Aspekte, Effizienz** und damit die **Zeitdimension** als strukturierende Kriterien der Gestaltung von Leitung und Fallarbeit an Bedeutung gewannen und die bereits zuvor angestossenen OE-Prozesse weiter vorantrieben.

Die Problematik, die bereits im LV angelegt war, kam erst mit dem GSG und dem **neuen staatlichen Auftrag der proaktiven Beratung** zum Tragen: Der Steuermechanismus verbunden mit fehlenden Ressourcen für fachliche Innovation zog in den Organisationen eine **Mengenbewältigungslogik** nach sich, die nicht nur einen reflektierten Strategieprozess, sondern auch den dringend notwendigen Wissensaufbau in den Hintergrund treten liesen. Neben Effizienz wurde die **verfügbare Kapazität nach Bearbeitung der GSG-Fälle** zu einem wich-

tigen strukturierenden Kriterium der Gestaltung von Fallarbeit und Organisationsprozessen. Diese Dynamik verschärfte sich durch die fehlende Finanzierung potentieller Leistungen für die Krisenintervention, die mit den GSG-Fällen eine neue Relevanz erhielt, a) wegen der Unberechenbarkeit der Menge täglich rein kommender GSG-Fälle, b) wegen ihrer Dringlichkeit aufgrund der gesetzlichen Frist für die Verlängerungsgesuche. Neben Effizienz, vorhandener Kapazität gewinnt damit auch die **rechtliche Rationalität** an Gewicht. Es ist klar, dass angesichts dieser von aussen an die Organisation herangetragenen neuen Prioritäten die **professionelle Rationalität und Autonomie der Frauenprojekte unter Druck** geriet.

Während das NTZ von den Entwicklungen in Zusammenhang mit dem GSG weniger betroffen ist, lässt sich im NTW beobachten, dass es der Organisation auf der Basis erfolgter OE-Prozesse und einer hohen Identifikation, Routine und Kompetenz der Mitarbeiterinnen weitgehend gelingt, die eigene Professionalität gegen rechtliche Rationalität, Effizienz- und Zeitdruck zu verteidigen. Anders bei der noch jungen **bif**, die aufgrund ihrer Zielgruppenstruktur vom GSG nicht nur stärker betroffen, sondern von dem erneuten Mengenwachstum und Stellenausbau komplett überfordert weder eine fachlichen Kriterien entsprechende Krisenintervention noch eine nachhaltige Beratung anbieten kann. In allen Stellen ist allerdings zu beobachten, dass a) Beratung bei GSG-Fällen oft nicht über rechtliche Krisenintervention hinausgeht, dass b) hinreichende Ressourcen für Organisationsentwicklung, Wissensaufbau und Konzeptentwicklung fehlen.

# Zusammenfassende Würdigung - Erfolge, Problemfelder, Ausblick

## Thema 20

Zudem lässt die Analyse vermuten, dass mit der erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit für die neue Interventionsstrategien gegen häusliche Gewalt, für das GSG und die proaktive Beratung andere Formen von Gewalt, v. a. sexuelle Gewalt, und die „nicht proaktive“ Beratungsarbeit verdrängt zu werden drohen.

### **Was tun?**

**Erstens** scheint es angesichts der aktuellen Herausforderungen wichtig, nicht nur den Alltag mehr oder weniger gelingend zu bewältigen, sondern in einem **reflektierten Strategieprozess** die Frage a) nach Ausrichtung und Qualitätsanforderungen der Beratung, b) des eigenen Selbstverständnisses zu klären, so dass auf dieser Grundlage Organisationsentwicklungsprozesse gezielt und unter Rückbindung sowohl auf die normative Basis als auch professionelle Leitgedanken gestaltet werden können. Angesichts der geringen verfügbaren Mittel besteht die Herausforderung dann darin, zentrale Aspekte strukturiert und gezielt aufeinander bezogen Schritt für Schritt zu initiieren. In den Organisationsanalysen lassen sich erste Bestrebungen in diese Richtung erkennen.

**Zweitens** zeigen die Ergebnisse, dass **vernetzt und organisationsübergreifend über fachlich adäquate Strukturen und Konzepte der Arbeit mit gewaltbetroffenen Frauen** nachgedacht werden muss, so dass für alle Zielgruppen und in allen Regionen eine niederschwellige Krisenintervention und eine nachhaltige Beratung gewährleistet werden kann. Dabei sind verschiedene Fragen zu diskutieren, z. B.: Wie kann sowohl eine Hotline als auch Beratungskontinuität gewähr-

leistet werden? Was ermöglicht bzw. behindert ein Modell mit einer Ausdifferenzierung in spezialisierte Stellen, wie das mit dem NTZ und der *bif* in Zürich der Fall ist? Was sind Vor- und Nachteile eines weniger ausdifferenzierten Modells, wie es in Winterthur gelebt wird? In wie fern bedarf es für die proaktive Beratung spezifischer Kompetenzen und Konzepte? Wie soll der Wissens- und Kompetenzaufbau, wie politische (Bildungs-)Arbeit umgesetzt und finanziert werden? Wie lassen sich eigene Aktivitäten sinnvoll auf diejenigen anderer involvierter Akteur/innen abstimmen?

**Drittens** ist davon auszugehen, dass die aktuellen von oder über die IST angestossenen Entwicklungen im Kontext der Umsetzung des GSG, z. B. das CAS Postvention, die Ausweitung des GSG auf minderjährige Gefährdeter/innen, der Kampf um eine bessere rechtliche Situation von Migrantinnen, die Ausdifferenzierung neuer Angebote für Kinder und Täter/innen (für sich genommen sinnvolle Entwicklungen) nur dann greifen können, wenn sie im Rahmen eines **wissensgestützten und gemeinsamen Modells** aufeinander abgestimmt sind, das **unterschiedliche Rationalitäten** einzubeziehen in der Lage ist. Dabei muss die Relevanz der psychosozialen Aspekte der Beratung für nachhaltige Problemlösungen erkannt werden.

All dies bedingt, nicht nur zusätzliche über den LV hinausgehende **Ressourcen**, sondern einen offenen **Diskurs über Qualität** und Fachlichkeit mit und zwischen den involvierten Behörden.

# Vom feministischen Pionierprojekt zur professionellen Fachstelle

## Organisationsanalyse A Nottelefon für Frauen, Zürich (NTZ)

OHG als *die* relevante Veränderung: staatliche Unterstützung bei gleichzeitig hoher Autonomie ermöglicht Etablierung als anerkannte und eigenen Werten treue Stelle.

Mitinitiierte Irritationen von aussen sorgen fortlaufend für Entwicklung.

Enttabuisierung und Optimierung der Kooperation.

„Es hat sich zu einer Stelle entwickelt, die etabliert ist, (...), die von der Gesellschaft wahrgenommen wird, die nicht mehr weg zu denken ist aus der Beratungslandschaft, die Erfüllungsgehilfin des Staates im Sinne des OHG ist. (...) Das ist der erste Grund, aber zweitens weil sie strukturell unentbehrlich ist für die staatlichen Stellen, und sich selber treu geblieben ist, indem sie sich pausenlos weiterentwickelt.“

„Beim Kanton, das ist eine ganz andere Besetzung gewesen, (...), man ist noch viel mehr in einer Phase gewesen, in der man (...) auch sagen konnte ‚wir im Kanton Zürich, wir machen das so‘, (...) die Sachen sind offen gewesen.“

Die **Anfänge der Organisation** in den 1980er Jahren werden als chaotisch und lebendig umschrieben. Es gab in der basisdemokratischen Organisation kaum feststehende Strukturen, Grundsatzdiskussionen über diverse Problemfelder prägten die Gründungsphase. Am Anfang wurde ausschliesslich telefonisch beraten und das NTZ hatte nur wenige Wochenstunden geöffnet. Politische Arbeit und Öffentlichkeitsarbeit bildeten das zweite Standbein dieser aus der Frauenbewegung entstandenen Organisation.

In den Interviews wird die Einführung des **Opferhilfegesetzes** 1993 (OHG) als die **relevante Umfeldveränderung** bewertet. Mit dem gesetzlich verankerten Recht auf Beratung und der damit verbundenen Anerkennung als offizielle Opferhilfeberatungsstelle war die Finanzierung der Stelle gesichert. Zugleich stiegen die Fallzahlen nach 1994 massiv an, was auch eine Erhöhung der Mitarbeiterinnenzahl nach sich zog. Daneben werden eine zunehmende **Enttabuisierung** sexueller Gewalt sowie **rechtliche Reformen** (v. a. Gleichstellungsgesetz, Sexualstrafrecht, Gewaltschutzgesetz) als massgebliche Veränderungen thematisiert.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass die Organisation durch die sich ständig ändernden Kontextbedingungen, z. B. neue Gesetze, stetig mit **Irritationen von aussen** konfrontiert war, was in der Organisation fortlaufend **Anstoss zu Erneuerung** und Lernprozessen gab. Zu betonen ist, dass es sich dabei aufgrund des Anspruchs, sich u. a. durch politische Arbeit für einen verbesserten rechtlichen Schutz vergewaltigter Frauen einzusetzen, keineswegs um einen einseitigen

Anpassungsprozess, sondern einen gemeinsamen, aktiv mitgetragenen Suchprozess handelte. So war die Organisation oft nicht nur Mitinitiantin rechtlicher Reformen, sondern auch an deren Umsetzung beteiligt. Diese aktive Rolle und die stetigen Entwicklungsanforderungen führten dazu, dass die Organisation eine **hohe Lernbereitschaft** entwickelt hat, die sich allerdings mit einem **Festhalten an die durch die Frauenbewegung geprägten Leitwerte** verbindet. Lernen hiess also im Spannungsfeld von Entwickeln und Bewahren fortlaufend das eigene Profil auszubilden.

Nach Einführung des OHG ist es dem Nottelefon gelungen eine Art Spagat zu bewerkstelligen: zwar **staatlich finanziert**, aber in der Anfangszeit mit **viel Gestaltungsfreiraum** ausgestattet, hat es sich sowohl als staatlich legitimierte und aus der Beratungslandschaft nicht mehr wegzudenkende Organisation etabliert als auch die eigene Autonomie weitgehend gewahrt und ist den eigenen Leitwerten treu geblieben. Worin zeigt sich nun diese Entwicklung?

Mit Blick auf das **Umfeld der Organisation** kann eine zunehmende **Enttabuisierung** sexueller Gewalt und damit verbunden eine verbesserte Zusammenarbeit v. a. mit der Polizei festgestellt werden, die auch auf die eigene Sensibilisierungsarbeit zurückgeführt wird. Viele Anliegen wurden erreicht und der Bedarf nach politischem Kampf und Widerstand wandelte sich in **Kooperation**. Die entwickelten Vernetzungszusammenhänge werden geschätzt, sowohl für die Fallarbeit, als auch um eigene (politische) Anliegen zu platzieren. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Gefässe

# Vom feministischen Pionierprojekt zur professionellen Fachstelle

## Organisationsanalyse A

Vom politischen Widerstand zur Inszenierung als Fachstelle.

Vom „chaotischen“ Selbsthilfeprojekt zu den ersten Strukturen in der Teamleitung.

Trägerinnenverein: Schutz des politischen Erbe und fachliche Begleitung.

*„Früher hat man irgendein Transparent aus dem Fenster gehängt und ist in jedem autonomen Gremium selbstverständlich vertreten gewesen, Vorbereitung vom 8. März, vom 25. November, x y z (...). Heute organisieren wir im Rahmen unseres 25. Jahres eine Fachtagung. (...) Das ist für uns selbstverständlich eine Form von politischer Arbeit, aber es ist auch (...) viel formalisierter, wir können auch andere Kanäle nutzen. Also wir repräsentieren etwas. Dass ein Staatsanwalt bei uns reden kommt (...), offensichtlich gilt auch für ihn, dass das Renomé gut ist, wenn man beim Nottelefon an einer Veranstaltung auftritt. Zudem macht es uns, denke ich, mittlerweile auch mehr Spass, Sachen zum Teil gross ‚anzuteigen‘. (...) Das hätten wir uns früher gar nicht zugetraut.“*

der kantonale Interventionsstelle häusliche Gewalt (IST), die autonome Sitzung der Opferhilfeberatungsstellen (Regio 4), die nationalen Treffen der Nottelefone sowie ein Zusammenschluss feministischer Stellen im Arbeitsfeld gewaltbetroffener Frauen und Mädchen (Soziopolit).

Zudem lässt sich eine Veränderung der **Öffentlichkeitsarbeit** konstatieren. Noch immer – dies zeigt ein Blick in Leitbild und Statuten – gibt sich das Nottelefon ein **politisches Profil**. Es ist nicht das Ziel, sondern die Form, die sich verändert hat: Mittels Öffentlichkeitsarbeit soll der (sexuellen) Gewalt gegen Frauen entgegen gewirkt und ihr rechtlicher Schutz verbessert werden. War früher der Fokus auf die **Aktion auf der Strasse** sowie auf aktiven politischen Widerstand im Kontext der Frauenbewegung ausgerichtet, organisiert man heute **Fachveranstaltungen** und publiziert in Fachzeitschriften. Im Laufe der Jahre angesammeltes Prestige und **Reputation** ermöglichten der Organisation, neue Gefässe zur Inszenierung der eigenen Kompetenz als **zuständige Fachstelle** zu generieren. Präsenz in der Öffentlichkeit wird nach wie vor als wichtige Zieldimension angesehen, denn sie eröffnet Zugang zu neuen Geldquellen, bringt Fachöffentlichkeit und treibt die Bekanntmachung der Stelle voran.

Allerdings wird die heutige Situation auch **kritisch reflektiert**. Das NTZ war als Pionierprojekt im Raum Zürich wegweisend im Umgang mit sexueller Gewalt, hat die Themen also erfolgreich gesetzt. Folge dieser Pionierarbeit ist, dass heute auch andere renommierte Institutionen das Thema für sich beanspruchen. Im Nottelefon bedauert man,

diese letztere Entwicklung nicht verstärkt mitgeprägt zu haben. Damit relativiert sich die oben gezeichnete Erfolgsgeschichte ein Stück weit. Denn um als leitende für die Thematik zuständige Fachstelle sichtbar zu bleiben, hätte man stärker am Ball bleiben, mit den involvierten Organisationen mithalten und die fachliche Entwicklung weiter vorantreiben müssen. Dass für solch politische Arbeit nicht mehr genügend Zeit und Energie bleibt, wird bedauert; wird doch in Interviews und Dokumenten deutlich, dass die Organisation einen grossen Teil an Identität aus dem „eine Fachstelle sein“ gewinnt.

Über diese Entwicklungen an der Schnittstelle zum organisationalen Umfeld hinaus hat sich innerhalb der Organisation eine professionelle und stabile Praxis etabliert:

In Bezug auf die **Organisation der Teamleitung** entstand in Folge des OHG und des damit verbundenen Wachstums zunehmend Bedarf an Strukturentwicklung. In einer ersten Differenzierungsphase entschloss man sich daher für einen ersten Verzicht auf das Prinzip des „alle machen alles“ und führte auf der Ebene der horizontalen Arbeitsteilung Fachressorts ein. Zur Koordination der Arbeitsprozesse wurden klare Gefässe institutionalisiert: so findet heute einmal pro Woche morgens Teamsitzung und Supervision, nachmittags abwechselnd fachlicher Austausch und Geschäftsleitungs-sitzung statt. Letztere wird neben der jährlichen Retraite als Gefäss für strategische Entscheide genutzt. Darüber hinaus werden strategische Geschäfte in den Sitzungen des **Trägerinnenvereins** reflektiert, der gemäss Statuten als ideelle Unterstützung des Vereins NTZ geschaffen wurde und in dessen Finanzier-

# Vom feministischen Pionierprojekt zur professionellen Fachstelle

## Organisationsanalyse A

Professionalisierung der Klientinnenarbeit durch Anstellung ausgebildeter Beraterinnen und Fachentwicklung, v. a. in Krisenintervention und Traumaberatung.

Konkret ist auf dieser Basis sowohl eine Bezugnahme auf Parteilichkeit, Freiwilligkeit und Selbstbestimmung als auch eine Orientierung am Einzelfall und ein professionelles Nähe-Distanz-Verhältnis beobachtbar.

Relevanz der sozialen Dimension und der gesamten Lebenssituation.

EDV-Hilfeplanung.

*„Wir haben uns eine Weiterbildung geholt, (...), wir sind viel differenzierter, wir haben uns weitergebildet. Und da denke ich, profitieren die sehr auch davon. (...) Ich bin reflektierter in meinen Annahmen, (...)“*

rung eingebunden ist. Neben der fachlichen Begleitung gehört es zur Funktion dieses Vereins, aus einer Aussenperspektive das politische Erbe der Stelle zu schützen, die Autonomie der inzwischen weitgehend staatlich finanzierten Beratungsstelle zu sichern und diese an die Frauenbewegung zurückzubinden. Allerdings: Trägerinnen können lediglich „stören“, Entscheidungsmacht haben sie keine.

Auch die **Klientinnenarbeit** hat sich professionalisiert. Schon bald gewann neben dem Telefondienst die ambulante Beratung an Bedeutung und es wurden zunehmend professionelle Beraterinnen angestellt. Zudem wird in den Interviews deutlich, dass neben der **Aneignung rechtlichen Wissens** viel Energie in die **fachliche Weiterentwicklung** investiert wurde, v. a. im Hinblick auf **Krisenintervention und Traumaberatung**. Fachwissen wurde auf- und ausgebaut – eine Notwendigkeit sowohl für die Etablierung einer Fachstelle als auch für die Professionalisierung der eigenen Fallarbeit. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang aus professionstheoretischer Sicht die hohe Bedeutung der **Verschränkung von Fall- und Öffentlichkeitsarbeit** für die Wissensproduktion: In der Fallarbeit wird praktisches Wissen generiert, das in den zur Verfügung stehenden Gefässen unter Rückbezug auf vorhandenes Wissen reflektiert und schliesslich in die eigene Fallarbeit bzw. in die (Fach-)Öffentlichkeit zurück geleitet wird.

Im Hinblick auf die konkrete Fallarbeit, lässt sich beobachten, dass die Bedeutungsstrukturen immer mehr **fallspezifisch** aufgenommen und

reflektiert werden. Zudem hat sich der **Umgang mit den Prinzipien der Freiwilligkeit und Parteilichkeit verändert**. War früher die Selbstverantwortung der Klientin der Leitwert Nummer eins, wird heute der Schutz im Sinne der Prävention stärker gewichtet, der Klientin wird bei Bedarf aktiv Hilfe angeboten, aber keinesfalls aufgedrängt. Ebenfalls wird erwähnt, dass sich die frühere „Solidarität“ zunehmend in Richtung eines **professionellen Verhältnisses von Empathie und Distanz** verschoben hat. Die Beraterin darf, falls begründet, Grenzen setzen, die eigene Position / Reflexion wird stärker in die Beratung eingebracht. Diese Veränderungen werden auf Praxiserfahrung und das erarbeitete Wissen zur Traumarbeit zurückgeführt.

In den Beobachtungen fällt auf, dass die **soziale Dimension** viel Raum einnimmt. Die Beraterinnen verfügen über einen umfassenden Überblick über die Einbindung der Klientinnen in soziale Netzwerke und ins Rechts-/Hilfesystem. Ein solcher Überblick über die gesamte Lebenssituation der Klientin wird einerseits für die Einschätzung der Gefährdung, die Prüfung der Resilienz und die Ressourcenerschliessung, andererseits für die Unterstützung der Klientin im Umgang mit dissoziativen Zuständen als wichtig erachtet.

Darüber hinaus wurde eine Software zur **elektronischen Hilfeplanung** entwickelt. Aus den Interviews ist auf ein relativ einheitliches Vorgehen beim Assessment zu schliessen. Mit der Assessmentmaske, die derzeit entwickelt wird, sollen diese Prozesse gesichert werden.

# Leistungsvertrag - Kränkungen, Produktivitätsdruck und Autonomieverlust

## Organisationsanalyse A

Die Einführung des Leistungsvertrages war von einer stark emotionalen Debatte geprägt.

Angesichts der Vorgaben stieg das Gefühl der Abhängigkeit, v. a. für fachliche Innovation bleibt kaum Zeit.

Der Produktivitätsdruck wird als Belastung erlebt, hat aber auch eine Konzentration auf Effizienz der eigenen Prozesse mit sich gebracht.

Im Verhandlungsprozess mit dem Kanton fanden Lernprozesse statt.

„Da hat auch eine sagen können ‚ich schreibe jetzt ein Referat, ich will gerne, dass ihr mir 25 Stunden sprecht für das, ich muss noch Recherchearbeit machen, ich muss es ausformulieren, muss es revidieren lassen‘.(...) Das ist heute nicht mehr so. Wenn ich mich dem zu fest widme (...), dann komme ich nicht auf meine produktiven Stunden.“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich das NTZ auf der Grundlage finanzieller Stabilität und fachlicher Legitimation in Folge des OHG als eine in der Beratungslandschaft anerkannte Fachstelle etablieren konnte. Kennzeichnend für diese Phase ist der relativ weitgehende Gestaltungsfreiraum unter den Bedingungen eines staatlichen Auftrags. Dieser gab der Organisation den Raum, Lernprozesse unter Rückbindung an die eigenen Leitideen voranzutreiben. So wurde in dieser Zeit sowohl an Teamleitung als auch am politischen Profil festgehalten. Hintergrund der Fallarbeit wie auch der Öffentlichkeitsarbeit ist eine Gesellschaftsanalyse, welche Gewalt gegen Frauen auf Machtstrukturen zwischen Mann und Frau zurückführt.

Die hier erwähnte Verbindung von staatlichem Auftrag und autonomer Entwicklung wurde in dieser Zeit zu einer Selbstverständlichkeit und erstmals mit der anstehenden Einführung des Leistungsvertrags (LV) in Frage gestellt. So erstaunt nicht, dass die Einführung des LV von einer **emotionalen Debatte** begleitet und als doppelte Kränkung erlebt wurde: *Erstens* bewies die Organisation im Zeitraum der Subventionierung einen gekonnten Umgang in der Verwaltung der Betriebsfinanzen und eigenem Vermögen. Die neuen Auflagen hinsichtlich der Verwendung eigenen Vermögens und eigener Spendengelder wurden daher als **staatlicher Eingriff** und Kränkung erlebt. *Zweitens* stieg mit dem LV das Gefühl der **Abhängigkeit**, oder umgekehrt: die eingeschränkten Verwendungsmöglichkeiten eigenen Vermögens und Spenden auf der einen, die klar festgelegten produktiv verrechenbaren Leistungen auf der anderen Seite schränken

den Spielraum der Organisation ein. Insbesondere für die für eine **Fachstelle** notwendige Recherchearbeit, Wissensentwicklung und politische Arbeit sind in dem Modell kaum zeitliche Ressourcen vorgesehen.

Damit hat sich mit dem LV für das NTZ ein **spannungsgeladenes Problemfeld** eröffnet: Denn gewinnt die Organisation ihre Identität zu einem grossen Teil über das „**eine Fachstelle sein**“, muss sie ihr aktuelles Wissen à jour halten, Wissen aufnehmen, verarbeiten und in die (Fach)Öffentlichkeit zurückspeisen können. Zu einer Fachstelle gehört mehr als Konzentration auf Beratungsarbeit im Einzelfall. Die vereinzelt diskutierte Lösung, Weiterbildung vermehrt privat anzubieten, wird in der Stelle kritisch beurteilt. So ermöglicht diese Lösung zwar der einzelnen Mitarbeiterin, sich als Fachperson zu profilieren, zugleich wird damit aber langfristig das Image des Nottelphons als „Kollektiv“ und Fachstelle mit politischem Auftrag untergraben: Es geht neben individueller Beratung auch um die Arbeit an gesellschaftlichen Strukturen. Durch dieses Profil grenzt sich die Organisation zudem klar von einer Praxisgemeinschaft ab, in der einzelne Therapeutinnen eigene Klientinnen begleiten.

Die Vorgabe, die **Produktivität** zu erreichen, wird als **Belastung** und **Druck** erlebt, hat aber vermutlich die aktuellen Prozesse der Organisationsentwicklung und Profilbildung mit vorangetrieben, die im nächsten Abschnitt Thema sind.

Abschliessend sei hier darauf hingewiesen, dass im **Zuge der Verhandlungen** mit dem Kanton Lernprozesse initiiert und „**Berührungängste**“ **abgebaut** werden konnten.

# „Heilige Kühe schlachten“ - Zwischen Stabilität und Veränderung

## Organisationsanalyse A

Aufgrund der Spezialisierung auf sexuelle Gewalt etwas weniger mit „GSG-Fällen“ konfrontiert.

Tiefgreifende Entwicklungsprozesse erforderten bislang oft viele Diskussionen und lange „Gärprozesse“. Oft Formalisierung von auf informeller Ebene bereits vollzogener Entwicklungen.

Aktuell läuft unter dem Stichwort „OE-Light“ ein OE-Prozess.

*„Aber, das [Einrichtung Ressorts] ist wahnsinnig mit Widerständen verbunden gewesen, das ist unheimlich gewesen, (...) wobei es hat gar nicht so viel verändert, weil informell sind die [Ressorts] nämlich schon gewesen.“*

*„Wir sind seit Jahren immer wieder so ein bisschen am ‚sollten wir, könnten wir es nicht einmal anders machen‘, (...), ja es ist wirklich wie ein Gärprozess.“*

Hier ist zunächst zu erwähnen, dass die Organisation, da auf sexuelle Gewalt spezialisiert, weniger stark als die zwei anderen untersuchten Stellen von den Entwicklungen in Zusammenhang mit dem Gewaltschutzgesetz (GSG) betroffen ist. Gleichwohl ist mit den „**GSG-Fällen**“ auch im NTZ ein neues Segment von Klientinnen hinzugekommen. Bei Überbelastung der *bif* werden phasenweise Fälle von der *bif* übernommen. Insgesamt wird im Hinblick auf die proaktive Beratung im Raum Zürich festgestellt, a) dass das Wissen zur Begleitung dieser Zielgruppe noch lückenhaft ist, b) dass diese Fälle die Beraterinnen emotional stark beanspruchen. Dies wird damit begründet, dass es sich bei den GSG-Fällen oft um eher kurzfristige und auf juristische Aspekte ausgerichtete Beratungen handelt. Erfolgserlebnisse und die Begleitung von Veränderungsprozessen - wichtige Faktoren zur Verhinderung einer Sekundärtraumatisierung - bleiben also oft aus.

Weniger als die anderen zwei Stellen von dieser Entwicklung betroffen, ist nachvollziehbar, dass nicht das GSG an der Front der aktuellen Entwicklung steht. Vielmehr findet aktuell im NTZ unter dem Titel „**OE-Light**“ ein professionell begleiteter Organisationsentwicklungsprozess statt, in dessen Rahmen Abläufe, Führungs- und Organisationsstrukturen diskutiert und verändert werden. Der Begriff „light“ lässt inne halten und wird in den Gesprächen unterschiedlich begründet: es wird zum einen darauf hingewiesen, dass das „light“ mit den beschränkten Ressourcen zusammenhängt, welche eine Thematisierung der Grundstrukturen der Organisation nicht zulässt, während andernorts argu-

mentiert wird das „light“ stehe für „organisch“ oder „Angst“.

Es lässt sich auf der Grundlage unserer Daten nicht abschliessend sagen, warum der Prozess als „light“ bezeichnet wird. Es lässt sich aber vermuten, dass sich hinter dem Begriff eine **Mischung von Angst und Zeitdruck** verbirgt. Was ist damit gemeint? Ein Blick zurück auf die Ausdifferenzierung der Ressorts zeigt, dass diese Entwicklung von grossen Diskussionen und Widerständen begleitet war, dass **Veränderungsprozesse** in der Organisation also bislang oft einen langen und auch anstrengenden „**Gärprozess**“ voraussetzten, dies v. a. dann, wenn es darum ging, sogenannte „heilige Kühe zu schlachten“. Wir sind in diesem Zusammenhang v. a. auf zwei Muster gestossen: a) Formalisierung vorhandener Strukturen, die sich auf informeller Ebene bereits durchgesetzt hatten, b) kritische Reflexion dieser „heiligen Kühe“ durch neue Mitarbeiterinnen. Es ist nun aber so und das wurde in den Interviews teilweise auch bedauert, dass die Personalstruktur in den letzten fünf Jahren stabil war, d. h. keine Veränderungsimpulse von neuen Mitarbeiterinnen ausgehen konnten. Damit verbindet sich der Vorteil eines stabilen Teams und eingeschliffener Werte und Strukturen in der Organisation, also eine stabil funktionierende Praxis, wie sie uns in den Beobachtungen begegnet ist. Auf der anderen Seite lässt sich vermuten, dass gerade angesichts dieser Ausgangslage bei Entwicklungsprozessen, in denen „heilige Kühe“ zur Debatte stehen, über lange Jahre mit anstrengenden Diskussionen zu rechnen war. Dass da auch ab und zu der Weg der Formalisierung informeller Struktu-

# „Heilige Kühe schlachten“ - Zwischen Stabilität und Veränderung

## Organisationsanalyse A

„OE-light“: Vorsichtig-pragmatische Diskussion „heiliger Kühe“?

Aktive Strategieplanung statt Reagieren. Rotierende Sitzungsleitung als Versuch.

Angepasste Öffnungszeiten, flexibilisierte Arbeitszeiten, neue Zuständigkeiten.

Straffere Teamsitzungen und Beschleunigung der Entscheidungsprozesse

*„'Verpflädere' heisst, das Thema wird immer wieder aufgegriffen, aber dann nicht wirklich diskutiert, (...) oder es gibt keine Planung im Sinne von ‚was, wo wollen wir hin‘, die man ja dann, je nach dem was von aussen kommt, anpassen kann, sondern man reagiert einfach auf das, was von aussen kommt, und es ist dann so ein wenig willkürlich. Oder es entsteht ein relativ grosser Einfluss von Einzelnen, wenn eine ‚power‘ und sagt ‚ich will‘, das immer wieder einbringt, (...), also quasi, wer hat die stärksten Nerven (lacht) oder am meisten Ausdauer. (...) Und dort, denke ich, könnte man gut auch in unserem System etwas anders machen.“*

ren gewählt wurde, ist somit nachvollziehbar. Allerdings und damit kommen wir auf die heutigen Prozesse zurück, scheint sich hier mit dem „OE-light“ ein Kulturwechsel zu vollziehen, angesichts des Zeitdrucks, d. h. schlichtweg fehlender Zeit für solch intensive Auseinandersetzung, soll der OE pragmatisch und Ressourcen schonend einzelne Veränderungen möglichst unmittelbar bringen. Andererseits: Warum „light“, wenn auf inhaltlicher Ebene mit dem OE an den Grundpfeilern der Organisation gerüttelt wird? Allenfalls, so die Vermutung, wird die aktuelle OE unter dem Motto „light“ durchgeführt, um sich vorsichtig an längst fällige Innovationen zu wagen. Konkret stehen folgende Probleme zur Debatte:

Im Hinblick auf die **Teamleitung** wird in den Interviews die Gefahr vom „verpflädere“ eingeführt. Damit ist gemeint, dass Themen aufgegriffen werden, aber nicht wirklich diskutiert werden, und dass es letztlich vor allem von der Ausdauer und den Nerven der einzelnen Teamfrau abhängt, ob Entscheide getroffen werden. Dies ist nicht nur wenig effizient - Themen müssen immer von neuem diskutiert werden -, sondern Entscheide hängen letztlich weniger von der Sache, denn von der informellen Machtverteilung ab. Darüber hinaus wird erwähnt, dass man vor allem reagiert, auf das, was von aussen kommt, was im Widerspruch zu der oben dargelegten früheren aktiven Mitgestaltung des Aussen und des Innen der Organisation steht. Es erstaunt daher nicht, dass aktuell der Ruf nach einer längerfristig ausgerichteten Strategie, ja teils sogar nach einer „Chefin“ laut wird, die den „Überblick über den Laden“ hat. Zurzeit wird diesbe-

züglich ein neues Modell auf seine Praxistauglichkeit erprobt: die Teamsitzungsleitung, die rotierend über einen gewissen Zeitraum übernommen wird, ist für den Überblick zuständig. Unklar bleibt in den Interviews noch die damit verbundene genaue Funktion und Kompetenz.

Im Hinblick auf die Strukturierung des Arbeitsalltages konnte während der Datenerhebung eine **Anpassung der Öffnungszeiten** sowie eine **Flexibilisierung der Arbeitszeiten** beobachtet werden. Dies zog eine **Veränderung der Zuständigkeitsregelung** nach sich: so gibt es neu eine Person, die morgens öffnet (Frühdienst), und eine, die abends den Abschluss übernimmt (Spätdienst). Zudem ist immer jemand für das regelmässige Abhören des Telefonbeantworters zuständig. Den Telefondienst übernehmen nach wie vor alle. Damit wird die Arbeitsteilung im Vergleich mit den anderen Stellen nach wie vor eher gering gehalten, eine Lösung, die es der Stelle wohl möglich macht, sowohl einen Telefondienst anzubieten, als auch die für den LV notwendigen produktiven Stunden zu generieren, als auch für die einzelnen Mitarbeiterinnen eine gewisse Entlastung von der Allzuständigkeit zu bieten.

Weiter wird in den Interviews betont, dass die **Teamsitzung** heute viel **gestraffter und strukturierter** durchgeführt wird, was wesentlich damit zusammenhängt, dass **Entscheidungsprozesse beschleunigt** werden, was positiv und als Entlastung bewertet wird. Dies gelingt v. a. dadurch, dass man „weniger diskutiert“, „einfach entscheidet“ und gewisse Fragen „bilateral erledigt“.

