

Antrag des Regierungsrates vom 22. April 2020

**5612**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung der Verordnung  
über die Ausfallentschädigung zugunsten von  
Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen  
zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen  
der Corona-Pandemie**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. April 2020,

*beschliesst:*

I. Die Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie vom 22. April 2020 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

**Weisung**

**A. Ausgangslage**

Mit der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2, SR 818.101.24) hat der Bundesrat unter anderem Präsenzveranstaltungen an Schulen verboten und die Schliessung von öffentlich zugänglichen Einrichtungen für das Publikum angeordnet (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2). Kindertagesstätten (Kitas) gehören

nicht zu den Betrieben, die geschlossen werden müssen. Im Gegenteil, die Kantone werden verpflichtet, für die notwendigen Betreuungsangebote für Kinder, die nicht privat betreut werden können, zu sorgen. Kitas dürfen nur geschlossen werden, wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen (Art. 5 Abs. 3 und 4 COVID-19-Verordnung 2). Am 18. März 2020 hat der Regierungsrat mit der Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Corona-Pandemie (LS 818.12) die Ausführungsbestimmungen dazu erlassen.

Die von den Behörden im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie getroffenen Massnahmen können im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter dazu führen, dass Kitas eine tiefere Auslastung haben. Der Ausfall von Angestellten der Kitas, die krank oder in Quarantäne sind oder selber Kinderbetreuungspflichten haben, kann ebenfalls dazu führen, dass der Betrieb nicht im gewohnten Umfang aufrechterhalten werden kann. Dies hat zur Folge, dass die Einnahmen bzw. Erträge der Kitas in einem viel stärkeren Ausmass zurückgehen als deren Ausgaben bzw. Aufwände. Je länger diese Situation anhält, desto stärker sind die Liquidität und der Fortbestand der Kitas und die damit verbundenen Arbeits- und Betreuungsplätze gefährdet. Ähnlich geht es den Tagesfamilienorganisationen, die Kinderbetreuung in Tagesfamilien anbieten und dazu die Betreuungspersonen anstellen. Sie verzeichnen aufgrund der Corona-Pandemie zurzeit einen grossen Rückgang der Nutzung des Angebots, da viele Eltern den Empfehlungen der Behörden folgend, die Kinder zu Hause zu betreuen.

Die rund 700 Kitas im Kanton Zürich verzeichnen gemäss Befragungen und Schätzungen des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) und der Stadt Zürich zurzeit noch eine Auslastung von rund 30%. Eltern, die ihre Kinder nicht mehr in die Kitas bringen, sind unbesehen allfälliger vertraglicher Verpflichtungen nicht gewillt, für die nicht mehr bezogene Betreuungsleistung weiterhin zu bezahlen. Angestellte der Kitas, die krank oder in Quarantäne sind oder selber Kinderbetreuungspflichten haben, bleiben zu Hause. Um die Betreuung aufrechtzuerhalten, müssen die Kitas unter Umständen Aushilfen anstellen und bezahlen. In einer vergleichbaren Situation befinden sich die Tagesfamilien, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind. Aufgrund von Befragungen und Schätzungen durch das AJB bei den rund 20 Tagesfamilienorganisationen ist davon auszugehen, dass die im Kanton Zürich von ihnen angebotenen rund 400 Tagesfamilienplätze noch zur Hälfte ausgelastet sind. Gleichzeitig wollen auch hier die Eltern nicht mehr für die Betreuung durch Tagesfamilien bezahlen, wenn sie ihre Kinder selber betreuen.

Die sozialpolitische und wirtschaftliche Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich ist enorm. Während der Corona-Pandemie ist es unabdingbar, dass das Betreuungsangebot im Kanton Zürich aufrechterhalten wird für die Betreuung der Kinder von Eltern, deren Berufstätigkeit für die Versorgung der Bevölkerung des Kantons unerlässlich ist, und für Kinder, die aus Kinderschutzgründen auf eine Betreuung angewiesen sind. Das bestehende Betreuungsangebot ist für die Wirtschaft aber auch längerfristig systemrelevant und muss daher zwingend erhalten bleiben. Sobald die Massnahmen im Zusammenhang mit dem COVID-19 entfallen, werden die Betreuungskapazitäten in ihrem Gesamtumfang wieder benötigt. Die Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass die Mitarbeitenden ihre Arbeit so rasch als möglich wiederaufnehmen können. Dies ist jedoch ohne ein funktionierendes familienergänzendes Betreuungsangebot für viele erwerbstätige Eltern mit Kindern nicht möglich.

