



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

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2009)

I. Grundsätzliches

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer ist ein Kernanliegen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Eine der zentralen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit stellt die Möglichkeit zur familienergänzenden Kinderbetreuung dar. Die EKF setzt sich deshalb seit Jahrzehnten differenziert für ein quantitativ und qualitativ den Bedürfnissen von Kindern und Eltern entsprechendes Kinderbetreuungsangebot ein.¹ Da Betreuungsarbeit zu einem grossen Teil (unentgeltliche) Frauenarbeit ist, setzt sich die EKF für eine angemessene gesellschaftliche Anerkennung dieser Arbeit ein. Ebenfalls wichtig ist der EKF das Kindeswohl von Mädchen und Jungen. Aus dieser Perspektive nimmt die EKF im Folgenden zu der neuen Kinderbetreuungsverordnung KiBeV Stellung.

Als Hauptkritik an der neuen KiBeV hält die EKF fest, dass zwischen der im erläuternden Bericht zur Vorlage² sog. *behördlich angeordneten Fremdbetreuung* und der sog. *freiwilligen Fremdbetreuung* differenzierter unterschieden werden muss.

1. Die sogenannte *behördlich angeordnete Fremdbetreuung*

Im Bereich der sog. *behördlich angeordneten Fremdbetreuung*, bei welcher mehrheitlich, aber nicht immer vollzeitlich betreut wird, stehen für die EKF Professionalisierung und Qualitätssicherung an oberster Stelle. Mädchen und Jungen, die behördlich (und mitunter gegen ihren Willen oder den Willen der Eltern) fremdplatziert werden, haben entweder keine Eltern mehr oder solche, welche – mindestens für eine Zeitdauer – nicht willens oder in der Lage sind, ihre Kinder selber zu betreuen (beispielsweise aus Gründen wie Unfall, Krankheit, Sucht oder Gewalttätigkeit). Es steht für die EKF ausser Frage, dass Mädchen und Jungen in solchen Situationen besonderen Schutzes (von Seiten des Staates) bedürfen – gerade auch, weil diese Kinder, so Jacqueline Fehr auf ihrem Blog, «bereits einige Steine in ihrem Lebensrucksack tragen». Auch die Kinderrechtskonvention stellt insbesondere an die behördliche Fremdplatzierung gewisse Anforderungen (vgl. Art. 20 KRK). **Im Bereich der *behördlich angeordneten Fremdbetreuung* unterstützt die EKF deshalb die KiBeV grundsätzlich.**

2. Die sogenannte *freiwillige Fremdbetreuung*

Andere Prioritäten setzt die EKF bei der sogenannten *freiwilligen Fremdbetreuung*, welche oft, aber nicht immer, mit der Tagesbetreuung gleichzusetzen ist. Mütter und Väter, die ihre Kinder für einige Tage in der Woche familienextern betreuen lassen, wählen Betreuungseinrichtungen oder Tageseltern selbst aus. Da Eltern in aller Regel am Wohl ihrer Kinder interessiert sind, ist die Kontrolle durch die Eltern bereits gegeben und muss aus Sicht der EKF nicht – wie im Bereich der *behördlich angeordneten Fremdbetreuung* – durch eine staatliche Kontrolle ersetzt werden.

Zu hohe – oder als negativ bewertete (kontrollierende, unter Verdacht stellende etc.) – Anforderungen an Betreuende (egal ob in Familien oder Institutionen wie Kindertagesstätten) können einen negativen Effekt auf die Anzahl von Betreuungsplätzen haben, oder gewisse bestehende Betreuungsverhältnisse in die Illegalität versetzen. Dies ist aus Sicht der EKF nicht wünschenswert, da eine solche Entwick-

lung wiederum einen negativen Effekt auf die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit von Müttern (und Vätern) hat. Hohe Anforderungen an Betreuende setzen zudem hohe Schwellen für die stärkere Beteiligung von Männern an der Kinderbetreuung, was ebenfalls nicht im Sinne der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer ist. **Die EKF unterstützt klare Mindestanforderungen zur Qualitätsförderung auch im Bereich der freiwilligen Fremdbetreuung (vgl. dazu II. 1.). Sie lehnt jedoch sowohl allzu hohe Hürden als auch eine unangemessene Überregulierung bei der freiwilligen Fremdbetreuung ab (vgl. dazu II. 3.).**

II. Zu einzelnen Punkten

1. Nationale Vereinheitlichung, Pflicht zur Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie kantonale Fachstellen (Art. 3 und 4 KiBeV)

Die EKF befürwortet die Vereinheitlichung der Standards sowie der Praktiken und Abläufe in den Kantonen in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung. Eine nationale Vereinheitlichung ist im Sinne von Kindern, Müttern und Vätern, da kantonsübergreifende Platzierungen vereinfacht werden und die interkantonale Mobilität nicht unnötig behindert wird. Gerade auch für Kinder, die *behördlich angeordnet fremdbetreut* werden, ist diese Vereinheitlichung dringlich, da aktuell im Pflegekinderwesen Schweiz grosse lokale und regionale Unterschiede vorliegen.³

Die EKF begrüsst, dass die Aus- und Weiterbildung im Kinderbetreuungsbereich von allen Kantonen gefördert werden muss (Art. 4 Abs. 1 KiBeV). Wie im erläuternden Bericht ausgeführt (insbesondere S. 26), kommt eine qualitativ hochstehende Kinderbetreuung letztlich der Gesellschaft als Ganzes zu Gute. Die EKF befürwortet aus Gleichstellungsgründen die Aufwertung der Betreuungsarbeit. Gute Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, eine angemessene Entlohnung sowie gute Rahmenbedingungen für Betreuende sind wichtige Voraussetzungen dafür.⁴ (Zur Aus- und Weiterbildungspflicht siehe unter 3.)

In diesem Zusammenhang befürwortet die EKF explizit, dass pro Kanton (mindestens) eine Fachstelle existieren muss, welche Beratungen für alle Betreuenden anbietet und die in Krisensituationen sofortige Unterstützung leistet (Art. 4 Abs. 2 KiBeV). Solche Fachstellen, welche Koordinations- und Beratungsfunktionen wahrnehmen, dienen letztlich dem Kindeswohl, liegen auch im Interesse der Eltern sowie der betreuenden Personen. Sie wurden von der EKF bereits 1993 als eine Forderung für die bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit aufgenommen.⁵

2. Anzahl Kinder als Abgrenzungskriterium (Art. 2 b. und d., Art. 15 und 22 KiBeV)

Aus Überlegungen des Kindeswohls erscheint es sinnvoll, eine Obergrenze der Anzahl Kinder festzulegen, die in Familien betreut werden können. Damit soll gesichert werden, dass die Kinder jene Zuwendung und Betreuung erhalten, die sie für ihre Entwicklung benötigen, und dass sich Betreuende nicht selbst überfordern. Die KiBeV schreibt explizit vor, dass Tageseltern maximal vier fremde oder insgesamt maximal fünf Kinder betreuen dürfen (Art. 2b. und 15 KiBeV). Analog schreibt sie fest, dass Pflegeeltern maximal drei fremde, resp. insgesamt nicht mehr als vier Kinder betreuen dürfen (Art. 2 d. sowie Art. 15 KiBeV).

Der EKF scheint diese Obergrenze zu tief angesetzt, wenn es sich um mehr als drei, resp. vier Kinder derselben Familie handelt. Wenn beispielsweise Eltern von mehr als drei minderjährigen Kindern betreuungsunfähig oder -willig sind, ist es für die EKF nicht nachvollziehbar, wieso diese Kinder in einer Einrichtung oder aber bei verschiedenen Pflegeeltern untergebracht werden müssten. Analog darf es nicht sein, dass Eltern, welche mehr als vier Kinder haben und diese tagsüber betreuen lassen wollen, diese zwingend in einer Tageseinrichtung oder bei verschiedenen Tageseltern betreuen lassen müssen. Dieser Vorschlag widerspricht (je nach Situation) gerade dem Kindeswohl.