# „Heilige Kühe schlachten“ - Zwischen Stabilität und Veränderung

## Organisationsanalyse A

Effizienz als  
Orientierung und  
Kulturwandel in der  
Entscheidungsfindung:  
Testen und Evaluieren  
statt Diskutieren und  
Konsensorientierung.

Kritische Reflexion von  
Sinn und Zweck der  
Doppelvereinsstruktur.

Routine, Kompetenz und  
Stabilität in Leitung und  
Kernarbeit erlauben  
einen ruhigen Einstieg in  
den „OE-Light“.

Die Frage, der sich die  
Organisation stellen  
muss, ist, ob sie eine  
Fachstelle bleiben will.

*„Jetzt ist das halt anders. Eben das ist nicht auf Konsens diskutiert worden. (...) Ich bin schwer dagegen gewesen (lacht), aber mit dem müssen wir einfach leben. Wir werden selbstverständlich bei der Evaluation wieder alles in die Waagschale werfen.“*

Neben dem Wunsch nach Überblick und aktiver Gestaltung der Strategie fällt auf, dass **Effizienz** eine wichtige Orientierung geworden zu sein scheint. Viele neue Strukturen werden v. a. geschaffen, um effizienter zu sein. Spannend ist an dieser Stelle auch die pragmatische Art und Weise, in welcher in der Organisation neuerdings Innovationen angestossen werden: Musste früher in langwierigen Diskussionen Konsens errungen werden, wird heute häufiger entschieden, Neues mal probeweise einzuführen, zu testen und zu evaluieren. Die damit **veränderte Entscheidungskultur** deutet auf einen **Kulturwandel** hin, der in den Interviews mit zwei Argumenten begründet wird: Zum einen mit dem LV, der eine straffere Organisation notwendig macht, zum anderen mit dem individuellen Bedürfnis nach Entlastung der Beraterinnen, die „sitzungsmüde“ sind und teils Zeit und Energie für anderweitige Engagements wünschen.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass als weitere „heilige Kuh“ auch über **Sinn und Zweck der „Doppelvereinsstruktur“** nachgedacht wird. Es wird erwähnt, dass die externen Vertreterinnen im Trägerinnenverein immer wieder mit Identitätsproblemen kämpfen, zum einen wohl wegen der oben erläuterten beschränkten Einflussmöglichkeiten, zum anderen weil sie, ohne wirklichen Einblick in die Finanzierung eingebunden sind.

Insgesamt lässt sich im Notteléfono mit Blick auf die Jahre seit Einführung des LV und des GSG anfänglich eine zunehmende Fokussierung auf Alltagsbewältigung beobachten, die aktuell mit dem im OE-Light erkannten Bedarf nach Entlastung, Effizienz, Überblick und Langfristig-

keit in der Strategieplanung unterbrochen wurde. In wie fern es in diesem Prozess gelingt, für aktuelle Probleme Lösungen zu finden, ist noch nicht abschliessend zu beantworten. So deuteten die teils noch sehr unterschiedlichen Argumentationslinien während der Datenerhebung auf ein **offenes Feld** hin, d. h. das Notteléfono befand sich – zumindest damals – noch **mitten im Prozess**. Zu konstatieren ist allerdings, dass sich die Organisation bereits heute aufgrund der erfolgten Entwicklungsprozesse durch eine hohe Routine, Effizienz und Kompetenz in Bezug auf die Gestaltung von Teamleitung und Fallarbeit auszeichnet. Zudem ist sie von der massiven Fallzunahme durch die GSG-Fälle weniger betroffen. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass es für die Organisation kein grösseres Problem darstellen dürfte, Wege im Umgang mit den genannten Problemen und den Vorlagen im LV zu finden, ohne Teamleitungsmodell und eigene Arbeitsbedingungen in Frage zu stellen. Die Frage, der sich die Stelle aus unserer Sicht allerdings auf jeden Fall stellen muss, ist diejenige danach, ob sie sich weiter als Beratungs- und Fachstelle gegen sexuelle Gewalt an Frauen profilieren will und falls ja, wie das gelingen kann. Dies erfordert nicht nur eine neue Auseinandersetzung mit eigenen strategischen Zielen, sondern auch mit der Frage, wie diese „unproduktive Entwicklungsarbeit“ unter den Vorgaben des LV überhaupt zu leisten ist und falls nicht, welche andere Wege man gehen will, z. B. über Neuverhandlungen mit der Kantonalen Opferhilfestelle.

# Entstehung als Anlaufstelle für vergewaltigte Frauen im Kontext der Frauenhausbewegung

## Organisationsanalyse B

### Frauennottelefon Winterthur (NTW)

Das NTW ist aus der Frauenhausbewegung als Anlaufstelle für vergewaltigte Frauen entstanden.

Ehrenamtliches Engagement und hohe Identifikation, Finanzierung über Spenden/Gemeindebeiträge sowie eine hohe Autonomie waren kennzeichnend.

Aufgrund des feministischen Selbstverständnisses gehört bis heute Basisdemokratie und Öffentlichkeitsarbeit mit zum Stellenprofil.

„Mit ehrenamtlicher Arbeit sind wir dann soweit gekommen, dass wir jetzt bald vor 20 Jahren ein Nottelefon einrichten konnten. Damals machten die Frauen, die da quasi angestellt waren (...), einen ganz kleinen Prozentsatz aus, weil wir sind ja eigentlich mit nichts gestartet, und alle anderen, die so quasi die Assoziierten gewesen sind, die so aus ideologischen Herzensgründen mitgemacht haben oder auch weil sie das Fachwissen rein brachten, die haben das eigentlich gratis gemacht.“

Das Frauen Nottelefon Winterthur (NTW) ist im Kontext der Frauenbewegung entstanden, die seit Ende der 1970er Jahre Gewalt gegen Frauen in der Öffentlichkeit thematisiert und seit Ende der 1980er Jahre Projekte für gewaltbetroffene Frauen aufgebaut hat. Da man im **Umfeld des Frauenhauses** wahrnahm, dass adäquate **Angebote für von sexualisierter Gewalt betroffene Frauen** fehlten, wurden für diese Zielgruppe vielerorts Nottelefone eingerichtet, so in Winterthur das NTW. Aus dieser „Geburtshelferinnenrolle“ des Frauenhauses sind in Winterthur sowohl personelle Verflechtungen zwischen Teams und Vereinsvorständen als auch eine bis heute andauernde **„Schwesternschaft“** zwischen den zwei Organisationen entstanden. Diese kennzeichnet sich grundsätzlich durch Vertrauen in der teils kooperativ geleisteten Fallarbeit sowie Solidarität im Kampf um geteilte Anliegen. Zugleich wird der damit verbundene Druck zur Koalition bisweilen als etwas einengend erlebt.

Der **Vereinsgründung von 1989** folgte eine Phase der Konzeptentwicklung, Finanzmittelbeschaffung und Raumsuche, so dass **1990** das NTW mit einem wöchentlichen Beratungsangebot von 12.5h **geöffnet** werden konnte. Aufgrund der hohen Nachfrage seitens betroffener Frauen ebenso wie von Fachpersonen wurden die Öffnungszeiten bereits im Folgejahr auf 20h pro Woche erhöht. Voraussetzung dafür, dass es damals gelingen konnte, quasi aus dem Nichts ein Projekt aus dem Boden zu stampfen, war das hohe **ehrenamtliche Engagement** durch Frauen, die aus **Identifikation** mit dem feministischen Projektanliegen

Zeit und Fachwissen gratis zur Verfügung stellten.

In der Zeit, welche der Gründung folgte, ging es v. a. darum, die Stelle zu festigen und die Bezahlung der angestellten Frauen zu sichern. Kennzeichnend für diese Anfangszeit waren neben dem erwähnten ehrenamtlichen Engagement zwei weitere Aspekte: **Erstens** die Finanzierung über **private Spenden und Beiträge von Gemeinden**, v. a. der Stadt Winterthur, und damit verbunden eine **umfassende Autonomie**. **Zweitens** das **feministische Selbstverständnis** der Stelle, das sich nicht nur in dem gewählten **basisdemokratischen Führungsmodell**, sondern vor allem darin zeigt, dass Gewalt gegen Frauen im Kontext einer feministischen Gesellschaftsanalyse auf Machtverhältnisse zwischen Mann und Frau zurück geführt wird. Von Beginn weg zählte daher neben einer parteilich-feministischen Beratungsarbeit eine enttabuisierende **Öffentlichkeitsarbeit** mit den Zielen eines verbesserten (rechtlichen) Opferschutzes und einer gerechteren Machtverteilung zwischen den Geschlechtern mit zum relevanten Tätigkeitsfeld.

Dieser Entstehungskontext in der Frauenbewegung hat die Identität und Gestaltung von Betriebsleitung und Kernarbeit im NTW seither stark geprägt – noch heute wird das NTW im Institutionskonzept als Einrichtung präsentiert, „welche sich in ihrer Philosophie nach den **feministischen** und **parteilichen** Grundsätzen richtet“ (vgl. Institutionskonzept 2005, S. 1).

# Vom politischen Kampf zur Etablierung als „gestandene“ Opferhilfeberatungsstelle

## Organisationsanalyse B

Mit der Anerkennung als Opferberatungsstelle entstand im Spannungsfeld von staatlichem Auftrag und Autonomie im Übergang ein erhöhter Diskussionsbedarf.

Mit der staatlichen Finanzierung und Legitimation war der Boden für die Etablierung als anerkannte auf Gewalt gegen Frauen spezialisierte Beratungsstelle geschaffen.

Sichtbarkeit des NTW in Öffentlichkeit und Fallzahlen wuchsen rasant.

„Also es hängt mit dem gesetzlichen Auftrag zusammen, (...). Bis im Dezember 1994 konnten wir den Klientinnenkontakt (...) an zwei Händen abzählen, und Anfang 1995 gab es einen Extremanstieg, und das hing sicher auch damit zusammen, dass wir relativ viele Aufträge erhalten haben, um das Nottelefon vorzustellen, (...). Die Klientinnenzahl (...) ist so rasant gestiegen, dass wir unsere Arbeitsweise überdenken mussten. (...) Wir mussten ein Dossiers anlegen, sind aber einfach dem Gedanken einer autonomen Frauenberatungsstelle hinterher gehinkt.“

Mit dem Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes (OHG) 1993 wurde das NTW als kantonale Opferhilfeberatungsstelle anerkannt, um der spezifischen Problematik der Gewalt gegen Frauen im Raum Winterthur gerecht zu werden. Damit kam es nicht nur zu einer stärkeren Gewichtung der ambulanten Beratung neben dem Telefondienst, sondern auch zu einer Erweiterung der Zielgruppe. War man früher als Nottelefon auf sexuelle Gewalt spezialisiert, war man neu **Beratungsstelle für von verschiedenen Formen von Gewalt betroffene Frauen**. Diese Verschiebung des Fokus spiegelt sich auch in den Namensänderungen von 1995 zu „Frauen-Nottelefon und Beratungsstelle – gegen sexuelle Gewalt“ und von 2001 zu „Frauen Nottelefon, Beratungsstelle für gewaltbetroffene Frauen“. Doch was hat sich darüber hinaus konkret mit der Anerkennung als Opferberatungsstelle verändert?

Zunächst einmal wird in den Interviews die **Veränderung der Finanzierung** herausgestrichen: staatlich teilsubventioniert war man nicht mehr so stark auf Spenden angewiesen. Damit war nicht nur der Boden für **finanzielle Sicherheit** geschaffen worden, sondern dem NTW gelang es in den folgenden Jahren durch Sparsamkeit und weiterhin fließende Spenden und Gemeindebeiträge, v. a. seitens der Stadt Winterthur, ein statthaftes **Vermögen** aufzubauen. Da man über Vermögen und die Hälfte der Spenden frei verfügen konnte, hatte das NTW **weitgehende Gestaltungsspielräume**.

Darüber hinaus zeigen die Interviews, dass für die aus der Frauenbewegung hervorgegangene und im

Grunde staatskritische Organisation mit der Anerkennung erstmals ein **Spannungsfeld zwischen staatlichem Auftrag und feministischem Selbstverständnis** entstand, das in der Organisation im Übergang einen erhöhten Diskussionsbedarf generierte. Dies wird in den Interviews anhand der **Aktenführung** illustriert: So kollidierte die frühere Devise, keine Akten zu führen, um den Klientinnen in einer als „feindlich“ konnotierten Umwelt absolute Anonymität zu garantieren, mit den gesetzlichen Bestimmungen. Erstmals sah man die eigene Autonomie in Frage gestellt, was grössere Diskussionen nach sich zog. In den Interviews zeigt sich eine weitere in diesem Zusammenhang zentrale Dynamik: So wurde das NTW durch die staatliche Legitimation **in der (Fach)Öffentlichkeit als zuständige Stelle sichtbar**. Es bekam nicht nur viele Möglichkeiten, die eigene Stelle vorzustellen, sondern die **Fallzahlen stiegen stark**. Damit begründete sich die Notwendigkeit einer Aktenführung von anderer Seite, denn ohne Dossiers konnte ein Überblick über die Fälle nicht mehr gewährleistet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der staatlichen Anerkennung zwar ein Spannungsfeld zwischen gesetzlichen Bestimmungen und Autonomie der Stelle entstand, das zu Beginn Anpassungen und einen erhöhten Diskussionsbedarf generierte. Zugleich wurde aber mit der staatlichen Finanzierung und Legitimation und damit verbundener Klientinnenwachstum der **Boden für die Etablierung der Organisation als anerkannte auf Gewalt an Frauen spezialisierte Opferhilfeberatungsstelle** geschaffen.

# Vom politischen Kampf zur Etablierung als „gestandene“ Opferhilfeberatungsstelle

## Organisationsanalyse B

An die Stelle politischen Kampfs gegen eine als „feindlich“ konnotierte Aussenwelt trat Kooperation. Heute ist das NTW in ein institutionelles Netz eingebettet, wird professionell wahr- und in seinen Anliegen ernst genommen.

*„Ich habe das Gefühl, dass sich an der Grundhaltung der Beratung nicht so viel verändert hat. Aber was sich verändert hat, ist, dass wir jetzt nicht mehr allein auf weiter Flur stehen, quasi als rotes Tuch für viele Institutionen, das Sachen anspricht, die niemand hören will, sondern wir sind eingebettet in ein Netz.“*

*„An der Beratungsarbeit hat sich diesbezüglich viel verändert, dass es in der Anfangszeit geheissen hat ‚keine Daten rausgeben‘ (...), also wieder so dieses Bild ‚die Aussenwelt ist eigentlich feindlich und wir müssen kämpfen‘.“*

*„Ja, ich denke (...) unser Prestige ist gestiegen, (...). Wenn man sich heute als Opferberatungsstelle vorstellt oder wenn es um häusliche Gewalt geht, dann ist man mehr jemand als früher. Also wir werden nicht mehr so schnell in eine Ecke gedrängt, ich glaube, wir werden auch professioneller wahrgenommen und ernster genommen, wenn wir unsere Anliegen äussern, (...). Ich denke, es gab eine Aufwertung von uns als Beratungsstelle insgesamt.“*

Was hat sich seither verändert?

In allen Interviews wird die **Optimierung der interinstitutionellen Kooperation** als die wesentliche Entwicklung in der Fallarbeit herausgestrichen. Stand zu Beginn ein auf polarisierenden Stereotypen gründendes gegenseitiges Misstrauen einer Kooperation im Wege, wie es in den Bildern des „roten Tuchs“ oder einer „feindlichen Aussenwelt“, gegen die man „kämpfen“ muss, zum Ausdruck kommt, ist die Organisation heute in ein institutionelles Netz eingebettet. Man zieht am gleichen Strick, v. a. die Polizei, früher „Feindin“, wurde zu einer wichtigen Kooperationspartnerin. In den Interviews wird auf die Relevanz der Hartnäckigkeit der Winterthurer „AG häusliche Gewalt“ für diese Entwicklungen hingewiesen. Als wertvoll werden zudem das Kooperationsgremium und die Umsetzungssitzung GSG der IST genannt. Neben der fallbezogenen Kooperation zielt der interinstitutionelle Austausch in diesen Gefässen auf eine Optimierung der Angebotsstruktur.

Zu betonen ist, dass sowohl in diesen Kooperationsgefässen als auch in der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit durch **Sensibilisierungsarbeit** einer **Enttabuisierung** des Themas Vorschub geleistet werden konnte. Insbesondere der **Polizei** wird eine **Haltungsänderung** zugeschrieben, die sich mit „Ermitteln/Sanktionieren statt Vermitteln“ umschreiben lässt. Als etwas weniger erfolgreich wird in den Interviews die Kooperation mit den Justizbehörden bewertet, die stark von der jeweils involvierten Person abzuhängen scheint. Die Zusammenarbeit mit frei arbeitenden Professionellen, bspw. Therapeut/innen oder Anwält/innen, war

schon immer anders gestaltet und insgesamt gut.

Hervorgehoben wird in den Interviews auch, dass im Zuge dieser Prozesse das **Prestige** des NTW gestiegen ist. So wird die Organisation heute **professioneller wahr- und in ihren Anliegen** von Fachpersonen, Institutionen und Öffentlichkeit **ernster genommen**. Neben einer optimierten Koordination finden sich somit Hinweise auf eine veränderte Wahrnehmung der Organisation in der Öffentlichkeit; das NTW wird als für die Beratung gewaltbetroffener Frauen **zuständige und kompetente Stelle sichtbar**. Wir vermuten, dass die durch den staatlichen Auftrag vorangetriebene Legitimation und die im Zuge der (inter)nationalen Kampagnen gegen häusliche Gewalt entstandenen Kooperationsgefässe ebenso zu dieser Entwicklung beigetragen haben, wie die erfolgreiche Selbstinszenierung der Organisation. So wird in den Interviews beschrieben, dass man sich im NTW schnell im Klaren war, dass ein erfolgreicher Opferschutz letztendlich nur in Kooperation mit anderen Institutionen, v. a. Polizei und Justiz, möglich ist. Dies führte nicht nur zu einer gewissen Hartnäckigkeit der Frauenprojekte in der Sensibilisierungsarbeit, sondern zu einer zunehmend konstruktiv-lösungsorientierten Haltung.

Es ist klar, mit der Enttabuisierung, mit dem Erfolg im Kampf um einen verbesserten Opferschutz, mit der verbesserten Kooperation, mit der Anerkennung der Beratungsstelle, waren viele Anliegen durchgesetzt, um welche die Organisation in der Pionierphase kämpfen musste: insofern ein Erfolg. Zugleich hat sich damit die **Öffentlichkeitsarbeit**

# Vom politischen Kampf zur Etablierung als „gestandene“ Opferhilfeberatungsstelle

## Organisationsanalyse B

In der Öffentlichkeitsarbeit lässt sich eine Verschiebung vom politischen Widerstand hin zu a) einer Fokussierung auf Beratung und interinstitutionelle Kooperation, bzw. b) kulturellen Anlässen beobachten.

### Professionalisierung der Klientinnenarbeit.

*„Was ich manchmal denke, ist so ein bisschen ein Wehmutstropfen, was sich auch verändert hat, wenn du so zurückschaust, ich habe früher die Frauenprojekte, auch Winterthur, kämpferischer erlebt. Also wo für mich heute auch ganz klar ist, das ist auch gut (...), wir haben einen institutionellen Charakter, wir sind eine gestandene Institution, ich finde, wir sind auch eine Beratungs-stelle für gewaltbetroffene Frauen. (...) Aber dieses Kämpferische mit Demos etc., als man sich so eingesetzt hat und solidarisiert hat und auch mal auf die Strasse gegangen ist oder irgendeine Aktion geplant hat, das ist heute viel weniger so.“*

*„Ich glaube, dass sich im Moment das Denken und Handeln, auch das Politische, auf das Kerngeschäft der Beratung konzentriert. (...) Es wird nicht mehr über das Patriarchat diskutiert, (...) sondern wir schauen jetzt, was brauchen wir in unserer Institution, um den Frauen schnell die best mögliche Unterstützung gegen zu können.“*

**stark** verändert. Ging es früher v. a. um politischen Widerstand auf der Strasse, ist man heute eine „**gestandene Institution**“, primär und in erster Linie eine etablierte „Beratungsstelle“. Dies widerspiegelt sich auch in der Öffentlichkeitsarbeit: Zum einen wird in den Interviews, auch für die politische Arbeit, eine **Konzentration auf das Kerngeschäft der Beratung und auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit** konstatiert. Zum anderen wird für die traditionellen Veranstaltungen zum 8. März, zum 25. November sowie anlässlich der Jahresversammlung eine **Verschiebung von politischen zu eher kulturell ausgerichteten Veranstaltungen** festgestellt. Folgende Gründe werden dafür genannt: Persönlichkeit und Älterwerden der Teamfrauen, wenig Teilnehmende bei politischen Veranstaltungen, Erholungseffekt kultureller Anlässe neben harter Beratungsarbeit. Diese Entwicklungen werden ambivalent eingeschätzt, teils mit „Wehmut“, teils kritisch aufgrund der untergewichteten Aufmerksamkeit für Gesellschaftskritik.

Liest man die Geschichte des NTW bis dahin v. a. als Entwicklung vom Pionierprojekt hin zu einer „gestandenen Beratungsstelle“ so erstaunt nicht, dass dies nur mit einer parallel laufenden **Professionalisierung der Klientinnenarbeit** möglich war. So zeigten die Beobachtungen eine hohe Routine und Kompetenz in der Fallarbeit, die auf einen mehr oder weniger einheitlichen **professionellen Habitus** hinweist. Dieser scheint sich durch ein **Zusammenwirken einer feministisch-parteilichen Grundhaltung** sowie eines in Aus-/Weiterbildung, Berufserfahrung und Fachaustausch (v. a. Inter-/Supervision) angeeigneten **Fachwissens**

**zu Beratung, Opferhilfe, Gewalt- und Traumaarbeit** mit Frauen zu kennzeichnen. So sind heute neben „feministischem Hintergrundwissen“ eine **Ausbildung** in Sozialer Arbeit/Therapie, Kenntnisse zum OHG und Erfahrung in der Traumaarbeit Voraussetzungen einer Anstellung als Beraterin (vgl. Institutionskonzept 2005, S. 7). Mit der **Inter- und Fall-supervision** wurden Gefässe für eine kollegiale Selbstkontrolle eingeführt. Zudem wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass sich an der Grundhaltung grundsätzlich wenig verändert hat, man heute aber in der Beratung fachlich begründete Reflexionen einbringen und Grenzen setzen darf. Dies deutet auf ein **professionelles Verhältnis von Nähe und Distanz** hin und spiegelt sich auch in den Vorgaben zum Beratungssetting (vgl. Beratungskonzept o. J.). Darüber hinaus hat sich v. a. das „Drumherum“ der Beratung professionalisiert: **Abläufe und Vorlagen wurden teils standardisiert, die elektronische Agenda, Statistik und Klientinnenadministration** werden rege benutzt, wichtige Informationen werden systematisch dokumentiert und sind in der Hektik der Krisenintervention schnell abrufbar. Ein Beratungskonzept, das über Vorgaben zu Grundhaltung, Angebot, Setting, Akten- und Berichtserstellung, Inter- und Supervision hinaus geht, fehlt in der Organisation. Auch die Situationsanalyse, eine Art „Mini-Assessment“, wurde während der Datenerhebungen noch nicht von allen systematisch durchgeführt. Die Überarbeitung von Beratungskonzept und Situationsanalyse werden in den Interviews als Handlungsbedarf erkannt.

# „Bewahren“ und „Erneuern“ – horizontale Differenzierung in der Selbstverwaltung

## Organisationsanalyse B

In das anfängliche „alle machen, diskutieren, entscheiden alles“ wurden auf der Ebene der horizontalen Arbeitsteilung Schritt für Schritt effizientere Strukturen eingeführt, d. h. Kompetenz in der Ressortarbeit, Straffung der Sitzungen, Einführung der Sekretariatsstelle.

*„Dass wir so wie ein bisschen, ja so von einem selbstverwalteten Betrieb zu einem Betrieb geworden sind, der immer noch selbstverwaltet ist, der aber doch ein bisschen Strukturen hat.“*

*„Ich glaube etwas vom Wesentlichen, das damals wichtig war, ist dass alle alles gemacht haben. (...) Die Ressortverantwortliche hat eigentlich keine Kompetenzen gehabt, sondern es ist alles in der Teamsitzung ausdiskutiert worden, und die hat z. T. sieben Stunden gedauert. (...) Das ist (...) etwas, das sich extrem verändert hat (...), die Sitzung geht heute zwei bis drei Stunden, die Ressortverantwortlichen haben Kompetenzen, es ist klar abgemacht, wer was wann ins Team bringen muss, und es muss vorbereitet ins Team gebracht werden, und man hat, klar, auch den wirtschaftlichen Hintergrund im Auge gehabt, es ist einfach zu teuer, wenn fünf Frauen sechs Stunden über irgendwelche Sachen diskutieren, und es ist auch anstrengend.“*

Als eine weitere Entwicklungslinie wird in den Interviews die effizientere Gestaltung der operativen und strategischen Führung eingeführt. Kennzeichnete sich die Leitung des selbstverwalteten Betriebs in der Pionierphase dadurch, dass alle alles machten, ausdiskutierten und entschieden, dass letztlich niemand wirklich Kompetenz und Verantwortung hatte, hat das NTW seither Schritt für Schritt horizontale Differenzierungsprozesse durchlaufen, um die Betriebsleitung in der basisdemokratisch geführten Organisation effizienter zu gestalten. Als wichtiger Entwicklungsimpuls wird ein ab ca. 2001 anlässlich von **Konflikten in Team und Vorstand** professionell begleiteter **OE-Prozess** in zwei Phasen genannt. Darüber hinaus werden die **Notwendigkeit zu mehr Effizienz angesichts Fall- und Stellenwachstum sowie externen Anforderungen** (v. a. NFO und GSG) und die **Inputs neuer Mitarbeiterinnen** als Entwicklungsimpulse erwähnt. Doch, was hat sich konkret verändert?

In den Interviews werden zunächst einmal Veränderungen in der **Ressortarbeit** hervorgehoben: Ging es zunächst angesichts anstehender Stellenwechsel darum, zur Gewährleistung der Kontinuität der Betriebsleitung die über das Jahr hinweg anfallenden **Ressortaufgaben zu verschriftlichen**, stand danach die Frage nach **Erhöhung der Kompetenzen** an die Ressortverantwortlichen im Zentrum. Als grundlegend für diesen Prozess wird ein Vertrauensaufbau sowie der Abschied von der Idee dargelegt, aufgrund hoher Identifikation alles wissen und mitverantworten zu müssen. Ein wesentliches Ziel der Kompetenzdele-

gation in die Ressorts war die (zeitliche) Entlastung der Sitzungen. Insofern wurde parallel auf eine **effiziente Teamsitzungsstruktur** hingearbeitet. Stichworte dazu sind: klare Sitzungsstruktur, frühzeitige Eingabe und Vorbereitung der Traktanden, klare Sitzungsleitung. Beide Prozesse, Neustrukturierung der Ressorts und der Teamsitzungen wurden während der Datenerhebung fortgeführt. Diese Entwicklungen werden von den Befragten geschätzt, zum einen wegen der Effizienz, zum anderen weil die früheren langen Sitzungen schlichtweg auch anstrengend waren.

Darüber hinaus wurde mit der Einführung der **Sekretariatsstelle** vor ca. acht Jahren erstmals eine funktionale Differenzierung entlang unterschiedlicher Ausbildungshintergründe vorgenommen. Die Stelle wurde ursprünglich für den **Telefondienst** eingerichtet. Damit verbunden waren zwei Überlegungen: Erstens sollten die Beraterinnen, vom Telefondienst entlastet, mehr Zeit für Beratungen finden; zweitens sollte der Telefonbeantworter durch die Sekretärin ersetzt, d. h. der Zugang für Klientinnen niederschwellig gestaltet werden. Telefon und Beratungsstelle sind unter der Woche mit Ausnahme vom Mittwochmorgen von 11 – 18h geöffnet. Die Sekretärin gehört trotz eines etwas tieferen Lohnes zum Leitungsteam. Im Laufe der Zeit hat sie zusätzlich **weitere administrativ ausgerichtete Betriebsaufgaben übernommen**. Die damit ermöglichte Entlastung der Beraterinnen wird sehr geschätzt. Etwas kritisch ist aus professioneller Sicht zu bewerten, dass die Sekretärin trotz fehlender Ausbildung – v. a. bei hoher Belastung der Berater-

# „Bewahren“ und „Erneuern“ – horizontale Differenzierung in der Selbstverwaltung

## Organisationsanalyse B

Im OE-Prozess erfolgte eine klare Trennung operativer und strategischer Prozesse.

In wie fern die Position der externen Vorstandsfrauen im OE-Prozess gestärkt wurde, bleibt offen. Sie fühlen sich weder für die Aufsichtsfunktion noch die Qualitätssicherung zuständig.

*„Und das ist dann irgendwie klar rausgekommen, was die Aufgaben vom Team sind, und was der Vorstand ist.“*

*„Ich denke es sind so wie zwei Dinge, das Eine sind die konkreten Dinge (...), und das Andere ist einfach die Sicht von aussen, was für uns immer ein bisschen schwierig wahrzunehmen ist (...). Aber das Team ist sehr gut, wir müssen nicht viel tun (...), aber in Konfliktsituationen ist es natürlich schon gut, quasi noch so eine Aussenstelle zu haben.“*

*„Ich habe auch heute noch den Eindruck, als Vorstandsfrau bin ich, wenn es ruhig läuft, weit draussen, und bekomme, ja, relativ wenig mit.“*

*„Und sonst, ich habe einfach volles Vertrauen, dass sie das gut machen.“*

innen - relativ **viel telefonische Beratungsarbeit** leistet. Sie nimmt das Telefon ab, hört die Geschichten der Klientinnen an und macht **intern Triage**, indem sie die Klientinnen an die Beraterinnen weitervermittelt. Kriterien sind dafür verfügbare Termine, Sprachkenntnisse und Spezialisierung. Allerdings ist der Sekretärin bewusst, dass Beratung nicht zu ihrem Auftrag gehört. Bei schwierigen Geschichten grenzt sie sich ab, GSG-Kontaktanrufe macht sie nicht mehr.

Auch die **Vorstandsarbeit** hat sich infolge des OE-Prozesses verändert. Auch hier ging es zunächst darum, das frühere „alle diskutieren und entscheiden alles“ durch eine **klare Trennung von Team- und Vorstandsaufgaben** zu ersetzen. So ist heute im Institutionskonzept (vgl. 2005) festgehalten, dass der Vorstand für die strategische Führung sowie die Finanzkontrolle zuständig ist. Er besteht aus max. vier externen Vorstandsfrauen und allen Teamfrauen, was dem Team in Mehrheitsentscheiden ein grösseres Gewicht verleiht. Darüber hinaus sollte durch einen bewussten „Hutwechsel“ der Teamfrauen von der Team- zur Vorstandsrolle, durch einen stärkeren Einbezug der externen Frauen in die Ressorts sowie durch einen klar strukturierten Teambericht eingangs der Sitzung der **„Kopfnickerinnen-Rolle“ der externen Vorstandsfrauen entgegengewirkt** werden. Dazu passt, dass in den Interviews den externen Vorstandsfrauen v. a. zwei Funktionen zugeschrieben werden: a) Übernahme konkreter Aufgaben im Rahmen der Ressortarbeit, b) kritische Reflexion aus der Aussensicht. Während es im Zuge des OE-

Prozesses gelungen scheint, eine klare **Trennung operativer und strategischer Prozesse** zu erwirken, ist auf der Grundlage unserer Daten die Frage schwieriger zu beantworten, in wie fern die externen Vorstandsfrauen durch die erwähnten Massnahmen tatsächlich in die Lage versetzt wurden, die Funktion eines kritischen Aussenblicks einzunehmen – dies zumindest in ruhigen Zeiten. Insofern scheint die wichtigste Funktion dieser Frauen in der Unterstützung des Teams in Krisenmomenten (z. B. NFO) zu bestehen. Soweit aus den Daten ersichtlich, betrachtet sich der Vorstand zudem **weder für die Aufsichtsfunktion noch für die Qualitätssicherung zuständig**. So wollen und können die externen Vorstandsfrauen über die Qualität der Beratung keine expliziten Aussagen machen. Die Fachlichkeit wird auf Strukturqualität (z. B. Aus- und Weiterbildung, Inter- und Supervision) zurückgeführt, darüber hinaus können die Vorstandsfrauen nur „denken“, „glauben“, „vertrauen“, dass die Teamfrauen die Kernarbeit professionell gestalten.

Wird an dieser Stelle nochmals die dargelegte Entwicklung betrachtet, fällt auf, dass es hinsichtlich der Gestaltung sowohl von Kernarbeit als auch der Organisationsstruktur immer um ein **Verbinden von „Bewahren“** ursprünglicher Leitwerte/Strukturen und **„Erneuern“** eben dieser Strukturen ging. Es fällt auf, dass neben der Sachdimension mit der verstärkten **Ausrichtung auf Effizienz** die Zeitdimension an Gewicht gewonnen hat. Wie erwähnt wird in den Interviews immer wieder die Bedeutung der Inputs neuer Mitarbeiterinnen für diese Entwick-

# „Bewahren“ und „Erneuern“ – horizontale Differenzierung in der Selbstverwaltung

## Organisationsanalyse B

Die Organisation ist dauernd in Bewegung: Generationendurchmischung als wichtiger Faktor in der organisationalen Entwicklungsdynamik von „Bewahren“ und „Erneuern“.

*„In Bezug auf die Länge der Teamsitzung hat es, neben dem, dass es einfach zeitlich nicht mehr drin gelegen ist, auch diesbezüglich eine Veränderung gegeben, dass eine jüngere Generation gekommen ist, die nicht mehr aus dem Siebzigerjahrkuchen gekommen ist, der alles bis zum Tausendsten ausdiskutieren musste, sondern der es wirklich auch um Effizienz ging, was unglaublich lehrreich war und spannend und auch in der Veränderung gut.“*

*„Klarere Strukturen und das hängt, glaube ich, wirklich auch mit dieser Professionalisierung zusammen im Sinne von ‚es gibt klarere Strukturen, eine klarere Aufteilung der Kompetenzen‘, manchmal fällt man auch wieder etwas zurück, aber nicht mehr so ein wenig ein ‚Jekami‘ wie das früher war ‚alle machen alles oder jede macht alles‘, und in diesem Zusammenhang vielleicht auch so der Respekt und die Akzeptanz des Gegenübers und das Vertrauen ‚die macht das schon gut und richtig‘. Also das merke ich vor allem hier (...), wirklich so ein Vertrauen und eine Grosszügigkeit, einen Goodwill auch und wenig Angst, dass man einander ins Gärtchen tritt oder einander etwas weg nimmt.“*

lungen hervorgehoben. Damit rückt die „**Generationendurchmischung**“ als wichtiger Faktor in den Blick. So wird heute im NTW zwischen „Erneuerinnen“ und „Bewahrerinnen“ unterschieden. Auch wenn es der jüngeren Generation manchmal schwer fällt, sich durchzusetzen, wagen wir hier die Hypothese aufzustellen, dass in der Organisation auf der Basis erfolgter Entwicklungsprozesse heute eine Art „herrschaftsfreier Diskurs“ möglich ist, in welchem Argumente des Festhaltens an bewährten Strukturen und deren Erneuerung sachlich abgewogen werden. So wurden in allen Interviews die „optimale Zusammenarbeit“ und die „wohlwollende Atmosphäre“ in Team und Vorstand hervorgehoben. Stichworte, die in diesem Zusammenhang fallen sind z. B. Goodwill, Hilfsbereitschaft, Vertrauen, Respekt, Toleranz, Wertschätzung der je individuellen Ressourcen. Die damit mögliche **Dynamik von „Bewahren“ und „Erneuern“** scheint in der Organisation **Lernprozesse** voranzutreiben. Immer wieder sind wir auf Aussagen gestossen wie z. B. „wir sind kein starrer Betrieb“ oder „wir sind in Bewegung“. Dass diese **Dynamik Identifikation, Engagement und Arbeitsmotivation stärkt**, ist nicht weiter erstaunlich, denn der gemeinsame Fluchtpunkt bleibt, dies ist in den folgenden Abschnitten zu zeigen, sich gemeinsam für die Erhaltung des eigenen feministischen und selbstverwalteten Betriebs einzusetzen.

Zusammenfassend lässt sich bis hierher festhalten, dass mit der Anerkennung als kantonale Opferhilfeberatungsstelle der Boden gelegt war, für einen weitgehend autonom gestalteten Entwicklungsprozess,

den die Organisation nutzte, um sich als zugleich autonom feministische und gesellschaftlich anerkannte Opferhilfeberatungsstelle für gewaltbetroffene Frauen zu positionieren. Obwohl das NTW seit jeher Bildungsarbeit anbietet, scheint die vollzogene Profilbildung weniger auf die Etablierung als Fachstelle denn als Beratungsstelle innerhalb eines funktionierenden Netzes interinstitutioneller Kooperation ausgerichtet. Ein Grund dafür mag in der Verabschiedung der Spezialisierung auf sexuelle Gewalt mit dem OHG liegen. Prägend für diese Zeit war neben dem mit dem staatlichen Auftrag einhergehenden Wachstum, einer Enttabuisierung der Thematik und einer Optimierung der Kooperation, eine hohe Autonomie in Bezug auf die Entwicklung und Gestaltung von Führung und Kernarbeit. In dieser Zeit vollzogen sich in der Organisation unter dem Motto „Bewahren“ und „Erneuern“ wichtige Differenzierungs- und Professionalisierungsprozesse, so dass sich eine zugleich an feministischen Leitwerten orientierte wie auch zunehmend auf Effizienz und Fachlichkeit ausgerichtete Praxis in Leitungs- und Fallarbeit etablieren konnte.

# Der Leistungsvertrag – Arrangement bei grösstmöglicher Autonomie

## Organisationsanalyse B

Mit dem LV wurde die bisherige Autonomie radikal in Frage gestellt. Man unterschrieb, um den Betrieb zu erhalten.

Misstrauen und Ohnmacht angesichts des als gering erlebten Spielraums prägten die ersten Verhandlungen.

*„Also für mich sind das so die drei Stufen, also zuerst ganz unabhängig, Pionierarbeit, und nachher das OHG mit so einem globalen Budget ohne Ausweis der Arbeit, und jetzt das NFO mit dieser quasi auch Kontrolle des Kantons, sie können genau schauen, was läuft, und wie viel. Also dieser Druck ist einfach auch ein bisschen da.“*

*„Für mich hat der Kanton einfach alles gleich gewollt, also quasi eine kantonale Aussenstelle, und wir wollen unser Betrieb bleiben, unser selbstverwalteter feministischer Betrieb. Ja, und dann (...) mussten wir etwas unterschreiben, mit dem wir absolut nicht einverstanden waren. Wir haben überlegt, uns selbstständig zu machen, aber das ist eine Illusion. Und es gab nur die Möglichkeit: unterschreiben oder die Stelle geht zu.“*

*„Und was dort [Retraite] für alle ganz klar war, dieser Betrieb, der liegt uns total am Herzen und den wollen wir aufrecht erhalten und das wollen wir gut machen.“*

Mit dem NFO sah das NTW die **bisherige Autonomie der Organisation radikal in Frage gestellt**, man sah sich gezwungen, sich im Spannungsfeld von staatlichem Auftrag und Autonomie neu zu positionieren. Stand die Organisation früher - so die Interviews - finanziell auf der guten Seite, hatte viele Freiheiten in Bezug auf die Setzung thematischer Schwerpunkte und die Gestaltung organisationaler Rahmenbedingungen, entstand im Verhandlungsprozess zum LV der Eindruck, plötzlich eine „ganz strenge Chefin vor der Nase“ zu haben, „wie gefesselt“ zu sein, einen Vertrag unterschreiben zu müssen, den man weder wollte noch dachte, erfüllen zu können. Darüber hinaus fühlte man sich gekränkt, weil der bisher haushälterische Umgang mit Finanzen – also das für die finanzielle Sicherheit sorgfältig angelegte Organisationskapital – nicht anerkannt, sondern der Organisation im Aushandlungsprozess zum Nachteil ausgelegt wurde.

Die **ersten Verhandlungen** wurden denn auch aufgrund des als begrenzt wahrgenommenen Verhandlungsspielraums und damit verbundener Ohnmacht als sehr schwierig erlebt. Man fühlte sich in den eigenen Anliegen **weder verstanden noch ernst genommen, Ängste um den Verlust der eigenen Autonomie, Misstrauen und sich konträr gegenüberstehende Positionen** erschwerten die Kommunikation. Zudem schien die eigene Identität als „selbstverwalteter feministischer Betrieb“ durch den der KOH zugeschriebenen Wunsch nach Vereinheitlichung der Opferhilfeberatungsstellen zu „kantonalen Aussenstellen“ radikal in Frage gestellt. Es war die mit der Anerkennung der

Stelle über die Jahre schleichend gewachsene **finanzielle Abhängigkeit vom Staat**, welche die Organisation letztlich vor die Alternative stellte: Anpassung an die kantonalen Auflagen durch Unterschrift des LV oder Schliessen der Stelle. Mit dem LV verbunden war einerseits die Angst, die geforderten produktiven Stunden nicht leisten zu können, womit die Befürchtung einherging, aufgrund von Stellenprozentkürzungen Kündigungen aussprechen zu müssen. Andererseits sah man Teamleitung, Arbeitsbedingungen, Qualität der Beratungsarbeit, Freiheit in der Setzung thematischer Schwerpunkte und in der präventiven Öffentlichkeitsarbeit in Frage gestellt. Aufgrund fehlender Alternativen wurde schliesslich im Rahmen intensiver Diskussionen an der Retraite entschieden, den LV trotz aller Bedenken zu unterschreiben. Ein genauer Blick in die Interviews zeigt: Es war die hohe **Identifikation** mit Anliegen und Organisation, d. h. „dieser Betrieb, der uns total am Herzen liegt“, welche die **Stelle zu diesem Entscheid veranlasste**. Der Weg, den man im Umgang mit dem NFO wählte, war denn auch, sich **mit dem LV zu arrangieren**, wobei „arrangieren“ in keiner Weise hiess, sich anzupassen, sondern im Gegenteil zu versuchen, die eigene **Autonomie durch möglichst passgenaue Erfüllung der Vorgaben** unter Wahrung eigener Leitwerte/Strukturen zu bewahren, sich also dem staatlichen Steueranspruch dadurch zu entziehen, dass man sich unangreifbar macht und sonst auf Distanz bleibt. Der damit gemeinsam gewählte Weg **stärkte nicht nur Identifikation, Engagement und Zusammenhalt**, sondern wurde zu einem Antrieb für die Weiterführung einer **effizienten Ge-**

# Der Leistungsvertrag – Arrangement bei grösstmöglicher Autonomie

## Organisationsanalyse B

Man „arrangierte“ sich mit dem LV, versuchte durch Erfüllen der Vorgaben bei Erhalt eigener Leitwerte und durch Distanz die Autonomie zu wahren.

Produktivitätsdruck als Herausforderung und Entwicklungsimpuls für effiziente Strukturen in der Selbstverwaltung.

ÖA, Weiterbildung und Fachentwicklung geraten etwas in den Hintergrund.

*„Also das ist schon ein grosses Thema gewesen. Und jetzt finde ich schlussendlich, dafür dass wir uns so schwer getan haben, haben wir uns jetzt gut eingelebt. Also wir haben uns arrangiert.“*

*„Also vor allem die Möglichkeiten, die ich überhaupt habe, Einfluss zu nehmen, die sind hier drin, die sind nicht dort.“*

*„Also, was sich verändert hat, ist, dass mehr vorgegeben ist, einfach durch diese Stundenvorgaben und den Finanzrahmen und alles. Und verändert hat sich, dass wir Arbeitsbedingungen anpassen mussten, und dass auch die Diskussionen (...) jetzt viel mehr um die Beratungsstunden kreisen (...) und dass wir uns wie nicht mehr so andere grössere Dinge ausdenken.“*

### **staltung von Administration und Führungsaufgaben.**

Da man über ein grosses Organisationskapital verfügte und die geforderte Eigenleistung ohne grossen Aufwand zu erbringen war, stellten weniger die Finanzen, denn die geforderte **Produktivität von 51%** die **grosse Herausforderung** dar. Denn sich mit dem LV arrangieren, hiess, a) die geforderten produktiven Stunden zu liefern, b) die verfügbare Zeit für „reproduktive“ Arbeiten nicht zu überziehen. Der damit verbundene Druck führte in der Organisation im Übergang zu einem **permanenten Stresspegel**, der sich mit der Zeit legte. Doch wie ging das NTW diese Herausforderung an?

Ziel war die Erhaltung des eigenen Betriebs. Es erstaunt daher nicht, dass im Rahmen einer weiteren Retraite entschieden wurde, an der **Teamleitung festzuhalten** und nur **minimale Anpassungen der Arbeitsbedingungen** vorzunehmen, so gilt heute nur noch die Mittagspause der diensthabenden Mitarbeiterin als Arbeitszeit und die Vorstandsitzung – früher Arbeitszeit – wird neu über Sitzungsgeld entschädigt. Damit verband sich der Entscheid, die **Kompetenzdelegation in Ressortarbeit und Straffung der Teamsitzung** weiter voranzutreiben. Konkret wurde entschieden, dass an Mittwochen mit Supervision keine Teamsitzung stattfindet. Besteht aus dringenden Gründen weiterer Diskussionsbedarf, wird dafür ein geeignetes Gefäss gesucht, z. B. der Teamtag oder die Teamsupervision.

Ein Entwicklungsschub erhielt mit dem LV auch die **Standardisierung von Abläufen**. Mittels Verhaltenssicherheit und Routine sollten Lehr-

läufe verhindert und Effizienz ermöglicht werden. Zu erwähnen ist hier neben der elektronischen Klientinnenstatistik/-administration v. a. die für den LV nötige Leistungserfassung, die in der Organisation zwar das **Bewusstsein für Produktivität** erhöhte, bisweilen aber aufgrund des zu leistenden **administrativen Aufwandes** auch als **demotivierend** erlebt wurde und wird.

Als Problem wird geäussert, dass mit dem LV die **präventive Öffentlichkeitsarbeit** etwas unter Druck geriet. Allerdings schafft das Vermögen hier Spielräume. Aus fachlicher Sicht kritisch zeigt sich zudem, dass mit einem verstärkt sparsamen Umgang mit „reproduktiven“ Stunden die **persönliche Weiterbildung** und **Fachentwicklung schleichend etwas in den Hintergrund** gerieten. Insgesamt lässt sich eine latente Verlagerung des Diskurses weg von Inhalten und Beratungsqualität hin zu quantitativen Fragen geleisteter Beratungsstunden und zur Effizienz sogenannte reproduktiver Arbeiten feststellen. Könnte es sein, dass sich die frühere Sparsamkeit im Umgang mit Vermögen und Spenden zur Absicherung des Betriebs in schwierigen Zeiten in einen sorgsamen Umgang mit der Produktivität, d. h. in einen sparsamen Umgang mit „reproduktiven“ Stunden verwandelt hat?

# Alltagsbewältigung im Spannungsfeld von Gewaltschutzgesetz und Leistungsvertrag

## Organisationsanalyse B

Das GSG wurde wegen des erhöhten Opferschutzes, der neuen Zielgruppen und der optimierten Kooperation grundsätzlich begrüsst.

Die Angst vor zu kleiner Produktivität verflog.

Die GSG-Fälle mussten wegen dem Steuermechanismus im NFO zunächst mit denselben personellen Ressourcen bewältigt werden. Die „reproduktiven“ Arbeiten wurden auf ein Minimum begrenzt, die Selbstmelderinnen etwas verdrängt.

*„Das [GSG] hat alles umgekehrt (lacht). (...) Also wir haben dann bemerkt, dass wir zu viele Beratungsstunden und zu wenig Mitarbeiterinnen haben.“*

*„Also wir haben wirklich am Anfang, das letzte Jahr haben wir (...) aus dem letzten Loch gepfiffen, haben wir beim Betrieb ganz, ganz wenig gemacht.“*

*„Mit den neuen Klientinnen, wir hatten eine Phase, (...), in der wir die ganzen Selbstmelderinnen alle hinten angestellt haben, wegen dieser Frist, die wir einhalten müssen beim GSG.“*

Grundsätzlich werden das GSG und die proaktive Beratung in den Interviews **sehr begrüsst**. Der **Schutz** von häuslicher Gewalt betroffener Frauen wird erhöht, es werden **neue Zielgruppen** erreicht, die Optimierung der interinstitutionellen **Kooperation** bekam einen neuen Entwicklungsschub. Mit der Umsetzungssitzung GSG der IST wurde ein neues Gremium geschaffen, in dem anhand konkreter Fälle Lösungen für Schnittstellenprobleme gesucht werden. Zudem wird für Winterthur in der „AG häusliche Gewalt“ bzw. dort vertretener Organisationen über eine **Erweiterung der Angebotsstruktur für Kinder und Täter** nachgedacht.

Wird der Blick nun darüber hinaus auf die Dynamik gerichtet, die mit dem GSG innerhalb des NTW angestossen wurde, ergibt sich ein etwas anderes Bild:

**Erstens** wurde mit den GSG-Fällen ein neuer gesetzlicher Auftrag an die Organisation herangetragen, d. h. es kam eine neue Zielgruppe hinzu. Damit verkehrte sich die frühere Angst, zu wenig produktive Stunden zu generieren, ins Gegenteil: plötzlich hatte die Organisation zu viel Beratungsarbeit und zu wenig Mitarbeiterinnen. Der **Steuermechanismus NFO**, wonach für einen Antrag auf Stellenprozentenerhöhung über zwei Jahre hinweg ein erhöhter Beratungsbedarf bzw. eine Produktivität von 65% nachzuweisen ist, zwang die Organisation dazu, die hinzugekommenen GSG-Fälle mit vorhandenen personellen Ressourcen zu bewältigen, oder mit anderen Worten: die **„reproduktiven“ Arbeiten auf ein Minimum zu reduzieren**. Absolute Priorität hatte die zu bewältigende Beratungsarbeit

und die nicht aufschiebbare Leitungsarbeit. Öffentlichkeitsarbeit, Weiterbildung und Fachentwicklung wurden etwas in den Hintergrund gedrängt.

**Zweitens** wurden nicht nur die „reproduktiven Arbeiten“, sondern auch die Selbstmelderinnen zu einer „Pufferzone“. Was ist damit gemeint? Die GSG-Fälle müssen aufgrund des gesetzlichen Auftrages und der kurzen Frist für die Eingabe der Verlängerungsgesuche prioritär bearbeitet werden, strukturieren daher - so unsere Beobachtung - die verfügbaren Ressourcen für weitere Tätigkeiten. So werden nicht nur „reproduktive“ Tätigkeiten in den Hintergrund gestellt, sondern in Phasen hoher Belastung auch die **Selbstmelderinnen etwas „verdrängt“ oder „hinten angestellt“**. Dies hat v. a. damit zu tun, dass für die prioritären GSG-Fälle Termine frei gehalten werden müssen. Das kann unterschiedliche Folgen haben: Klientinnen werden auf spätere Termine vertröstet, die Beratungsabstände werden vergrössert, Beratungen im Einwochenrhythmus sind kaum mehr möglich, bei Krisen werden Termine trotz Überbelastung der Beraterin rein gedrückt, Beratungsprozesse werden schneller abgeschlossen bzw. nicht bewusst weitergeführt, anstelle eines neuen Termins wird die Klientin aufgefordert, sich bei Bedarf zu melden (eine hohe Schwelle). Allen diesen Manifestationen gemeinsam ist, dass Entscheide über Taktung und Intensität der Beratung nicht mehr ausschliesslich von professionellen Kriterien des Bedarfs im Einzelfall, sondern zusätzlich von der Verfügbarkeit zeitlicher Ressourcen abhängen.

# Alltagsbewältigung im Spannungsfeld von Gewaltschutzgesetz und Leistungsvertrag

## Organisationsanalyse B

Zur Bewältigung der GSG-Fälle wurden Vorlagen geschaffen, Abläufe standardisiert, ein GSG-Dienst eingeführt.

Bei den GSG-Fällen ist eine Verschiebung in Richtung rechtliche Krisenintervention erkennbar.

Die Problematik fehlender Bereitstellungskosten im LV hat sich mit den GSG-Fällen verschärft.

*„Und auch so wie nur noch das Gefühl, ich bin am tun, ich mache Feuerwehrarbeit, oder ich mache diese Verlängerung und schaue mal Krisenbewältigung, und nächste, nächste, nächste, aber eigentlich nicht mehr schauen kann, (...) was ist das für ein Prozess, den diese Klientin schlussendlich bräuchte. Dort habe ich einfach wirklich zu wenig Kapazität, also für mich so das Gefühl gehabt, (...), ich komm so in ein (...) Verbeamten rein, oder so. Zack, zack, zack und wieder draussen.“*

*„Also eben der [Bereitschaftsdienst] wird ja überhaupt nicht bezahlt, (...). Das bedeutet, dass (...) das Team, das an dem Tag zusammen arbeitet, das muss das irgendwie ‚schaffen‘, irgendwie bewältigen können.“*

**Drittens** wird in den Interviews das Unbehagen geäußert, dass es mit den **GSG-Fällen** zu einer Verschiebung der Beratung zu **rechtlicher Krisenintervention** kommt. Dies wird primär mit der kurzen Frist für die Verlängerungsgesuche begründet. Dies hat zur Folge, dass dieses Gesuch und damit verbundene rechtliche Aspekte im Erstgespräch im Vordergrund stehen müssen, so dass dort wenig Raum bleibt, um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und auf die Anliegen und die Befindlichkeit der Klientin einzugehen, geschweige denn ein über diese Erstberatung hinausgehendes Arbeitsbündnis herzustellen oder eine fundierte Situationsanalyse vorzunehmen. Die Beraterinnen müssen also in einem dauernden Balanceakt einen **professionellen Umgang im Spannungsfeld rechtlicher Zwänge und professioneller Grundsätze** suchen. Obwohl wir im NTW einen sehr bewussten Umgang mit dieser Problematik feststellen konnten, wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass GSG-Beratungen oft sehr kurz sind. Dies wird v. a. damit begründet, dass diese Klientinnen die Beratungsstelle nicht aus eigener Motivation aufsuchen. Dies mag ein wichtiger Grund sein. Unsere Vermutung geht aufgrund der Daten darüber hinaus: Geht man davon aus, dass plötzlich mit denselben personellen Ressourcen viel mehr Fälle bearbeitet werden müssen, ist klar, dass für die Bearbeitung der einzelnen Fälle weniger Zeit bleibt, es also zu Engpässen und **„Feuerwehrarbeit“** und einer **„Verbeamtung“** dieser Fälle kommt. Um angesichts dieser Situation Leerläufe zu verhindern sowie Verhaltenssicherheit und Routine zu schaffen, wurden **Vorlagen und Standards** zur Abwicklung dieser

Fälle erarbeitet; auch die **Klientinnenenerfassung** wurde weiter **professionalisiert**. Heute werden wichtige Klientinnendaten systematisch erfasst, so dass in der Hektik des Beratungsalltags unkompliziert und schnell darauf zurückgegriffen werden kann.

**Viertens** wird die hier geschilderte Situation noch dadurch verschärft, dass **in dem LV keine potenziellen Leistungen für die Krisenintervention** vorgesehen sind. Schon während der Festlegung der als produktive Zeit anrechenbaren Leistungen wurde von der Organisation darauf hingewiesen, dass eine Kriseninterventionsstelle unabhängig der real geleisteten Beratung einen Telefondienst und Zeit für kurzfristig notwendige Hilfe bereitstellen muss. Tatsächlich zeigt die Analyse, dass sich diese **Problematik mit den GSG-Fällen drastisch verschärft** hat. Obwohl im Voraus nicht berechenbar ist, wie viele dieser Fälle reinkommen, muss aufgrund ihrer Dringlichkeit genügend Zeit eingeplant werden. Das NTW richtete zu diesem Zweck einen **GSG-Dienst** ein, der zugleich für das Telefon als auch die Kontaktaufnahme bei rein kommenden GSG-Meldungen zuständig ist. Der jeweils zuständigen Teamfrau dürfen nicht mehr als zwei Beratungen in den Kalender eingetragen werden. Allerdings fällt in Interviews und Beobachtungen auf, dass an dieser Bestimmung nicht stur festgehalten wird. Vielmehr lässt sich ein **flexibler Umgang mit dieser Struktur** feststellen. Ziel des anwesenden Teams ist, gemeinsam den **Tag zu bewältigen**. Dies führt dazu, dass morgens aber auch während des Tages je nach rein kommenden GSG-Meldungen, Telefonaten, Beratungen und weiterer Auf-

# Alltagsbewältigung im Spannungsfeld von Gewaltschutzgesetz und Leistungsvertrag

## Organisationsanalyse B

Ein flexibler Umgang mit Strukturen und Solidarität erlauben erfolgreiche Alltagsbewältigung. Die Arbeitsteilung wird ständig neu austariert, Teamfrauen „switchen“ zwischen Geschichten und Aufgaben hin und her.

Voraussetzungen: OE-Prozess, gutes Teamklima, Routine und Kompetenz in Fall- und Betriebsarbeit, Engagement dank Identifikation.

*„Manchmal müssen wir so viele Sachen gleichzeitig machen. Das Telefon läutet pausenlos und gleichzeitig laufen Fristen und gleichzeitig müsste man ein OH-Gesuch schreiben, (...), und ich ‚switche‘ in den Geschichten hin und her.“*

*„Also das Wesentliche vom NTW ist, dass Frauen innerhalb von zwei Tagen einen Termin haben können. (...) Es fällt bei uns, auch wenn jemand GSG-Dienst hat, gar niemand aus, wir beraten trotzdem und dann ‚switcht‘ der GSG-Dienst herum, aber dafür können wir mehr Beratungskapazität anbieten. Das finde ich, ist etwas ganz Wesentliches, dass wir dank einer optimalen Zusammenarbeit und einem Vertrauen wirklich eine grosse Leistung erbringen können.“*

gabenbelastung der Anwesenden die **Arbeitsteilung ständig neu austariert**, der GSG-Dienst also rumgeschoben werden kann. Findet keine Beratung statt, stehen Türen offen, und man unterstützt sich spontan. Diese Form der Arbeitsteilung ist hoch anspruchsvoll, denn sie bedingt, fortlaufend parallel verschiedene Aufgaben zu bewältigen oder - so ein Begriff aus einem Zitat - **zwischen Aufgaben und Geschichten hin und her zu „switchen“**. Damit verbindet sich die Gefahr, auch mal etwas zu vergessen. Zu betonen ist, dass auch die Sekretärin zu dieser Bewältigungsstrategie beiträgt.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass das NTW - trotz erwähnter Problemfelder - die **Fallzunahme mit dem GSG erstaunlich gut bewältigt** hat. Darauf deuten die externen Interviews hin, in denen kaum Veränderungen in der Fallarbeit benannt wurden. Das NTW ist gut erreichbar und kann innert nützlicher Frist Termine zur Verfügung stellen. Wird die Frage aufgeworfen, wie dies dem NTW gelingen konnte, so muss festgehalten werden, dass sich die hier beobachtete Bewältigungsstrategie eines sehr pragmatisch flexiblen Umgangs mit Strukturen nur mit der fortgeschrittenen **Organisationsentwicklung, einer optimalen Zusammenarbeit sowie hoher Belastbarkeit, Effizienz, Routine und Kompetenz in Fallarbeit und Betriebsaufgaben** aller Mitarbeiterinnen erklären lässt. Dazu passt, dass in den Interviews die Bedeutung der OE-Prozesse betont wird, die vor dem NFO und GSG von innen heraus sich in einer Atmosphäre ohne Angst vollziehen konnten. Darüber hinaus werden in den Interviews das **Engagement**,

**die Identifikation** und die **Solidarität** betont, die aus dem geteilten Anliegen hervorgehen, diesen Betrieb, der einem „total am Herzen“ liegt, zu erhalten. Einige Interviewte begrüssen die neuen Herausforderungen infolge GSG.

Richten wir den Blick abschliessend auf den LV, kann aus der Analyse des NTW geschlossen werden, dass es einer etablierten Organisation mit Teamleitung gelingen kann, über eine Zeit die für eine Stellenprozentenerhöhung notwendige Produktivität zu leisten. Allerdings ist dies hochvoraussetzungsvoll, setzt einen fortgeschrittenen OE-Prozess, optimale Zusammenarbeit und eine hohe Identifikation, Routine und Kompetenz der Mitarbeiterinnen voraus. Die Notwendigkeit, „reproduktive“ Tätigkeiten über zwei Jahre auf ein Minimum zu reduzieren, bedeutet zudem, dass in solchen Phasen Nachwuchsförderung sowie Organisations-/Fachentwicklung nur in sehr begrenztem Masse möglich sind.

Während der Datenerhebung war offen, in wie fern die **Stellenprozentenerhöhung per 2008** zu einer Entlastung geführt hat. Die neue Stelle führte nicht nur zu einem Umbau und einer Neugestaltung des EDV-Systems, sondern trieb die Neustrukturierung von Teamsitzungen und Ressorts weiter voran. Zudem wird wieder verstärkt über Inhalte nachgedacht. Stichworte dazu: Erarbeitung Weiterbildungskonzept, Überarbeitung Beratungskonzept, Jubiläum, Nachdenken über Name, Stellenprofil und *Corporate Design*.

# Entstehung in Folge einer Bedarfsanalyse im Kontext des Zürcher Interventionsprojektes

## Organisationsanalyse C

### bif Beratungs- und Informationsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft

Die *bif* entstand in Folge einer Bedarfsanalyse, in der für den Raum Zürich ein Mangel an ambulanten Beratungsangeboten für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen festgestellt wurde.

*„Also wir haben sehr verschiedene Institutionen im Sozialbereich gefragt, (...) wohin sie die Frauen weiterweisen, gewaltbetroffene Frauen, um herauszufinden, ob es einen Bedarf nach einem zusätzlichen Beratungsangebot gibt. Das war etwas, das auch vom Frauenhaus aus stark gekommen ist, dass es eine ambulante Beratung bräuchte, einerseits für die Nachsorge, also nach dem Frauenhausaufenthalt, andererseits für all die Frauen, die nicht stationär ins Frauenhaus zu gehen anstreben, sondern die sich ambulant beraten lassen möchten. Und da ist dann auch herausgekommen, dass es wirklich diesen Bedarf gibt, dass so ein Angebot fehlt. Das Nottelefon hat damals sehr stark betont, dass sie auf sexuelle Gewalt spezialisiert sind und nicht auf häusliche Gewalt und dass das auch ganz andere Beratungsansätze sind.“*

Bereits zwei Jahre vor der landesweiten Kampagne "Halt Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft" wurde in Zürich 1995 unter dem Titel „**Männergewalt macht keine Männer**“ eine **Stadtratskampagne** lanciert. Tonangebend für die Setzung des Themas „häusliche Gewalt“ in Zürich war eine Arbeitsgruppe, die aus zwei Mitarbeiterinnen der Kontaktstelle Opferhilfe und der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann (FFG) bestand. So hat diese Gruppe nicht nur die genannte Stadtratskampagne initiiert, sondern parallel dazu erste Gespräche mit der Polizei und eine Bedarfsabklärung über die Beratungssituation für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder in der Stadt Zürich eingeleitet (vgl. ZIP-Profil, Nummern 2-4).

Im Anschluss an die Stadtratskampagne erhielt die Arbeitsgruppe den Auftrag, Interventionsstrategien gegen häusliche Gewalt zu entwickeln und umzusetzen. Dies führte dazu, dass gemeinsam mit einer Mitarbeiterin aus dem Frauenhaus im Frühjahr 1996 aus der Arbeitsgruppe das Zürcher Interventionsprojekt gegen Männergewalt (ZIP) entstand. Das ZIP wurde von Beginn an von einer informellen Begleitgruppe beraten, die aus Vertreter/innen von Frauenprojekten, Mannebüro und anderen Interessierten bestand. Aus dieser zuerst informellen Gruppe entstand der "Runde Tisch", welcher anfangs 1998 zum ersten Mal tagte. Nebst den bisherigen Teilnehmer/innen kamen neu auch Mitglieder von Polizei- und Justizbehörden sowie vom Kanton dazu, namentlich von der Staats- und Bezirksanwaltschaft und der Justizdirektion des Kantons Zürich (vgl. Gloor & Meier 1998; Maurer 1997). Damit war der Boden

dafür geebnet, dass nach Ende der Pionierphase das ZIP auf kantonaler Ebene unter dem Namen „Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt“ (IST) weitergeführt werden konnte. Als Äquivalent zum „Runden Tisch“ der Stadt Zürich entstand auf kantonaler Ebene das „strategische Kooperationsgremium“, das im 2002 erstmals tagte. Allerdings fehlt seither in der Stadt Zürich ein lokal eingebundenes Austauschgefäss.

Die Resultate der erwähnten **Bedarfsanalyse** lagen 1998 vor und zeigten, dass in der Stadt Zürich zuwenig ambulante Beratungsangebote für Frauen bestanden: einerseits für eine ambulante Begleitung nach dem stationären Aufenthalt im Frauenhaus und andererseits für Frauen, die lieber von Beginn weg eine ambulante Beratung in Anspruch nehmen anstatt ins Frauenhaus zu gehen. Im Rahmen der Auswertung wurde ersichtlich, dass Angebote zum Thema 'häusliche Gewalt' nicht einfach durch bestehende Angebote übernommen werden können, sondern dass es für die Bearbeitung dieses Themas eigene Beratungsansätze braucht.

Das Frauenhaus Zürich wurde vom ZIP damit beauftragt ein entsprechendes Beratungskonzept zu entwickeln. Das daraus resultierende **Konzept 'AmBa'** wurde 1999 vom Stadtrat bewilligt und das ZIP damit beauftragt, bis 2001 eine entsprechende Stelle zu planen. Trägerin dieser neuen Beratungsstelle sollte ein Frauenprojekt werden; man entschied sich Ende 1999 für den **Trägerverein des Frauenhauses** "Verein zum Schutz misshandelter Frauen und ihrer Kinder". Bereits im Frühling 2000 wurde deutlich, dass die künftige Beratungsstelle im erst-

# Entstehung in Folge einer Bedarfsanalyse im Kontext des Zürcher Interventionsprojektes

## Organisationsanalyse C

Die *bif* nahm 2001 unter der Trägerschaft des Frauenhauses und zunächst von der Stadt finanziert die Arbeit auf.

Die *bif* war zuständig für Krisenintervention und Beratung, sollte Triagefunktion übernehmen, sieben Tage pro Woche erreichbar sein und innert 24h Termine anbieten.

Von Beginn weg wurde wegen fehlender Finanzen eine Minimalvariante gewählt.

Bereits im ersten Jahr zu wenig Kapazität angesichts Bedarf.

*„Gewährleistet werden muss ein ambulantes Beratungsangebot (...) das bei einer vorläufigen Festnahme des Mannes innerhalb von 24h abgerufen werden kann. Die Beratung soll unmittelbare Krisenintervention sowie die Klärung und Einleitung der weiterführenden Unterstützung der Frau beinhalten.“*

ten Jahr vom Stadtrat und danach als Opferberatungsstelle über die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) finanziert werden sollte.

Der **Aufgabenbereich** wurde bereits in der Planungsphase sowohl im Bereich der Krisenintervention als auch in der weiterführenden Beratung gesehen. Allerdings zeigt sich in den Interviews, dass es von der Idee her weniger um ein selbst geleistetes längerfristiges Beratungsangebot denn um Krisenintervention und die Einleitung weiterführender Massnahmen gehen sollte. Der Fokus war stärker auf Intervention ausgerichtet. Dies zeigt sich auch darin, dass zunächst ein Pikett-Dienst, d. h. dass auf Anruf der Polizei direkt jemand von der neuen Stelle an den Tatort geht, vorgesehen war. Zudem sollte die Stelle eine Triage-Funktion einnehmen, sieben Tage die Woche erreichbar sein und Opfer sollten innert 24h einen Beratungstermin erhalten (vgl. ZIProfil 4).

Schon während der Planungsphase musste aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen eine **Minimalvariante** gewählt werden. Der geplante Pikett-Dienst wurde fallen gelassen, die geplanten 240 Stellenprozent wurden bereits im Vorfeld als möglicherweise zu knapp angesehen. Diese Vorannahme bestätigte sich denn auch schnell. Die Beratungsstelle hatte so viel Erfolg, dass bereits im ersten Jahr die **Kapazitäten nicht ausreichten**, um dem Beratungsbedarf gerecht zu werden. Dies obwohl man bei der Bedarfsplanung nicht nur an die Klientinnen gedacht hatte, die über polizeilich-staatliche Interventionen an die Stelle gelangen, sondern auch an Frauen, die anstelle bzw. nach dem

Frauenhausaufenthalt eine ambulante Beratung in Anspruch nehmen wollen.

Die *bif* ist also erst anlässlich dieser Bedarfsanalyse und im Kontext der (inter)nationalen Setzung des Themas ‚häusliche Gewalt‘ und der Entstehung von Interventionsprojekten entstanden. Sie war von Beginn weg, anders als die Nottelefone, a) staatlich finanziert, b) ein Glied der interinstitutionell gedachten staatlichen Intervention bei häuslicher Gewalt. Sie konnte daher anders als die anderen Projekte vorher keine Phase autonomer Organisationsentwicklung durchlaufen. Allerdings, das sei hier auch erwähnt, konnte die *bif*, da zu einem späteren Zeitpunkt entstanden, an die in Frauenprojekten und in der Sozialen Arbeit inzwischen erfolgten Professionalisierungsprozesse anschliessen, wie sich das z. B. in der elektronischen Aktenführung zeigt.

# „Reagieren statt Agieren“ im Kontext massiven Wachstums und externer Anforderungen

## Organisationsanalyse C

Von Beginn weg war die *bif* mit enormem Wachstum und hoher Personalfuktuation konfrontiert.

Es gelang der *bif* unter diesen Umständen bislang nicht, einen aktiven, zielgerichteten und stabilisierenden Organisationsentwicklungsprozess zu durchlaufen. Vielmehr kann ein Muster des „Reagierens statt Agierens“ beobachtet werden.

*„Eben es hat ja laufend neue Gesetzesrevisionen gegeben, und dann sind sie eine anerkannte Opferhilfeberatungsstelle geworden, und so wie ich es erlebe, ist es so, dass oft die Strukturen dem ganzen hinten nach hinken. Also man sieht das immer, dass sie überrannt worden sind von der Arbeit, und die ganzen Strukturen und Grundsatzdiskussionen sind dem immer so ein bisschen hinten nach gelaufen.“*

Trotz Spardruck hat die neue Beratungsstelle **als Pilotprojekt** der Stadt Zürich im **März 2001** ihre Arbeit aufgenommen. Wie geplant begann man mit 240 Stellenprozenten verteilt auf vier Personen. Ende 2002 anerkannte der Regierungsrat des Kantons Zürich die Stelle als spezialisierte Opferhilfeberatungsstelle, was eine Finanzierung der *bif* über die Justizdirektion des Kantons nach sich zog. Die Befürchtungen, dass der *bif* für die Bewältigung des Beratungsbedarfs zu wenige Kapazitäten zur Verfügung standen, bewahrheiteten sich von Beginn weg. Bis heute war die *bif* mit einem stetigen Wachstum konfrontiert: Eine erste Stellenprozentenerhöhung um 120% verteilt auf zwei Personen wurde 2003 bewilligt. Kurz davor verliess eine erste Mitarbeiterin die Stelle. Mit der Offizialisierung häuslicher Gewalt 2004 nahmen die Polizeimeldungen zu, so dass sich das frühere Verhältnis von Selbstmelderinnen (ca. 2/3) zu Polizeimeldungen (ca. 1/3) auf ein Verhältnis von 50:50 verschob. Aufgrund dieser Fallzunahme wurde der *bif* vom Kanton eine weitere Stellenprozentenerhöhung um 50% bewilligt. Allerdings handelte es sich dabei, nicht wie beantragt, um eine Beraterinnenstelle, sondern um eine Administrationsstelle, die der Organisation damit mehr oder weniger aufgedrängt wurde. 2005 haben dann zwei weitere Pionierinnen die *bif* verlassen.

An dieser Stelle ist zu konstatieren, dass die *bif* im Kontext der Interventionsprojekte entstanden, von Beginn weg nicht nur permanent mit **massivem Mengenwachstum** und damit verbunden **Kapazitätsengpässen und Stellenwachstum**, sondern zugleich mit dem Verlust

der meisten Pionierinnen und einer hohen **Personalfuktuation** konfrontiert war. Zudem musste sie, das wird unten ausgeführt, in dieser Zeit die Trennung vom Verein des Frauenhauses bewältigen. Es erstaunt daher nicht, dass es der *bif* bis dahin nicht gelingen konnte, einen aktiven, zielgerichteten und Stabilität schaffenden Prozess der Team- und Organisationsentwicklung und Profilbildungsprozess zu durchlaufen. Vielmehr lässt sich in der Organisation angesichts der geschilderten Ausgangslage ein Muster beobachten, das wir mit „Reagieren statt Agieren“ bezeichnet haben. Von Beginn weg - trotz Autonomie - eigentlich eine staatliche Interventions- und Opferberatungsstelle musste sie sich zudem einen Weg im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche seitens Frauenbewegung und kantonaler Behörden, so v. a. der KOH und der IST erkämpfen, eine schwierige Aufgabe für eine Organisation, in der eine nachhaltige Konsolidierung der Strukturen aufgrund fortlaufenden Wachstums und sich verändernder externer Anforderungen stets von Neuem unterbrochen wurde. Diese Ausgangslage ist zu berücksichtigen, wenn nachher über den Umgang der *bif* mit dem NFO und dem GSG berichtet wird. Zuerst soll an dieser Stelle kurz auf die Organisationsstrukturen eingegangen werden, die seither gleichwohl entstanden sind.

Wie erwähnt trennte sich die *bif* 2004 vom Trägerverein des Frauenhauses. Als Gründe werden a) interne Probleme des Frauenhauses, b) der Umstand erwähnt, dass die *bif* mehr mit ambulanten denn stationären Stellen gemeinsam hat. Zudem sollte mehr Kompetenz dem Team zu einer schnelleren Entschei-

# „Reagieren statt Agieren“ im Kontext massiven Wachstums und externer Anforderungen

## Organisationsanalyse C

In der Organisation kann infolge der sich verstärkenden von aussen und innen unablässig angestossenen Veränderungen weder Ruhe noch ein geteiltes Selbstverständnis entstehen.

*„Aus meiner Sicht ist eigentlich nie wirklich Ruhe eingekehrt, also die Geschichte der bif ist eine Geschichte permanenter Veränderungen, es war selten ein Jahr wirklich Betrieb ‚as usual‘, sondern es sind immer gleich schon irgendwelche Veränderungen gekommen.“*

*„So berichtet eine Mitarbeiterin, dass sie es an Vorstandssitzungen immer wieder erlebt, wie aus Kleinigkeiten plötzlich Grundsatzdiskussionen entstehen, welche dann zur Frage führen: ‚ja, sind wir jetzt (...) eine Kriseninterventionsstelle, ist das der Schwerpunkt, oder sind wir eine Opferberatungsstelle, oder sind wir ein feministisch geführter Frauenladen.“ (Auszug aus Beobachtungsprotokoll)*

*„Also ich bin nicht sicher, ob wir im Moment irgendwie Punkte haben, wo wir uns ganz sicher sind und nicht mehr diskutieren müssen.“*

dungsfindung verhelfen. Bei der **Gründung des eigenen Vereins** wurde auf enge Verflechtung von Verein und Beratungsstelle geachtet. So dürfen im Verein nur solche Personen Mitglied sein, die entweder auf der Beratungsstelle angestellt oder in der Betriebskommission (BeKo) vertreten sind. In der BeKo sind Frauen mit unterschiedlichen Fachkompetenzen vertreten. Dies hat mit der beratenden und kontrollierenden Funktion der BeKo zu tun. Allerdings ist zu betonen, dass die BeKo vom Vorstand *bif* überstimmt werden kann. Für **strategische und operative Führungsgeschäfte** sind die Beraterinnen der *bif* zuständig, die zugleich Team und Vorstand bilden. Einzig in Konfliktsituationen im Team darf und muss die BeKo zur Unterstützung einer Lösungsfindung intervenieren.

Wird der Blick an dieser Stelle auf die Organisationsstruktur gerichtet, so ist zunächst daran zu erinnern, dass das *bif* kontinuierlich mit **Personalwachstum auf die Zunahme von Klientinnen** reagieren musste. Zum anderen sah sie sich aber auch bald damit konfrontiert, durch die von der KOH aufgezwungene Sekretariatsstelle eine erste formelle soziale **Differenzierung zwischen „Team“ und „Administration“** einführen zu müssen, die sich auch lohnmassig auswirkt. Obwohl sich mit dieser Differenzierung – zumindest auf Teamebene – die Selbstbeschreibung einer basisdemokratischen Organisation fortsetzen lässt, zwingt das ständige Mitarbeiterinnenwachstum die Organisation dazu, die eigene Arbeitsweise immer wieder neu zu reflektieren und auszuhandeln. Eine Aushandlung, die unter der Bedingung von Basisdemokratie zwar sehr geschätzt,

zugleich aber als sehr mühsam erlebt wird, u. a. gerade deshalb, weil aufgrund der geschilderten Entwicklungsdynamik in der *bif* heute **kein Grundkonsens bzw. kein geteiltes Selbstverständnis der Organisation** erkennbar ist. So können aus Kleinigkeiten – ungewollt – immer wieder zeitraubende Grundsatzdiskussionen entstehen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Klientinnenarbeit. Bis heute ist unklar, ob die *bif* eine Kriseninterventionsstelle, eine Opferberatungsstelle und/oder eine feministisch geführte Organisation sein soll.

Das **Bild eines Durchlauferhitzers**, der nicht zur Ruhe kommt, entsteht. Die Vermutung liegt nahe, dass die *bif* sich nicht nur mit Veränderungen durch Kontextbedingungen und Klientinnenwachstum, sondern zugleich mit fortlaufenden Änderungen interner Strukturen konfrontiert sieht. Damit geht eine **doppelte Unsicherheit** einher: Man reagiert fortlaufend und ohne Raum für einen reflektierten Strategieprozess – quasi ausser Atem – auf äussere Anforderungen mit internen Strukturänderungen, auf die man dann wiederum reagieren muss, weil man sich deren Auswirkungen bei der Entscheidungsfindung zu wenig bewusst gewesen ist. Ein Beispiel dafür stellt der Rückzug der Sekretärin aus dem Team dar, der infolge der Trennung von Team und Sekretariat entstanden ist.

# Überforderung und Kapazitätsengpässe im Spannungsfeld von Leistungsvertrag und Gewaltschutzgesetz

## Organisationsanalyse C

NFO: Anpassung der Arbeitsbedingungen, Produktivität als Herausforderung, Prävention ist nicht vorgesehen.

GSG: Wachstum und Paradigmenwechsel erfordern grosse Veränderungen: Umzug, Neustrukturierung der Teamleitung und Fallarbeit.

„Es gibt eine *bif* vor dem GSG und es gibt eine *bif* nach dem GSG.“

„Eigentlich bis zur Vergrösserung [in Folge GSG] hat sich dieses Modell sehr bewährt. Und jetzt sind wir eigentlich in einer neuen Phase, durch diese Vergrösserung, und mit den 200 Stellenprozenten hat sich die *bif* noch einmal verändert, das heisst wir müssen uns wirklich mit unseren Strukturen auseinandersetzen.“

„Das [Entwicklung Tandems] hat für uns jetzt schon ein bisschen zur Verwirrung geführt, weil wir zur Zeit und in den letzten Monaten gar nicht mehr recht wissen, wer jetzt für was zuständig ist, weil das alles eben noch in der Metamorphose ist.“

Richten wir nun den Blick vor dem geschilderten Hintergrund auf die Einführung des **Neuen Finanzierungsmodells** (NFO) durch die KOH im Jahr 2006, so erstaunt nicht, dass die Erfüllung der im Leistungsvertrags (LV) vorgesehenen Produktivität von 1100h pro bewilligte Stelle die *bif* vor grosse Herausforderungen stellte. Als wesentlicher Grund dafür wird in den Interviews mit Vertreterinnen der *bif* die Differenz von ca. 100h zwischen den bisherigen an der Stadt Zürich orientierten Arbeitsbedingungen und denjenigen dargelegt, die von der KOH dem Leistungsvertrag zugrunde gelegt wurden. Dies hatte in der *bif* eine **Anpassung der Anstellungsbedingungen** zur Folge. Kritisch reflektiert wird darüber hinaus in den Interviews, dass die Präventionsarbeiten nicht als produktive Stunden angesehen werden. Dies führt faktisch dazu, dass die *bif* **im Bereich Prävention nicht mehr tätig sein kann**, da die zur Verfügung stehenden unproduktiven Stunden praktisch vollumfänglich für die Aufrechterhaltung des Betriebes genutzt werden müssen.

Während die im LV vorgegebene Produktivität von 51% unter konstanten Rahmenbedingungen als vertretbar angesehen werden kann, zeigt die Organisationsanalyse der *bif*, dass das Erreichen der damit geforderten 1100h pro Vollzeitstelle Organisationen mit hohem Entwicklungsbedarf und grosser Personalfluktuation vor hohe Anforderungen stellt. Es erstaunt daher kaum, dass für die *bif* eine Erhöhung der **Produktivität auf 1400h pro Vollzeitstelle** während zwei Jahren, also das Erfüllen der Bedingung für eine reguläre Stellenprozentenerhöhung, **nicht möglich** war.

Kam die *bif* in den letzten Jahren gleichwohl in den Genuss von Stellenprozentenerhöhungen, hatte das mit der Umsetzung des **GSG** zu tun. Für die proaktive Beratung wurden der *bif* nochmals 250 zusätzliche Stellenprozentante zugesprochen, davon 50% für eine weitere Sekretariatsstelle. Dieses erneut **sehr grosse Stellenwachstum** hatte nicht nur zur Konsequenz, dass die letzte Pionierin die *bif* verlassen hat (wohl aufgrund seit Beginn anhaltend hoher Arbeitsbelastung bei gleichzeitig aufreibender Teamprozesse), sondern auch dass die *bif* in grössere Räumlichkeiten **umziehen musste**. Zudem war die Stelle mit den GSG-Fällen mit einem **neuen Segment an Klientinnen** konfrontiert. Die Implementierung der proaktiven Beratung im Zuge der Umsetzung des GSG stellte die *bif* also erneut vor grosse Entwicklungsanforderung auf den Ebenen Teamentwicklung und Gestaltung von Führungsstruktur, Arbeitsort, Arbeitsalltag und Fallarbeit. „Es gibt eine *bif* vor dem GSG, und eine *bif* nach dem GSG“ ist denn auch ein Satz, den man in der Organisation viel zu hören bekommt. Für diese Entwicklungsanforderungen wurde der *bif* von Seiten der KOH im Vorfeld keine vorübergehend niedrigere Produktivität zugestanden.

