KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 21. April 2020

Nr. 2020/599

Verordnung zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) bei Kindertagesstätten

---

1. Erwägungen

1.1 Ausgangslage

Um das Tempo der Ausbreitung von COVID-19 zu verlangsamen, mussten Kindertagesstätten ihren ordentlichen Betrieb einstellen. Erlaubt ist seit dem 17. März 2020 bis zum 27. April 2020 ein Notangebot, welches sich vor allem durch kleinere Gruppengrössen auszeichnet. 62 von 67 Kindertagesstätten betreiben ein solches Angebot und decken damit vor allem auch die Nachfrage von Eltern aus systemrelevanten Berufen ab. Das aktuelle Platzangebot wird bei Weitem nicht ausgeschöpft. Von den rund 400 verfügbaren Plätzen werden im Schnitt etwa 250 Plätze genutzt.

Die Erfahrungen der Kindertagesstätten zeigen, dass das aktuelle Angebot und die schwache Auslastung zu Defiziten führen. Auch in anderen Kantonen zeigt sich dieses Bild. Unabhängig davon, ob der Betrieb eingeschränkt wurde oder nicht; viele Eltern verzichten freiwillig auf eine Betreuung ihrer Kinder in einer Tagesstätte, um das Ansteckungsrisiko möglichst klein zu halten. Die erhobenen Finanzahlen aus den Betrieben mit Notangebot lassen darauf schliessen, dass derzeit bei einer einzeln geführten Gruppe für 5 Kinder pro Monat ein durchschnittliches Defizit von rund 8'500 Franken entsteht.

1.2 Zuständigkeit für familien- und schulergänzende Angebote

Gemäss § 107 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) fördern die Einwohnergemeinden familien- und schulergänzende Angebote. Sie haben damit die gesetzliche Kompetenz, den Betrieb von Kindertagesstätten zu unterstützen. Sie sind aber nicht gezwungen, dies zu tun. Während einer Pandemie zeigen sich nun die Schwächen dieses Systems. Viele Kindertagesstätten geraten unmittelbar in finanzielle Bedrängnis, wenn die Einnahmen aus Elternbeiträgen wegbleiben und keine Pflicht besteht, den Betrieb von Kindertagesstätten im Sinne eines Grundangebotes über die öffentliche Hand zu gewährleisten. Zwar investieren heute schon einige Gemeinden in familien- und schulergänzende Angebote; nach wie vor erhalten jedoch einige Kindertagesstätten und Horte keine Subventionen und müssen von den Eltern einen Vollkostentarif verlangen. Gerade diese Anbieter sind auf eine gute Auslastung angewiesen.

Der Regierungsrat konnte in den vergangenen Tagen feststellen, dass viele Gemeinden bereit sind, ihre Subventionen für Kindertagesstätten weiterhin auszurichten. Insbesondere dort, wo direkte Beiträge (Objektfinanzierungen) geleistet oder Aufwendungen (z.B. Mietzinse) erlassen werden, zeigt sich eine bessere Situation. Mehr Schwierigkeiten bestehen, wo Subjektfinanzierungen ausgerichtet werden. Werden diese von den Eltern nicht mehr abgeholt, so kommen sie auch nicht mehr bei den Kindertagesstätten an. Deshalb wurde den betroffenen Gemeinden vonseiten des Departementes des Innern bereits aufgezeigt, welche Möglichkeiten bestehen, für eine befristete Dauer auf eine Objektfinanzierung umzustellen und dafür zu sorgen, dass die eingestellten Mittel ihrem eigentlichen Zweck in vollem Umfang zugeführt werden. Die nötigen

Arbeiten dazu sind in den Gemeinden allerdings erst angelaufen; ebenso bestehen vereinzelt Vorbehalte gegen dieses Vorgehen. Am grössten sind die Probleme bei Kindertagesstätten, die von keinen Subventionen profitieren können. Sie dürften innert weniger Wochen unmittelbar in ihrer Existenz bedroht sein. Es ist zu hoffen, dass die Gemeinden im Einzugsgebiet solcher Institutionen bald einmal Bereitschaft zeigen, ebenfalls Mittel für den Strukturerhalt einzusetzen. Zusammengefasst zeigt sich, dass die Gemeinden noch etwas Zeit benötigen, um die entsprechenden Schritte zu tun.

