



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Mäder-Brühlhart Bernadette / Schneuwly André
**Sicherstellen der Begleiteten Besuchstage Freiburg / Point
Rencontre Fribourg**

2018-CE-71

I. Anfrage

Bereits seit 1993 bietet der Verein „Point Rencontre“ Kindern von getrennt lebenden Elternteilen mit Schwierigkeiten oder in Notlagen Begleitete Besuchstage an.

Gesetzliche Grundlagen

In der Uno-Kinderrechtskonvention (Art. 9 Abs. 3) ist verankert, dass jedes Kind das Recht hat „...regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen...“ (Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Ratifikationsurkunde durch die Schweiz, hinterlegt am 24. Februar 1997).

Das ZGB regelt den persönlichen Verkehr zwischen Eltern und Kind (Art. 273 Abs. 1) „...Eltern, denen die elterliche Sorge oder Obhut nicht zusteht, und das minderjährige Kind, haben gegenseitigen Anspruch auf angemessenen persönlichen Verkehr“.

Art. 34, Abs. 2 der Freiburger Verfassung: „Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer körperlichen und geistigen Unversehrtheit, auch innerhalb ihrer Familie“.

Das Angebot

Die Begleiteten Besuchstage ermöglichen Kindern den Kontakt zum getrennt lebenden Elternteil. Sie finden unter Betreuung an einem geschützten und kinderfreundlichen Ort statt. Ein professionelles Begleiteteam betreut die Eltern bei den Übergaben und während der Besuchszeit. Der Besuchstreff ist jedes zweite Wochenende alternierend geöffnet. Bei der Dossiereröffnung wird ein Elternbeitrag von 100 Franken in Rechnung gestellt. Zielgruppen sind Kinder und deren getrennte oder geschiedene Eltern, bei welchen eine selbständige Besuchsrechtsumsetzung nicht möglich ist. Begleitete Besuchstage werden in der Regel behördlich (durch die KESB) angeordnet.

Gegenwärtige allgemeine Situation

Um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, hat die Direktion für Gesundheit und Soziales im Jahr 2009 mit dem Verein Point Rencontre eine entsprechende Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Infolge des kontinuierlichen Anstiegs der Nachfrage, aber auch wegen der anspruchsvollen Suche nach einer adäquaten und kinderfreundlichen Lokalität, befindet sich der Verein jedoch bereits seit 2014 in einer finanziell sehr schwierigen Situation. Die Zahl der Fälle hat in den letzten Jahren massiv zugenommen, (im vergangenen Jahr haben das Jugendamt und der Point Rencontre 800 Situationen begleitet). Zudem sieht sich der Verein seit 2015 gezwungen, Lokalitäten zu mieten

(bis 2014 konnte er die Lokalitäten des Centre d'Integration Socioprofessionnelle CIS gratis nutzen).

Um den zahlreichen Anfragen gerecht zu werden, begleiten auch vermehrt Mitarbeitende des Jugendamtes – oft im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) – Familien im Sinne des Point Rencontre. Dies, obwohl ihnen bereits ohne diese zusätzliche Aufgabe Ressourcen fehlen, was allseits bekannt ist.

Finanzielle Schwierigkeiten

Der Betrag der Leistungsvereinbarung von 170 000 Franken wurde seit 2011 nicht mehr angepasst resp. entsprechend erhöht. In den jährlichen Budgets wird seit 2014 regelmässig ein beachtlicher Verlust ausgewiesen. Um den Vereinszweck in Zukunft weiterhin zu erfüllen und zumindest den Status Quo zu erhalten, ist eine Erhöhung des Betrags zwingend. Trotz höheren Budgeteingaben seitens des Vereins erachtete es der Staatsrat jedoch bisher nicht als notwendig, den Betrag von 170 000 Franken anzupassen resp. zu erhöhen.

Räumliche Schwierigkeiten

Zu den finanziellen Problemen stellt sich zusätzlich die Frage nach geeigneten und zahlbaren Lokalitäten. Seit 2015 finden die Begleiteten Besuchstage in den Lokalitäten der Bruderschaft des Heiligen Sakramentes in Marly statt. Die Aufteilung dieser Räumlichkeiten bedingt jedoch für die Beaufsichtigung mehr Personal und ist mit Mietkosten verbunden. Über 50 Institutionen wurden bereits angefragt, darunter auch Institutionen, die in staatseigenen Gebäuden untergebracht sind. Bis heute hat der Point Rencontre keine Vorschläge für geeignete und insbesondere kinderfreundliche Lokalitäten erhalten.

Aus diesen Gründen bitten wir den Staatsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie will der Staatsrat die Begleiteten Besuchstage und deren Qualität in Zukunft sicherstellen?
2. Ist er bereit, den Betrag im Budget 2019 zu erhöhen und auch die Wiederaufnahme des erfolgreichen Angebots der „Passages“ (begleitete Übergabe von einem Elternteil an den nicht obhutsberechtigten Elternteil) zu ermöglichen? Dieses wertvolle Angebot musste aus finanziellen Gründen eingestellt werden.
3. Wie viele Verfügungen von Gerichten trafen für erste Übergaben und/oder Begleitungen letztes Jahr beim Jugendamt ein und verfügt das Jugendamt über genügend Ressourcen um diese zusätzliche Arbeit auszuführen?
4. Wie will der Staatsrat den Verein auf der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten unterstützen?
5. Ist der Staatsrat bereit, allenfalls sicherheitstechnische Anpassungen an einem möglichen staatseigenen Gebäude vorzunehmen?

12. März 2018

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat fest, dass neben den in der Anfrage berücksichtigten Gesetzesartikeln die primäre Verantwortung der Mütter und Väter für die Förderung und den Schutz ihres Kindes bzw. ihrer Kinder sowohl in die Bundes- als auch in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen wurde. (Schweizerisches Zivilgesetzbuch und Freiburger Jugendgesetz).

Es ist Aufgabe der Justizbehörden (Zivilgerichte und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB)), die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr zu regeln, wobei vorrangig das Interesse des Kindes und sein Recht auf persönliche Beziehungen zu jedem seiner Elternteile berücksichtigt werden. Aufgrund von Situationen, in denen das Kind bei der Wahrnehmung seines Rechts auf persönlichen Verkehr gefährdet sein könnte, erwies es sich als notwendig, einen Ort bereitzustellen, der einen sicheren Rahmen für die Ausübung dieses Rechts bietet. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen ein Elternteil von Substanzen abhängig ist oder psychische Probleme aufweist, um Situationen häuslicher Gewalt, solche, in denen Verdacht auf sexuelle Ausbeutung oder auf Misshandlung besteht, um Fälle von angedrohter Kindsentführung oder wo es nach einer Zeit der Inhaftierung eines Elternteils angezeigt ist, die Wiederaufnahme des persönlichen Verkehrs zu überwachen und zu begleiten.

Indessen hat die über 20-jährige Erfahrung auf dem Gebiet der Überwachung des persönlichen Verkehrs gezeigt, dass die grosse Uneinigkeit, die – ungeachtet ihrer primären Verantwortung – zwischen Ex-Ehegatten bestehen kann, ein stark vorherrschendes Kriterium geworden ist, bei den Gerichtsbehörden die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr an einem überwachten Ort zu verlangen.

Daher muss man sich fragen, ob es in diesen Situationen Aufgabe der öffentlichen Hand ist, eine Leistung anzubieten, die letztlich den Unterhalt eines Zerwürfnisses zwischen Ex-Ehegatten, die infolge ihres fortdauernden Streits ihre elementare Verantwortung gegenüber ihrem Kind oder ihren Kindern nicht wahrnehmen, bezwecken könnte.

Der Staatsrat erinnert daran, dass das Jugendamt im Juni 2017 eine Broschüre «Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs: Leitfaden für die Eltern» herausgegeben hat. Sie soll den Eltern unabhängig von ihrem Familienstand und davon, wie sie seit ihrer Trennung zueinander stehen, helfen, der doppelten Anforderung, die Entwicklung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder zu fördern und zu schützen, gerecht zu werden, ohne dass die Behörde einschreiten muss. Diese Broschüre enthält alle für die Eltern nützlichen Ratschläge für die ungetrübte Ausübung des Rechts auf den persönlichen Verkehr mit ihrem Kind bzw. ihren Kindern.

Was die Zahlen zur Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr angeht, so zeigt eine Datenerhebung zu den Mandaten in Verbindung mit der Überwachung des persönlichen Verkehrs, wie sich diese Mandate seit dem Inkrafttreten des neuen Kindesschutzrechts am 1. Januar 2013 entwickelt haben.

	2013	2014	2015	2016	2017
KESB-Beistandschaft-308 Abs. 2 ZGB	283	312	306	317	316
KESB-Beistandschaft-308 Abs. 1+2 ZGB	414	437	436	461	456
KESB-Beistandschaft-308 Abs. 1+2+3 ZGB	174	145	107	86	57

So ist zwar über einen Zeitraum von fünf Jahren eine zehnpromtente Zunahme der dem Jugendamt erteilten Mandate für die Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs (+ 33 Mandate nach Art. 308 Abs. 2 ZGB) sowie der Mandate für die Erziehungsbeistandschaft mit einer Komponente der Überwachung des persönlichen Verkehrs (+ 42 Mandate nach Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB) festzustellen, hingegen ist die Zahl der Mandate für eine umfassende Beistandschaft mit einer zusätzlichen Einschränkung der elterlichen Sorge im gleichen Zeitraum stark zurückgegangen, nämlich um 67 % (- 117 Mandate nach Art. 308 Abs. 1, 2 und 3 ZGB). In diesem Rückgang kommt zum Ausdruck, dass die Gerichte und Schutzbehörden spezifischere und präzisere Schutzmassnahmen zuteilen. Der Staatsrat stellt eine erhebliche Restrukturierung in der Zuteilung von Schutzmassnahmen unter dem Aspekt der durch das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht eingeführten Grundsätze fest.

Was die Daten der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» betrifft, so zeigen die Jahresberichte des Vereins «Point Rencontre Fribourg» (PRF) für die Jahre 2013-2017 die folgende Entwicklung auf:

	2013	2014	2015	2016	2017
Dem PRF zugeschickte Fälle	51	60	60	51	54
Effektiv übernommene Fälle	-	-	47	40	44
Neue Fälle für das Jahr	29	30	30	29	36
Anzahl betroffener Kinder	67	74	81	70	73
Anzahl Besuche/begleiteter Übergaben	628	654	471	705	436
Durchschnittliche Frequentierungsdauer (in Monaten)	7.1	7.5	11.1	11.9	10.5
% der Fälle von Trennung von unter 6 Monaten	80 %	60 %	40 %	27 %	42 %

Der Beitrag des Staates an den Betrieb des PRF beläuft sich effektiv auf 170 000 Franken. Dieser Betrag wurde beibehalten und bei der Einführung der Sparmassnahmenprogramme nicht gekürzt.

Hervorzuheben ist, dass die GSD im Oktober 2017 eine Zusammenkunft mit einer Delegation des Vereinsvorstands PRF hatte und von dieser erst zu diesem Zeitpunkt informiert wurde, dass eine erhebliche Verschlechterung der Finanzlage in Gang sei.

Um dem PRF eine Sanierung seiner Finanzen zu ermöglichen, gewährte die GSD einen Mehrbetrag von 36 000 Franken, der die Deckung des vom PRF erlittenen Verlustes im Geschäftsjahr 2016 und eine zusätzliche Unterstützung für das Geschäftsjahr 2017 bezweckte.

Hervorzuheben ist ferner, dass die heutigen Lokalitäten des PRF unter dem Aspekt der Sicherheitsbedürfnisse, die für die Ausübung des überwachten Besuchsrechts eine entscheidende Rolle spielen, nicht ideal sind. Tatsächlich ist der PRF auf der Suche nach Räumlichkeiten, die diesen Sicherheitsbedürfnissen gerecht werden.

Die Fragen von Grossrätin Mäder-Brühlhart und Grossrat Schneuwly beantwortet der Staatsrat wie folgt.

- 1. Wie will der Staatsrat die Begleiteten Besuchstage und deren Qualität in Zukunft sicherstellen?*
- 2. Ist er bereit, den Betrag im Budget 2019 zu erhöhen und auch die Wiederaufnahme des erfolgreichen Angebots der „Passages“ (begleitete Übergabe von einem Elternteil an den nicht obhutsberechtigten Elternteil) zu ermöglichen? Dieses wertvolle Angebot musste aus finanziellen Gründen eingestellt werden.*

Gemäss den oben ausgeführten Rechtsgrundsätzen will der Staatsrat das Angebot eines geschützten Ortes, wo die Kinder ihr Recht auf den persönlichen Verkehr mit ihren Eltern in aller Sicherheit wahrnehmen können, weiterhin unterstützen. Der vom Staat gewährte Beitrag soll zur Erteilung von Qualitätsleistungen durch den Verein beitragen.

Im laufenden Budgetverfahren 2019 ist ein Mehrbetrag von 30 000 Franken vorgesehen. Dieser Betrag sollte es dem PRF ermöglichen, Räumlichkeiten zu suchen und zu finden, die für seine Tätigkeit geeigneter sind. Im Übrigen hat sich die Loterie Romande auf Empfehlung der GSD bereit erklärt, den PRF im Jahr 2018 mit 50 000 Franken zu unterstützen. Diese Unterstützung könnte 2019 erneuert werden. Diese Beträge werden es ermöglichen, die Begleiteten Besuchstage Freiburg sicherzustellen und den Bedürfnissen der Benutzerinnen und Benutzer zu entsprechen.

Die Leistung «Begleitete Übergabe» besteht in der Begleitung der Eltern bei der Übergabe ihres Kindes an den besuchsberechtigten Elternteil am Samstagmorgen und bei seiner Rückkehr am Sonntagabend. Diese Leistung ist als Lösung gedacht, wenn Mütter und Väter unfähig sind, zu kooperieren, obwohl dies ihre grundlegende Pflicht wäre. Nach Auffassung des Staatsrats ist es nicht Aufgabe des Gemeinwesens, dieses Angebot finanziell zu unterstützen. Der PRF muss ein Modell vorschlagen, wonach die «Begleitete Übergabe» von den Eltern finanziert wird.

- 3. Wie viele Verfügungen von Gerichten trafen für erste Übergaben und/oder Begleitungen letztes Jahr beim Jugendamt ein und verfügt das Jugendamt über genügend Ressourcen um diese zusätzliche Arbeit auszuführen?*

Was die Zahlen in Verbindung mit den beim Jugendamt eingetroffenen Verfügungen der Justizbehörden angeht, so lässt sich anhand einer Datenerhebung des Amtes über den Zeitraum Januar 2017 bis Juni 2018, welche die Mandate einer Überwachung des persönlichen Verkehrs betrifft, zeigen, dass die bezifferte Realität das Gefühl eines beträchtlichen Bedarfs nicht widerspiegelt.

Die Statistik verzeichnet von Januar 2017 bis heute 51 Verfügungen von Seiten der Kinderschutzhörden und 6 zivilgerichtliche Verfügungen, deren Vollzug die Anwesenheit einer Fachperson Kinderschutz vor Ort erforderte, um die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr sicherzustellen. Diese Mandate wurden direkt von den Fachpersonen Kinderschutz des Jugendamts ausgeführt, manchmal in Zusammenarbeit und Intervision mit dem PRF. Übrigens ermöglichten drei vom Jugendamt betreute Dossiers der minderjährigen Person die Ausübung ihres Besuchsrechts in einer Strafvollzugseinrichtung, wo einer der Elternteile inhaftiert war.

Für das Jahr 2017 belief sich die mit den Interventionen der Überwachung des persönlichen Verkehrs verbundene Arbeitsbelastung der Fachpersonen Kinderschutz des Jugendamts auf insgesamt 300 Stunden.

4. *Wie will der Staatsrat den Verein auf der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten unterstützen?*
5. *Ist der Staatsrat bereit, allenfalls sicherheitstechnische Anpassungen an einem möglichen staatseigenen Gebäude vorzunehmen?*

Wenn die im Voranschlag 2019 vorgesehene Beitragsaufstockung bewilligt wird, sollte der PRF Räume mieten können, die seiner Tätigkeit angemessen sind, und braucht der Staat auf diese Frage nicht einzutreten.

10. September 2018