

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
z.Hd. Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
3003 Bern

Bern, den 14. September 2009

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

I. Generelle Anmerkungen

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB begrüsst grundsätzlich die längst überfällige Totalrevision der Pflegekinderverordnung und insbesondere auch die gesonderte Regelung der familienergänzenden Tagesbetreuung.

Der erläuternde Bericht unterscheidet zwischen behördlich angeordneten Fremdbetreuung und der so genannt freiwilligen Fremdbetreuung. Die Stellungnahme des SGB konzentriert sich auf die so genannt freiwillige Fremdbetreuung. Selbstverständlich ist für den SGB, dass auch im Bereich der behördlichen Fremdbetreuung Professionalisierung, Qualität und gute Anstellungsbedingungen sichergestellt werden müssen. Wir unterstützen deshalb die KiBeV in diesem Bereich.

Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist eine wichtige gleichstellungspolitische Forderung des SGB. Eine zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit stellt die Möglichkeit zur familienergänzenden Kinderbetreuung dar. Noch immer aber übersteigt die Nachfrage das Angebot bei weitem. Der SGB fordert, dass jedes Kind einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz hat. Das bedeutet, dass Kantone und Gemeinden die notwendigen Strukturen zügiger als bisher aufbauen müssen. Die Organisation der familienergänzenden Betreuung hat den Kindern gleiche Zugangsrechte zu sichern. Sie hat sich an Zielen wie Integration und Chancengleichheit jenseits der finanziellen Möglichkeiten der Einzelnen zu orientieren. Sicher zu stellen ist gleichzeitig eine pädagogisch adäquate Ausbildung des Personals. Damit die Qualität der Kinderbetreuung gewährleistet ist, braucht es gute Arbeits- und Anstellungsbedingungen die in einem Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden sollten oder die Anstellungen sollten öffentlich-rechtlich vorgenommen werden. Mit koordinierenden Strukturen sollte der Bereich „Tageseltern“ unterstützt werden. All diese Bedingungen verlangen in letzter Linie eine staatliche Steuerung der

familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese hat gleichzeitig die an diesen Standards ausgerichtete Qualität zu sichern.

Der grosse Nachholbedarf hat bedauerlicherweise dazu geführt, dass die Aufmerksamkeit stark auf dem quantitativen Ausbau liegt, während qualitative und bildungspolitische Aspekte vernachlässigt werden. Die neue Kinderbetreuungsverordnung KibeV muss daran gemessen werden, wieweit sie geeignet ist, dieses Defizit zu beheben und die Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu gewährleisten.

Zahlreiche nationale und internationale Studien haben in der Zwischenzeit gezeigt, welches grosses Potential in der Kinderbetreuung liegt. Je nach Perspektive werden unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund gerückt: der volkswirtschaftliche oder betriebswirtschaftliche Nutzen¹, die Vorteile für die berufstätigen Frauen, die verbesserten Bildungschancen der Kinder² oder die Integrationsgewinne³, mit der Folge geringerer gesellschaftlicher Kosten in späteren Jahren. Die familienexterne Tagesbetreuung generiert Steuereinnahmen, senkt die Sozialhilfekosten, senkt den Knowhow-Verlust, der durch das Ausscheiden von Frauen aus dem Arbeitsmarkt entsteht,⁴ erhöht die Bildungschancen der betreuten Kinder und führt insbesondere bei Kindern aus Risikofamilien zu verbesserter Integration und langfristig auch zu besseren Berufschancen.

Es besteht jedoch keinerlei Zweifel, dass diese wünschenswerten Effekte der familienergänzenden Kinderbetreuung nur dann eintreten, wenn eine hohe Qualität der Betreuung gewährleistet ist. Zu den wichtigsten messbaren und überprüfbaren Qualitätskriterien gehören die Betreuungsschlüssel sowie die Ausbildung des Personals.

Die Bestimmungen in der vorliegenden KiBeV sind viel zu diffus, um eine echte Qualitätssteigerung einzuleiten. An vielen Orten provozieren sie eine Senkung der ohnehin ausbaubedürftigen Qualitätsstandards. Die KiBeV muss in Bezug auf die Tagesbetreuung sehr viel präziser formuliert werden.

