



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Gemeinderecht

lic. iur., Advokatin Christina Walser

Juristische/r Sekretär/in mbA
Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 69
Fax +41 43 259 84 31
christina.walser@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2025-2687/CW

26. August 2025

Dübendorf, Kostenüberschreitung Subventionen familienergänzende Betreuung, Anfrage

Sehr geehrter Herr Hasler

Am 8. August 2025 hat Herr Marcel Rüegg, Leiter Administrative Dienste der Primarschule Dübendorf, der Abteilung Gemeindefinanzen des Gemeindeamts des Kantons Zürich eine Anfrage zur Subventionierung der Betreuungsverhältnisse in Kindertagesstätten (Kita) unterbreitet. Diese Anfrage wurde an die Abteilung Gemeinderecht zur Beantwortung weitergeleitet. Wie von Herrn Marcel Rüegg gewünscht, nehmen wir auch zur Beurteilung der Anwaltskanzlei Bratschi AG, bezeichnet als «Aktennotiz», vom 21. Juli 2025 Stellung und lassen unsere Antwort direkt Ihnen zukommen.

Im Ergebnis kommen wir wie die Verfasser der Aktennotiz vom 21. Juli 2025, Frau Prof. Dr. Isabelle Häner und Herr Dr. Florian Brunner, zum Schluss, dass bezogen auf das Jahr 2025 von gebundenen Ausgaben auszugehen ist. Darüber hinaus stellt sich aber zudem die Frage, wie künftig, also in den Folgejahren, weiter zu verfahren ist. Zu beiden Aspekten nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

Die Schwierigkeit besteht darin, dass sich einerseits die subjektorientierte Subventionierung der Kita mit der Regelung in der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVo) und im Tarifreglement des Stadtrats (TR) und andererseits der Beschluss des Gemeinderats Dübendorf (GR) über das Kostendach von Fr. 550'000 in einem Spannungsverhältnis befinden. Der GR beschloss am 6. Mai 2024 die KiBeVo (GR-Beschluss vom 6. Mai 2024, Ziff. 1) und zudem, dass für die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen in Kindertagesstätten ab dem ersten Betriebsjahr die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000.00 eingesetzt werden (GR-Beschluss vom 6. Mai 2024, Ziff. 4). Gestützt auf die Delegation in Art. 8 der KiBeVo erliess der Stadtrat am 11. Juli 2024 das TR.



In der Aktennotiz der Bratschi AG wird dazu u.a. Folgendes ausgeführt: Problematisch sei, dass diese Delegation an den Stadtrat insofern nur unter einem «Vorbehalt» erfolgt sei, als der GR zusammen mit dem Erlass der KiBeVo den Beschluss gefasst habe, dass für die Subventionierung nur die vom GR bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000 eingesetzt würden; dieser Beschluss ist laut den Verfassern der Aktennotiz so zu verstehen, dass der GR dem Stadtrat zwar Kompetenzen delegieren wollte, aber nur im Rahmen von bis zu jährlichen Kosten von Fr. 550'000 (vgl. Aktennotiz vom 21. Juli 2025, Randziffer [Rz.] 27).

Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der KiBeVo legt fest, dass die Erziehungsberechtigten, die Anspruch auf Unterstützungsleistungen erheben, der Stadtverwaltung ein Gesuch einreichen. Die KiBeVo vermittelt den Erziehungsberechtigten somit einen Anspruch auf Subventionierung, sofern sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Der Anspruch der Erziehungsberechtigten gründet in der Rechtsetzung der Stadt Dübendorf; er ergibt sich aufgrund der Bestimmungen von KiBeVo und TR. Dass vom GR am 6. Mai 2024 ebenfalls ein Maximalbetrag von Fr. 550'000.00, mithin ein Kostendach, beschlossen wurde, steht den Ansprüchen der Erziehungsberechtigten nicht entgegen. Die Erziehungsberechtigten dürfen auf die Verbindlichkeit der kommunalen Rechtsetzung, d.h. auf KiBeVo und TR, vertrauen. Dies zeigt klar die Schwäche des gewählten Systems auf: Die in der kommunalen Rechtsetzung begründeten Subventionsansprüche sollen in ihrem Aufwandvolumen begrenzt werden, was aber über ein Kostendach, das auf einer Ausgabenbewilligung beruht, nicht funktioniert.

Die Prognosen über den Kostenumfang der subjektorientierten Subventionierung weichen trotz sorgfältiger Abklärungen nun stark von den aktuellen Hochrechnungen ab; statt von Fr. 310'000, wie fürs 2025 budgetiert, wird mittlerweile von einem Subventionsaufwand von Fr. 900'000 und damit von einer Verdreifachung des Kostenvolumens ausgegangen. Das ist ein gewisses Risiko des Systems, das den Erziehungsberechtigten Ansprüche vermittelt, bei der Berechnung des Kostenaufwands aber auf Variablen basiert, die sich letztlich nicht fest berechnen lassen: den steuerbaren Einkommen der subventionsberechtigten Erziehungsberechtigten, der Anzahl der zu subventionierenden Kindern und der von den Eltern in Anspruch genommenen Betreuungszeit.

Die Erziehungsberechtigten können sich auf ihren Anspruch auf Subventionierung, den ihnen die KiBeVo und das TR vermitteln, berufen. KiBeVo und TR sind die Rechtsätze, die im Sinne von § 103 des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) die Subventionierungskosten zu gebundenen Ausgaben machen. Weil die mit Blick auf den ursprünglich erwarteten und budgetierten Kostenumfang von Fr. 310'000 und gemessen am Kostendach von Fr. 550'000 anfallenden Mehrkosten gebunden sind, ist auch kein Zusatzkredit einzuholen. Denn einen Zusatzkredit bräuchte es nur, wenn die Mehrkosten neue Ausgaben wären (§§ 104 Abs. 1 und 108 Abs. 1 GG). Dies ist nicht der Fall, weil die Mehrkosten auf der Grundlage von KiBeVo und TR gebundene Ausgaben sind.

Ein Nachtragskredit würde den nicht ausreichenden Budgetkredit ergänzen (§§ 113 und 115 Abs. 1 GG). Ein Nachtragskredit ergibt aber keinen Sinn, weil die Mehrausgaben auch budgetmässig gebunden sind und ein Nachtragskredit somit keine Steuerungsfunktion haben könnte; die Mehrausgaben sind zwingend im Jahr 2025 zu tätigen und liessen sich nicht über einen Nachtragskredit zeitlich auf ein späteres Budgetjahr verschieben. Von daher kommen wir wie die Aktennotiz (vgl. Aktennotiz vom 21. Juli



2025. Rz. 44) zum Schluss, dass der Stadtrat dem GR die Kostenüberschreitung zusammen mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorzulegen und die Kostenüberschreitung zu begründen hat.

Angesichts der massiven Kostenüberschreitung, die offenbar zu erwarten ist, stellt sich die Frage, wie über das Jahr 2025 hinaus weiter vorzugehen ist. Für die Ansprüche der Erziehungsberechtigten wirkt der Beschluss des GR vom 6. Mai 2024 über das Kostendach nicht beschränkend. Die Beschränkung kann nur über die Rechtsetzung erfolgen. Entweder über das TR, das der Stadtrat revidiert, oder grundlegender, indem der GR die KiBeVo abändert. Der GR könnte mit einer Änderung der KiBeVo die Berechnung des kommunalen Beitrags anders regeln oder dem Stadtrat bei der Delegation weitere Vorgaben machen.

Der GR war bei seinem Beschluss vom 6. Mai 2024 davon ausgegangen, dass ein Kostenaufwand von maximal Fr. 550'000 ausreichen würde; sonst hätte er nicht zusammen mit dem Beschluss über die KiBeVo auch das Kostendach beschlossen. Falls sich der Kostenaufwand, wie nun erwartet wird, auf das Dreifache erhöhen und im Vergleich zum Kostendach fast verdoppeln sollte, gingen der GR bei seinem Beschluss vom 6. Mai 2024 und davor der Stadtrat bei seinem Antrag vom 29. Juni 2023 zur KiBeVo von stark unzutreffenden Annahmen aus. Hätte sich ein möglicher Kostenaufwand von Fr. 900'000 bereits vor dem Beschluss des GR über die KiBeVo abgezeichnet, wäre der Regelungsinhalt der KiBeVo allenfalls anders ausgefallen oder vielleicht sogar das Referendum ergriffen worden. Dass die Rechtsetzung unter stark falschen Annahmen erfolgte, muss Anlass sein, Änderungen am bestehenden System vorzunehmen. Eine Erhöhung des Kostendachs kann künftig nicht weiterhelfen, weil das Kostendach, wie erwähnt, dem Anspruch der Erziehungsberechtigten nicht entgegenwirkt. Ein Subventionierungsaufwand von Fr. 900'000 wäre von der geltenden Rechtslage nicht abgedeckt. Denn der politische Wille des GR, dass die Subventionierung in ihrem Aufwandvolumen begrenzt sein soll, ist ernstzunehmen. Entsprechend muss der Stadtrat die Begrenzung, die mit dem Kostendach beabsichtigt war, sofort, d.h. mit Wirkung ab 2026, über das TR umsetzen; er muss das Kostendach gleichsam in das TR einbauen. Zudem ist das System grundlegend zu überarbeiten, weil die Ausgabenbewilligung mit Kostendach ihre Wirkung verfehlt. Der GR soll den wirkungslosen Ausgabenbewilligungsbeschluss aufheben. Die KiBeVo soll der GR dahingehend ändern, dass sie die Begrenzung des Subventionsvolumens selbst regelt oder dem Stadtrat für die Begrenzung Vorgaben macht.

Wir hoffen, dass Ihnen diese Auskunft dient.

Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne ab 15. September 2025 zur Verfügung (079 339 25 39). Zwischenzeitlich könnten Sie sich an Vittorio Jenni, Leiter Abteilung Gemeinderecht, wenden (vittorio.jenni@ji.zh.ch; 043 259 83 34).



Freundliche Grüsse

Christina Walser