

Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2021

**5681**

**Gesetz  
über die finanzielle Unterstützung der institutionellen  
familienergänzenden Kinderbetreuung aufgrund der  
Coronapandemie**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2021,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. <sup>1</sup> Der Kanton beteiligt sich an den Ausfallentschädigungen für die Institutionen mit Sitz im Kanton Zürich gemäss der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung vom 20. Mai 2020, wenn die ordentlichen Subventionen anderer Kantone und der Gemeinden weiter ausgerichtet wurden.

<sup>2</sup> Er übernimmt die Hälfte des Betrages, der nach Abzug der Beteiligung des Bundes von der Ausfallentschädigung verbleibt.

<sup>3</sup> Die Gemeinde, in der die Institution ihren Sitz hat, erstattet dem Kanton den Betrag, den der Kanton über seinen Anteil und den Anteil des Bundes hinaus geleistet hat.

<sup>4</sup> Die zuständige Stelle gemäss Art. 5 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung rechnet den Betrag gemäss Abs. 3 mit der Gemeinde ab.

§ 2. <sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder nach seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

<sup>2</sup> Es tritt ausser Kraft, sobald die Beträge mit sämtlichen Gemeinden abgerechnet sind.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

## Bericht

### A. Ausgangslage

Am 20. Mai 2020 erliess der Bundesrat die Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung; SR 862.1). Danach gewähren die Kantone den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung, die von einer privaten Trägerschaft betrieben werden, auf Gesuch hin Ausfallentschädigungen für die in der Zeit vom 17. März 2020 bis 17. Juni 2020 entgangenen Betreuungsbeiträge der Eltern (Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung). Der Bund beteiligt sich mit 33% an den von den Kantonen ausbezahlten Ausfallentschädigungen (Art. 5 Abs. 4 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung). Die Verordnung trat rückwirkend auf den 17. März 2020 in Kraft und galt für die Dauer von sechs Monaten (Art. 7 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung). Gestützt auf Art. 5 Abs. 5 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung und Art. 22 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG; SR 616.1) erliess das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) am 17. Juni 2020 die Richtlinien zur Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung (nachfolgend Richtlinien).

Gemäss Art. 5 Abs. 3 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung haben die Kantone über die Gesuche um Ausfallentschädigung zu entscheiden und die Finanzhilfen auszurichten. Mit Beschluss Nr. 644/2020 beauftragte der Regierungsrat das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) der Bildungsdirektion mit dem Vollzug der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung und bezeichnete es als zuständige Stelle im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der Verordnung.

Es ist Sache der Kantone, nach Massgabe der innerkantonalen Aufgabenteilung die Abgeltung des Bundes und die vom Bund nicht übernommenen Kosten der Ausfallentschädigung zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen (Ziff. 4.5 f. Richtlinien).

Die Zuständigkeit für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Kindertagesstätten und Horten sowie die Aufsicht über Tagesfamilien wie auch deren Subventionierung liegt im Kanton Zürich abschliessend bei den Gemeinden (§§ 18, 18a, 18b und 18e Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 [KJHG, LS 852.1], §§ 30a und 30c Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 [VSG, LS 412.100]). Gemäss der inner-

kantonalen Aufgabenteilung hätten daher die Gemeinden die vom Bund nicht gedeckten Kosten der Ausfallentschädigung vollumfänglich zu übernehmen. Aufgrund der grossen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung rechtfertigt die besondere Situation, dass sich der Kanton zur Hälfte an den zu leistenden Ausfallentschädigungen für die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung (abzüglich des Beitrages des Bundes gemäss Art. 5 Abs. 4 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung) beteiligt. Dafür ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage erforderlich. Die Bildungsdirektion wurde mit RRB Nr. 644/2020 beauftragt, den Entwurf eines Gesetzes zu erarbeiten, das eine hälftige Beteiligung des Kantons an den vom Bund nicht gedeckten Kosten der Ausfallentschädigung vorsieht.

Auf die Durchführung einer Vernehmlassung wurde verzichtet, da sich die Rechtsänderung auf eine Verpflichtung des Kantons, sich an den Kosten der Ausfallentschädigung zu beteiligen, beschränkt und die Gemeinden finanziell entlastet werden.

## **B. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Zu § 1.

Abs. 1: Gemäss Art. 5 Abs. 4 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung beteiligt sich der Bund mit 33% an den von den Kantonen ausbezahlten Ausfallentschädigungen. Der Restbetrag wäre gemäss der innerkantonalen Aufgabenteilung von den Gemeinden zu übernehmen. Aufgrund der grossen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligt sich der Kanton jedoch an diesem Betrag. Die Beteiligung des Kantons bezieht sich auf die Ausfallentschädigungen, die den Institutionen mit Sitz im Kanton Zürich vom AJB bzw. von den zuständigen Rechtsmittelinstanzen zugesprochen wurden. Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung haben an ihrem Standort (d.h. am Ort, an dem die Kinder betreut werden) «Sitz» gemäss Art. 5 Abs. 2 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung.

Voraussetzung für die Beteiligung des Bundes an den von den Kantonen ausbezahlten Ausfallentschädigungen ist, dass die ordentlichen Subventionen von Kanton und Gemeinden weiter ausgerichtet wurden (Art. 5 Abs. 4 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung). Die Ausfallentschädigungen ersetzen keine Subventionen der Kantone und Gemeinden (Erläuterungen des BSV zur Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung vom 20. Mai 2020,

S. 6). Im Kanton Zürich sind ausschliesslich die Gemeinden für die Subventionierung der familien- und schulergänzenden Betreuung zuständig. Der Kanton bezahlt weder eigene Subventionen aus, noch hatte er Einfluss auf die Weiterbezahlung der kommunalen Subventionen während der Wirksamkeit der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Deshalb ist auch für die Beteiligung des Kantons an den Ausfallentschädigungen Voraussetzung, dass die kommunalen Subventionen während des Beitragszeitraums gemäss Art. 4 Abs. 3 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung (17. März bis 17. Juni 2020) vollumfänglich weiterbezahlt wurden, ebenso allfällige Subventionen anderer Kantone, die diese für die Betreuung eines Kindes mit Wohnsitz im betreffenden Kanton ausrichten, obwohl die Betreuung im Kanton Zürich erfolgt.

Abs. 2: Sind die Voraussetzungen erfüllt, unter denen sich der Kanton gemäss Abs. 1 an der Ausfallentschädigung für eine Institution der familienergänzenden Betreuung beteiligt, übernimmt er die Hälfte des Betrages, der nach Abzug der Beteiligung des Bundes von der Ausfallentschädigung verbleibt.

Abs. 3: Gemäss Art. 5 Abs. 2 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung ist für den Entscheid über die Ausfallentschädigungen und deren Ausrichtung örtlich der Kanton am Sitz der Institution der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Innerkantonal bedeutet dies, dass die Finanzierungszuständigkeit bei der Gemeinde liegt, in der die betreffende Kindertagesstätte bzw. Einrichtung für die schulergänzende Betreuung ihren Standort bzw. Tagesfamilienorganisation ihren Sitz hat.

Gemäss Ziff. 4.5 der Richtlinien sind vor der Auszahlung der Ausfallentschädigung bereits von den Kantonen und Gemeinden ausbezahlte Entschädigungen für entgangene Elternbeiträge abzuziehen. Kein Abzug erfolgte, wenn Gemeinden zwar Entschädigungen ausrichteten, dies aber unter dem Vorbehalt der Rückforderung, sollte der Ausfall von anderer Seite entschädigt werden.

Da gemäss Art. 5 Abs. 3 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung zwingend der Kanton die Finanzhilfen ausrichten muss, haben die Gemeinden dem Kanton grundsätzlich den Differenzbetrag zwischen den Ausfallentschädigungen einerseits und der Beteiligung des Bundes und des Kantons andererseits zu erstatten. Dabei ist die Beteiligung des Bundes und des Kantons gestützt auf die vom AJB festgesetzte Ausfallentschädigung (vor Vornahme eines allfälligen Abzugs für eine erfolgte kommunale Entschädigung) zu ermitteln. Hat der Kanton aufgrund eines Abzugs kommunaler Entschädigungen einen reduzierten Betrag ausbezahlt, ist bei der Ermittlung des von der Gemeinde an den Kanton zu überweisenden Betrages der für die kommu-

nalen Entschädigungen abgezogene Betrag der Gemeinde anzurechnen. Dabei kann im Resultat ein Saldo zugunsten der Gemeinde resultieren.

Abs. 4: Als für den Vollzug der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung zuständiges Amt rechnet das AJB die Beiträge gemäss Abs. 3 mit den Gemeinden ab.

Zu § 2.

Die Inkraftsetzung des Gesetzes hat auf den ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder nach seiner Annahme in der Volksabstimmung zu erfolgen. Der Kanton wird den grössten Teil der Finanzhilfen im betreffenden Zeitpunkt bereits ausgerichtet haben. Die Rückerstattung durch die Gemeinden kann später erfolgen. Eine Berechnung ist möglich, wenn der Bund über das Gesuch um Abrechnung des Bundesbeitrages, das vom Kanton bis am 31. Oktober 2020 einzureichen war, entschieden hat, wobei der Entscheid erst erfolgt, wenn allfällige Verfügungen unter Vorbehalt vom Kanton durch definitive Verfügungen betreffend die Ausfallentschädigung ersetzt wurden (Ziff. 5 Richtlinien). Zudem müssen allfällige Rechtsmittel, die gegen definitive Verfügungen eingereicht wurden, rechtskräftig erledigt sein.

Das Gesetz soll nur so lange gelten, als es für die Beteiligung des Kantons an den Ausfallentschädigungen gemäss der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung nötig ist. Das Gesetz tritt deshalb ausser Kraft, sobald die Beträge gemäss § 1 Abs. 3 mit den Gemeinden abgerechnet sind, d. h., alle Gemeinden den geschuldeten Betrag nach rechtskräftiger Erledigung allfälliger Streitigkeiten dem Kanton erstattet haben.

### **C. Regulierungsfolgeabschätzung**

Das Gesetz ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

## D. Finanzielle Auswirkungen

Die Kantone mussten gemäss Ziff. 4.4 der Richtlinien zwingend bis am 16. September 2020 mittels Verfügung über die Gesuche um Ausrichtung einer Ausfallentschädigung entscheiden. Falls ein abschliessender Entscheid bis zu diesem Datum nicht möglich war, erliess das AJB einen vorsorglichen Entscheid (Verfügung unter Vorbehalt gemäss Ziff. 4.4 der Richtlinien). Der definitive Betrag der Ausfallentschädigung ist in den betreffenden Fällen in einem späteren Zeitpunkt mittels separater Verfügung festzulegen.

Innert der Frist gemäss Art. 5 Abs. 1 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung wurde für rund 770 Institutionen bzw. Tagesfamilienorganisationen mit Standort bzw. Sitz im Kanton Zürich ein Gesuch um Ausfallentschädigung gestellt. In den rund 710 Fällen, in denen das AJB bis am 26. Oktober 2020 (Stichtag für das Gesuch um Abrechnung des Bundesbeitrages, das bis am 31. Oktober 2020 beim Bund einzureichen war) eine Ausfallentschädigung zugesprochen hat, belaufen sich die Ausfallentschädigungen auf insgesamt rund 27,3 Mio. Franken. Allerdings wurde in rund 50 Fällen noch keine definitive Verfügung erlassen, sodass sich dieser Betrag noch ändern kann. Die definitive Höhe der Ausfallentschädigungen lässt sich erst beziffern, wenn für sämtliche Gesuche, über die das AJB bis am 26. Oktober 2020 nur provisorisch entscheiden konnte, der definitive Entscheid vorliegt und allfällige Rechtsmittelverfahren rechtskräftig abgeschlossen sind.

Unter der Annahme, dass sich der Bund an sämtlichen Ausfallentschädigungen gestützt auf Art. 5 Abs. 4 Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung mit 33% beteiligt, berechnen sich die Kosten für den Kanton bei einer hälftigen Beteiligung am verbleibenden Betrag gestützt auf die vorstehende Schätzung auf rund 9 Mio. Franken.

§ 1 Abs. 1 und 2 des Gesetzes legen zusammen mit der Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung Anspruch und Höhe der Beteiligung des Kantons an den Ausfallentschädigungen für die Institutionen mit Sitz im Kanton Zürich fest. Damit handelt sich gemäss § 2 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) um Kostenanteile und somit um gebundene Ausgaben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli