



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 22. April 2020
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Geschäftsnummer: 2020.GSI.707
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (CKKBV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Erlassform	2
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	3
	1. Allgemeines	3
	2. Finanzierung	3
	3. Verfahren	5
	4. Ausgabenbewilligung	6
	5. Lastenausgleich	6
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	6
6.	Finanzielle Auswirkungen	6
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	6
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7
10.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Verordnung will der Kanton sicherstellen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung sowohl während der Zeit der Coronavirus-Krise und vor allem auch darüber hinaus sichergestellt wird. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Krise sollen einerseits damit abgedeckt werden, dass die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion für eine begrenzte Zeit die nach Abzug des Betreuungsgutscheins oder der Subvention gemäss Gebührensystem verbleibenden Betreuungskosten für jene Kinder übernimmt, die von den Eltern aufgrund der Coronavirus-Krise von der Betreuung abgemeldet wurden. Andererseits bezahlt die GSI einen Beitrag an nicht gedeckte Kosten für Plätze, die nicht mehr bereitgestellt wurden (wegen Krankheit der Betreuungspersonen, Kurzarbeit etc...).

2. Ausgangslage

Der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt während der Bewältigung der COVID-19-Pandemie eine ausserordentliche Rolle zu: Der Bundesrat hat in der Covid-Verordnung 2 die Kantone verpflichtet, für die notwendigen Betreuungsangebote für Kinder, die nicht privat betreut werden können, zu sorgen. Gleichzeitig hat der Bundesrat angeordnet, dass Kindertagesstätten nur geschlossen werden dürfen, wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen.¹

Gestützt auf diese Anordnung haben das Amt für Integration und Soziales und das Kantonale Jugendamt die Eltern in einem Schreiben gebeten, die Kinder wenn möglich privat zu betreuen. Ist dies nicht möglich, sei die Betreuung in der Kita oder Tagesfamilie zu wählen. Gleichzeitig wurden die Eltern gebeten, die Rechnungen weiterhin zu bezahlen, auch wenn sie ihr Kind privat betreuen könnten. Die Finanzierung werde durch den Kanton aktuell geprüft; zudem werde es allenfalls eine schweizweite Regelung geben.

An der Medienkonferenz vom 3. April 2020 hat der Bundesrat informiert, dass die Situation beobachtet werde und dass die Kinderbetreuungsangebote primär Aufgabe von Kantonen und Gemeinden seien. Gemäss Medienberichten setzt sich die Wirtschaft- und Bildungskommission des Nationalrats aktuell stark für eine Mitfinanzierung durch den Bund ein. Bei der vorliegenden Verordnung wird einer möglichen Regelung durch den Bund Rechnung getragen, in dem die Beteiligung des Kantons subsidiär zu einer allfälligen Bundesbeteiligung zum Tragen kommt.

3. Erlassform

Gemäss Artikel 91 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlagen Massnahmen durch Beschluss oder durch Verordnung ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Coronavirus-Krise und den in diesem Zusammenhang durch den Bund ergriffenen, einschneidenden Massnahmen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung sowie das Epidemiegesetz (COVID-19-Verordnung 2 sowie mehrere weitere Verordnungen) sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung gestützt auf Artikel 91 KV gegeben.

Die Notverordnung bedarf nach ihrem Erlass einer sofortigen Genehmigung durch den Grossen Rat. Zudem ist sie zeitlich zu befristen und fällt maximal ein Jahr nach Inkrafttreten dahin (Art. 91 Abs. 1 KV). Der Grosse Rat überprüft damit umgehend die Rechtmässigkeit des durch die Exekutive verabschiedeten Notrechts. Der Grosse Rat genehmigt Notverordnungen grundsätzlich integral, d.h. als Ganzes. Er kann seine Ablehnung oder Zustimmung auf thematisch zusammengehörige Bestimmungen (bzw. Regelungsbereiche) beschränken, sofern diese Gesetzesrang haben. Eine darüber hinausgehende Änderung, insbesondere ein direkter Eingriff in einzelne Verordnungsbestimmungen, ist ausgeschlossen. Die Genehmigung kann nicht verweigert werden, soweit es sich bei den legiferten Massnahmen um eigentliches Verordnungsrecht handelt. Allfällige Nichtgenehmigungsbeschlüsse haben hier bloss den Charakter einer Richtlinie (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 KV). In welcher Form und wann der Grosse Rat die Verordnung genehmigen wird, ist noch offen.

Das Grossratspräsidium wurde vor der Befassung des Regierungsrats mit dem vorliegenden Geschäft informiert. In welcher Form und wann eine Genehmigung des Grossen Rates stattfinden wird, ist noch offen.

¹ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24)

4. Erläuterungen zu den Artikeln

1. Allgemeines

Artikel 1

Die vorliegende Verordnung soll die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung abfedern und deren Fortbestand sichern.

Artikel 2 *Geltungsbereich*

Von der vorliegenden Verordnung sind nur Betreuungsplätze bei Kitas und Betreuungsstunden von Tagesfamilienorganisationen erfasst, bei denen die Eltern aufgrund der Kommunikation des Kantons während der Coronavirus-Krise (vgl. Schreiben vom 19. März²) ihre Kinder abgemeldet haben und die entsprechend nicht mehr genutzt werden. Die Betreuungsverhältnisse, welche aufgrund der Coronavirus-Krise nicht angepasst wurden bzw. werden, sind nicht tangiert (d.h., die Eltern bezahlen bzw. bezahlen nach den geltenden vertraglichen Regeln [inkl. Ferien- und Krankheitsabwesenheiten]).

In Absatz 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass damit Plätze von Kitas und Betreuungsstunden von Tagesfamilienorganisationen im Kanton Bern gemeint sind, unabhängig davon, ob sie subventionierte Plätze und / oder private Plätze anbieten oder bereits am Gutscheinsystem teilnehmen und auch unabhängig davon, ob sie durch den Kanton (Kant. Jugendamt) oder durch die Gemeinde beaufsichtigt werden. Nicht damit gemeint sind die Betreuungsplätze oder Betreuungsstunden weiterer Akteure im familienergänzenden Kinderbetreuungsbereich wie freischaffende Tagesfamilien und Nannies, die nicht dazu verpflichtet wurden, ihr Angebot weiter aufrecht zu halten.

Aktuell betreuen viele Eltern aufgrund des Appells von Bund und Kantonen die Kinder selber. Für die Betreuung bezahlen sie aber trotzdem, da die Kitas und Tagesfamilienorganisationen die Betreuung weiter zur Verfügung stellen müssen und die Kinder bei Bedarf auch jederzeit wieder betreuen müssen. Allerdings stösst dies je länger je mehr auf Unverständnis und die Situation kann vor allem bei Familien, die selber von Lohneinbussen betroffen sind (weil sie ihr Arbeitspensum reduzieren um zu den Kindern zu schauen, wegen Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit etc.), zu einer sehr hohen finanziellen Belastung führen. Vor dieser Ausgangslage ist zu befürchten, dass viele Eltern ihren Leistungsbezug bestreiten werden und die Leistungserbringer in eine finanzielle Schieflage kommen und/oder mit Rechtsstreitigkeiten konfrontiert werden. Weder das Eine noch das Andere ist im Interesse unserer Gesellschaft und Wirtschaft.

2. Finanzierung

Artikel 3 *Kostenbeteiligung der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion*

Die Beteiligung an den Kosten erfolgt für die Zeitdauer vom 17. März 2020 bis am 16. Mai 2020. Sollte bereits vor Ablauf dieser Frist wieder eine umfassendere Betreuung der Kinder in den Kitas und Tagesfamilien möglich sein, würden die entsprechenden Betreuungsverhältnisse nicht mehr von der vorliegenden Verordnung umfasst, wenn die Eltern die Kinder wieder betreuen lassen. Falls auch nach dem 16. Mai 2020 noch gilt, dass die Kinder wenn möglich privat betreut werden sollen, wird die GSI dem Regierungsrat einen Antrag auf Änderung der Verordnung stellen, damit die Finanzierung verlängert werden kann. (Abs. 1).

Für den definierten Zeitraum erheben die Leistungserbringer bei den Eltern, welche die Kinder aufgrund der Coronavirus-Krise und der gestützt darauf getroffenen Massnahmen des Bundes und der Kommunikation des Kantons abgemeldet haben, keine Gebühren für die Betreuung. Die Rückerstattung von bereits erhobenen Betreuungsgebühren wird in Artikel 7 geregelt. Diese Vorgabe gilt nicht für Verhältnisse, die von der Verordnung nicht erfasst werden (bspw. Ferienabwesenheiten; Gebühren, wenn das Kind weiterhin betreut ist und auch Gebühren von Eltern, die ihr Kind ohne Abmeldung nicht mehr in die Be-

² https://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/soa/Coronavirus.assetref/dam/documents/GEF/soa/de/Familie/KITA_FEB/2020-03-19-gsi-de-elternbrief-kita.pdf

betreuung gebracht haben). Nicht vom Kanton übernommen werden die Kosten für die Verpflegung, sofern solche bei Nichtbeanspruchung der Betreuung überhaupt noch geschuldet sein sollten. (Abs. 2).

Der Antrag für die Kostenübernahme bei der GSI erfolgt durch die Leistungserbringer. Diese müssen entsprechend belegen können, dass die Eltern die Kriterien gemäss Absatz 2 erfüllen (Verzicht auf Betreuung aufgrund der Coronavirus-Krise). (Abs. 3).

Artikel 4 *Übernommene Kosten von tatsächlich zur Verfügung stehenden Betreuungsplätzen und -stunden*

Für jene Betreuungsplätze und -stunden, die zwar von den Eltern nicht genutzt wurden, aber die tatsächlich zur Verfügung standen oder stehen, übernimmt die GSI die Elternbeiträge. (Abs. 1)

Das Gutscheinsystem und das Gebührensystem laufen auf den Plätzen, analog zu einem Krankheitsfall des betreuten Kindes, weiter. Das heisst, der Leistungserbringer muss bei der Antragsstellung ausweisen, wie hoch die Gebühren für die Betreuung (ohne Verpflegung) waren sowie die Höhe eines allfälligen Betreuungsgutscheins oder die Subvention, falls das Kind auf einem subventionierten Platz gemäss des Gebührensystems betreut wird. Der Restbetrag wird aufgrund der vorliegenden Notverordnung übernommen.

Artikel 5 *Übernommene Kosten für nicht tatsächlich zur Verfügung stehende Betreuungsplätze und -stunden*

Zum Teil werden aufgrund der Coronavirus-Krise zahlreiche Betreuungsplätze oder -stunden nicht mehr tatsächlich angeboten, Gründe können sein:

- Für Betreuungspersonen, welche krank sind oder zur Risikogruppe gehören, finden sich keine Stellvertretungen;
- Betriebe haben ganz oder teilweise geschlossen und / oder Kurzarbeit angemeldet;
- Zum Teil haben Betriebe (allenfalls auch auf Vorgabe der Gemeinden) die Kommunikation im Vergleich zum Schreiben des Kantons vom 19. März z.Hd. der Eltern verschärft: Zum Teil wurde beispielsweise von reiner Notbetreuung gesprochen und / oder das Betreuungsangebot wurde auf gewisse Berufsgruppen eingeschränkt.

Die aus diesen Gründen nicht besetzten Plätze, gelten als nicht tatsächlich angeboten und der Kanton finanziert die Gebühren für die Betreuung nicht.

Gewisse Kosten fallen aber trotzdem an, unabhängig davon, ob die Plätze überhaupt tatsächlich zur Verfügung stehen oder nicht. Um diese allgemeinen Betriebskosten (ohne Löhne) zu decken, werden nicht mehr tatsächlich zur Verfügung stehende Kindertagesstättenplätze pro Tag mit CHF 25.- abgegolten und nicht mehr tatsächlich zur Verfügung stehende Betreuungsstunden bei Tagesfamilienorganisationen mit CHF 1.-. (Abs. 1)

Nicht mehr tatsächlich zur Verfügung stehende Plätze können den Eltern nicht mehr in Rechnung gestellt werden, entsprechend entfällt auch eine allfällige Subventionierung via Gebühren- oder Gutscheinsystem. (Abs. 2)

Artikel 6 *Umfang der Übernahme der Kosten*

Die Anzahl Betreuungsplätze bzw. Betreuungsstunden, für die der Leistungserbringer eine Kostenübernahme gemäss Artikel 4 oder 5 beantragen kann, ist auf die Anzahl begrenzt, für die am 16. März 2020 Verträge mit Eltern bestanden. Es ist somit nicht möglich, dass Leistungserbringer neu ein Angebot bereitstellen, welches aktuell gar nicht nachgefragt wird und sie dafür eine Kostenbeteiligung nach der vorliegenden Verordnung beantragen können.

Artikel 7 *Rückerstattung von bereits entrichteten Gebühren*

Es ist davon auszugehen, dass in zahlreichen Fällen die Eltern die Rechnungen betreffend die Betreuung zumindest für den März, aber wohl auch für den April 2020 bereits bezahlt haben, da sie einerseits der Bitte des Kantons sowie auch der in den Medien mehrfach skizzierten vertraglichen Zahlungspflicht

nachgekommen sind. Damit die Leistungserbringer nicht doppelt entschädigt werden, müssen diese deshalb diese Betreuungsgebühren den Eltern zurückerstatten. (Abs. 1). Die Kosten für Mahlzeiten sind durch diese Regelung nicht tangiert.

Um den Aufwand für die Leistungserbringer möglichst gering zu halten, soll diese Rückerstattung in der Regel nicht mittels Überweisung an die Eltern erfolgen, sondern mittels einer Gutschrift für die künftige Betreuung. Ist dies nicht möglich, beispielsweise, weil keine weitere Betreuung mehr erfolgen wird, ist der entrichtete Betrag ohne Zinsen zurückzuerstatten. (Abs. 2)

Artikel 8 *Schadenminderungspflicht*

Im Sinne einer Mitwirkungspflicht sind die Leistungserbringer verpflichtet, alles zu tun, um die Kosten zu senken. So müssen sie beispielsweise Kurzarbeit anmelden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind oder aktuell nicht genutzte Plätze möglichst vorübergehend wieder besetzen und Personal anderweitig einsetzen. Für die Vermittlung von Personal und Plätzen bietet der Kanton via www.coronavirus-bern.ch Unterstützung. (Abs. 1)

Artikel 9 *Subsidiarität*

Die Übernahme der Kosten für die Betreuung durch den Kanton erfolgt subsidiär. Bei der Abrechnung werden deshalb weitere Soforthilfen und Entschädigungen durch den Kanton oder den Bund und Dritten (beispielsweise Gemeinden, Hilfswerke oder andere Private) einbezogen werden. So wird eine Doppelfinanzierung verhindert.

3. Verfahren

Artikel 10 *Antrag auf Übernahme der Kosten*

Die Abwicklung der Anträge soll sowohl für die Leistungserbringer als auch für die kantonalen Behörden in einem möglichst einfachen und raschen Verfahren erfolgen. Entsprechend soll den Leistungserbringern ein elektronisches Verfahren zur Verfügung gestellt werden, mit welchem sie den Antrag auf Übernahme der Kosten zu stellen haben werden. Die weiteren für den Vollzug erforderlichen Schritte und allenfalls auch physisch einzureichenden Unterlagen wird die GSI im Rahmen des Vollzugs kommunizieren. Die Frist zur Einreichung der Anträge wird auf Ende Juli 2020 gelegt, damit die Leistungserbringer ihren Antrag zu jenem Zeitpunkt einreichen können, in welchem sie die gesamte abzurechnende Periode überblicken. Dabei handelt es sich um eine Verwirkungsfrist; später eintreffende Anträge werden nicht bearbeitet. (Abs. 1)

Nach Eingang des Antrags beim AIS prüft dieses die Angaben und entscheidet provisorisch über den Antrag, indem es dem Leistungserbringer die Gebühren direkt überweist. Erst im Rahmen einer Schlussabrechnung – voraussichtlich Ende 2020 – wird nach ordentlichem Verfahren definitiv entschieden (mit Rechtsmittelmöglichkeit für die Leistungsempfänger). Nur ein solches Verfahren ermöglicht es, möglichst rasch die erforderliche finanzielle Unterstützung ausrichten zu können. (Abs. 2)

Artikel 11 *Datenbearbeitung*

Das AIS muss für den Vollzug die erforderlichen Personendaten, auch besonders schützenswerte, bearbeiten.

Artikel 12 *Vollzug*

Die GSI ist zuständig für den Vollzug der vorliegenden Verordnung. Entsprechend wird sie über die für den Vollzug erforderlichen Abläufe informieren. Dabei geht es insbesondere um die einzureichenden Belege und Unterlagen einerseits im Zeitpunkt der Antragsstellung, andererseits im Rahmen der Schlussabrechnung. Dabei werden vor allem auch jene Unterlagen zu definieren sein, die für die Prüfung der Subsidiarität nach Artikel 9 erforderlich sind. Zudem werden die Modalitäten betreffend Berücksichtigung der Subsidiarität festzulegen sein.

4. Ausgabenbewilligung

Artikel 13

Der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor ist zuständig für die Ausgabenbewilligung. Für den Vollzug der Verordnung ist im Übrigen wie bereits erwähnt das Amt für Integration und Soziales zuständig, damit die Beschwerdemöglichkeit an den Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor besteht.

5. Lastenausgleich

Artikel 14

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist eine Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton. Entsprechend soll der Kanton seine im Zusammenhang mit der vorliegenden Verordnung erfolgenden Ausgaben in den Lastenausgleich geben können.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Coronavirus-Krise traf die Schweiz und den Kanton Bern nach Verabschiedung der aktuellen Richtlinien zur Regierungspolitik. Sie ist daher in der Regierungspolitik nicht erwähnt.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten der Massnahme können wie folgt geschätzt werden. Im Kanton Bern gibt es rund 8500 Kita-plätze und im Jahr werden zirka 1.7 Mio. Tagesfamilienstunden angeboten. Das heisst pro Monat werden Kinder während rund 140'000 Stunden bei Tagesfamilien und während 170'000 Betreuungstagen (20 Betreuungstage pro Platz im Monat) in Kitas betreut.

Die finanziellen Auswirkungen werden gestützt auf die folgenden Annahmen getroffen:

- 40% der Betreuungstage und Stunden sind normal besetzt und werden von der Verordnung nicht erfasst.
- Von den nicht mehr genutzten 60% der Betreuungsangebote stehen zwei Drittel tatsächlich zur Verfügung.
- Bei den bereitgestellten Plätzen sind zwei Drittel der anfallenden Betreuungskosten nicht via Gebührensystem oder Gutscheinsystem finanziert.
- Ein Betreuungstag kostet in einer Kita rund 120 Franken und eine Betreuungsstunde bei einer TFO 10 Franken (Babytarife liegen oft darüber, Tarife für ältere Kinder darunter).

Unter Berücksichtigung der obenstehenden Annahme ist mit monatlichen Kosten für die Massnahme von rund 6.7 Mio. Franken zu rechnen, bzw. mit rund 13.4 Mio. Franken für zwei Monate.

Der Lastenausgleich wird zu 50% durch den Kanton und zu 50% von der Gesamtheit der Gemeinden finanziert.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es ist geplant, die Administration mit den vorhandenen Personalressourcen umzusetzen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesamtheit der Gemeinden ist via Finanzierung des Lastenausgleichs tangiert.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen dieser Verordnung auf die Volkswirtschaft lassen sich nicht abschätzen. Es ist anzunehmen, dass ohne die Unterstützung durch den Kanton viele Betriebe relativ rasch in eine grosse finanzielle Notlage geraten würden, da die Eltern, welche die Kinder aufgrund der Weisungen des Bundesrats und des Kantons selber betreuen kaum verstehen, weshalb sie die Leistung noch finanzieren sollen. Die Massnahme dient entsprechend der Sicherstellung des Kinderbetreuungsangebots, welches auch nach der Corona-Krise noch dringend benötigt wird, u.a. zur weiteren Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit.

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion dem Regierungsrat, die vorliegende Verordnung zu beschliessen.

Bern, 21. April 2020

Der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektor:

sig. Schnegg