

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 14. September 2016

Sozialdepartement, Verein Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung, Beitrag 2017–2020

1. Zweck der Vorlage

Die Stadt Zürich richtet dem Verein Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung Zürich (ZEF) seit 1933 unbefristet einen jährlichen Betriebsbeitrag aus.

Die ZEF bietet juristische und psychologische Beratung für Paare und Einzelpersonen zur Klärung von Fragen zu Ehe, Familie, Partnerschaft, Trennung und Scheidung an. Durch die professionellen Beratungen werden Beziehungen stabilisiert. Trennungen und Scheidungen werden so geregelt, dass es beiden Parteien trotz Trennung möglich ist, ihre Aufgabe als Eltern verantwortungsvoll wahrzunehmen. Die ZEF ist im Raum Zürich die einzige unparteiliche und von kirchlichen Stellen unabhängige Beratungsstelle.

Seit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung sollen die städtischen Beiträge grundsätzlich zeitlich befristet und in einem Kontrakt vereinbart werden. Mit dieser Weisung wird dem Gemeinderat beantragt, die dauernde Beitragsberechtigung, festgelegt im Gemeinderatsbeschluss Nr. 663 vom 12. April 1933, aufzuheben und die Beiträge künftig auf jeweils vier Jahre zu befristen. Damit wird eine Gleichbehandlung mit den anderen Institutionen, die vom Sozialdepartement finanziert werden, erreicht. Dem Gemeinderat wird beantragt, die ZEF für die Jahre 2017–2020 jährlich mit einem leistungsabhängigen Maximalbetrag von Fr. 173 900.– zu unterstützen. Der jährliche Maximalbeitrag ab 2017 bleibt unverändert bei Fr. 173 900.–.

Mit dem Beitrag sind 99,8 Punkte des Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise (Basis Dezember 2010) ausgeglichen.

2. Rechtsgrundlagen

Der Gemeinderat bewilligte mit Beschluss Nr. 663 vom 12. April 1933 die unbefristete Beitragsberechtigung für die ZEF.

Der Gemeinderat bewilligte letztmals mit Beschluss Nr. 4032 vom 4. Februar 2009 zur Weisung vom 19. November 2008 (GR Nr. 2008/522) die Gewährung von Teuerungszulagen an gemeinnützige Organisationen. Damit erhöhte sich der jährliche maximale Beitrag für die Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung per 1. Januar 2009 um Fr. 13 900.– auf Fr. 173 900.–.

3. Das Angebot

Die ZEF ist eine Ehe- und Familienberatungsstelle gemäss Art. 171 des Zivilgesetzbuchs. Der Artikel verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass sich Ehepaare bei Eheschwierigkeiten gemeinsam oder einzeln an Ehe- und Familienberatungsstellen wenden können. Der Kantonsbeitrag beträgt Fr. 30 000.–. Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich bestätigen, dass die Zentralstelle eine wichtige Institution der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe ist, die eine Lücke im Versorgungsnetz der Stadt Zürich schliesst.

Die ZEF bietet unter einem Dach juristische und psychologische Beratung an. An zwei Tagen pro Woche werden juristische, an zwei weiteren Tagen psychologische Beratungen und Mediationen angeboten.

Die Rechtsberatung wird häufig aufgesucht, wenn minderjährige Kinder in Trennungs- und Scheidungsfragen involviert sind. Solche Beratungen dauern in der Regel drei bis fünf Sitzungen zu 60 Minuten. Ist keine Einigung innerhalb dieser Frist möglich, verweisen die Rechtsberatenden die Klientinnen und Klienten an eine Anwaltskanzlei. Als weitere Dienstleistung verfassen die Fachpersonen Trennungs- und Scheidungsvereinbarungen, die dem Gericht vorgelegt werden. Andere Beratungen benötigen nur eine einmalige Auskunft beispielsweise bezüglich eines Ehevertrags oder der Auslegung eines Urteils.

Die Ratsuchenden, welche die psychologische Paarberatung aufsuchen, befinden sich meist in einer hohen Eskalationsstufe ihres Konflikts. Ziele der Beratung sind die Deeskalation des Konflikts und die Verbesserung der partnerschaftlichen Kommunikation, auch wenn die Trennung unausweichlich ist. Die Zentralstelle begleitet beispielsweise auch Paare in familiären Krisen und unterstützt bei der Klärung von unterschiedlichen Perspektiven in Patch-Work-Systemen. Eine psychologische Paarberatung dauert 90 Minuten. Die Beratung wird in der Regel ebenfalls nach drei bis fünf Sitzungen abgeschlossen.

Die ZEF ist bekannt und gut vernetzt. Rund die Hälfte der Paare und Einzelpersonen gelangen aufgrund eigener Recherchen zur ZEF, rund 20 Prozent wurden durch ihr persönliches Umfeld auf das Angebot aufmerksam. Weitere Personen gelangen durch die Sozialen Dienste, Arztpraxen, Gerichte oder andere Fach- und Beratungsstellen zur ZEF.

Die Rechtsberatung wird von einer Rechtsanwältin und zwei Rechtsanwälten abgedeckt. Alle drei Personen sind auf Familienrecht spezialisiert und verfügen über Gerichtserfahrung. Die psychologische Paarberatung leisten eine Paar- und Familientherapeutin und ein Psychologe. Die fünf Fachspezialistinnen und -spezialisten, die im Auftragsverhältnis für die ZEF arbeiten, werden von einer Buchhalterin und einer Sekretärin mit insgesamt 70 Stellenprozenten unterstützt.

Die ZEF bietet ihr Beratungsangebot mit abgestuften einkommensabhängigen Tarifen und einem schlanken Overhead an. Administrative Tätigkeiten und Öffentlichkeitsarbeit sind auf ein Minimum reduziert. Die Beratungspersonen tragen durch ihr persönliches Engagement zu einem zahlbaren Angebot für alle Einkommensstufen bei. Vertiefte Abklärungen und Gespräche mit Institutionen wie der Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) oder dem Frauenhaus leisten sie oft ausserhalb der vergüteten Beratungszeit. Schliesslich erreicht die ZEF mit der Mehrsprachigkeit ihrer Beratungspersonen auch fremdsprachige Personen.

3.1 Ziele

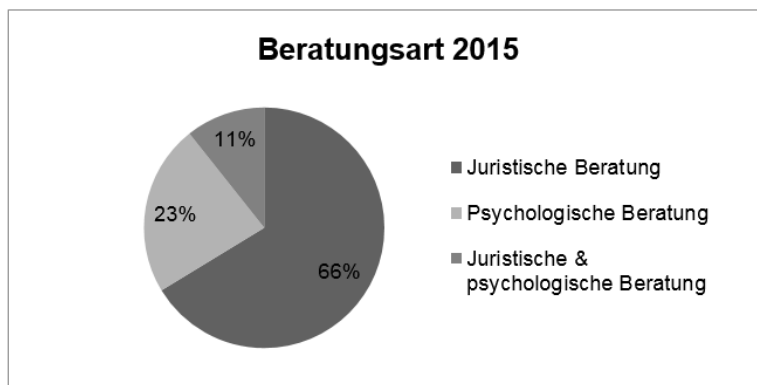
Ziel der Beratung ist es, Paare möglichst frühzeitig zu unterstützen, um eine Trennung zu vermeiden bzw. ein konstruktives Auseinandergelangen zu ermöglichen – insbesondere, wenn minderjährige Kinder betroffen sind.

3.2 Zielgruppe

Zielgruppe sind verheiratete, im Konkubinat oder in einer eingetragenen Partnerschaft lebende Paare sowie Alleinerziehende. Das Angebot steht Personen aus allen Gesellschaftsschichten mit unterschiedlichem sprachlichem und kulturellem Hintergrund offen. In erster Linie richtet sich das Angebot an Paare mit geringem Einkommen und minderjährigen Kindern.

4. Leistungsausweis und Wirkung

Zu den Einzelpersonen zählen Alleinerziehende sowie getrennte, geschiedene oder verwitwete Personen. Die Auswertung der Beratungen im Jahr 2015 zeigt, dass 499 Personen (76 Prozent) aller beratenen Paare und Einzelpersonen in der Stadt Zürich lebt. 90 Prozent aller Ratsuchenden haben minderjährige Kinder.



Zwei Drittel aller Personen, die sich an die ZEF wandten, hatten Bedarf nach einer juristischen Beratung. Rund ein Viertel der Personen suchten ausschliesslich die psychologische Beratung auf. 60 Paare (11 Prozent) nahmen die Kombination von juristischer und psychologischer Beratung in Anspruch.

In 60 Prozent aller Fälle klären die Beraterinnen und Berater die Anliegen der Klientinnen und Klienten bereits innerhalb einer Sitzung. 2015 wurden für 60 Paare Trennungs- und Scheidungsvereinbarungen erstellt, die auf Anhieb von den Gerichten anerkannt wurden.

2015 leistete die ZEF 760 Beratungen für Personen aus der Stadt Zürich. Dies bedeutet einen Rückgang von 220 Beratungen gegenüber dem Vorjahr. Der Beratungsrückgang ist auf Wechsel und Vakanzen im Beratungsteam zurückzuführen. Zudem wurde 2015 die Budgetberatung eingestellt, da diese Dienstleistung von anderen Institutionen abgedeckt wird. Die Nachfrage nach der juristischen und psychologischen Beratung ist nach wie vor hoch und wird 2016 wieder das Niveau von 2014 erreichen. Dies zeigt die aktuelle Wartezeit von rund sechs Wochen für einen Termin.

Die ZEF ist eine wichtige Anlaufstelle für Paare mit minderjährigen Kindern. Die psychologische Beratung hilft Paaren in konflikthafter Beziehungen, die Probleme, die zum Scheitern der Ehe oder Partnerschaft geführt haben, aufzuarbeiten, sich von gegenseitigen Schuldzuweisungen zu lösen und den Blick auf das Wohl der Kinder zu fokussieren. Für die gesunde Entwicklung eines Kindes ist es zentral, dass es weiterhin regelmässigen und unbelasteten Kontakt zu beiden Elternteilen pflegen kann. Bei hochstrittigen Parteien können kostentreibende Gerichtsverfahren vermieden werden, indem dem Gericht als Beratungsergebnis eine sorgfältig erarbeitete Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung vorgelegt wird.

5. Leistungsbezug

Die Stadt Zürich geht davon aus, dass sich die Anzahl Beratungen für Stadtzürcherinnen und -zürcher ab 2016 auf dem Niveau von 2014 stabilisiert und beantragt einen jährlichen Leistungsbezug von 940 Beratungen. Der Betrag pro geleistete Beratung für Personen aus der Stadt Zürich soll Fr. 185.– betragen und leistungsabhängig ausgerichtet werden.

Kontraktperiode	Anzahl Beratungen	Ansatz pro Beratung ¹⁾	Maximalbeitrag
2017–2020	940	Fr. 185.–	Fr. 173 900.–

Kommentar:

¹⁾ Der Ansatz gilt pro Beratung. Im Ansatz eingerechnet ist der Aufwand für vor- und nachbereitende Aufgaben, welche von den Fachpersonen und teilweise von der Administration übernommen werden.

Die ZEF befindet sich zurzeit in einer Übergangsphase. Aktuell läuft ein Organisationsentwicklungsprozess, der Aufschluss über Synergien mit anderen Fachstellen, die Wiedereinführung einer Geschäftsleitung und die Aufgabenteilung Sekretariat – Fachpersonen geben wird. Sollten sich während der laufenden Kontraktperiode wesentliche Veränderungen auf-

grund der Organisationsentwicklung ergeben, so behält sich das Sozialdepartement vor, den Leistungsbezug anzupassen.

6. Finanzen

Gemäss Bilanz 2015 betrug das Eigenkapital Fr. 38 496.50. Die Eigenkapitalsituation der ZEF wird im Vergleich zum Gesamtaufwand und -ertrag als knapp beurteilt. Die Stadt Zürich verzichtet künftig auf die Abschöpfung des Eigenkapitals und die ZEF wird gleich behandelt wie alle anderen privaten Institutionen mit Kontrakt.

Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung: Rechnung 2015 und Budget 2016

	Rechnung 2015 in Fr.	Budget 2016 ¹⁾ in Fr.
Aufwand		
Personalaufwand	272 557	300 000
Betriebs- und Sachaufwand	24 459	25 000
Raumaufwand	18 164	22 000
Total Aufwand	315 180	347 000
Ertrag		
Erträge aus Dienstleistungen ²⁾	116 621	144 000
Beitrag Sozialdepartement Stadt Zürich ³⁾	167 125	170 000
Beitrag Kanton Zürich ⁴⁾	30 000	30 000
Beiträge Dritte	3 155	3 000
Total Ertrag	316 901	347 000
Gewinn (+) / Verlust (-)	1 721	0

Kommentar:

- 1) Das Budget 2017 konnte aufgrund der oben erwähnten Organisationsentwicklung noch nicht definitiv erstellt werden.
- 2) Die Erträge aus Dienstleistungen bestehen hauptsächlich aus den Tarifeinnahmen für die juristischen und psychologischen Beratungen. Dazugerechnet ist auch der Beitrag von Gemeinden ausserhalb der Stadt Zürich, welche juristische und psychologische Beratungen bei der ZEF beziehen (2015: Fr. 12 380.-).
- 3) 2015 erhielt die ZEF nicht die gesamte Kontraktsumme, da ihr Eigenkapital per Ende 2013 die in der aktuellen Weisung festgelegten Fr. 30 000.- um Fr. 6775.- überschritt. Auf dieser Basis ist ZEF auch für das Jahr 2016 nicht vom Maximalbeitrag von Fr. 173 900.- ausgegangen.
- 4) Die ZEF ist bis Ende 2016 beitragsberechtigt für einen jährlichen Beitrag von maximal Fr. 30 000.- für ihre Leistung in der Kinder- und Jugendhilfe des Kantons. Der Antrag an den Kanton für eine weiterführende Finanzierung wurde eingereicht.

7. Fazit und Budgetnachweis

Die ZEF ist die einzige unparteiliche, von kirchlichen und staatlichen Institutionen unabhängige Beratungsstelle, an die sich Paare bei Schwierigkeiten in Ehe- und Partnerschaft wenden können. Die ZEF arbeitet mit anerkannten und erfahrenen Fachpersonen, deren Engagement teilweise auf Freiwilligenarbeit basiert. Die Kombination von psychologischer und juristischer Beratung ist geeignet, Trennungsprozesse in konstruktive Bahnen zu leiten und wirkt somit deeskalierend. Folgekosten für mögliche auftretende Störungen – insbesondere wenn Kinder involviert sind – und kostentreibende Gerichtsverfahren werden durch die Beratung der ZEF in einem frühen Stadium vermieden.

Zu diesem Zweck soll der ZEF für die Jahre 2017–2020 ein jährlicher, leistungsabhängiger Maximalbeitrag von Fr. 173 900.- bewilligt werden. Der wiederkehrende Beitrag wird mit dem Budget 2017 ordentlich beantragt und ist im Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020 eingestellt.

8. Zuständigkeit

Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. c Gemeindeordnung (GO; AS 101.100) beschliesst der Gemeinderat über jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis Fr. 1 000 000.–.

Gemäss § 24 Abs. 7 des Finanzhaushaltsgesetzes i.V.m. § 165 des Gemeindegesetzes kürzt oder hebt der Gemeinderat Verpflichtungskredite für aufgegebenen oder wesentlich reduzierte Vorhaben auf, sofern der Verpflichtungskredit vom Volk oder vom Gemeinderat bewilligt worden ist und die Reduktion die Grenze des fakultativen Referendums übersteigt. Im vorliegenden Fall geht es weder um die Aufhebung noch die Kürzung eines Verpflichtungskredits, sondern um die Befristung eines vom Gemeinderat vormals unbefristet bewilligten Beitrags, wofür ebenfalls der Gemeinderat als zuständig zu betrachten ist (in analoger Anwendung von § 24 Abs. 7 des Finanzhaushaltsgesetzes). Die ZEF ist damit einverstanden, dass der Beitrag künftig befristet gesprochen und regelmässig überprüft wird.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Der Gemeinderatsbeschluss Nr. 633 vom 12. April 1933 wird per Ende 2016 aufgehoben.**
- 2. Der Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung wird für die Jahre 2017–2020 ein jährlicher, leistungsabhängiger Maximalbeitrag von Fr. 173 900.– (entsprechend dem Index von 99,8 Punkten des Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise, Basis Dezember 2010) bewilligt.**
- 3. Die Kompetenz zur Festlegung der Beitragssätze wird dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti