

Vorlage Stadtparlament

Datum 3. November 2020
Beschluss Nr. 4791
Aktenplan 329.16 Beratungsstellen

Beratungsstelle für Familien; Dienstleistungen im Auftrag der Stadt St.Gallen und Erhöhung des jährlichen Subventionsbeitrages für Begleitete Besuchstage (BBT)

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Subventionierungssystem für die Beratungsleistungen der Beratungsstelle für Familien basiert ab dem Jahre 2021 einerseits auf der Anzahl Einwohnende der Stadt St.Gallen und andererseits auf den effektiv geleisteten Beratungsstunden. Für die Subventionierung dieses Bereiches ist mit jährlichen Kosten in der Höhe von maximal CHF 223'000 zu rechnen.
2. Für das Alimenterwesen wird ab dem Jahre 2021 eine Pauschale in der Höhe von CHF 211'000 ausbezahlt.
3. Für das sogenannte «Sockelangebot Begleitete Besuchstage und Begleitete Übergaben» wird ab dem Jahre 2021 der Subventionsbeitrag gegenüber dem Durchschnitt der Subventionen der letzten drei Jahre um CHF 70'000 erhöht und somit neu ein Subventionsbeitrag in der Höhe von CHF 103'000 bereitgestellt.

1 Ausgangslage

Die Beratungsstelle für Familien (früher: Beratungsstelle und Sozialdienst für Frauen und Familien, nachfolgend: Beratungsstelle) ist eine gemeinnützige soziale Organisation mit vereinsrechtlicher Trägerschaft und Sitz in St.Gallen. Der Verein Beratungsstelle für Familien besteht seit 1909 und ist seither als Non-Profit-Organisation konfessionell und politisch unabhängig tätig. Das Angebot der Beratungsstelle richtet sich an Familien, Paare und Einzelpersonen aus der Stadt St.Gallen und Umgebung¹ – unabhängig von Geschlecht und sozialer, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit. Die Beratungsstelle informiert, berät und unterstützt Menschen in schwierigen Lebenssituationen sowie bei Fragen in rechtlicher und sozialer Hinsicht. Sie bietet soziale Beratung, Sachhilfen, Besuchsmediation, Einzel-, Familien- und (binationale) Paarberatung (Bereich Beziehungskonflikte) sowie Beratung und Mediation bei Trennungs- und Scheidungssituationen an. Zudem betreibt die Beratungsstelle seit 1962 im Auftrag der Stadt St.Gallen eine unentgeltliche Rechtsauskunftsstelle.

¹ Die Dienstleistungen werden von Personen aus den Kantonen St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau in Anspruch genommen, wobei die Beratungsstelle mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und einzelnen Gemeinden eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat.

Im Rahmen der gesetzlichen Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder² wurde die Beratungsstelle seitens der Stadt St.Gallen im Jahre 1979 beauftragt, Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Personen ohne Anspruch auf Alimentenbevorschussung zu leisten sowie die Anmeldung für Alimentenbevorschussung für Anspruchsberechtigte zu veranlassen, welche keine finanzielle Sozialhilfe beziehen. Die Beratungsstelle übernahm damit eine Aufgabe der Stadt St.Gallen.

Seit dem Jahr 2005 führt die Beratungsstelle im Auftrag der Stadt St.Gallen zudem «Begleitete Besuchstage» (BBT) und «Begleitete Übergaben» für Familien beziehungsweise Kinder getrennter oder geschiedener Eltern mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen durch.

2 Beitragsleistungen der Stadt St.Gallen an die Beratungsstelle

Heute leistet die Stadt St.Gallen der Beratungsstelle gestützt auf Stadtratsbeschlüsse aus den Jahren 2005 und 2008 Betriebsbeiträge zur Erfüllung ihrer allgemeinen und der von der Stadt übertragenen Aufgaben. Die finanziellen Leistungen der Stadt werden dabei jährlich im Rahmen des Budgetprozesses festgesetzt. Die städtischen Subventionen für das Alimentenwesen und den Beratungsbereich belaufen sich zurzeit auf gesamthaft CHF 436'500. Zur Finanzierung der BBT und Begleiteten Übergaben leistet die Stadt einen Grundbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner sowie Fallkostenbeiträge aufgrund der effektiv durchgeführten Anzahl BBT und Begleiteten Übergaben. In den letzten drei Jahren variierten die städtischen Kosten zwischen rund CHF 26'000 und CHF 41'000. Durchschnittlich betrug der städtische Beitrag in den Jahren 2017 bis 2019 rund CHF 33'000.

Weitere Einnahmen generiert die Beratungsstelle aus Beiträgen des Kantons Appenzell Ausserrhoden, von Gemeinden in den beiden Kantonen St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden sowie durch einkommensabhängige Beiträge der Klientinnen und Klienten. Zu erwähnen ist, dass der Kanton St.Gallen im Jahr 2003 seinen jährlichen Beitrag an die Beratungsstelle für Familien in Höhe von CHF 40'000 gestrichen hat. Dies mit der Begründung, dass die Gemeinden für die Beratung nach Sozialhilfegesetz zuständig sind. Heute leistet der Kanton St.Gallen lediglich für den Bereich Mediation eine finanzielle Unterstützung.

3 Anpassung des Subventionierungssystems im Beratungsbereich

3.1 Beratungsbereich (inkl. Rechtsauskunft und weiterführende Dienstleistungen)

Das Beratungsangebot der Beratungsstelle richtet sich an Erwachsene und Familien und beinhaltet folgende Angebote:

- Einzel-, Paar- und Familienbegleitung;
- Trennungs- und Scheidungsberatung;
- Beratung für binationale Paare und Familien;
- Elterliche Unterhaltspflicht;
- Erinnerungskontakte (neu);
- Budgetberatung und Sachhilfe;
- Unentgeltliche Rechtsauskunft.

² Vgl. Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU) vom 28. Juni 1979 (Stand 01.01.2013), sGS 911.51.

Nachfolgend erfolgt eine Kurzbeschreibung der einzelnen Angebote und Dienstleistungen:

Einzel-, Paar- und Familienberatung - Im Rahmen der Paar- und Familienberatung unterstützt und berät die Beratungsstelle Einzelpersonen, Paare und Familien professionell bei der Lösung von Konflikten in Partnerschaft oder Familie. Die Beratungsstelle fördert die Gesprächsfähigkeit zwischen den betroffenen Familienmitgliedern mit beruhigenden und strukturgebenden Interventionen. Ferner bietet sie Hilfeleistungen bei der Krisenbewältigung und unterstützt Paare und Familien bei der Entwicklung und Bewertung von Zukunftsperspektiven.

Trennungs- und Scheidungsberatung - Bei Trennung oder Scheidung informiert die Beratungsstelle die Klientel über die Rechtslage und das Verfahren und unterstützt sie vor, während und/oder nach der Trennung oder Scheidung. Es werden keine anwaltschaftlichen Vertretungen wahrgenommen.

Beratung für binationale Paare und Familien - Die Beratungsstelle informiert und berät binationale Paare individuell und kundenorientiert über folgende Themenbereiche: Heirat, Aufenthaltsbewilligung, Niederlassung, Einbürgerung, Ein- und Ausreise, Visum, Aus- und Rückwanderung, Asylfragen, Sozialversicherung, Kindererziehung etc. Sie erteilt Auskünfte zu Fragen, welche die Eheschliessung sowie das Ehe- und Familienrecht in der Schweiz betreffen, und unterstützt die Integration der ausländischen Partnerinnen und Partner durch spezifische Information und Beratung über Regelstrukturen in der Schweiz (Behörden, Sprachschulen, Arbeit usw.).

Erinnerungskontakte - Bei den Erinnerungskontakten tritt das Kind mit dem getrenntlebenden Elternteil zwei bis viermal pro Jahr in Kontakt. Im Rahmen von Erinnerungskontakten berichten das Kind und der besuchsberechtigte Elternteil einer Fachperson über die wichtigsten Ereignisse der letzten Monate. Das Gespräch wird durch die Fachperson moderiert; ein direkter Kontakt zwischen dem Kind und dem Elternteil muss sich nicht ergeben. Mit den Erinnerungskontakten besteht die Möglichkeit, einen Minimalkontakt zwischen dem Kind mit dem getrenntlebenden Elternteil zu erhalten. Es handelt sich um ein Angebot, das die Stadt St.Gallen aufgrund der Bedürfnisse der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bzw. der Sozialen Dienste (Berufsbeistandschaft) in Zukunft neu in Anspruch nehmen wird.

Elterliche Unterhaltspflicht - In der Beratung «Elterliche Unterhaltspflicht» werden unverheiratete oder gerichtlich getrennte Eltern sowie junge mündige Erwachsene bei der Ausarbeitung von einvernehmlichen Regelungen in allen Belangen der elterlichen Sorge und Obhut (Betreuungs- und Unterhaltsvereinbarungen) unterstützt. Bei der Ausarbeitung von Vereinbarungen (mit juristischer Begleitung) nimmt das Team der Beraterinnen bzw. Berater eine vermittelnde Rolle ein. Weiter werden mündige in (Erst-)Ausbildung stehende Personen bei Fragen zur finanziellen Unterstützung durch die Eltern beraten. Gemeinsam mit der Beratungsperson wird nach gut verankerten Lösungen gesucht.

Rechtsauskunft - Die unentgeltliche Rechtsauskunft vermittelt einen rechtlichen Überblick und weist die Rat suchende Person in einem zweiten Schritt an weitere geeignete Amtsstellen, Behörden, soziale Institutionen usw.

Budgetberatung / Sachhilfe - Bei finanziellen Notlagen erstellt die Beratungsstelle mit der Klientin bzw. dem Klienten ein persönliches Budget und unterstützt diese nach Möglichkeit bei der Erschliessung zusätzlicher Finanzquellen. Ebenfalls bietet die Beratungsstelle Hilfe beim Beantragen von Sozialversicherungsleistungen und bei der Erschliessung punktueller Finanzquellen wie Stipendien und

Fonds. Klientinnen und Klienten, die auf ausstehende Leistungen hinweisen, erhalten Unterstützung bei der Geltendmachung von (Rechts-)Ansprüchen bei Dritten (u.a. Lohn Guthaben, Versicherungsleistungen, Entschädigungen usw.). Die Beratungsstelle hat ebenfalls die Möglichkeit, Klientinnen und Klienten mit Beiträgen aus verschiedenen zweckgebundenen Fonds (Hilfsfonds, Fonds soziale Integration, Fonds für junge Erwachsene, Fonds Kunkler-Spengler-Högger, Fonds für Sonderauslagen) zu unterstützen.

Triage / Vermittlung - Falls die Beratungsstelle für das Anliegen der Rat suchenden Person nicht zuständig ist, hilft sie ihr, die geeignete Ansprechstelle zu finden.

3.2 Rechtliche Grundlagen

Gemäss dem vom Kanton St.Gallen empfohlenen Grundangebot der Sozialberatung nach Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) liegt die Zuständigkeit für die Allgemeine Sozialberatung³, die Beratung zur Existenzsicherung⁴ sowie die Beratung bei Partnerschafts- und Familienfragen⁵ bei den Gemeinden. In diesen Bereichen erfüllt die Beratungsstelle mit ihren Dienstleistungen wichtige Aufgaben in der Stadt St.Gallen.

3.3 Entwicklung der Fallzahlen 2014 bis 2019

In den letzten Jahren haben sich die Fallzahlen in den verschiedenen Beratungsbereichen und den verschiedenen Regionen unterschiedlich entwickelt. Ist in den Bereichen Beziehungsberatungen, Beratungen binationaler Paare und Familien und im Bereich «Unentgeltliche Rechtsauskunft» die Nachfrage insbesondere im letzten Jahr gesunken, so sind die Fallzahlen im Bereich «Budgetberatungen / Sachhilfen» deutlich angestiegen. Über die Jahre hinweg zeigt sich, dass ein grosser Teil der Beratungen für die Bevölkerung in der Stadt St.Gallen geleistet wird. Die nachfolgenden Tabellen legen die Entwicklung der Fallzahlen dar und zeigen das Verhältnis zwischen den Fallzahlen der Klientinnen und Klienten in und ausserhalb der Stadt St.Gallen auf. Dabei werden nicht die einzelnen Wohngemeinden der Klientinnen und Klienten aufgeführt, sondern die Statistiken nach Kantonen zusammengefasst.

Beziehungsberatungen	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Stadt St.Gallen	127	150	139	145	145	132
Weitere Gemeinden Kanton St.Gallen	57	36	14	15	20	23
Kanton Appenzell Ausserrhoden	60	62	38	54	53	46
Übrige Kantone	0	0	1	1	0	0
TOTAL	244	248	192	215	218	201

³ Kanton St.Gallen, Departement des Innern, «Grundangebot der Sozialberatung im Kanton St.Gallen»; Lebensbewältigung und soziale Integration: «Allgemeine Sozialberatung» - Praktische Hilfe und Unterstützung zur Bewältigung des Alltags (Finanzen, Administration, Umgang mit Ämtern usw.), Juli 2017, S. 7.

⁴ Kanton St.Gallen, Departement des Innern, «Grundangebot der Sozialberatung im Kanton St.Gallen»; Existenzsicherung und berufliche Integration: «Budget- und Schuldenberatung» - Budgetberatung, Juli 2017, S. 7.

⁵ Kanton St.Gallen, Departement des Innern, «Grundangebot der Sozialberatung im Kanton St.Gallen»; Familien, Erziehung und Bildung, «Beratung bei Partnerschafts- und Familienfragen»: «Unterstützung von Paaren in Beziehungsfragen», Beratung, bei Trennung und Scheidung, Vermittlung von Stellen, die Mediation anbieten, sowie Beratung von Paaren in Krisen- und Konfliktsituationen, Juli 2017, S. 18.

Beratungen binationaler Paare und Familien	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Stadt St.Gallen	11	37	32	39	39	32
Weitere Gemeinden Kanton St.Gallen	7	51	7	14	17	17
Kanton Appenzell Ausserrhoden	3	21	12	9	18	7
Übrige Kantone	1	6	0	3	2	2
TOTAL	22	108	51	65	76	58

Budgetberatungen / Sachhilfe	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Stadt St.Gallen	84	86	45	40	42	22
Weitere Gemeinden Kanton St.Gallen	7	2	0	1	0	1
Kanton Appenzell Ausserrhoden	1	2	0	0	0	0
Übrige Kantone	0	0	0	0	1	0
TOTAL	92	90	45	41	43	23

Unentgeltliche Rechtsauskunft	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Stadt St.Gallen	94	111	82	78	112	185

3.4 Finanzierung des Bereichs Beratung

Die Beratungskosten werden durch Subventionszahlungen aufgrund bestehender Leistungsvereinbarungen⁶ sowie durch Beiträge von Klientinnen und Klienten gedeckt. Diese Beiträge der Klientinnen und Klienten variieren je nach finanzieller Leistungsfähigkeit einer Familie und deren Anzahl Kinder in den Bereichen Einzel-, Paar-, und Familienberatung, Trennungs- und Scheidungsberatung, Beratung für binationale Paare und Familien sowie Elterliche Unterhaltspflicht ohne juristische Begleitung zwischen CHF 10 und CHF 170 (Vollkosten) pro Stunde. Für die Beratung im Bereich «Elterliche Unterhaltspflicht mit juristischer Beratung» (2er-Team) bezahlen die Klientinnen bzw. Klienten aufgrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und Anzahl ihrer Kinder zwischen CHF 50 und CHF 250. Weiter steht der Beratungsstelle zur Finanzierung der genannten Dienstleistungen bei Klientinnen und Klienten mit geringen finanziellen Verhältnissen der Fonds «Unentgeltliche Beratung» zur Verfügung. Dieser Fonds ist zweckgebunden und wird durch Spenden von Privatpersonen und Stiftungen geäufnet.

Erinnerungskontakte, Sachhilfe / Budgetberatung sowie die unentgeltliche Rechtsberatung stehen, soweit die Klientel in der Stadt St.Gallen wohnhaft ist, unentgeltlich zur Verfügung.

3.5 Anpassung des Subventionierungssystems im Bereich der Sozialberatung

Heute wird die Subventionierung für die Beratungsleistungen und die Dienstleistungen im Bereich Alimentenwesen als Gesamtpauschale in der Höhe von jährlich CHF 436'500 ausgerichtet. Diese Subventionspauschale beinhaltet ebenfalls die Unterstützung eines permanenten Praktikumsplatzes durch die Stadt St.Gallen. Die Beratungsstelle beantragt, die Subventionierung des Alimentenwesens von

⁶ Entsprechende Leistungsvereinbarungen bestehen zwischen der Beratungsstelle und der Stadt St.Gallen, der Gemeinde Zuzwil und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden.

den Dienstleistungen im Bereich Beratung zu trennen und im Bereich Beratung vom System der Pauschalsubventionierung zu einem System der indirekten Subjektfinanzierung⁷ zu wechseln. Das Alimenterwesen soll weiterhin mit einem Pauschalbetrag subventioniert werden.

Das von der Beratungsstelle vorgeschlagene Subventionierungssystem für die Dienstleistungen im Bereich Beratung ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil beinhaltet einen Pauschalbeitrag von CHF 0.60 pro Einwohnerin und Einwohner der Stadt St.Gallen. Dieser soll die Bereitstellung der Infrastruktur sowie die sogenannten «Weiterführenden Dienstleistungen»⁸ decken. Weiter schlägt die Beratungsstelle vor, dass die angebotene Vorpraktikumsstelle⁹ auch in Zukunft von der Stadt mit einem Beitrag von CHF 10'000 pro Jahr finanziert wird. Der zweite Teil betrifft die Kosten für die effektiven Beratungen. Diese sollen künftig auf der Basis der effektiv geleisteten Beratungsstunden finanziert werden. Je nach Beitrag der Familien leistet die Stadt St.Gallen infolgedessen zwischen CHF 0 und CHF 160 pro Beratungsstunde bzw. CHF 80 pro Rechtsauskunft. Aufgrund der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen sowie aufgrund der bisherigen Beratungstätigkeit rechnet der Stadtrat für den Bereich Beratung mit jährlichen Kosten von gesamthaft CHF 223'000 (Kostendach). Ende Jahr 2020 wird der Stadtrat bzw. die Verwaltung die Verhandlungen mit der Beratungsstelle aufnehmen. Ziel ist, dass die Stadt St.Gallen lediglich die Kosten finanziert, welche der Beratungsstelle auch aufgrund der Bewohnenden der Stadt St.Gallen entstehen.

4 Alimenterwesen

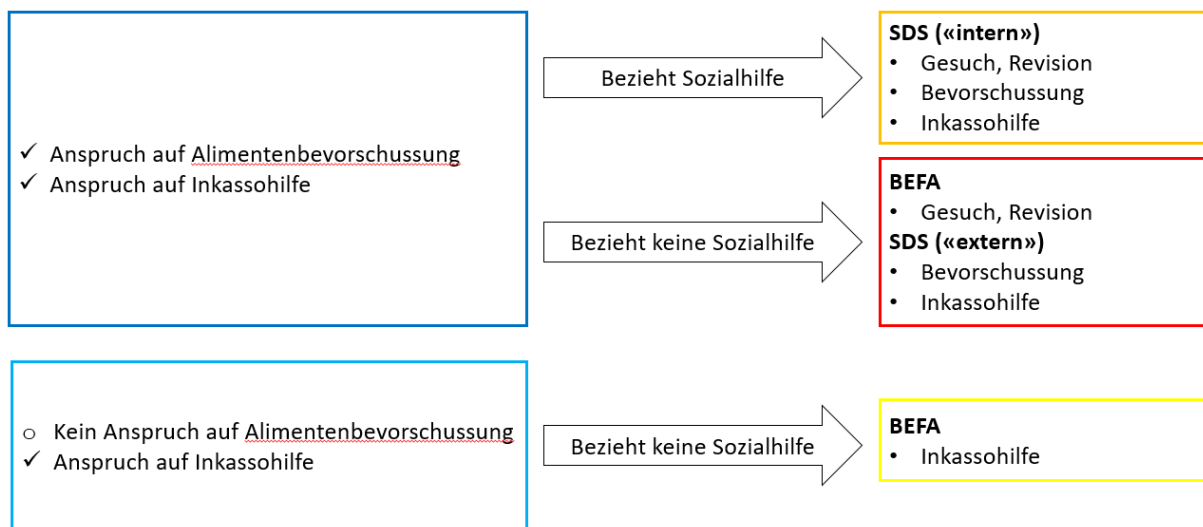
4.1 Leistungen der Beratungsstelle im Bereich Alimenterwesen

Im Rahmen der gesetzlichen Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen beauftragte der Stadtrat im Jahr 1979 die Beratungsstelle für Familien mit der Leistung von Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Personen ohne Anspruch auf Alimenterbevorschussung sowie mit der Anmeldung von Anspruchsberechtigten auf Alimenterbevorschussung, soweit diese keine finanzielle Sozialhilfe beziehen. Dieser gesamte Aufgabenbereich wurde mit Vereinbarung zwischen den Sozialen Diensten der Stadt St.Gallen (SDS) und der Beratungsstelle (BEFA) zweckmässig aufgeteilt:

⁷ Bei der Subjektfinanzierung wird zwischen indirekter und direkter Subjektfinanzierung unterschieden. Bei der indirekten Subjektfinanzierung wird der finanzielle Beitrag zur Reduktion, in diesem Fall der Beratungstarife, direkt an die Institution ausbezahlt. Die Klientinnen und Klienten bezahlen nur noch den einkommensabhängigen Beratungskostenanteil. Bei der direkten Subjektfinanzierung wird der finanzielle Beitrag hingegen an die Klientinnen bzw. die Klienten ausbezahlt.

⁸ Weiterführende Dienstleistungen beinhalten telefonische Bereitschaft zu Bürozeiten, Abgabe von Informationen, Triage zu weiterführenden Fachstellen, Vermittlung von Hilfsangeboten.

⁹ Die Beratungsstelle bietet aktuell pro Jahr zwei Vorpraktikumsplätze für angehende Studentinnen und Studenten der Fachhochschule für Soziale Arbeit (80%-Anstellung für je 6 Monate). Geplant ist, ab dem Jahr 2021 die Vorpraktikumsstelle des zweiten Semesters in eine Stelle für Personen, welche berufsbegleitend die Fachhochschule besuchen, umzuwandeln. Mit den CHF 10'000 pro Jahr finanziert die Stadt St.Gallen infolgedessen die verbleibende Vorpraktikumsstelle in Zukunft vollumfänglich.



Wurden diese Dienstleistungen im Bereich Alimentenwesen bisher seitens der Stadt St.Gallen im Rahmen einer Gesamtsubvention zusammen mit dem Beratungsbereich subventioniert, so ist bei einer Aufteilung der Subventionen für diesen Bereich mit einem Subventionsbeitrag in der Höhe von jährlich CHF 211'000 zu rechnen.

4.2 Rechtliche Grundlagen

Das Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge¹⁰ und die dazugehörige Vollzugsverordnung¹¹ regeln, inwieweit die politische Gemeinde ihre Einwohnerinnen und Einwohner im Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen zu unterstützen hat. Aufgrund dessen leistet die politische Gemeinde Inkassohilfe zur Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs der Kinder und der aus Scheidungs-, Trennungs- oder Auflösungsurteil berechtigten Person. Die politische Gemeinde kann das Inkasso einer öffentlichen oder privaten Beratungsstelle übertragen (Art. 1 Abs. 3 GIVU). Das Kind hat unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Vorschüsse der politischen Gemeinde. Diese kann die Durchführung der Bevorschussung einer öffentlichen oder privaten sozialen Beratungsstelle übertragen (Art. 5 Abs. 2 GIVU).

4.3 Entwicklung der Fallzahlen im Alimentenwesen

Fallzahlen	2019	2018	2017	2016	2015
Alimentenbevorschussung (Gesuche und Revisionen)	310	300	276	330	338
Alimenteninkasso	53	46	59	38	30
Index	7	9	15	13	14
TOTAL	370	355	358	381	382

¹⁰ Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979 (Stand 1. Januar 2013), sGS 911.51, abgekürzt: GIVU.

¹¹ Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 15. Oktober 1979 (Stand 22. Mai 2001), sGS 911.511, abgekürzt: VV GIVU.

Nachdem die Fallzahlen bei der Alimentenbevorschussung in den Vorjahren leicht rückläufig waren, zeigte sich den Jahren 2018 und 2019 wieder eine Zunahme. Neben der Zunahme der Anzahl Gesuche ist gemäss Beratungsstelle auch festzustellen, dass der Anteil komplexer Fälle sowohl im Rahmen der Revision¹² aber auch bei den Gesuchen deutlich zugenommen hat. Im Indexdienst¹³ werden monatlich Unterhaltsverträge auf die Indexierung kontrolliert, ob es zu Anpassungen der Unterhaltsbeiträge kommt. Viele Unterhaltsverträge sind so formuliert, dass es sowohl zu einer Erhöhung wie auch einer Senkung des Unterhalts kommen kann, bei einer entsprechenden Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK). Sind die Voraussetzungen für eine Anpassung gegeben, werden die Unterhaltsbeträge neu berechnet und die Parteien über die neue Höhe informiert. Der Indexdienst wurde in den letzten Jahren hingegen kaum noch nachgefragt.

5 Begleitete Besuchstage (BBT) und Begleitete Übergaben

5.1 Ausgestaltung des Angebots

Die Beratungsstelle führt seit dem Jahr 2005 im Auftrag verschiedener Gemeinden¹⁴ rund um St.Gallen BBT sowie Begleitete Übergaben für Familien beziehungsweise Kinder getrennter oder geschiedener Eltern durch. So auch für die Stadt St.Gallen. Die Angebote der BBT und der Begleiteten Übergaben richten sich an Familien, bei denen nach einer Trennung oder Scheidung ungelöste Besuchskonflikte bestehen. Ziel ist, zwischen dem Kind und dem besuchsberechtigten Elternteil eine tragfähige Beziehung aufrechtzuerhalten oder herzustellen. Im Zentrum stehen das Wohl und das Interesse des Kindes. Die Teilnahme ist für alle Kinder ohne Vorgabe eines Mindestalters möglich.

Die BBT und Begleiteten Übergaben finden heute an vier Wochenenden pro Monat in den Räumlichkeiten der Tagesbetreuung Boppartshof statt. Sie werden von Fachpersonen der Beratungsstelle für Familien geleitet. Diese arbeiten jeweils mit den zuständigen Beiständinnen und Beiständen sowie mit den entsprechenden KESB zusammen und informieren diese in regelmässigen Abständen und/oder jeweils nach Vorkommnissen. Die BBT und die begleiteten Übergaben werden angeordnet und fall-spezifisch so lange wie notwendig durchgeführt. Sie werden anfangs durch Fachpersonen der Beratungsstelle eng begleitet. Zu einem späteren Zeitpunkt kann allenfalls in Absprache mit den genannten Behörden die Begleitung gelockert werden (Ausweitung auf den Platz vor der Tagesbetreuung, stundenweise BBT ausserhalb des Areals, Ausweitung der Dauer usw.), bis nur noch die Übergabe begleitet werden muss. Danach enden die BBT.

Die Zahl derjenigen Familien, die BBT bzw. Begleitete Kindsübergaben in Anspruch nehmen, unterliegt Schwankungen. Betrug die Fallzahlen in den Jahren 2016 bis 2018 durchschnittlich 39 Fälle pro Jahr, sank die Zahl der Fälle im Jahre 2019 auf 23. In der ersten Hälfte des Jahres 2020 zeigte

¹² Gemäss Art. 8 VV GIVU prüft die zuständige Stelle mindestens einmal jährlich, ob die Anspruchsvoraussetzungen noch erfüllt sind.

¹³ Der Unterhaltsbeitrag beruht auf dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) des Bundesamtes für Statistik. Dieser wird monatlich herausgegeben. Je nach Unterhaltsvertrag sind die Indexklauseln unterschiedlich formuliert. Es kann eine Anpassung per 01.01. aufgrund eines Indexes vom November des Vorjahres sein. Es gibt aber auch Varianten, bei denen erst eine Anpassung erfolgt, wenn sich der LIK um 5 Punkte verändert hat.

¹⁴ Andwil, Balgach, Berneck, Berg SG, Buchs, Degersheim, Diepoldsau, Eggersriet, Gaiserwald, Gams, Goldach, Gossau, Häggenschwil, Mörschwil, Rorschach, Rorschacherberg, Thal, Waldkirch, Wattwil, Widnau, Wittenbach, St.Margrethen und St.Gallen.

sich wiederum ein Anstieg der Fälle. Gemäss Auskunft der Beratungsstelle ordnen die KESB-Behörden aktuell wieder mehr BBT an. In den letzten Jahren wurden von der Beratungsstelle vermehrt kurzfristige Absagen der BBT-Termine festgestellt. Auch haben Fälle, in denen Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Besuchstag nicht erschienen sind, zugenommen. Bei einem grossen Teil der Dossiers handelt es sich heute um sehr konfliktreiche Fälle, so dass vermehrt getrennte Übergaben stattfinden. So ist auch die Anzahl der getrennten Übergaben angestiegen.

5.2 Finanzierung der BBT und der Begleiteten Übergaben

Die Finanzierung der BBT sowie der Begleiteten Übergaben wird heute durch einen städtischen Grundbeitrag, durch Fallkostenbeiträge sowie durch Elternbeiträge und freiwillige Beiträge von Dritten sichergestellt. Der Grundbeitrag der Stadt St.Gallen beträgt CHF 0.20 pro Kopf der Bevölkerung, wobei CHF 4'000 für die Bereitstellung der Infrastruktur in Abzug gebracht werden. Der Fallkostenbeitrag beträgt CHF 40 pro Stunde, maximal aber CHF 200 für den Besuchstag pro Familie. Die begleitete Übergabe wird zum Pauschalsatz von CHF 40 je Besuchstag verrechnet. Wenn nicht anders verfügt, sind die Elternbeiträge vom besuchsberechtigten Elternteil zu bezahlen und umfassen Verpflegung und Material. Freiwillige Beiträge von Dritten werden z.B. zur Anschaffung von Spielmaterial eingesetzt. Dieser Finanzierungsschlüssel wird zurzeit für alle Gemeinden angewendet. Die finanzielle Abgeltung wurde im Jahre 2005 vereinbart und seither nicht mehr angepasst.

In den letzten Jahren zeigte sich zunehmend, dass die Kosten der BBT und der Begleiteten Übergaben durch die Subventionen der Gemeinden bzw. der Stadt St.Gallen nicht mehr gedeckt werden können. Kurzfristige Absagen nahmen in den letzten Jahren ebenfalls deutlich zu. Auch haben viele Gemeinden die BBT und Begleiteten Übergaben durch die Beratungsstelle nicht in Anspruch genommen und lediglich den Sockelbeitrag bezahlt, so dass durch die wenigen Zuweisungen die Kosten nicht mehr gedeckt werden konnten. Die Beratungsstelle hat diese schwierige finanzielle Situation gegenüber der Stadt erstmals im Jahre 2018 kommuniziert.

Um das Risiko und den Verlust zu mindern, hat die Beratungsstelle verschiedene Massnahmen ergriffen. Ziel ist, die Quersubventionierung der BBT und der Begleiteten Übergaben durch andere Dienstleistungen künftig zu vermeiden. Im Juni 2020 wurden sämtliche Leistungsvereinbarungen mit den vorgenannten Gemeinden per 31.12.2020 gekündigt. Eine Weiterführung der BBT und Begleiteten Übergaben wie in den letzten Jahren ist nicht mehr möglich. Die Beratungsstelle hat sich bereit erklärt, das Angebot der BBT und Begleiteten Übergaben nur noch für die Stadt St. Gallen anzubieten, wobei die Dienstleistung jedoch konzeptionell und finanziell der Entwicklung der letzten Jahre angepasst werden muss.

5.3 Rechtliche Grundlagen

Die von der Schweiz ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention¹⁵ umschreibt in Artikel 9 das Recht eines Kindes, welches von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, auf regelmässige persönlichen Beziehungen und Kontakte zu beiden Elternteilen. Dabei steht das Kindeswohl im Vordergrund. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch¹⁶ statuiert das gegenseitige Recht von Eltern und unmündigen Kindern, Kontakte untereinander auch dann zu pflegen, wenn einem Elternteil weder die elterliche Sorge noch die Obhut über die Kinder zusteht.

¹⁵ Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, Art. 9 (SR 0.107).

¹⁶ Art. 273 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

Die KESB sowie Gerichte können das Recht auf angemessenen persönlichen Verkehr mit unmündigen Kindern einschränken, wenn das Kindeswohl dies verlangt. Dann wird oftmals auf die Möglichkeit der Besuchsbegleitung zurückgegriffen. In diesen oft schwierigen Fällen muss die Besuchsbegleitung von qualifiziertem Fachpersonal übernommen werden. Dies wird durch die BBT sowie die Begleiteten Kindesübergaben sichergestellt.

5.4 Antrag auf Erhöhung der städtischen Subventionen für die BBT bzw. Begleitete Übergaben

Wie oben dargelegt waren die Angebote der BBT und der Begleiteten Übergaben in den letzten Jahren stark defizitär. Gemäss Auskunft der Beratungsstelle ist das Defizit auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

- Das Risiko einer kurzfristigen Absage oder des Nicht-Erscheinens einer Familie zum vereinbarten BBT-Sonntag trägt heute alleine die Beratungsstelle, dies bei einer durchschnittlichen Ausfallquote von 23 Prozent.
- Damit die BBT-Sonntage kostendeckend geführt werden können, müssen bei den aktuellen Tarifen pro BBT-Sonntag durchschnittlich zehn Familien à vier Stunden abgerechnet werden können, was aufgrund der effektiven Zahlen in den letzten Jahren nicht möglich ist.
- Festzustellen ist eine Zunahme von «getrennten Übergaben» und damit der sehr stark konfliktbehafteten Dossiers. Aufgrund dessen müssen regelmässig individuelle Lösungen für die Übergaben und die anschliessenden BBT gefunden werden.

Mit Schreiben vom 20. Juni 2020 hat die Beratungsstelle der Stadt St.Gallen eine Anpassung des Konzepts BBT bzw. der Begleiteten Übergaben vorgelegt. Dabei soll seitens der Stadt ein sogenanntes Sockelangebot, welches den grössten Teil der Fälle in der Stadt St.Gallen abdeckt, finanziert werden. Im Rahmen dieses Sockelangebots finden die BBT und Begleiteten Übergaben an vier Halbtagen pro Monat statt (Ausnahmen: Sommerferien, Weihnachten/Neujahr, Ostern). Pro BBT-Halbtage können sechs Familien begleitet werden.

Für das Sockelangebot rechnet die Beratungsstelle mit jährlichen Kosten bzw. städtischen Subventionen von rund CHF 107'000 (inkl. CHF 4'000 Mietkosten¹⁷). Muss ein BBT-Sonntag für sieben bis zwölf Familien bereitgestellt werden, werden für diesen BBT-Sonntag gemäss Angebot der Beratungsstelle lediglich die zusätzlichen Lohnkosten des Personals vor Ort in Rechnung gestellt. Bei einer entsprechenden Erhöhung der Anzahl Familien rechnet die Beratungsstelle mit zusätzlichen Kosten von CHF 384 pro Halbtage. Die Beratungsstelle ist bereit, bei einem negativen Jahresergebnis des Kostenträgers BBT die Risiken zu tragen und bei einem positiven Jahresergebnis des Kostenträgers BBT der Stadt St.Gallen die Hälfte des Erfolgs zurückzuerstatten. Weiter ist denkbar, dass das Angebot in Zukunft zu denselben Konditionen auch anderen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden kann. Gemäss Information der Beratungsstelle würden sich dadurch die entsprechenden Kosten für die Stadt St.Gallen reduzieren. Ob und wie hoch die Einsparungen sein werden, ist im Moment noch unklar.

Ergänzend zum Sockelangebot können weitere verrechenbare Leistungen zwischen der Stadt St.Gallen und der Beratungsstelle vereinbart werden. Dazu gehören spezielle getrennte Übergaben ausserhalb der BBT-Zeiten mit anschliessendem BBT, getrennte Übergaben ohne BBT ausserhalb der

¹⁷ Die Mietkosten für die Nutzung der Räumlichkeiten der Tagesbetreuung Boppartshof werden jeweils mit den städtischen Subventionen verrechnet. Aufgrund dessen beträgt der beantragte städtische Beitrag netto CHF 103'000.

BBT-Zeiten sowie BBTs ausserhalb der vorgegebenen Daten mit nur einer Familie und weitere spezifische Settings.

6 Fazit

Unter Berücksichtigung, dass die Beratungsstelle ihre Dienstleistungen zum grössten Teil im Auftrag der Stadt und zugunsten von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt St.Gallen anbietet und die Zahl der Dossiers bzw. Fälle in den letzten Jahren in etwa gleichgeblieben ist, ist es gerechtfertigt, die Höhe der Beiträge an die Dienstleistungen im Beratungsbereich sowie im Alimentenwesen auf der heutigen Grundlage zu belassen.

Der Stadtrat empfiehlt ebenfalls, die Subventionierung des Beratungsbereichs und des Alimentenwesens zu trennen, das Subventionierungssystem im Bereich der Beratung anzupassen und damit von einer Pauschalsubventionierung abzukommen. Mit dem künftigen Subventionierungssystem können die Kosten für die weiterführenden Dienstleistungen sowie für die Bereitstellung der Infrastruktur mit einer kleineren Pauschale gedeckt werden. Mit der indirekten Subjektsubventionierung bezahlt die Stadt in Zukunft lediglich für die tatsächlich erbrachten Beratungen.

Ebenfalls zeigen die letzten Jahre, dass eine Anpassung der Subventionierung der BBT und Begleiteten Übergaben notwendig ist. Der Stadtrat befürwortet die von der Beratungsstelle vorgeschlagenen Anpassungen bzw. die Erhöhung des Subventionsbeitrags in diesem Bereich. Für alle drei Bereiche sollen in Zukunft separate Leistungsvereinbarungen erstellt werden, so dass Veränderungen in den einzelnen Bereichen flexibel und vertraglich unkompliziert abgesichert werden können.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke