

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten  
Conférence Suisse des Déléguées à l'Égalité entre Femmes et Hommes  
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
z.H. Frau Wyder  
Bundesamt für Justiz  
3003 Bern

Aarau, den 1. September 2009

**Vorentwurf zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision der PAVO Stellung zu nehmen und unterstützt den Bundesrat grundsätzlich in der eingeschlagenen Richtung, der Tagesbetreuung von Kindern grössere Aufmerksamkeit zu widmen und deren Qualität zu fördern. Allerdings beantragen wir einige Änderungen, damit diesem Ziel noch besser Rechnung getragen werden kann.

**1. Vorbemerkungen**

Die vorliegende Revision der PAVO ist für alle wichtig und dringend, die sich mit Familienpolitik, der Pflegekindersituation und mit der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern befassen. Wir begrüssen, dass im vorliegenden Revisionsentwurf die familienergänzende Kinderbetreuung den Stellenwert erhält, der ihr aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung zukommt und dass diesbezüglich gesamtschweizerische Regelungen angestrebt werden. Aus Gleichstellungsperspektive interessiert vor allem dieser Bereich, auf den wir unsere Bemerkungen fokussieren.

Einerseits muss das Anliegen, den Kindern dieses Landes eine Betreuung zu bieten, die bestimmten **Qualitätsstandards und Sicherheitsbestimmungen** entspricht, zu einer Daueraufgabe werden. Andererseits sind qualifizierte Kinderbetreuungseinrichtungen für Eltern, die immer häufiger eine familienergänzende Kinderbetreuung beanspruchen, um Erwerbs- und Familienarbeit vereinbaren zu können, eine wichtige Forderung an eine Gleichstellungspolitik, welche diesen Namen verdient.

Damit Eltern, insbesondere Alleinerziehende und Frauen, in der Lage sind, sich im Arbeitsmarkt zu behaupten, sind sie auch auf eine genügende Anzahl qualitativ guter und **bezahlbarer Betreuungsplätze** angewiesen. Aufgrund der Entwicklungen in diesem Bereich ist es daher dringend notwendig, die überholte Verordnung zu revidieren und den Kinderbetreuungsbereich zu professionalisieren.

Aus Gleichstellungsperspektive soll diese **Professionalisierung aber nicht auf Kosten jener Frauen** gehen, die über lange Jahre und meist ehrenamtlich oder für wenig Geld Betreuungsangebote aufgebaut haben. Die Kantone sollen dazu verpflichtet werden, berufsbegleitende Weiterbildungen und/oder Validierungsmodule zu bezeichnen, damit diese Frauen in den Professionalisierungsschub der familienergänzenden Kinderbetreuung einbezogen werden können.

Zudem ist zu erwähnen, dass in der Schweiz immer noch in der Hälfte aller Fälle die Familie, insbesondere die Grosseltern, die Kinderbetreuung sicherstellt, wenn beide Eltern einer Erwerbsarbeit nachgehen. Deshalb ist es notwendig, dass die Verordnung Lösungen vorschlägt, welche diese Realitäten berücksichtigen. Diese Betreuungssituationen innerhalb der Herkunftsfamilien dürfen andererseits auch nicht überschätzt werden. Sie sind zunehmend nur ein punktueller Teilbeitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Denn aufgrund der Mobilität verfügen immer weniger Familien über diese Unterstützung. Tagesstrukturen und Tagesfamilien hingegen bringen die nötige Kontinuität und Langfristigkeit.

Die Verordnung von 1977 regelt die Aufnahme von Kindern zur Adoption und zur Pflege. Im Revisionsvorschlag wird der erste Teil – die Adoption – aus der Verordnung ausgegliedert und erhält eine eigenständige Adoptionsverordnung (AdoV). Diese Abtrennung ist zu begrüssen.

Zu bedauern ist hingegen, dass in der Vorlage mit dem Namen „Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern“ (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV) die familienergänzende Tagesbetreuung sowohl bei Tageseltern, in Kindertagesstätten und in schulergänzenden Einrichtungen wie auch die Vollzeitbetreuung bei Pflegeeltern und Vollzeiteinrichtungen geregelt wird. Sinnvoller wäre u.E., die zu revidierende Verordnung in **drei verschiedene Verordnungen** aufzuteilen: 1. Adoptionsverordnung; 2. Verordnung zur Aufnahme von Kindern aus sozial benachteiligten und/oder belasteten Familien bei Pflegeeltern und in Kinder- und Jugendheimen (Vollzeitbetreuung); 3. Verordnung zur Tagesbetreuung von Kindern bei Tageseltern und in Einrichtungen.

In den zwei vorgeschlagenen Verordnungen werden drei sehr verschiedene Lebenssituationen erfasst. Wir finden es nicht nur in praktischer sondern auch in ideeller Hinsicht ungeschickt und kompliziert, den zweiten und den dritten Bereich in der gleichen Verordnung zu regeln.

Im Folgenden werden wir uns auf die KiBeV beschränken.

## 2. Grundsätzliches

Wir unterstützen, dass für die Bewilligung und Aufsicht der verschiedenen Betreuungsformen, sowie der Platzierungsorganisationen eine **kantonale Fachbehörde** (Art. 3 Abs.3) zuständig ist, die weisungsberechtigt ist. Wir befürworten ebenfalls den damit angestrebten Qualitätsschub in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Auch die geforderte **Beratungsstelle** für Pflege- und Tageseltern sowie von Platzierungsorganisationen und Institutionen trägt zur Qualitätssteigerung und zum Kindeswohl bei. Wir begrüssen, dass Bewilligung und Aufsicht einerseits und Beratung andererseits unabhängig voneinander gefordert und wahrgenommen werden.

Wir befürworten, dass die zu erhebenden **statistischen Daten** gesamtschweizerisch festgelegt und von allen Kantonen erhoben werden. Besonders wichtig ist, dass möglichst auch alle Daten von Betreuungsverhältnissen erfasst werden, die keiner Bewilligung unterliegen und / oder unentgeltlich sind. Denn es geht darum, einerseits unbezahlte Arbeit sichtbar zu machen und andererseits aufzuzeigen, dass viel Kinderbetreuung innerhalb der Familie geleistet wird, insbesondere seitens der Grosselterngeneration. Dies ist ein wichtiger Beitrag zu den aktuellen Diskussionen bezüglich "Generationenvertrag".

Gegenwärtig sind sämtliche Vollzeit- und Tageseinrichtungen sowie Pflegefamilien bewilligungspflichtig. Wir unterstützen unbedingt, dass auch Platzierungsorganisationen der **Bewilligungspflicht** unterstellt werden. Wir sind ebenfalls einverstanden, dass Tagesfamilien bewilligungspflichtig werden, wenn sie *insgesamt* mehr als 20 Stunden pro Woche fremde Kinder betreuen. Wir erachten es als sinnvoll, dass Tagesfamilien (wie auch Pflegefamilien) in einem Einführungskurs darauf vorbereitet werden und regelmässig Weiterbildungsangebote besuchen.

Wir unterstützen den Entwurf im Punkt, dass die **Vollzeitbetreuung von verwandten und verschwägerten Kindern insbesondere in Kriseninterventionen** einer Bewilligung bedarf. Realpolitisch sinnvoll ist sicher, dass die Tagesbetreuung durch verwandte oder verschwägerete Personen keiner Bewilligung bedarf. Entschieden abzulehnen ist in diesem Zusammenhang, dass regelmässige Ferien oder das Verbringen von Wochenenden bei PatInnen oder anderen Personen im Begleitbericht (S. 32 erster Satz letzter Abschnitt) als bewilligungspflichtig taxiert werden.

Wir sind uns bewusst, dass die meisten körperlichen und sexuellen Übergriffe gegenüber Kindern im familiären und sozialen Nahraum geschehen. Aber die Bewilligungspflicht und der vorgesehene Betreuungsvertrag bieten noch keine umfassende Garantie dafür, dass das Kindeswohl gewährleistet ist, insbesondere was Übergriffe gegenüber Kindern betrifft. Um solche zu verhindern müssen zusätzliche präventive Massnahmen entwickelt werden.

### 3. Änderungsanträge

Auch wenn wir die KiBeV in vielen Punkten unterstützen, beantragen wir in einigen Punkten eine Überarbeitung.

#### 3.1 Eigenständige Verordnungen für Vollzeitbetreuung und für Tagesbetreuung

Die beiden Situationen von Kinderbetreuung unterscheiden sich grundsätzlich und sind deshalb nicht in derselben Verordnung zu regeln. Die Vollzeitbetreuung, von Behörden angeordnet oder weil die Eltern die Betreuung der z.B. behinderten Kinder nicht selbst leisten können, braucht andere gesetzliche Grundlagen als die Tagesbetreuung. Die Vollzeitbetreuung kommt aufgrund fehlender familiärer Ressourcen zustande, was für die Tagesbetreuung nicht der Fall ist. Die Tagesbetreuung in Einrichtungen oder Tagesfamilien ist ein nötiger und wichtiger Dienst an Eltern und Kindern, der positive Auswirkungen auf die soziale Integration, die Erziehung, die Berufstätigkeit, die Wirtschaft und die finanzielle Autonomie (vor allem von working poor und Einelternfamilien) hat.

#### 3.2 Minimalanforderungen an die Strukturqualität

Die KiBeV will zur Qualitätssteigerung im Betreuungsbereich beitragen, unterlässt es aber, konkrete **Minimalanforderungen an die Strukturqualität** von Einrichtungen zu formulieren - ganz im Gegensatz zur Betreuungsform „in Familien“: Dort wird z.B. ein Betreuungsschlüssel festgelegt. Minimale Standards bezüglich Strukturqualität sind unbedingt in der KiBeV festzuhalten, um die Chancengleichheit der Kinder innerhalb der Schweiz zu verbessern. Jene Kantone, die höhere Standards haben, werden deswegen ihre Standards nicht nach unten anpassen, wie sich dies im Rahmen der Familienzulagenregelung gezeigt hat. Im Übrigen sind solche Strukturqualitätsstandards für die Tierhaltung selbstverständlich gesamtschweizerisch geregelt - warum sollten wir bezüglich der Anforderungen für Kinderbetreuung weniger weit gehen? Werden die Minimalstandards für Strukturqualität nicht gesamtschweizerisch festgelegt, muss dieselbe Diskussion in sämtlichen Kantonen geführt werden, was ein enormer Zeitaufwand und damit ein 26-facher Verbrauch von Steuergeldern ist.

Als minimale Strukturqualität in Einrichtungen ist gesamtschweizerisch zu regeln - angepasst auf die jeweilige Betreuungsform (Vollzeit- oder Tagesbetreuung):

- Betreuungsschlüssel, Anteil an *pädagogisch* ausgebildetem Personal (die in der KiBeV Art. 19 Abs. 1b verwendeten Begriffe "*genügend* Personal, ein *Viertel* davon *ausgebildet*" sind schwammig und ungenügend.)
- Raumbedarf pro Betreuungsplatz
- Platzbelegungskoeffizient je nach Alter und besonderen Bedürfnissen von Kinder
- Anforderungen an Aus- und Weiterbildung des Personals; dasselbe für die Leitung von Einrichtungen.
- Dazu muss ein pädagogisches sowie ein Betriebs-, Sicherheits- und Hygienekonzept vorhanden sein.

### 3.3 Bewilligungen von Vermittlungsorganisationen

Im vorliegenden Entwurf KiBeV sind Vermittlungsorganisationen von der Bewilligungspflicht ausgenommen, dürfen aber Kinder ausschliesslich in Familien oder Einrichtungen vermitteln, die über eine Bewilligung verfügen.

Im Hinblick auf die Tagesbetreuung von Kindern in Familien scheint uns diese Regelung praxisfremd. Gegenwärtig nehmen viele Tageselternvereine diese Vermittlungsaufgabe wahr und dies ganz unterschiedlich professionell. Es wird kaum möglich sein, all die Tagesfamilien von einer kantonalen oder sonstigen Behörde zu überprüfen und mit einer Bewilligung auszustatten. Sinnvoller wäre u.E., die Professionalisierung und Bewilligungspflicht der Vermittlungsorganisationen analog zu den Platzierungsorganisationen in die KiBeV aufzunehmen.

Wir schlagen deshalb vor, dass Vermittlungsorganisationen wie z.B. Tageselternvereine analog zu den Platzierungsorganisationen bewilligungspflichtig sind und mit ihren Pflichten und Rechten auch in der KiBeV aufgeführt werden. Selbstverständlich braucht auch die Abklärung von Tageseltern und die Platzierung von Kindern in der familiären Tagesbetreuung eine bestimmte Professionalität zur Qualitätssicherung. Aber gerade dafür ist die Revision der PAVO bzw. die Erarbeitung der neuen KiBeV der richtige Ort, dies gesamtschweizerisch festzuhalten. Entsprechend sind die folgenden Artikel anzupassen: Art. 1 Abs. 1 neuer lit. c; Art. 2 neuer lit. g; Art. 6 neuer lit. d; Art 10 Abs. 3 ergänzen oder neuer Abs. 4; nach Art. 33 einfügen 5. Abschnitt: Vermittlungsorganisationen, mit parallel zu Art. 30 - 33 angepassten Aufgaben etc. betr. Vermittlungsorganisationen ergänzen; Art. 37 ergänzen; nach Art. 53 einen 5.Abschnitt Vermittlungsorganisationen einfügen; Art. 68 Abs.1 ergänzen.

### 3.4 Kantonale Ausführungsbestimmungen

Kantone sollen in ihren Ausführungsbestimmungen verpflichtet werden, nicht nur Tarife zu bestimmen (Art. 73 lit. d), sondern sie so zu bestimmen, dass sich die Erwerbstätigkeit beider Eltern lohnt. Die Beiträge für familienergänzende Kinderbetreuung sind auch auf das Steuersystem abzustimmen (vgl. Studie der Gleichstellungsbüros der Romandie „Quand le travail coûte plus qu’il ne rapporte“)

Die Kantone sollen verpflichtet werden, berufsbegleitende Weiterbildung anzubieten für Personen (grossmehrheitlich Frauen), die mehrere Jahre ohne pädagogisch anerkannte Ausbildung im Bereich Kinderbetreuung gearbeitet haben (unbezahlt oder unterbezahlt). Ziel der Weiterbildung: Validierung ihres während Jahren aufgebauten Knowhows und ihrer Kompetenzen, damit sie mit einer Qualitätssteigerung und Professionalisierung im Kinderbetreuungsbereich Schritt halten können, wenn sie wollen.

## 4. Detailbemerkungen

### Art. 2

**lit. b:** Definition von Tageseltern: *Ergänzung:* „...gleichzeitig höchstens vier fremde Kinder unter 15 Jahren regelmässig während *insgesamt* mindestens 20 Stunden...“. Bei der vorgeschlagenen Formulierung würde eine Tagesfamilie keine Bewilligung brauchen, wenn sie vier fremde Kinder je an zwei Tagen pro Woche betreut, da die Betreuungszeit pro Woche und pro Kind in diesem Fall nicht 20 Stunden erreicht.

**lit. f:** Definition von Pflegeeltern analog *ergänzen/anpassen:* „...gleichzeitig höchstens drei fremde Kinder regelmässig während *insgesamt* mehr als 20 Stunden pro Woche ..“

**litera f:** Platzierungsorganisation: *Ergänzung:* „Organisation, die berechtigt ist, Pflegeeltern anzustellen und zu beaufsichtigen, sowie Kinder bei diesen zu platzieren, *und welche die Aufgabe hat, die Anzahl Kinder in Pflegefamilien zahlenmässig zu erfassen.*“

### Art. 4

**Abs. 1:** *Ergänzung:* „...“, indem sie insbesondere die *Aus-* und die Weiterbildung von Personen fördern...“.

**Abs. 3:** *Änderung:* „Sie *schliessen* eine Kollektivhaftpflichtversicherung *ab*, die für Schäden...“.

**Abs. 4:** *Änderung:* „Sie *erlassen*...“ Wenn in der KiBeV keine minimalen Standards zur Strukturqualität formuliert sind, *müssen (nicht können)* die Kantone Richtlinien erlassen!

### Art. 8

*Streichen:* lit. d und Abs. 2

Im übrigen sollen Patin und Pate des Kindes sowie andere nahe Familienangehörige von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, wenn es sich nicht um eine Vollzeitbetreuung handelt. Dies soll auch im Begleitbericht entsprechend festgehalten werden. Tatsächlich sieht der Bericht des Bundesamtes für Justiz gegenwärtig vor, dass eine Bewilligung notwendig sein soll, wenn ein Kind regelmässig seine Ferien oder Wochenenden bei seiner/ihrer PatIn oder andern nahen Familienangehörigen verbringt (Bericht S. 32). Dieser Kommentar ist zu streichen, bzw. explizit festzuhalten, dass es sich dabei nicht um eine bewilligungspflichtige Vollzeitbetreuung handelt.

### Art. 19

**Abs. 1, lit. b:** ist neu und konkreter zu formulieren. Eine Präzisierung ist insbesondere nötig bezüglich der Anzahl Betreuungspersonen und der erforderlichen *pädagogischen* und nicht einfach ‚abgeschlossenen‘ Ausbildung. Dass nur ein Viertel der anwesenden Betreuungspersonen über eine Ausbildung verfügen muss, ist klar zu wenig. Der Anteil müsste mindestens auf die Hälfte erhöht werden, wenn die Qualität ein Anliegen der KiBeV ist.

### Art. 21

**lit. a:** *Ergänzung:* „wie viele Kinder in der Einrichtung *gleichzeitig* betreut werden dürfen.“

## Art. 36

**Abs. 2: Änderung:** „Die kantonale Behörde *verpflichtet* sie, Weiterbildungskurse...“

## 5. Zusammenfassung

Die Schweizerische Gleichstellungskonferenz befürwortet die eingeschlagene Richtung der PAVO-Revision. Wir beantragen aber, dass der vorliegende Entwurf überarbeitet wird:

- Die PAVO soll in drei Verordnungen aufgeteilt werden: 1. Adoptionskinderverordnung, 2. Vollzeitbetreuung von Kindern, 3. familienergänzende Tagesbetreuung von Kindern
- Minimale Standards bezüglich Strukturqualität sollen für Tageseinrichtungen in der Ki-BeV verankert werden.
- Vermittlungsorganisationen sollen einer Bewilligung unterliegen.
- Die Kantone sollen verpflichtet werden, die Tarife der Einrichtungen so zu bestimmen, dass sich Erwerbsarbeit lohnt.
- Die Kantone sollen verpflichtet werden, den Professionalisierungsschub zu begleiten mit entsprechenden Validierungsmodulen für Frauen, die langjährige Berufserfahrungen in Kinderbetreuungseinrichtungen mitbringen.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Regula Strobel  
Präsidentin der Schweizerischen Gleichstellungskonferenz  
Leiterin Fachstelle Familie und Gleichstellung  
Obere Vorstadt 3  
5000 Aarau