1.3 Gewähren einer ausserordentlichen Überbrückungshilfe

Der Regierungsrat hat im Sinne einer Soforthilfe bereits den Bettagsfranken 2020 sowie Mittel aus zugeflossenen Erbschaften zur Überbrückung an Kindertagesstätten mit Notangebot zur Verfügung gestellt. Für die Verteilung der Mittel im Umfang von 500'000 Franken wurde vom Departement des Innern ein Modell entwickelt, dem auch der VSEG zugestimmt hat. Die Auszahlungen erfolgen seit dem 16. April 2020.

Nachdem der Bundesrat am 16. April 2020 die ersten Lockerungen des Lockdowns bekannt gegeben hat, gelten für Kindertagesstätten ab dem 27. April 2020 keine Einschränkungen bei der Belegung mehr. Sie sind jedoch dazu verpflichtet, die nötigen Hygienemassnahmen zum Schutze der Kinder, Angestellten und Eltern einzuhalten. Damit bestehen zwar mehr Freiheiten, auf die Nachfrage von Eltern einzugehen. Es ist aber davon auszugehen, dass die finanzielle Situation der Kindertagesstätten weiter angespannt sein wird. Da die Volksschulen erst am 11. Mai 2020 aufgehen, werden viele Eltern mit kleinen und schuldpflichtigen Kindern deren Betreuung in den nächsten Wochen noch mehrheitlich selbst übernehmen. Damit besteht die Gefahr, dass die bestehenden, für Familien und Wirtschaft gleichermassen wichtigen Strukturen, verloren gehen. Dem will der Regierungsrat entgegenhalten, bis die Gemeinden mit eigenen Massnahmen nachgezogen haben.

Er hat sich deshalb dazu entschieden, per Notverordnung eine subsidiäre Überbrückungshilfe einzurichten, welche die entstandenen Defizite aus dem Notangebot vom 17. März 2020 bis 27. April 2020 ergänzend zur erwähnten Soforthilfe mildern soll. Es werden gestützt auf diesen Entscheid, den Trägerschaften von Kindertagesstätten, die ein Gesuch stellen und gewisse Voraussetzungen erfüllen, nach dem gleichen Modell wie bei der Soforthilfe eine Pauschale pro geführter Gruppe an einem Betriebsstandort ausgerichtet. Die gewährten Mittel sind allerdings insoweit rückerstattungspflichtig, wie sich beim Jahresabschluss 2020 zeigt, dass die Defizite nicht ganz oder nur teilweise haben ausgeglichen werden können. Damit trifft die begünstigten Trägerschaften die Pflicht, alle zumutbaren Massnahmen zur Linderung der Defizite zu ergreifen.

1.4 Längerfristige Unterstützung wird nötig sein

Wie bereits ausgeführt, werden Kindertagesstätten trotz mehr Freiheiten bei der Belegung einige Zeit benötigen, bis sie wieder beim herkömmlichen Bestand angekommen sind. Es wird dauern, bis Eltern wieder Vertrauen gefasst haben; ebenso können einige Berufsgruppen erst schrittweise wieder an ihren Arbeitsplatz zurückkehren. Diese Effekte lassen sich schon heute in Kantonen erkennen, die kein Notangebot definiert haben. Damit wird es trotz Sofort- und Überbrückungshilfe vonseiten Kanton weitere finanzielle Unterstützung brauchen, wenn kein Strukturabbau erfolgen soll. Hier stehen die Gemeinden in der Verantwortung. Entsprechend fordert der Regierungsrat alle auf, ihre gesetzlich zugewiesene Zuständigkeit wahrzunehmen und die durch die finanzielle Hilfe vonseiten Kanton gewonnene Zeit zu nutzen, um auf die Trägerschaften der familien- und schulergänzenden Angebote in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet zuzugehen und mit diesen Lösungen zu finden. Dieser Schritt erscheint auch im Hinblick auf eine allfällig zweite Welle der Corona-Pandemie angezeigt.

1.5 Kompetenz zum Erlass von Notverordnungen

Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Notverordnungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen rasch und in zweckmässiger Weise zu begegnen. Notverordnungen sind sofort durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen. Sie fallen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dahin (Art. 79 Abs. 4 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Notverordnungen bezwecken zum einen den Schutz der klassischen Polizeigüter (z.B. Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Schutz der öffentlichen Gesundheit). Zum anderen dienen sie der Vermeidung bzw. Abfederung von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit weitreichenden, möglicherweise zur Gefährdung von Polizeigütern führenden Auswirkungen.

Die letzten Wochen haben verdeutlicht, dass die familien- und schulergänzenden Angebote eine unverzichtbare Struktur darstellen. Sie erleichtern Familien das berufliche Fortkommen und stärken damit deren finanzielle Unabhängigkeit nachhaltig. Der Wirtschaft ermöglichen sie den Zugang zu Arbeitskräften, die dank bestehender Vereinbarkeit von Beruf und Familie flexibel und einsatzbereit sind. Während einer Pandemie stellen sie sicher, dass Eltern in systemrelevanten Berufen weiterhin tätig sein können. Die Erfahrung zeigt zudem, dass Kindertagesstätten im Kanton Solothurn generell gut ausgelastet sind und noch Entwicklungspotenzial haben. Würde nun ein Teil dieser Strukturen wegbrechen, wäre der ohnehin schon anspruchsvolle Weg aus dem Lockdown noch schwieriger. Es wird für Familien und Wirtschaft wichtig sein, möglichst rasch wieder produktiv werden zu können. Sollte es zudem eine zweite oder dritte Pandemie-Welle geben, müssen diese Strukturen verfügbar sein, einschliesslich Fachpersonal. Ohne rasche Reaktion ist also ist zu befürchten, dass die wirtschaftlichen Folgen noch drastischer sein werden und soziale Notstände entstehen könnten. Zudem entstünde ein grosser finanzieller Schaden, wenn die in den vergangenen Jahren mit Subventionen der öffentlichen Hand getätigten Investitionen in Kindertagesstätten verlustig gehen.

1.6 Bestimmungen der Verordnung

In § 1 wird der Zweck dahingehend ausgewiesen, dass die wirtschaftlichen Folgen für familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote abgefedert werden sollen. Dabei werden die Mittel nur für Angebote vorgesehen, die ein konformes Notangebot während der Corona-Pandemie betreiben.

In § 2 wird dargelegt, dass die Mittel an die Trägerschaften nur vorschussweise gewährt werden. Sie können aber gleichzeitig zu Subventionen der Gemeinden oder des Bundes bezogen werden. Dies soll die Flexibilität erleichtern; zumal eine ordentliche Abrechnung ohnehin erst nach dem Jahresabschluss 2020 möglich ist. Sollte der Bund noch Mittel zur Überbrückung der Folgen von Corona für Kindertagesstätten sprechen und dabei voraussetzen, dass Kanton und/oder Gemeinden ebenfalls Leistungen erbringen, so ist unter Absatz 2 geregelt, dass diese Mittel als solche Leistungen gelten.

Der Regierungsrat hat bereits einen Überbrückungsfonds mit 10 Millionen Franken gebildet und aus diesem Mittel für die Unterstützung von wirtschaftlich schwächer aufgestellten Selbstständigen zur Verfügung gestellt. Von diesen Mitteln ist erst rund eine Million verbraucht worden. Es rechtfertigt sich deshalb, aus diesem Fonds Mittel für Überbrückungshilfen an Kindertagesstätten zu verwenden. Unter § 3 Absatz 1 findet sich die Regelung dazu.

§ 3 Absatz 2 legt dar, dass Kindertagesstätten mit einer Pauschale unterstützt werden. Diese beruht auf einer Normkostenrechnung, wobei die Pauschalen abgestuft nach Anzahl geführter Gruppen sind und danach, ob bereits vor der Corona-Pandemie von Subventionen der Gemeinden profitiert werden konnte. Damit erhalten Kindertagesstätten ohne Subventionen höhere

Pauschalen als solche, die Objekt- und/oder Subjektfinanzierungen erhalten. Das Modell wurde bereits zur Verteilung der Mittel der Soforthilfe entwickelt.

Der Vollzug wird gemäss § 4 durch das Departement des Innern geleistet. Es wickelt die Gesuche ab und wird im Nachgang auch die Rückerstattung bewirtschaften. § 4 Absatz 2 regelt die Kompetenzen hinsichtlich Datenschutz.

Das Einreichen von Gesuchen wird gemäss § 5 an diverse Voraussetzungen gebunden. Werden diese nicht erfüllt, wird auf ein solches nicht eingetreten. Gesuche können nur Trägerschaften stellen, die eine ordentlich bewilligte Kindertagesstätte im Kanton Solothurn betreiben und bereit waren bzw. sind, während der Pandemie ein Notangebot aufrecht zu erhalten, welches den Vorgaben des kantonsärztlichen Dienstes und des Amtes für soziale Sicherheit (Aufsichtsbehörde) entspricht. Verlangt werden zudem diverse Unterlagen, die namentlich die wirtschaftliche Lage, Angebot und Nutzung zeigen und ausweisen, inwieweit sich die Trägerschaften angemessen darum bemühen, die Instrumente der Sozialversicherung (Kurzarbeit, Erwerbsersatz) und des Bundesrates (Covid-19-Kredite) zu nutzen.

Wer ein vollständiges Gesuch einreicht, kann gemäss den Vorgaben in § 6 Beiträge erhalten. Diese sind möglich, wenn ein Notangebot betrieben und auch tatsächlich Kinder betreut worden sind; zudem dürfen keine Beanstandungen hinsichtlich Hygiene oder Gruppengrösse vorliegen. Ausgeschlossen sind Beiträge gegenüber Trägerschaften, deren Betrieb eine Überschuldung aufweist. Diese liegt nur dann vor, wenn der Betrieb bereits vor der Corona-Pandemie während einer längeren Zeit nicht wirtschaftlich hat geführt werden können; das Angebot also unabhängig von der aktuellen Entwicklung infrage gestellt war. Die Beiträge sind zwingend an die Auflage zur Rückerstattung geknüpft.

In § 7 und § 8 wird geregelt, welche Pauschale abgestuft nach Anzahl Gruppen pro Betriebsstandort für familien- sowie schulergänzende Angebote (Hort) ausgerichtet wird. Die Pauschalen beruhen auf einer Normkostenrechnung, welche gestützt auf die in den letzten Wochen erhobenen Betriebs- und Finanzdaten von Kindertagesstätten mit Notangebot erstellt wurde. Darin eingeschlossen sind Kosten für ausreichendes und qualifiziertes Personal, für die Leitung und die Administration, für die Infrastruktur, die Verpflegung, die Animation und für diverse Nebenkosten. Ebenso sind Einnahmen aus effektiven Elternbeiträgen berücksichtigt. Die Kosten umfassen bewusst nur die unverzichtbaren Ausgaben eines Basisbetriebes, wobei weiter berücksichtigt wird, dass beim Betrieb mehrerer Gruppen pro Standort Skaleneffekte entstehen. In die Normkosten nicht eingeschlossen sind Positionen wie bspw. Abschreibungen oder Amortisationen. Diese sind für den Betrieb eines Notangebots über rund sechs Wochen nicht relevant. Der vorgesehene Betrag pro Gruppe soll das errechnete Normdefizit nicht vollumfänglich ausgleichen. Maximal ausgeglichen werden 90% des Defizits. Dies erfolgt bei der ersten Kindergruppe gegenüber Kindertagesstätten, die grundsätzlich nicht von Subventionen profitieren. Bei jeder weiteren Gruppe und bei Betrieben, die Subventionen erhalten, liegt der Ausfinanzierungsrad tiefer.

§ 9 regelt die Pflichten, die eine Trägerschaft erfüllen muss, wenn sie Überbrückungshilfe erhalten hat. Namentlich geht es darum, verschiedene Massnahmen zu ergreifen, damit das Betriebsdefizit aus dem Notangebot, aber auch dasjenige im Nachgang zu diesem, aus eigener Kraft möglichst klein gehalten wird. Es darf nicht sein, dass eine staatliche Defizitdeckung dazu verleitet, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht nötigen Schritte nicht zu tun. Dazu gehört, die Instrumente der Sozialversicherungen (z.B. Kurzarbeit) und die vom Bund neu lancierten Instrumente (bspw. COVID-Kredite) angemessen zu nutzen, selbst alle Massnahmen zur Kostenreduktion zu ergreifen und mit den Gemeinden im jeweiligen Einzugsgebiet das Gespräch über das Ausrichten von Subventionen zu suchen. In Absatz 2 findet sich die Pflicht, dass Trägerschaften, welche Überbrückungshilfe erhalten haben, bis zum 30. Juni 2021 eine detaillierte Jahresrechnung über das Jahr 2020 beim Departement des Innern einzureichen haben. In dieser haben sie auszuweisen, welche Mittel und Hilfen ihr zur Krisenbewältigung zugflossen sind.

§ 10 regelt die Rückerstattungspflicht. Was von der Finanzhilfe zurückerstattet werden muss, wird anhand der eingereichten Jahresrechnung beurteilt. Nur was von der Überbrückungshilfe wegen Zufluss anderer Mittel letztlich nicht benötigt wurde, muss auch zurückbezahlt werden. Das Departement des Innern entscheidet gestützt auf die Angaben der gemäss § 9 eingereichten Jahresrechnung, wie hoch dieser Betrag ist bzw. ob allenfalls gar nichts zurückgegeben werden muss. Dieser Schritt ist allerdings nur möglich, wenn nachgewiesen ist, dass die Trägerschaft alle zumutbaren Massnahmen gemäss § 9 unternommen hat, um ein Betriebsdefizit im Jahr 2020 zu vermeiden. Nicht angerechnet bei der Rückzahlung werden aufgenommene COVID-Kredite, da diese selbst zurückzuzahlen sind. Sollten Trägerschaften es versäumen, die Jahresrechnung rechtzeitig einzureichen oder tut sie dies nicht im nötigen Detailierungsgrad, wird automatisch der ganze erhaltene Überbrückungsbeitrag rückerstattungspflichtig. Dasselbe gilt, sollte sich herausstellen, dass die Hilfe durch falsche Angaben erschlichen worden ist.

Die Verordnung tritt, unter Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung durch den Kantonsrat, sofort in Kraft. Sie soll so lange in Kraft bleiben, wie sich dies im Rahmen der COVID-19-Pandemie als erforderlich erweist. Die Verordnung fällt gemäss Art. 79 Abs. 4 Satz 3 KV spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin (§ 11).

1.7 Kostenfolgen für den Kanton

Da dasselbe Modell zur Anwendung kommt wie bereits bei der Soforthilfe, belaufen sich die Kosten der einmaligen Überbrückungshilfe auf maximal 500'000 Franken. Im Verlaufe des zweiten Semesters 2021 wird sich zeigen, wie viel an Rückerstattung an den Kanton zurückfliessen. Wie hoch diese Summe sein wird, ist derzeit nicht abschätzbar.

2. Beschluss

Der Verordnungstext wird beschlossen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Verordnungstext

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler RRB

Regierungsrat (6)
Departemente (5)
Aktuariat Finanzkommission (FIKO)
Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Bolacker 9, Postfach 217,
4564 Obergerlafingen
Oberämter (4)
Amt für Finanzen
Steueramt (KSTA)
Fraktionspräsidien (5)
Parlamentsdienste
Staatskanzlei (ENG, ROL)
GS
BGS
Amtsblatt