



20.05.2020

---

# **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)**

### Erläuterungen

---

# 1 Ausgangslage

Am 13. März 2020 hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise präsentiert und entschieden, die Schulen und Organisationen der familienergänzenden Kinderbetreuung per 16. März 2020 zu schliessen. Am 16. März 2020 hat er in der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) präzisiert, dass die Kantone die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder garantieren müssen, welche nicht privat betreut werden können: Gemäss Art. 5 Absatz 4 Covid-19-Verordnung 2 dürfen Kindertagesstätten nur geschlossen werden, wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen. Eine Schliessung einer Kindertagesstätte durch die Trägerschaft kann nur ausnahmsweise in Frage kommen, wenn bspw. alle Betreuerinnen und Betreuer krank sind oder andere innerbetriebliche Gründe einen Betrieb verunmöglichen. Der Entscheid wie auch die Gewährleistung ausreichender Betreuungsangebote obliegt den zuständigen Kantonen. Der Bundesrat hat damit den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung eine systemrelevante Funktion zugewiesen zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung in der Schweiz.

Die Kantone haben diese Bestimmung unterschiedlich umgesetzt. Mehr als die Hälfte der Kantone hat die Betreuungsinstitutionen aufgefordert, ihre Betriebe offen zu halten und Plätze für die Eltern mit systemrelevanten Berufen bereit zu stellen. Die übrigen Kantone (v.a. in der lateinischen Schweiz) haben die Schliessung der Betriebe verfügt und nur noch Notbetreuung angeboten. Unabhängig davon, ob eine Total- oder Teilschliessung erfolgt ist, zeigt sich überall ein grundlegendes Problem: Eltern, die auf Grund der Covid-19-Verordnung zu Hause bleiben und ihre Kinder selbst betreuen, oder auf Grund der Schliessung der Betreuungsinstitution ihre Kinder nicht mehr in die Kindertagesstätte, in die schulergänzende Betreuung oder zu einer Tagesfamilie schicken oder schicken können, sind der Ansicht, dass sie keine Elternbeiträge mehr bezahlen müssen, obschon die Betreuungsverträge nach wie vor bestehen und diese in der Regel erst nach einer zwei- bis dreimonatigen Kündigungsfrist aufgelöst werden können. Auch bezüglich dieser Problematik verfolgen die Kantone und Gemeinden unterschiedliche Ansätze: Einige fordern die Eltern auf, die geschuldeten Beiträge auch ohne Inanspruchnahme der Betreuung weiterhin zu bezahlen. Diese Aufforderung stösst jedoch bei den meisten Eltern auf Unverständnis und Ablehnung. Andere Kantone und Gemeinden erlauben jenen Eltern, die ihre Kinder zu Hause betreuen, die Beitragszahlungen einzustellen. Dies wiederum empört die Anbieter, die auf die Einhaltung der Verträge bestehen. In dieser angespannten Situation reagieren die Kantone und Gemeinden sehr unterschiedlich. Die einen stellen Finanzhilfen in unterschiedlichen Formen bereit, andere überlassen es den Eltern und den Anbietern Lösungen zu finden.

Für viele Institutionen sind die finanziellen Einbussen wegen coronabedingt ausbleibenden Elternbeiträgen existenzbedrohend. Zwar können sich die Institutionen, soweit sie den Betrieb reduzieren oder einstellen, durch die Inanspruchnahme von Kurzarbeitsentschädigungen für ihre Angestellten, finanziell entlasten. Defizite entstehen jedoch durch die laufenden Fixkosten sowie den Betrieb von Institutionen, welche aufgrund der Situation nicht optimal ausgelastet werden können (suboptimale Grösse der Gruppen betreuter Kinder aufgrund von Kindern, welche vorübergehend zuhause betreut werden).

Zwar haben die privaten Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung - wie die anderen KMU - auf der Basis der vom Bundesrat am 25. März 2020 erlassenen «Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften» Zugang zu Krediten für die Überbrückung von coronabedingten Liquiditätsengpässen. Viele Institutionen lehnen allerdings eine Kreditaufnahme ab, weil sie auf Grund ihrer geringen Ertragskraft und fehlender finanzieller

Reserven davon ausgehen müssen, dass sie den Kredit nicht zurückzahlen können. Es besteht daher ein hohes Risiko, dass sie den Betrieb dauerhaft einstellen.

Aufgrund der hohen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde der Aufbau eines Teils dieses Betreuungsangebots vom Bund mit bedeutenden Mitteln im Rahmen eines befristeten und immer noch laufenden Impulsprogramms unterstützt. Das bestehende Betreuungsangebot ist für die Wirtschaft auch längerfristig systemrelevant und muss daher erhalten bleiben. Sobald die Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) aufgehoben werden, werden diese Betreuungskapazitäten wieder dringend 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 betreuungspflichtigen Kindern nicht möglich.

Aus diesen Gründen haben die eidgenössischen Räte in der ausserordentlichen Session im Mai 2020 den Bundesrat beauftragt, eine Verordnung zu erlassen, die es dem Bund ermöglicht, «die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung aufgrund der Ertragsausfälle infolge der Coronakrise gemeinsam mit den Kantonen und gegebenenfalls mit den Gemeinden finanziell unterstützen zu können. Mit dem Erlass der vorliegenden Verordnung setzt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments um. Bund und Kantone ersetzen die den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung infolge Coronakrise entgangenen Elternbeiträge in der Zeit vom 17. März bis 17. Juni 2020 zu 100 Prozent. An der Finanzierung der dafür anfallenden Kosten beteiligt sich der Bund mit 33 Prozent. Das Parlament hat für die Umsetzung der Verordnung 65 Millionen Franken bereitgestellt.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Artikel 1 Zweck und Verhältnis zu anderen Massnahmen**

#### **Absatz 2**

Absatz 2 verweist auf die im Verhältnis zu den anderen Staatsebenen grundsätzlich subsidiäre Kompetenz des Bundes im Bereich der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung, wie sie in Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung (SR 101) festgelegt ist.

#### **Absatz 3**

Absatz 3 regelt das Verhältnis der Massnahmen gemäss Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung zu den anderen Massnahmen des Bundes in Zusammenhang mit der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus (Covid-19). Die Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung ist subsidiär ausgestaltet.

### **Artikel 2 Begriffe**

Die Bestimmung definiert die für diese Verordnung zentralen Begriffe.

#### **Buchstabe a**

Der Geltungsbereich der Verordnung ist auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung beschränkt. Als Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung gelten Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien. Die Begriffe wurden aus dem Gesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861) übernommen. Die Aufzählung in Buchstabe a ist abschliessend.

### *Buchstabe b und c*

Die Definitionen wurden aus der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHV, SR 861.1) übernommen.

### *Buchstabe d*

Die Definition wurde ebenfalls aus der KBFHV übernommen, jedoch unter Weglassung der öffentlichen Hand, die keine Ausfallentschädigung erhalten soll (vgl. Art. 3).

## **Artikel 3           Unterstützungsmassnahmen**

### *Absatz 1*

Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen gemäss Verordnung Unterstützungsmassnahmen in Form von Ausfallentschädigungen erhalten.

### *Absatz 2*

Ein Teil der Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung wird durch die öffentliche Hand betrieben. Dies sind jene Institutionen, deren Trägerschaft beispielsweise eine Gemeinde, ein Zusammenschluss mehrerer Gemeinden oder ein Kanton ist. Die öffentliche Hand muss den ihr entstanden Schaden selber tragen. Sie kann keine Ausfallentschädigungen erhalten, da diese ebenfalls durch die öffentliche Hand (Bund und Kantone) finanziert werden (vgl. Art. 5). Institutionen, die von privaten Trägerschaften geführt werden, jedoch Subventionen der öffentlichen Hand erhalten, sind davon nicht betroffen, sie können Ausfallentschädigungen erhalten.

## **Artikel 4           Ausfallentschädigungen für Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung**

### *Absatz 1*

Ein Teil der Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung muss auf behördliche Anweisung den Betrieb trotz der Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) weiterführen, darf jedoch nur noch Kinder jener Eltern betreuen, die in systemrelevanten Berufen tätig sind. Die übrigen Institutionen müssen den Betrieb ganz einstellen. Alle Institutionen erleiden wegen der behördlichen Massnahmen massive Einnahmeausfälle, die Fixkosten bleiben jedoch weiterhin bestehen.

Viele der Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung verfügen über wenig oder gar keine finanziellen Reserven. Auch wenn sie - wie die übrigen KMU - einen Kredit zur Sicherstellung der Liquidität aufnehmen können, so werden sie nicht in der Lage sein, diesen innert nützlicher Frist zurückzubezahlen. Sie werden daher den Betrieb ohne zusätzliche Unterstützung dauerhaft einstellen müssen.

Das bestehende Betreuungsangebot ist längerfristig für die Wirtschaft von grosser Bedeutung und muss daher unbedingt erhalten bleiben. Sobald die Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) aufgehoben werden können, werden sämtliche Betreuungskapazitäten wieder dringend 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 nur teilweise möglich.

Aus diesem Grund gewähren die Kantone den Institutionen auf Gesuch hin Finanzhilfen als Ersatz für die in der Zeit vom 17. März 2020 bis 17. Juni 2020 entgangenen Betreuungsbeiträge der Eltern. Die Kantone sind verpflichtet, die Ausfallentschädigungen zu gewähren, sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Es muss ein Kausalzusammenhang zu den Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) vorliegen. Dieser muss aber nur glaubhaft gemacht und nicht bewiesen werden.

## *Absatz 2*

Als entgangene Betreuungsbeiträge können grundsätzlich nur jene Beiträge berücksichtigt werden, die die Eltern, nach Abzug der ihnen zustehenden Subventionen von Kanton und Gemeinden, den Institutionen tatsächlich schulden. Viele Institutionen erhalten die Subventionen der öffentlichen Hand direkt ausbezahlt und stellen daher den Eltern nur noch den von diesen selber zu bezahlenden Betrag in Rechnung. Es gibt jedoch einige Gemeinden, bspw. die Stadt Luzern, in denen die Subventionen in Form von Betreuungsgutscheinen direkt an die Eltern ausbezahlt werden. Die Eltern ihrerseits müssen dafür den Institutionen den vollen Tarif bezahlen. In solchen Fällen kann nur jener Beitrag, den die Eltern nach Abzug der Subventionen den Institutionen schulden (Nettobeitrag), als entgangener Betreuungsbeitrag berücksichtigt werden.

Als entgangen gelten nur jene Beiträge, die die Eltern aufgrund der vertraglichen Abmachungen den Institutionen schulden, obschon sie die entsprechende Betreuungsleistung aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) nicht in Anspruch genommen haben. Diese Nichtinanspruchnahme kann aufgrund der teilweisen oder vollständigen Schliessung der Institutionen oder aufgrund des Aufrufs der Behörden, die Kinder, wenn möglich zu Hause zu betreuen, erfolgt sein. Ein Verzicht auf die Betreuung, weil ein Familienmitglied zu einer Risikogruppe gehört, kann ebenfalls berücksichtigt werden.

Nicht anrechenbar sind Leistungen, die nicht vertraglich vereinbart sind (bspw. Zusatztage, die eventuell in Anspruch genommen worden wären o.ä.). Zusatzkosten für nicht beanspruchte materielle Leistungen wie Mahlzeiten, Windeln o.ä. können ebenfalls nicht angerechnet werden, da diese Kosten aufgrund der Nichtinanspruchnahme der Betreuung gar nicht angefallen sind.

Betreuungsverträge, die aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) zwar gekündigt wurden, deren Kündigung nach dem Ende der Massnahmen jedoch wieder rückgängig gemacht wurde, können bei der Festlegung der entgangenen Beiträge berücksichtigt werden. Dies gilt jedoch nicht für Betreuungsverträge, die dauerhaft oder aus anderen Gründen, beispielsweise wegen Wegzugs oder Austritts bei Erreichen des Kindergartenalters, gekündigt wurden.

## *Absatz 3*

Institutionen, die Ausfallentschädigungen beantragen, müssen den Eltern allfällige bereits bezahlte Beiträge für die aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) nicht beanspruchten Betreuungsleistungen zurückzahlen. Damit wird erreicht, dass Eltern für die Zeit vom 17. März 2020 bis 17. Juni 2020 nicht für Leistungen bezahlen müssen, die sie nicht beanspruchen konnten. Die Institutionen ihrerseits können die rückerstatteten Beiträge als entgangene Betreuungsbeiträge geltend machen.

## *Absatz 4*

Da das Betreuungsangebot der Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der Bewältigung der Krise im Zusammenhang mit dem Coronavirus existenziell wichtig ist, soll die Ausfallentschädigung 100 Prozent der entgangenen Betreuungsbeiträge der Eltern decken. Die Ersatzleistungen der Sozialversicherungen an die Lohnkosten und allfällige weitere Leistungen des Bundes zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) werden von der Ausfallentschädigung abgezogen. Dank diesen Finanzhilfen können die Institutionen allfällige zur Sicherstellung der Liquidität aufgenommene Kredite zurückzahlen und es können Schliessungen verhindert werden.

## **Artikel 5 Verfahren zur Ausrichtung der Ausfallentschädigungen**

Artikel 5 regelt das Verfahren zur Ausrichtung der Ausfallentschädigungen. Grundsätzlich sind die Kantone für die Abwicklung des Verfahrens verantwortlich. Dies rechtfertigt sich damit,

dass sie grundsätzlich für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständig sind, die Bewilligungen für die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung erteilen und die Aufsicht darüber ausüben. Gesuche müssen von den Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung bis spätestens am 17. Juli 2020 beim Kanton eingereicht werden. Die Kantone legen fest, wo die Gesuche einzureichen sind (Abs. 1). Sie entscheiden über die Gesuche und richten die Finanzhilfen aus (Abs. 3). Zuständig ist der Kanton am Sitz der Institution (Abs. 2).

Aufgrund der grossen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung rechtfertigt die ausserordentliche Situation, dass Bund und Kantone gemeinsam die Aufrechterhaltung der entsprechenden Infrastrukturen finanzieren. Der Bund beteiligt sich mit 33 Prozent an den Kosten (Abs. 4). Damit sich der Bund an der Finanzierung beteiligen kann, wird jedoch vorausgesetzt, dass Kantone und Gemeinden ihre Subventionen weiter ausrichten. Der Bund ersetzt keine Subventionen der Kantone und Gemeinden. Es ist Sache der Kantone, die Abgeltungen des Bundes nach Massgabe der innerkantonalen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen.

Das BSV erlässt Richtlinien über die Einzelheiten, namentlich die Gesuchs-, Berechnungs- und Zahlungsmodalitäten. Es stellt den Kantonen ein Gesuchsformular zur Verfügung, um eine einheitliche Umsetzung der Finanzhilfen sicherzustellen. Es hört dazu vorgängig die Kantone an.

#### **Artikel 6 Aufsicht und Kontrolle**

Das BSV beaufsichtigt den Vollzug der Verordnung. Die Vollzugsstellen müssen ihm und weiteren Aufsichtsbehörden des Bundes die nötigen Auskünfte erteilen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle kann die Vollzugsstellen gezielt kontrollieren. Es ist ihr zu diesem Zweck Zugang zu den Daten der Ausfallentschädigungen zu gewähren.

#### **Artikel 7 Inkrafttreten**

Die Verordnung ist auf sechs Monate befristet. Sie tritt rückwirkend per 17. März 2020 in Kraft. Damit können die Betreuungsbeiträge der Eltern, die seit diesem Datum aufgrund der staatlichen Anordnungen im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) ausbleiben, bei der Berechnung der Ausfallentschädigung berücksichtigt werden.