Wird die Aufmerksamkeit zuerst auf die **Führungsstruktur** gelenkt, so lässt sich festhalten, dass sich in der Organisation mit dem Wachstum auf ein Team von acht Frauen die Erkenntnis durchsetzte, dass eine **stärkere Arbeitsteilung im Leitungsteam** notwendig ist. Man entschied sich für einen **OE-Prozess**, der  $\frac{3}{4}$  Jahr dauerte. Aufgrund der Wechsel und des Wachstums des Personals erfolgte dieser Prozess

# Überforderung und Kapazitätsengpässe im Spannungsfeld von Leistungsvertrag und Gewaltschutzgesetz

## Organisationsanalyse C

GSG: Teamentwicklung  
und Neustrukturierung  
der Leitung.

GSG: Umzug und  
Neuorganisation der  
Fallarbeit.

GSG: Verschiebung der  
Fallarbeit in Richtung  
Verlängerungsberatung  
bzw. rechtliche Krisen-  
intervention.

*„Ja, wir haben tatsächlich auch geschaut, wie wir den Klientinnen am besten gerecht werden können, also das war eigentlich der Hintergedanke dabei, und wie wir unsere Arbeit am besten organisieren können, wie wir uns vor Überflutungen schützen können - also am Anfang hat das Telefon die ganze Zeit geläutet, aber das hat einfach nicht funktioniert, und da haben wir Strukturen geschaffen, um das Arbeiten möglich zu machen.“*

*„Dass mit dem GSG einfach dieser Druck mit den Fristen da ist und dass man quasi die Beratung dermassen strukturieren muss, dass die Befindlichkeit und die Traumatisierungen sehr wenig Thema sind, zumindest in der ersten Beratungssequenz.“*

unter erschwerten Rahmenbedingungen, weil **parallel dazu die Teambildung** geleistet werden musste. Die Daten deuten darauf hin, dass der Rückfall in die frühen Phasen der Teamentwicklung, v. a. *Forming* und *Storming* (vgl. *Glasl et al. 2008, S. 24-25*), die Neuaushandlung eines geteilten Selbstverständnisses, die aufgrund des bestehenden basisdemokratischen Führungsverständnisses zugelassen wurde, diesen Prozess erschwerten. Schlussendlich konnte sich der Vorschlag einer Dreierleitung, da zu wenig basisdemokratisch, nicht durchsetzen und man entschied sich für das „**Tandemmodell**“, d. h. vier Ressorts, die je zu zweit geleitet werden. Der parallel zur Datenerhebung laufende Prozess der Aushandlung von Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der Ressortverantwortlichen wird als belastend dargestellt.

Wie erwähnt musste der **Umzug bewältigt** und der Arbeitsort neu eingerichtet werden. Auch die **alltägliche Arbeit musste neu organisiert werden**, dies zum einen wegen dem Paradigmenwechsel hin zur proaktiven Beratung, zum anderen wegen der Fristen. Insbesondere mussten genügend grosse Zeitfenster zur Bearbeitung der GSG-Fälle geschaffen werden und zwar unter der Voraussetzung, dass im Vorfeld nicht absehbar ist, wie viele Meldungen am entsprechenden Tag eintreffen, diese aber auf jeden Fall bearbeitet werden müssen. Das *bif* wählte dafür den Weg klarer Strukturierung durch **Einführung von drei Diensten: GSG-Dienst, Telefondienst, Beratungstag**. Im GSG-Dienst ist die Beraterin dafür verantwortlich, a) möglichst noch am gleichen Arbeitstag mit der Klientin

Kontakt aufzunehmen, b) allfällige Verlängerungsberatungen anzubieten. Diese dauern i. d. R. zwei Stunden. Ein Problem, das sich mit diesem Modell stellt, ist dass sich nicht in jedem Fall Beratungskontinuität herstellen lässt. So gelingt es nicht immer, dass die für den Meldedienst verantwortliche Person eine allfällige Beratung weiterführt.

Wird der Blick erneut zurück auf die Herausforderung gerichtet, welche der proaktive Zugang und die Fristen, an die *bif* stellen, so lassen sich folgende Punkte festhalten:

Die **GSG-Beratungen** nehmen im *bif* zunehmend einen grösseren Stellenwert ein. Ebenso kommt es seit der Einführung dieser Beratung aufgrund der kurzen Frist zum Einreichen der Verlängerungsgesuche der Schutzmassnahmen zu einer Verlagerung **in Richtung Rechtsberatung**, nämlich der so genannten Verlängerungsberatung. Dabei konzentriert sich die Arbeit am Fall hauptsächlich auf die **aktuelle Krise** der Klientin und dauert in den meisten Fällen **relativ kurz**. Auch in den etwas längeren Beratungen stehen rechtliche Fragen im Vordergrund. Themen wie „Befindlichkeit“ oder „Traumaarbeit“ können von der Beratungsstelle immer seltener geleistet werden. In dieser Form von Beratung scheinen sowohl der Aufbau eines tragfähigen Arbeitsbündnisses als auch ein Assessment erschwert. Reflektiert man diese Form der Beratung mit den beiden Hauptgrundsätzen der Beratung, nämlich der „Selbstermächtigung“ und „Parteilichkeit“, so scheint der erste Punkt eher auf eine kurzfristige Perspektive ausgerichtet zu sein. Es geht darum, der Klientin primär durch Unterstützung in rechtlichen Fragen, allenfalls Triage an eine

# Überforderung und Kapazitätsengpässe im Spannungsfeld von Leistungsvertrag und Gewaltschutzgesetz

## Organisationsanalyse C

Im Spannungsfeld von NFO und GSG entstehende Kapazitätsprobleme beeinträchtigen die Erreichbarkeit, Niederschwelligkeit, Kontinuität und Nachhaltigkeit der Fallarbeit.

Weder für Notfalldienst noch für dringend notwendige Fachentwicklung noch für Prävention stehen Ressourcen zur Verfügung.

*„Das ist auch unser Hauptproblem, dass es wie keine Zeit in Reserve gibt, die der Leistungsvertrag vorsieht, sondern jede Minute muss eigentlich gefüllt sein, und das kommt dem nicht entgegen, dass wir Wellenbewegungen haben, dass wir wie Notteams sind, (...) und das kann funktionieren, aber wenn wir so Spitzenzeiten haben, dass ich sage mal mehr als vier Meldungen pro Tag kommen, dann geraten wir extrem ins Strudeln und Rudern, weil wir eigentlich die Termine gar nicht zur Verfügung haben, und die bräuchten wir dazu.“*

Anwältin oder Therapeutin, schnellstmöglich „Boden unter die Füsse“ zu geben. In den Interviews wird immer wieder darauf hingewiesen, dass viele Klientinnen nach einer kurzen Beratung den Eindruck haben, keine weitere Beratung mehr nötig zu haben. Allerdings: Wenn die Erstberatung darauf ausgerichtet ist, dass man *erstens* aktuell wieder handeln kann, *zweitens* rechtliche Fragen in Zusammenhang mit den laufenden Verfahren im Vordergrund stehen, dann liegt dies nahe. Denn woher sollten die Klientinnen wissen, dass die Beratungsstelle mehr als das im Angebot hat?

Geht man an dieser Stelle der Frage der Verschiebung der Opferhilfeberatung in Richtung rechtliche Krisenintervention noch etwas vertiefter nach, dann zeigt sich mit den Vorgaben im **Leistungsvertrag** ein weiterer Hintergrund: Wie oben erwähnt, stellte sich für das *bif* mit dem GSG das grundsätzliche Problem, a) für die schnelle Bearbeitung der GSG-Fälle Kapazitäten zur Verfügung stellen zu müssen, bei gleichzeitiger Vorgabe b) dass nicht absehbar ist, wie viele Fälle de facto reinkommen werden. Da gemäss LV nur die de facto geleisteten Stunden abgerechnet werden können, stehen der Stelle genau für solch potenzielle Leistungen keine bzw. ungenügende personelle Ressourcen zur Verfügung, d. h. will man die GSG-Fälle mit vorhandenen Ressourcen bewältigen, müssen die Zeitfenster zu knapp berechnet werden, so dass immer wieder Kapazitätsengpässe entstehen. Bei detaillierter Betrachtung zeigen sich denn auch erhebliche Probleme mit der Umsetzung des gewählten Modells:

*Erstens* können auch mit dem GSG-Dienst die grossen Schwankungen

nicht aufgefangen werden. So wird als ein grosses Problem geäussert, dass die Zuständige mit mehr als vier Meldungen pro Tag „ins strudeln und rudern“ kommt, womit wohl eine hohe Arbeitsbelastung verbunden ist.

*Zweitens* ist der Telefondienst jeweils unter der Woche täglich nur vier Stunden geöffnet, samstags für zwei Stunden. Zudem gehört es zur Aufgabe der an dem betreffenden Tag für den Telefondienst zuständigen Mitarbeiterin, den Telefonbeantworter abzuhören und bei Bedarf zurück zu rufen. Die verbleibende Zeit nutzt die Dienstzuständige für Klientinnenadministration und weitere Fallarbeit; in der Regel bietet sie ein bis zwei Beratungstermine an. Zu betonen ist allerdings, dass die Daten eindeutig zeigen, dass damit die für eine Krisenintervention nötige Erreichbarkeit und Niederschwelligkeit nicht vollumfänglich gewährleistet werden kann. Damit ist v. a. der Zugang der Selbstmelderinnen zur *bif* eingeschränkt, die v. a. telefonisch Kontakt suchen.

*Drittens* haben die Beraterinnen pro Woche, da immer wieder für GSG- und Telefondienst zuständig, nur sehr begrenzt Ressourcen für weiterführende Beratungen. Unsere Vermutung: Die vorwiegend sehr kurze Dauer der Beratung bei GSG-Fällen und die fehlende Zeit hat vor allem mit Kapazitätsproblemen zu tun. So ist nachvollziehbar, dass auch die Beratungszeit für Selbstmelderinnen stetig abnimmt.

*Viertens* stellt sich hiermit insgesamt das Problem, wie nach einer ersten auf Schutz und Sicherheit ausgerichteten Krisenintervention Nachhaltigkeit gewährleistet werden soll. Denn intern kann die Organisation

# Überforderung und Kapazitätsengpässe im Spannungsfeld von Leistungsvertrag und Gewaltschutzgesetz

## Organisationsanalyse C

Angeichts der hohen Gefährdung der Professionalität muss es der *bif* gelingen, aus dem Teufelskreis der Überforderung auszurechnen.

Dafür ist sie auf eine gemeinsame Suche nach Problemlösungen mit der KOH angewiesen, die über Reagieren durch Stellenwachstum hinausgeht.

*„Dass wir vielen Klientinnen wirklich nur ganz, ganz kurze Beratungen anbieten können, bei denen eine längere Beratung sehr sinnvoll und wichtig wäre, dass wir den ganzen Bereich der Prävention überhaupt nicht leisten können, was nebenbei auch nicht Teil des Leistungsauftrages ist, weil die Opferhilfestelle bezahlt erst, wenn es ein Delikt gibt (...), oder wenn jemand die Opferqualität erfüllt. Aber gleichzeitig sind wir natürlich eine Fachstelle zum Thema häusliche Gewalt.“*

*„Und es ist völlig klar, (...), es ist schlichtweg einfach nicht möglich über diese 65 Prozent zu kommen.“*

keine wirkliche Beratungskontinuität anbieten, und ausserhalb gibt es kein weiterführendes längerfristiges Beratungsangebot. Es bleibt also nur die Triage an Anwältinnen, Therapeut/innen, Sozialamt, etc.

*Fünftens* bleibt kein Raum, diesen Prozess zu unterbrechen, denn für die dringend notwendige proaktive Strategiearbeit und Entwicklung eines sinnvollen Konzeptes der proaktiven Fallarbeit, für fachliche Innovation also, ist in dem Modell keine Zeit vorgesehen. Ein Problem für eine Stelle, welcher im Kanton die Aufgabe der Koordination der proaktiven Beratung bei häuslicher Gewalt übertragen wurde.

Es ist klar: Die *bif* steht vor grossen Problemen. Zu nennen ist einerseits die bislang ausgebliebene dringend notwendige Stabilisierung der organisatorischen Strukturen. Die Organisation braucht eine stabile Personal- und Leitungssituation, so dass neben einer Konzentration auf die aktuell hoch anspruchsvollen Herausforderungen in der Kernarbeit genügend Ressourcen und Raum bleiben, auch für die dazu dringend notwendige Entwicklung konzeptueller Grundlagen. Zugleich kämpft die Organisation angesichts der neuen GSG-Fälle mit Kapazitätsproblemen, die ein erneutes Wachstum der Stelle erfordern würden. Um dies zu erreichen, ist die *bif* vom Goodwill und der Entscheidung der KOH abhängig. Denn wie dargelegt ist es angesichts der aktuellen Situation im *bif* unrealistisch, während zwei Jahren einen erhöhten Beratungsbedarf mit 65% Produktivität nachzuweisen. Sie kann die hereinkommenden Fälle also insgesamt bei Ressourcenkonstanz nur durch eine Verkürzung der Beratungszeit bewältigen. Im Kontext der Interven-

tionsprojekte und im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche seitens Frauenbewegung und kantonalen Behörden entstanden, kann die *bif* aktuell v. a. rechtliche Krisenintervention bei GSG-Meldungen seitens der Polizei leisten. Eine Krisenintervention für andere Klientinnen kann angesichts der teils schweren Erreichbarkeit nur bedingt gewährleistet werden. Damit kann der Schluss gezogen werden, dass die *bif* immer mehr zu einem Glied innerhalb der staatlichen Interventionskette bei häuslicher Gewalt wird. Damit relativiert sich der hohe Erfolg von über 90% der GSG-Fälle stark, die von der *bif* erreicht werden, weil in diesen Fällen wohl selten Nachhaltigkeit erzielt werden kann.

Insgesamt sei abschliessend darauf hingewiesen, dass wir in der *bif* ein grosses Bemühen feststellen konnten, innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen auf eine professionelle Gestaltung von Organisation und Klientinnenarbeit hinzuwirken. Zugleich zeigt die Organisationsanalyse der *bif*, dass ein Teamleitungsansatz für Organisationen im Entwicklungsprozess, unter grossen Belastungen und grosser Personalfuktuation eine zusätzliche Herausforderung darstellen kann.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

- Frauennottelefon Winterthur (2005): Institutionskonzept  
Frauennottelefon Winterthur (o. J.): Beratungskonzept
- Gillioz, Lucienne/ De Puy, Jaqueline/ Ducret, Véronique/ Belser, Katharina (1997b): 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, S. 13-72
- Glasl, Friedrich/ Kalcher, Trude/ Piber, Hannes (2008): Professionelle Prozessberatung. Das Trigon-Modell der sieben OE-Basisprozesse. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag
- Gloor, Daniela & Meier, Hanna (1998): Das Kooperationsmodell "Runder Tisch" des Zürcher Interventionsprojekts gegen Männergewalt ZIP. Evaluationsbericht. Zürich
- Hagemann-White, Carol & Bohne, Sabine (2004): Gewalt- und Interventionsforschung: Neue Wege durch europäische Vernetzung. In: Becker, R. & Kortendiek, B. (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 555-563
- Kantonale Opferhilfestelle (2005): Neues Finanzierungsmodell für die Opferhilfe-Beratungsstellen (NFO). Zürich: Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich
- Logar, Rosa (2005): Nicht nur wegweisen, sondern auch den Weg weisen - Erfahrungen mit dem Gewaltschutzgesetz in Österreich. In: (Hrsg.): Freiburg i. B.: Lambertus, S. 89-110
- Maurer, Katrin (1997): Zürcher Interventionsprojekt gegen Männergewalt (ZIP) – Projektbericht 1996. Zürich
- Minnig Christoph/ Bühler-Rogger, Sybille (2004): Die Idee der lernenden Organisation als Denkansatz zur Ausgestaltung einer eigenständigen Corporate Governance-Diskussion im Nonprofit Bereich. In: Voggensperger et al. (Hrsg.): Gutes besser tun. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag
- Mösch Payot, Peter (2007): Der Kampf gegen häusliche Gewalt: Zwischen Hilfe, Sanktion und Strafe. Kriminalpolitische Veränderungen und die Funktionalisierung des Strafrechts zum Opferschutz am Beispiel der Reformen im Kampf gegen häusliche Gewalt in der Schweiz
- Müller, Ursula (2004): Gewalt: Von der Enttabuisierung zur einflussnehmenden Forschung. In: Becker, R./ Kortendiek, B. (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 549-554
- Nage, Erik/ Kessler, Oliver/ Sommerfeld, Peter (2007): Die reflexive Verwaltung. Lernen in sozialen Netzwerken. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag
- Ruffin, Regula (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag
- Schwander, Marianne (2006): Häusliche Gewalt: Situation kantonaler Massnahmen aus rechtlicher Sicht. Bericht im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle gegen Gewalt. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
- ZIProfil, Nummern 2-4