Betreuung und Erziehung von Kindern wird heute in der Schweiz immer noch deutlich unterbewertet, und die Auffassung ist verbreitet, es handle sich dabei um Tätigkeiten, die mit wenig Ausbildung oder auch ganz ohne Ausbildung ausgeführt werden können. Dabei besteht unter Fachleuten kein Zweifel, dass die Qualität der Betreuung in grossem Masse von der Professionalität der Betreuungspersonen, also von ihrer Ausbildung, abhängt. Nach Umfragen des Verbands der Kindertagesstätten KiTaS ist in Schweizer Krippen über die Hälfte des Personals nicht einschlägig

1 z.B. Knittel, Till; Michael Steiner (2003); Müller Kucera, Karin; Tobias Bauer (2001) am Beispiel von Zürich. Ähnliche Untersuchungen, die eine Rendite von 1.8 - 3 Franken pro investiertem Franken ausweisen, gibt es auch für weitere Orte, z.B. Horw, und Bern.

2 Vgl. Anger, Christina; A. Plünnecke, M. Tröger (2007); Fritschi, Tobias; Thomas Oesch (2008); "Familien, Erziehung, Bildung" (2008).

3 z.B. Lanfranchi, Andrea et al. (2001)

4 Eine empirische Untersuchung aus Deutschland zeigt, dass die Entwertung der Berufserfahrung aufgrund eines Ausstiegs aus der Vollerwerbstätigkeit etwa 60% pro Unterbrechungsjahr beträgt. D.h. bei einem Jahr Elternzeit schlägt eine vorangegangene 10jährige Berufserfahrung nur noch mit effektiv vier Jahren Lohnsteigernd zu Buche. Vgl. Spiess, Katharina (2007).

ausgebildet. Eine qualitätsorientierte Kinderbetreuung muss zum Ziel haben, mittelfristig ausschliesslich ausgebildetes Personal einzusetzen.

II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Begriff Tageseinrichtungen

Zu den Tageseinrichtungen gemäss Artikel 2 Bst. c gehört eine Einrichtung, die berechtigt ist, mehr als vier minderjährige Kinder regelmässig während insgesamt mindestens 20 Stunden pro Woche tagsüber zu betreuen.

Die Grenze von 20 Stunden ist zu hoch angesetzt. Die meisten familienextern betreuten Kinder in der Schweiz werden weniger als 20 Stunden pro Woche betreut, und es gibt viele Einrichtungen - nicht zuletzt im Bereich der Mittagstische -, die weniger als 20 Stunden geöffnet sind. Auch diese Einrichtungen müssen ohne Einschränkung hohen qualitativen Ansprüchen gerecht werden. Die Kinder haben das Recht auf qualitativ einwandfreie Betreuung. Es gibt keine fachlich sinnvolle Begründung, wieso diese Betreuungsverhältnisse von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden sollen.

Antrag

Der SGB beantragt daher, dass alle Einrichtungen, die Kinder regelmässig insgesamt mindestens 10 Stunden pro Woche tagsüber betreuen zu den bewilligungspflichtigen Tageseinrichtungen gehören.

Voraussetzungen der Bewilligung

Gemäss Artikel 19 Bst. b wird die Bewilligung erteilt, wenn die Einrichtung über eine genügende Zahl von Betreuungspersonen verfügt, die sich über die notwendige fachliche Bildung und angemessene pädagogische Fähigkeiten ausweisen können; mindestens ein Viertel der anwesenden Betreuungspersonen muss eine abgeschlossene Ausbildung vorweisen können.

Die vorgeschlagene Mindestquote von einem Viertel ist viel zu tief. Der SGB ist der Auffassung, dass für die Kinderbetreuung mittelfristig ausschliesslich ausgebildetes Personal eingesetzt werden darf. Dazu gehört auch die in der KiBeV nicht erwähnte Fachangestellte Betreuung (FaBe). In einer mehrjährigen Übergangszeit sollte ein Anerkennungsverfahren zur Anwendung kommen das bereits eingestelltem Personal erlaubt sich entsprechend zu qualifizieren. Damit soll erreicht werden, dass Personen ohne Ausbildung, welche bereits in Betreuungseinrichtungen arbeiten oder andere pädagogische Erfahrung haben, die Möglichkeit erhalten, berufsbegleitend und zu erschwinglichen Bedingungen unter Anerkennung ihrer Erfahrung einen Abschluss zu erwerben.

Die Formulierung "eine genügende Zahl von Betreuungspersonen" ist zu diffus. Es gibt differenzierte Überlegungen und Hinweise von Fachleuten, wie viele Kinder welchen Alters eine Betreuungsperson sinnvollerweise betreuen kann, wenn die pädagogische Qualität gewährleistet sein soll.

Bedauerlicherweise hat bisher kein einziger Kanton in der Schweiz Regelungen zum Betreuungsschlüssel aufgestellt, welche den Überlegungen der Fachleute gerecht werden. Der vpod hat auf der Grundlage der Empfehlungen des deutschen Paritätischen Verbands (einer grossen Trägerorganisation im Bereich der Kinderbetreuung) und der Gesellschaft für Sozialpädagogik und Jugendmedizin Minimalstandards aufgestellt:

Alter der Kinder	Verhältnis Kinder - ausgebildete Betreuungsperson	Gruppengrösse
0 - 24 Monate	3 Kinder -: 1 Betreuungsperson	
24 - 36 Monate	3-5 Kinder : 1 Betreuungsperson	5 - 8 Kinder
36 - 48 Monate	5-8 Kinder : 1 Betreuungsperson	8 - 10 Kinder
48 - 60 Monate	6-8 Kinder : 1 Betreuungsperson	10 - 12 Kinder

Der SGB ist der Auffassung, dass diese von Fachleuten entwickelten Minimalstandards den Kantonen zwingend vorgeschrieben werden müssen, damit die Qualität in der Kinderbetreuung wirklich steigt. Für ältere Kinder müssen entsprechende Standards entwickelt werden.

Antrag

Der SGB beantragt Artikel 19 Buchstabe b gemäss den oben gemachten Ausführungen neu zu formulieren.

Pflicht zur Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie kantonale Fachstellen und zur Haftpflichtversicherung Art. 4 KiBeV

Der SGB befürwortet die Verpflichtung der Kantone Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Betreuung zu treffen, indem sie insbesondere die Weiterbildung von Personen fördern, die in der Betreuung tätig sind. Der SGB unterstützt auch den Vorschlag eine Fachstelle zu bezeichnen, welche die Tages- und Pflegeeltern sowie die Einrichtungen und Platzierungsorganisationen beraten kann. Hingegen sollte der Kanton verpflichtet werden eine Kollektivhaftpflichtversicherung abzuschliessen, die für Schäden aufkommt, welche betreute Kindern in den in der Pflegefamilie lebenden Personen zufügen. Der SGB beantragt deshalb Absatz 3 entsprechend zu ändern.

Statistik

Der SGB begrüsst ausdrücklich, dass der Bereich der Kinderbetreuung in Zukunft statistisch erfasst und aufgearbeitet werden soll, damit Aussagen und Planung auf einer gesicherten Datengrundlage geschehen können. Damit tatsächlich ein realistisches und aussagekräftiges Bild der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz entsteht, müssen alle Betreuungsverhältnisse ab 10 Stunden erfasst werden.

Antrag

Aus unserer Perspektive ist es wichtig, Daten zu folgenden Fragen zu haben:

- Anzahl Plätze
- Betreuungsschlüssel
- Ausbildung des Personals
- Fluktuation beim Personal
- Löhne des Personals
- Höhe der Elternbeiträge
- Anteil der Elternbeiträge an den Gesamtkosten

Bewilligungspflicht

Gemäss Artikel 8 KiBeV sind Verwandte, Verschwägerte und Grosseltern in der Tagesbetreuung ausdrücklich von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Dagegen sieht die KiBeV für Vollzeitbetreuungen eine Bewilligungspflicht vor auch für Verwandte, ausser für Grosseltern. Vollzeitbetreuung sind Betreuungen, die *regelmässig* sowohl tagsüber als auch nachts erfolgen und mindestens 2 Tage und 2 Nächte pro Woche stattfinden. Im Sinne des Kinderschutzes ist das eine sinnvolle Regelung umso mehr, wenn man sich vor Augen führt, dass Misshandlungen und Kindsmisbrauch überwiegend im Kontext verwandtschaftlicher Beziehungen stattfinden. Erfahrungen aus Fachkreisen zeigen auch, dass verwandtschaftliche Betreuungsverhältnisse im Kontext der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht immer einfach sind und der Beizug von Fachstellen zu befriedigenden Lösungen beitragen kann. Eine Bewilligungspflicht kann zudem einen Beitrag leisten zur weiteren „Professionalisierung“ der Tagesbetreuung. Auf der andern Seite ist festzustellen, dass heute für viele die vorgeschlagene Bewilligungspflicht im Rahmen der familienexternen Betreuung nicht nachvollziehbar ist.

Wir gehen davon aus, dass unsere Antwort in die weitere Bearbeitung des Geschäftes einfließen wird und danken Ihnen dafür.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Paul Rechsteiner
Präsident

Christina Werder
Zentralsekretärin