Die EKF fordert deshalb die Einführung einer Ausnahmeklausel; im Falle der Tageseltern (Art. 2 b. und 15 KiBeV); «... es sei denn, es handle sich um mehr als vier Kinder aus derselben Familie» und im Falle der Pflegeeltern (Art. 2 d. und 22 KiBeV): «... es sei denn, es handle sich um mehr als drei Kinder aus derselben Familie»

3. Bewilligungspflicht (2. Kapitel KiBeV), Aufsicht (4. Kapitel KiBeV), Strafbestimmung (9. Kapitel KiBeV) und Pflicht zur Aus- und Weiterbildung

Im Bereich der sogenannten *freiwilligen Fremdbetreuung* lehnt die EKF hohe Hürden und unangemessene Überregulierungen ab, wie unter I. 2. ausgeführt wurde. Es ist zwar leider eine Tatsache, dass verwandtschaftlich geprägte Betreuungsverhältnisse ebenso konfliktreich sind wie nicht verwandtschaftliche.⁶ Die EKF bezweifelt jedoch, dass sich diese Probleme im Bereich der *freiwilligen Fremdbetreuung* mit Hilfe der vorgesehenen Massnahmen Bewilligungspflicht, Aufsicht, Strafbestimmung, Pflicht zur Aus- und Weiterbildung bekämpfen lassen. Insbesondere vernachlässigt der Vorschlag im Verordnungsentwurf, dass die meisten der «privaten» Betreuungslösungen flexibel und bedürfnisangepasst sind und zur Zufriedenheit aller Beteiligten (und namentlich der Kinder und Eltern) erfolgen. Wenn Aus- und Weiterbildung im Bereich der *freiwilligen Fremdbetreuung* ebenfalls freiwillig sind, haben sie keinen Zwangscharakter, sondern stellen im Gegenteil ein Qualitätsmerkmal dar. So kann sich etwa eine Tagesmutter, die verschiedene Kurse besucht hat, von einer sogenannten «unqualifizierten» Tagesmutter abheben.⁷

Die EKF fordert deshalb, dass die sogenannten *freiwillige Fremdbetreuung* nicht bewilligungspflichtig ist. Diese sogenannten *freiwillig* eingegangenen *Pflegeverhältnisse* sollen weder unter Aufsicht gestellt, noch soll eine Strafbestimmung für sie vorgesehen werden. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sollen unbedingt – in einem möglichst grossen Umfang und kostengünstig bis kostenlos – auch für freiwillig Betreuende zur Verfügung stehen, jedoch nicht obligatorisch sein.

Stattdessen sollen die Rahmenbedingungen sicherstellen, dass Eltern eine Wahl haben, wie und wo sie ihr Kind betreuen lassen wollen. Zudem soll es (mindestens) eine kantonale Fachstelle geben, an die sich die Eltern und die Kinder (ab einem gewissen Alter) bei Problemen wenden können.

Liest man die Empfehlungen des Expertenberichts Zatti⁸, so stellt sich sogar die Frage, ob Bewilligungspflicht, Aufsicht, Strafbestimmung und die Pflicht zur Aus- und Weiterbildung für die *behördlich verordnete Fremdbetreuung* adäquat sind: «Die Aufgabe der zuständigen Instanzen besteht nicht primär darin, Pflegeeltern als KlientInnen zu ‚beaufsichtigen‘ oder zu ‚kontrollieren‘, sondern sie als PartnerInnen in ihrer Aufgabe zu begleiten und zu unterstützen.» Die EKF gewichtet jedoch die Schutzbedürftigkeit von Kindern, welche *behördlich verordnet fremdbetreut* werden, so hoch, dass für sie die genannten Massnahmen für diesen Bereich gerechtfertigt sind (vgl. zur Begründung: I. 1.).

Die sogenannten *behördlich verordnete Fremdbetreuung* soll bewilligungspflichtig sein und unter Aufsicht gestellt werden. Auch eine Strafbestimmung in diesem Bereich erscheint der EKF als sinnvoll. Im Bereich der *behördlich angeordneten Fremdbetreuung* soll es Vorschriften geben, welche Aus- und Weiterbildungen von den Betreuenden (und insbesondere den Leitenden) mindestens besucht werden müssen. Für diese Kinder ist es zudem zentral, dass ihnen eine möglichst unabhängige Vertrauensperson zur Seite gestellt wird.

Die EKF begrüsst weiter, dass Platzierungsorganisationen unter Bewilligungspflicht und unter Aufsicht stehen. Es ist sinnvoll, dass auch für sie spezifische Aus- und Weiterbildungen gefordert werden und dass ihnen bei Verstoss eine Ordnungsbusse auferlegt werden kann.

4. Betreuung in Krisensituationen (Art. 6 Abs. 2 KiBeV)

Die KiBeV schreibt ausdrücklich vor, dass «wer Kinder in einer akuten Krisensituation betreuen will», eine Bewilligung *im Vorfeld* einholen muss und auch die kurzfristige Betreuung bewilligungspflichtig ist. Diese Regelung erscheint der EKF nicht praxistauglich und nicht im Sinne des Kindeswohls. Mit der im Vorfeld verlangten Bewilligung wird in gewissen Fällen verhindert, dass ein Kind in einer Krisensituation in derjenigen Familie seinen Alltag verbringen kann, die ihm am nächsten ist, falls die entsprechende Familie (noch) nicht über eine gültige Bewilligung verfügt.

Die EKF verlangt deshalb die Befreiung von der Bewilligungspflicht für Pflegeeltern in einer akuten Krisensituation, wenn dies für das Wohl des Kindes förderlich ist.

5. Statistiken (Art. 38 und 7. Kapitel KiBeV) und Meldepflicht

Die EKF begrüsst, dass vermehrt statistische Daten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erhoben werden. 2006 forderte die EKF explizit, dass es eine nationale Statistik braucht, welche die Zahl und Art der angebotenen öffentlichen und privaten Kinderbetreuungsplätze erfasst. Weiter forderte sie auch, dass regelmässig Erhebungen zur Nachfrage von Kinderbetreuungsplätzen durchgeführt werden.⁹ Letzteres scheint der EKF eminent wichtig. Denn nur wenn auch Bedarfsabklärungen gemacht werden, können die im erläuternden Bericht zur Verordnung (S. 56) erwähnten Ziele der Anpassung, Verbesserung und Zukunftsplanung im Bereich Fremdbetreuung auch erreicht werden.

Die Frage stellt sich indes für die EKF, ob eine Meldepflicht die beste Lösung zum Erreichen dieser Ziele ist, zumal die Meldepflicht für viele als Schikane oder Eingriff in die Privatsphäre aufgefasst wird. Da erste nationale Statistiken im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung¹⁰ und Kinderkrippen und Horte¹¹ vorliegen, liesse sich auch das bestehende Angebot (dieser oder weiteren Datenquellen) nutzen und gezielt ausbauen.

Die EKF begrüsst die Erhebung des Angebots im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (privat und öffentlich). Sie fordert zudem die Erhebung der Nachfrage in diesem Bereich. Zur Erhebungsmethode gibt sie zu bedenken, bestehende Datenquellen spezifisch auszubauen anstatt eine Meldepflicht einzuführen.

¹ Vgl. dazu «Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zur Botschaft des Bundesrates», Bern 2006; Broschüre «Wer denn? Wie denn? Wo denn? Ein Leitfaden zur familienexternen Kinderbetreuung», Bern 1993; «Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 1: Fakten und Empfehlungen» und «Teil 2: Hintergründe», Bern 1992.

² «Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) und zur Verordnung über die Adoption (AdoV; Adoptionsverordnung» Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2009, S. 11. Im Folgenden «erläuternder Bericht» genannt.

³ «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung». Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Kathrin Barbara Zatti, Bern 2005, S. 51.

⁴ «Familienexterne Kinderbetreuung. Teil 1: Fakten und Empfehlungen» und «Teil 2: Hintergründe», Bern 1992, S. 179.

⁵ «Wer denn? Wie denn? Wo denn? Ein Leitfaden zur familienexternen Kinderbetreuung», Bern 1993, S. 22-23.

⁶ «Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) und zur Verordnung über die Adoption (AdoV; Adoptionsverordnung», Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD 2009, S. 32.

⁷ Mit dieser Option kann sich z.B. auch der Grossvater, die Gotte, der Onkel oder selbst die Mutter zu spezifischen Themen weiterbilden, falls er oder sie dies will, resp. die Eltern des betreuten Kindes dies befürworten. Es wird durch diese Option aber nicht, wie im Verordnungsentwurf implizit unterstellt, dass eine der genannten Gruppen einen grösseren oder einen kleineren Bedarf an Weiterbildung hätte.

⁸ «Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung». Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Kathrin Barbara Zatti, Bern 2005, S. 55.

⁹ «Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zur Botschaft des Bundesrates», Bern 2006.

¹⁰ Daten von der Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html>.

¹¹ Daten von der Betriebszählung (BZ) und der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP), abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/06.html>.