Deshalb ist eine unterstützende Massnahme der öffentlichen Hand für die Kitas und Tagesfamilien, die einer Organisation angeschlossen sind, erforderlich und gerechtfertigt. Damit die privaten Institutionen während der Massnahmen im Zusammenhang mit dem COVID-19 die auch von ihnen dringend benötigten Kredite aufnehmen können, muss ihnen die Sicherheit gewährleistet werden, dass sie diese nach der Wiederaufnahme des Normalbetriebs werden zurückzahlen können. Aus diesem Grund soll ihnen eine Ausfallentschädigung ausgerichtet werden für die Schäden, die ihnen in der Zeitspanne, in der die Massnahmen im Zusammenhang mit dem COVID-19 in Kraft waren, entstanden sind und durch diese verursacht wurden.

Über allfällige Beiträge des Bundes ist separat zu beschliessen.

## **B. Verordnung**

### **1. Rechtliche Grundlagen**

Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, kann der Regierungsrat gemäss Art. 72 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen. Diese Bestimmung dient einerseits dem Schutz klassischer Polizeigüter (wie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit), andererseits aber auch der Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität, die weitreichende Konsequenzen hätten und letztlich zu einer Gefährdung der klassischen Polizeigüter führen könnten. Dies erlaubt es dem Regie-

rungsrat, gestützt auf Art. 72 KV Notstandsmassnahmen zur Unterstützung der Volkswirtschaft bzw. zum Erhalt der wirtschaftlichen Strukturen bis zum Abklingen der Coronavirus-Pandemie zu ergreifen (vgl. RRB Nr. 262/2020).

Der Kanton hat keine gesetzliche Grundlage zur Ausrichtung von Beiträgen an die Gemeinden im Bereich der Kitas und Tagesfamilienorganisationen. Die vorliegende Verordnung ist deshalb gestützt auf Art. 72 Abs. 1 KV zu erlassen.

Gemäss Art. 72 Abs. 2 KV sind Notverordnungen dem Kantonsrat unverzüglich zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Genehmigung ist nicht konstitutiv, weshalb die sofortige Wirksamkeit der Verordnung davon unberührt bleibt.

## **2. Finanzielle Folgen**

Die Höhe der nötigen Ausfallentschädigungen lässt sich nur grob schätzen. Ausgehend von rund 20 000 Krippenplätzen im Kanton Zürich mit einem Gesamtaufwand von rund 550 Mio. Franken pro Jahr und einer Schätzung, dass während der Corona-Pandemie diese Plätze nur noch zu 30% in Anspruch genommen werden, ergeben sich für den Kanton, der gemäss § 3 der vorliegenden Verordnung die Hälfte von 80% des Schadens zuzüglich der ausgerichteten Gemeindebeiträge übernimmt, Kosten von monatlich höchstens 12,8 Mio. Franken. Für die Deckung der Ausfälle der rund 400 Plätze in Tagesfamilien im Kanton Zürich, die einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sind, mit einem geschätzten Gesamtaufwand von 3,6 Mio. Franken pro Jahr, ergeben sich bei einer geschätzten Auslastung dieser Plätze während der Corona-Pandemie von 50% Kosten für den Kanton von monatlich höchstens Fr. 60 000.

Gesamthaft belaufen sich die Kosten zur Deckung der Ausfälle der Kitas und der Tagesfamilienorganisationen für den Kanton auf höchstens 13 Mio. Franken monatlich.

## **3. Inkrafttreten**

Aufgrund der gegebenen Umstände muss die Verordnung rückwirkend auf den Zeitpunkt des Beginns der Massnahmen gemäss der COVID-19-Verordnung 2 und damit auf den 16. März 2020 erfolgen. Eine solche Rückwirkung ist zwar nur ausnahmsweise zulässig. Vorliegend sind die Voraussetzungen jedoch erfüllt. Insbesondere beruht die Rückwirkung auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse und ist

zeitlich mässig. Aus demselben Grund ist dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen (§ 25 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]) und die Beschwerdefrist auf zehn Tage abzukürzen (§ 22 Abs. 3 VRG).

#### **4. Geltungsdauer**

Gemäss Art. 72 Abs. 2 KV fallen Notverordnungen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin. Da die Abwicklung der Ausrichtung der Ausfallentschädigungen aufwendig ist, muss mit einer Dauer von nahezu einem Jahr ab Inkrafttreten der Verordnung gerechnet werden, bis die Abwicklung abgeschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund kann auf eine ausdrückliche Beschränkung der Geltungsdauer in der Verordnung verzichtet werden.

#### **5. Erläuterungen zu den Bestimmungen im Einzelnen**

##### **§ 1. Ausfallentschädigung**

Im Kanton Zürich sind die Gemeinden für die familienergänzende Betreuung zuständig. Die Gemeinden haben ein bedarfsgerechtes Angebot zu gewährleisten (§ 18 Abs. 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 [KJHG, LS 852.1]). An die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter leisten die Gemeinden gemäss § 18 Abs. 2 KJHG Beiträge, wobei sie gemäss § 18 Abs. 2 und 3 KJHG frei sind, in welcher Form und in welchem Umfang sie sich an den Kosten der familienergänzenden Betreuung beteiligen. In der Regel richten sie den Trägerschaften oder den Eltern nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern abgestufte Beiträge an die Kosten der Inanspruchnahme einer Kita oder einer Tagesfamilie aus. Zusätzlich zu diesen ordentlichen Beiträgen rechtfertigt es sich in dieser ausserordentlichen Situation, dass die Gemeinden zur Gewährleistung des bedarfsgerechten Angebots, das nicht nur während der Corona-Pandemie, sondern aufgrund der Tatsache, dass die familienergänzende Kinderbetreuung längerfristig für die Wirtschaft systemrelevant ist, auch danach sofort wieder vollumfänglich zur Verfügung stehen muss, den entstandenen Schaden mittels einer Ausfallentschädigung decken.

Entschädigt werden können die entgangenen Elternbeiträge (Betreuungsgrundbeitrag). Elternbeiträge sind jene Beiträge, welche die Eltern nach Abzug der Gemeindebeiträge gemäss § 18 Abs. 2 KJHG den Kitas und Tagesfamilienorganisationen schulden. Gemäss § 3 Abs. 2 müssen

die Gemeinden ihre Beiträge gemäss § 18 Abs. 2 KJHG während der Dauer der Massnahmen gemäss § 1 weiter ausrichten, und zwar im Umfang, in dem sie geschuldet wären, wenn die betreffenden Kinder betreut würden. Bei kommunalen Regelungen, wonach Beiträge direkt den Eltern ausbezahlt werden, müssen die betreffenden Gemeinden dafür sorgen, dass die Beiträge der Trägerschaft der Kita bzw. der Tagesfamilienorganisation zukommen. Als entgangene Elternbeiträge gelten gemäss § 1 Abs. 2 diejenigen, welche die Eltern, die ihr Kind trotz bestehendem Betreuungsvertrag nicht betreuen lassen (d.h. der Empfehlung, wonach möglichst viele Eltern ihre Kinder zu Hause betreuen sollen, nachkommen) oder nicht betreuen lassen können (z.B. weil die Tagesfamilie aufgrund eines Krankheitsfalls ausfällt oder weil die Kita in Rücksprache mit der zuständigen Gemeinde aufgrund des Ausfalls des nötigen Betreuungspersonals geschlossen werden musste), schulden würden, wenn die Betreuung erfolgte. Bereits geleistete Elternbeiträge, für die eine Ausfallentschädigung bezahlt wird, muss die Trägerschaft der Kita bzw. die Tagesfamilienorganisation den Eltern im entsprechenden Umfang zurückbezahlen, da sie andernfalls ungerechtfertigt bereichert wäre.

Voraussichtlich ab dem 11. Mai 2020 wird die Volksschule wieder offen sein, sodass die meisten Eltern ihre Kinder wieder in der Kita bzw. von ihrer Tagesfamilie betreuen lassen können. Es ist deshalb gerechtfertigt, die Möglichkeit, eine Ausfallentschädigung für die Zeit vom 16. März 2020 bis 10. Mai 2020 zu beschränken. Zudem entfällt ab 30. April 2020 die Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Corona-Pandemie (LS 818.12).

Keine Ausfallentschädigungen können für Kitas und Tagesfamilienorganisationen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft beantragt werden. Die öffentliche Hand hat den ihr entstandenen Schaden selber zu tragen.

Die Ausfallentschädigung ist subsidiär gegenüber anderen Leistungen, die Kitas und Tagesfamilienorganisationen beantragen können. Dazu gehören insbesondere Leistungen der Sozialversicherungen an die Lohnkosten und allfällige andere Versicherungsleistungen. Einzelne Gemeinden haben aufgrund der Corona-Pandemie bereits eigene Ersatzleistungen für Anbietende von Fremdbetreuung beschlossen. Solche Ersatzleistungen sollen an den hälftigen Anteil, den die Gemeinden gestützt auf § 1 in Verbindung mit § 3 zu tragen haben, angerechnet werden, weshalb sie von der Subsidiarität der kantonalen Ausfallentschädigung auszunehmen sind.

## § 2. Umfang der Ausfallentschädigung

Die Ausfallentschädigung, die nur auf Gesuch hin ausgerichtet wird, soll 80% des Schadens aufgrund der entgangenen Elternbeiträge decken. Die Ersatzleistungen der Sozialversicherungen an die Lohnkosten, allfällige Versicherungsleistungen wie beispielsweise Krankentaggelder, allfällige andere Erträge (z.B. Arbeitgeberbeiträge an die Betreuung, die weiterbezahlt werden, oder Spenden, gemäss § 1 Abs. 4 aber nicht kommunale Entschädigungen) und entfallende Ausgaben insbesondere für die Verpflegung der Kinder in der Kita bzw. durch die Tagesfamilie werden von den entgangenen Elternbeiträgen in Abzug gebracht. Aufgrund der Subsidiarität der Ausfallentschädigung gemäss § 1 Abs. 4 sind die Trägerschaften verpflichtet, ihnen zustehende Versicherungsleistungen geltend zu machen. Ein entgangener Gewinn, d.h. ein Gewinn, der unter normalen Umständen mittels der entgangenen Elternbeiträge hätte erzielt werden können, kann ebenfalls nicht abgegolten werden. In Anlehnung an die Regelung bei der Kurzarbeitsentschädigung ist die Ausfallentschädigung auf 80% des Schadens begrenzt.

## § 3. Beteiligung des Kantons

Aufgrund der grossen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung rechtfertigt die ausserordentliche Situation, dass der Kanton sich zur Hälfte an den Kosten beteiligt. Zur Ermittlung des Kantonsanteils werden zu den auszurichtenden Ausfallentschädigungen die ausgerichteten Gemeindebeiträge gemäss § 18 Abs. 2 KJHG hinzugerechnet. Der sich ergebende Betrag wird zu je 50% zwischen dem Kanton und der jeweiligen Gemeinde aufgeteilt. Im Gegenzug sind die Gemeinden gemäss Abs. 2 dazu verpflichtet, ihre Beiträge im üblichen Umfang weiter auszurichten. Dies kommt auch dem Kanton zugute, da ohne Gemeindebeiträge gemäss § 18 Abs. 2 KJHG die Ausfallentschädigungen höher ausfallen würden.

## § 4. Verfahren

Gestützt auf § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB, LS 852.23) sind die Gemeinden auch für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Kitas und gestützt auf § 14 Abs. 2 der Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969 (LS 852.22) für die Beaufsichtigung von Tagesfamilien zuständig. Sie konnten bisher die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeiten an das AJB übertragen (§ 11a V BAB, § 14 Abs. 2 Verordnung über die Pflegekinderfürsorge). Ab April 2020 ist das AJB noch bei zwölf Gemeinden im Kanton Zürich für die Bewilligung und Beaufsichtigung der Kitas und die Aufsicht über Tagesfamilien zuständig. Mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen in §§ 18a–18f KJHG entfällt die Möglichkeit, dem

AJB die Zuständigkeit zu übertragen. Es ist vor diesem Hintergrund unerlässlich, dass die Gemeinden die Gesuchsprüfung, Berechnung und Auszahlung der Ausfallentschädigung übernehmen.

Die Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen müssen ihr Gesuch spätestens zwei Monate nach Ende des Zeitraumes, für den die Ausfallentschädigung beantragt werden kann, d.h. bis am 10. Juli 2020, bei derjenigen Gemeinde, auf deren Gebiet die Kita geführt bzw. die Tagesfamilienbetreuung angeboten wird, einreichen. Mit dem Gesuch sind die Belege, die zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe des Anspruchs nötig sind, einzureichen.

Die Gemeinden müssen ihr Gesuch um Beteiligung des Kantons an den ausgerichteten Ausfallentschädigungen spätestens am 10. November 2020 mit den nötigen Belegen beim AJB einreichen. Damit haben die Gemeinden nach Ablauf der Frist für die Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen vier Monate Zeit für die Gesuchsprüfung, Berechnung und Ausrichtung der Ausfallentschädigungen.



## Anhang

# Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie

(vom 22. April 2020)

*Der Regierungsrat,*

gestützt auf Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005,

*beschliesst:*

§ 1. <sup>1</sup> Die Gemeinden entschädigen Trägerschaften von Kindertagesstätten (Kitas) und Tagesfamilienorganisationen, die im Kanton Zürich die Betreuung von Kindern im Sinne von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) anbieten, für die Zeit vom 16. März 2020 bis 10. Mai 2020 auf Gesuch für entgangene Elternbeiträge.

Ausfall-  
entschädigung

<sup>2</sup> Entgangen sind Elternbeiträge, welche die Eltern, die ihr Kind trotz bestehendem Betreuungsvertrag nicht betreuen lassen oder nicht betreuen lassen können, den Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen schulden bzw. schulden würden, wenn die Betreuung erfolgte.

<sup>3</sup> Öffentlich-rechtliche Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen werden nicht entschädigt.

<sup>4</sup> Die Ausfallentschädigung ist subsidiär gegenüber anderen Leistungen, die Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen beantragen können, mit Ausnahme kommunaler Entschädigungen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ausgerichtet werden.

§ 2. <sup>1</sup> Die Ausfallentschädigung deckt 80% des Schadens aufgrund der entgangenen Elternbeiträge.

Umfang der  
Ausfall-  
entschädigung

<sup>2</sup> Für die Ermittlung des Schadens werden von den entgangenen Elternbeiträgen in Abzug gebracht:

- a. Ersatzleistungen der Sozialversicherungen an die Lohnkosten,
- b. Versicherungsleistungen,
- c. andere Erträge,
- d. entfallende Ausgaben insbesondere für die Verpflegung der Kinder.

<sup>3</sup> Entgangener Gewinn wird nicht abgegolten.

Beteiligung  
des Kantons

§ 3. <sup>1</sup> Der Kanton beteiligt sich zur Hälfte an den von den Gemeinden ausgerichteten Ausfallentschädigungen und an den Gemeindebeiträgen gemäss § 18 Abs. 2 des Kindes- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG).

<sup>2</sup> Voraussetzung für die Beteiligung des Kantons ist, dass die Gemeinden ihre Beiträge gemäss § 18 Abs. 2 KJHG während der Dauer der Massnahmen gemäss § 1 weiter ausrichten.

Verfahren

§ 4. <sup>1</sup> Trägerschaften von Kitas und Tagesfamilienorganisationen reichen Gesuche um Ausfallentschädigung spätestens am 11. Juli 2020 mit den nötigen Belegen bei der zuständigen Gemeinde ein.

<sup>2</sup> Zuständig ist die Gemeinde, auf deren Gebiet die Kita geführt bzw. die Tagesfamilienbetreuung angeboten wird.

<sup>3</sup> Die Gemeinden

- a. prüfen die Gesuche,
- b. berechnen die Ausfallentschädigung und
- c. richten diese aus.

<sup>4</sup> Die Gemeinden reichen Gesuche um Beteiligung des Kantons an den ausgerichteten Ausfallentschädigungen spätestens am 10. November 2020 mit den nötigen Belegen beim Amt für Jugend und Berufsberatung ein.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:  
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli