

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. Juni 2020

### **Sozialdepartement, Verein Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung (ZEF), Beiträge 2021–2024**

#### **1. Zweck der Vorlage**

Der Verein für Ehe- und Familienberatung (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 Konfliktsituationen entschärft. Trennungen und Scheidungen werden so geregelt, dass es beiden Parteien weiterhin möglich ist, ihre Aufgabe als Eltern verantwortungsvoll wahrzunehmen und sich dabei auf das Wohl der Kinder zu fokussieren. Durch die Beratung bei der ZEF können Folgekosten für mögliche auftretende Störungen – insbesondere, wenn Kinder involviert sind – reduziert werden.

Die ZEF ist im Raum Zürich die einzige unparteiliche und von kirchlichen Stellen unabhängige Beratungsstelle.

Gegenstand dieser Vorlage ist die Bewilligung eines jährlichen, leistungsabhängigen Maximalbeitrags von Fr. 175 500.– für den Verein ZEF für die Jahre 2021–2024. Damit erhöht sich der jährliche Maximalbeitrag ab 2021 von Fr. 173 900.– um Fr. 1600.– auf Fr. 175 500.–.

#### **2. Rechtsgrundlagen**

Die Stadt unterstützt den Verein ZEF seit 1933. Der Gemeinderat bewilligte letztmals mit Beschluss Nr. 2489/2016 zur Weisung vom 14. September 2016 (GR Nr. 2016/310) für die Jahre 2017–2020 einen jährlichen, leistungsabhängigen Maximalbeitrag von Fr. 173 900.– für den Verein ZEF.

#### **3. Das Angebot**

Die ZEF ist eine Ehe- und Familienberatungsstelle gemäss Art. 171 Zivilgesetzbuch. Der Artikel verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass sich Ehepaare bei Eheschwierigkeiten gemeinsam oder einzeln an Ehe- und Familienberatungsstellen wenden können. Die ZEF ist eine wichtige Institution der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe, die eine Lücke im Versorgungsnetz der Stadt Zürich schliesst.

Die ZEF bietet unter einem Dach juristische und psychologische Beratung vor Ort an. Die Beratungen werden häufig in Anspruch genommen, wenn minderjährige Kinder in Trennungs- und Scheidungssituationen involviert sind.

Die Rechtsberatung umfasst in der Regel drei bis fünf Sitzungen zu jeweils 60 Minuten. Die Beratungen ermöglichen es Paaren, tragfähige Lösungen zu finden, die das Familiensystem und die betroffenen Kinder entlasten. Ist, trotz Anwendung von Mediation in der Beratung, 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. Neben komplexen und aufwendigen juristischen Beratungen gibt es auch einfache Fälle, die nur eine einmalige Auskunft, z. B. bezüglich eines Ehevertrags oder der Auslegung eines Urteils, benötigen.

Die Ratsuchenden, die 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 z. B. auch Paare in familiären Krisen und unterstützt bei der Klärung von unterschiedlichen Perspektiven in Patchwork-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. Mehr als die Hälfte der Paare und Einzelpersonen gelangen aufgrund eigener Recherchen zur ZEF, knapp ein Fünftel 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 drei Rechtsanwältinnen und zwei Rechtsanwälten abgedeckt. Alle fünf Personen sind auf Familienrecht spezialisiert und verfügen über Gerichtserfahrung. Auch angrenzende Rechtsgebiete wie Kindes- und Erwachsenenschutzrecht und Ausländerrecht werden vom Team der Rechtsberatung abgedeckt. Die psychologische Paarberatung leisten eine Paar- und Familientherapeutin und ein Psychologe. Die sieben Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, die im Auftragsverhältnis für die ZEF arbeiten, werden von einer Buchhalterin und einer Sekretärin mit insgesamt 80 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 ZEF arbeitet mit anerkannten und erfahrenen Fachpersonen, deren persönliches Engagement sehr hoch ist. Dies zeigt sich darin, dass diese Fachleute zu einem stark ermässigten Honorar arbeiten und sich teilweise unentgeltlich engagieren. Die Beratungspersonen tragen dadurch zu einem bezahlbaren Angebot für alle Einkommensstufen bei.

Die ZEF erreicht 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 Auseinandergehen zu ermöglichen – insbesondere, wenn minderjährige Kinder betroffen sind. 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.

### **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**

Die Auswertung der Beratungen im Jahr 2019 zeigt, dass bei 322 Fällen, das entspricht 65 Prozent, die Paare und Einzelpersonen in der Stadt Zürich leben. Zu den Einzelpersonen zählen Alleinerziehende sowie getrennte, geschiedene oder verwitwete Personen. Die Hälfte der Ratsuchenden hat minderjährige Kinder.



261 Personen (81 Prozent) aus der Stadt Zürich, die sich 2019 an die ZEF wandten, hatten Bedarf nach einer juristischen Beratung. 59 Personen (18 Prozent) suchten ausschliesslich die psychologische Beratung auf. Zwei Paare nahmen die Kombination von juristischer und psychologischer Beratung in Anspruch.

In 70 Prozent aller Fälle klären die Beraterinnen und Berater die Anliegen der Klientinnen und Klienten bereits innerhalb einer Sitzung. 25 Prozent der Fälle werden in zwei bis vier Beratungssitzungen abgeschlossen. Ein kleiner Anteil der Fälle benötigt aufgrund der Komplexität fünf oder mehr Beratungen. 2019 wurden für 36 Fälle aus der Stadt Zürich Trennungs- und Scheidungsvereinbarungen erstellt. Bei 32 dieser 36 Fälle waren Kinder involviert. Die Vereinbarungen wurden jeweils auf Anhieb von den Gerichten anerkannt.

2019 bearbeitete die ZEF 322 Fälle aus der Stadt Zürich. Dies bedeutet einen Zuwachs von 34 Fällen gegenüber dem Vorjahr. Für die Beratungsleistung hat die ZEF 2019 insgesamt 980 Stunden aufgewendet. Die Nachfrage nach der juristischen Beratung ist nach wie vor hoch. Dies zeigt die aktuelle Wartezeit von drei bis vier Wochen. Die Nachfrage nach der psychologischen Beratung hat hingegen abgenommen. Auch die Kombination einer juristischen und psychologischen Beratung wurde deutlich weniger in Anspruch genommen. Ein Grund ist womöglich die wachsende Konkurrenz durch private Anbieter von psychologischen (Paar-)Beratungen.

### Beratungsleistung ZEF Stadt Zürich 2017–2019

	2017	2018	2019
Anzahl Fälle	317	288	322
Beratungsleistung total in Stunden <sup>1</sup>	960	948	980

#### Kommentar

<sup>1</sup> Die Beratungsleistung beinhaltet den Aufwand für die eigentliche, persönliche Beratung, inklusive Vor- und Nachbereitung und fallspezifische Administration.

Die oben dargestellte Entwicklung der Beratungsleistung zeigt, dass die Anzahl Fälle und die Anzahl Stunden Beratungsleistung Schwankungen unterworfen sind. 2018 hatte ein unvorhergesehener Personalausfall vorübergehend zu einem Rückgang der Beratungsstunden und der Anzahl bearbeiteter Fälle geführt. 2019 hatte sich die Personalsituation wieder stabilisiert und es konnten mit 322 Fällen bereits wieder gleich viele Fälle wie 2017 bearbeitet werden.

Die ZEF macht zudem in den Rechtsberatungen die Erfahrung, dass die Trennungen und Scheidungen komplexer und dadurch in der Bearbeitung aufwendiger werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Situation der Paare und Familien vielfältiger geworden ist, aus folgenden Gründen:

- Einerseits stellen sich je nachdem, ob die beratenen Paare miteinander verheiratet sind oder nicht und ob gemeinsame Kinder vorhanden sind oder nicht, andere rechtliche Fragen. Sind dabei Fragen zu beantworten, die über den Unterhalt und die Betreuung hinausgehen, wird die Beratung aufwendiger, insbesondere wenn Kinder in der Familie dazugehören.

- Andererseits gibt es auch viele binationale Ehen oder Ehen zwischen Ausländerinnen und Ausländern. In diesen Fällen sind vertiefte, auch ausländerrechtliche Abklärungen nötig. Solche Beratungen sind aufwendiger und dauern länger, damit auch das Wohl der involvierten Kinder angemessen mitberücksichtigt werden kann.

## 5. Leistungsfinanzierung

Das Sozialdepartement beantragt eine jährliche Leistungsfinanzierung von 900 Stunden Beratungsleistung. Damit verringert sich der Sollwert von 940 auf 900 Stunden. Der Betrag pro geleistete Stunde für Personen aus der Stadt Zürich soll von Fr. 185.– um Fr. 10.– auf Fr. 195.– erhöht werden und weiterhin leistungsabhängig erfolgen.

Grund für die Erhöhung des Beitragssatzes ist, dass die Trennungen und Scheidungen komplexer und dadurch in der Bearbeitung aufwendiger werden, da die Situation der Paare und Familien, welche die Beratung der ZEF in Anspruch nehmen, vielfältiger geworden sind. Fall-spezifische administrative Aufwendungen, die früher teilweise an das Sekretariat abgegeben werden konnten, werden heute aufgrund der Komplexität von den juristischen Fachpersonen erbracht. Durch die moderate Erhöhung des Beitragssatzes soll diesem Aufwand Rechnung getragen werden.

Die Sollzahl wird verringert, da die Anzahl der Fälle Schwankungen unterworfen ist. Seit 2010 geht die Anzahl Scheidungen im Kanton Zürich zurück (vgl. Statistik.info 2019/09 Kanton Zürich, Statistisches Amt), andererseits finden nicht alle unverheirateten Paare mit Kindern und mit Trennungsabsichten den Weg in die ZEF.

Kontraktperiode	Beratungsleistung in Stunden <sup>1</sup>	Ansatz pro Stunde in Fr.	Maximalbeitrag in Fr.
2017–2020	940	185	173 900
2021–2024	900	195	175 500

### Kommentar

<sup>1</sup> Die Beratungsleistung beinhaltet den Aufwand für die eigentliche, persönliche Beratung inklusive Vor- und Nachbereitung und fallspezifische Administration für Stadtzürcher Klientinnen und Klienten.

## 6. Finanzen

Gemäss Bilanz 2018 betrug das Eigenkapital Fr. 72 072.–. Die Eigenkapitalsituation der ZEF wird im Vergleich zum Gesamtaufwand und -ertrag als knapp beurteilt.

Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung: Rechnung 2018 und 2019 (provisorisch) und Budgets 2020 und 2021 (für den gesamten Verein)

	Rechnung 2018 in Fr.	Rechnung 2019 in Fr.	Budget 2020 in Fr.	Budget 2021 in Fr.
<b>Aufwand</b>				
Personalaufwand <sup>1</sup>	85 047	98 603	100 500	105 500
Betriebs- und Sachaufwand	175 239	162 940	170 801	170 801
Raumaufwand	24 542	29 726	29 000	29 000
<b>Total Aufwand</b>	<b>285 428</b>	<b>291 269</b>	<b>300 301</b>	<b>305 301</b>
<b>Ertrag</b>				
Erträge Verkäufe und Dienstleistungen <sup>2</sup>	77 443	92 910	95 000	100 000
Beitrag Sozialdepartement Stadt Zürich	173 900	173 900	173 900	175 500
Beitrag Kanton <sup>3</sup>	30 000	30 000	30 000	30 000
Beiträge Dritte	2 731	2 070	2 260	2 300
Übriger Ertrag	170		0	0
<b>Total Ertrag</b>	<b>284 244</b>	<b>298 880</b>	<b>301 160</b>	<b>307 800</b>
<b>Gewinn (+) / Verlust (-)</b>	<b>-1 184</b>	<b>7 611</b>	<b>859</b>	<b>2 499</b>

Nach aktuellem Stand sind keine wesentlichen Abweichungen für die Budgets 2022–2024 zu erwarten.

#### **Kommentar**

- <sup>1</sup> Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Beratung sind in den Budgets 2020 und 2021 höhere Aufwände für das Personal budgetiert. Im Personalaufwand sind die Beraterentschädigungen, Gehälter und Sozialleistungen des festangestellten Personals aufgeführt. Selbstständige Beratungspersonen auf Honorarbasis sind AHV-frei und werden im Betriebs- und Sachaufwand aufgeführt (Fr. 136 652.–).
- <sup>2</sup> Die Erträge aus Dienstleistungen bestehen aus den Tarifeinnahmen für die juristischen und psychologischen Beratungen.
- <sup>3</sup> Die ZEF ist bis Ende 2020 vom Kanton Zürich 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 durch die ZEF eingereicht und die Verlängerung der Beitragsberechtigung durch den Kanton in Aussicht gestellt.

### **7. Fazit, Budgetnachweis und Zuständigkeit**

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. Insbesondere für Paare mit minderjährigen Kindern ist sie eine wichtige Anlaufstelle. Die ZEF arbeitet mit anerkannten und erfahrenen Fachpersonen, deren Engagement teilweise unentgeltlich ist. Dadurch tragen sie wesentlich zu einem bezahlbaren Angebot für alle Einkommensstufen bei.

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.

Gegenstand dieser Vorlage ist die Bewilligung eines jährlichen, leistungsabhängigen Maximalbeitrags von Fr. 175 500.– für den Verein ZEF für die Jahre 2021–2024. Gemäss Art. 41 lit. c Gemeindeordnung (AS 101.100) beschliesst der Gemeinderat über jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 50 000.– bis Fr. 1 000 000.–. Der Maximalbetrag von Fr. 175 500.– wird mit dem Budget 2021 beantragt und wird im Finanz- und Aufgabenplan 2021–2024 eingestellt.

#### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Dem Verein Zentralstelle für Ehe- und Familienberatung (ZEF) wird für die Jahre 2021–2024 ein jährlicher, leistungsabhängiger Maximalbeitrag von Fr. 175 500.– bewilligt.**
- 2. 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 Cuche-Curti**