

Aktennotiz

Empfänger Stadtrat der Stadt Dübendorf
z.H.v. Herrn Stadtrat Ivo Hasler

Kopie Herrn Sergio Tassinari, Tassinari Beratungen

Datum 21. Juli 2025

Von Prof. Dr. Isabelle Häner / Dr. Florian Brunner

Betreff Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in
Kinderkrippen: Umgang mit Kostenüberschreitungen

Bratschi AG
Bahnhofstrasse 70
CH-8021 Zürich
T +41 58 258 10 00
F +41 58 258 10 99
www.bratschi.ch

Isabelle Häner
Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin
Isabelle.Haener@bratschi.ch
im Anwaltsregister eingetragen

Florian Brunner
Dr. iur., Rechtsanwalt
Florian.Brunner@bratschi.ch
im Anwaltsregister eingetragen

4986336

I. EXECUTIVE SUMMARY

- 1 In der Stadt Dübendorf (die «Stadt») bestehen seit dem 1. Januar 2025 neue Rechtsgrundlagen für die Subventionierung der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Gemeinderat bewilligte für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kinderkrippen (Kitas) im Jahr 2025 einen Budgetkredit in der Höhe von CHF 310'000.
- 2 Nun zeigt sich, dass die tatsächlichen Kosten wesentlich höher ausfallen. In dieser Aktennotiz wird dargelegt, wie mit den Kostenüberschreitungen umzugehen ist. Wir kommen zum Schluss, dass die Kosten über dem Budgetkredit gebundene Ausgaben sind. Es ist kein Verpflichtungskredit und damit kein Zusatzkredit notwendig. Zudem handelt es sich um dringliche, budgetmässig gebundene Ausgaben, weshalb auch kein Nachtragskredit erforderlich ist. Der Stadtrat darf (bzw. muss) die Subventionen weiterhin ausrichten. Er muss die Kostenüberschreitungen allerdings begründen und sie dem Gemeinderat zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorlegen.

II. SACHVERHALT

A. Subventionierung der Kinderbetreuung vor 2025

- 3 Die Stadt subventioniert die schul- und familienergänzende Betreuung von Kindern seit Längerem. Die Subventionierung geht zurück auf den Beschluss des Gemeinderats vom 4. April 2011; der Gemeinderat ist die kommunale Legislative. Mit Beschluss vom 1. Oktober 2012 erliess der Gemeinderat ein entsprechendes Elternbeitragsreglement und befristete dieses bis 31. Dezember 2015. Mit Beschluss vom 7. Dezember 2015 verlängerte der Gemeinderat die Subventionierung sowie die Geltung des Elternbeitragsreglements und legte gleichzeitig als «Sicherungsinstrument» ein Kostendach von CHF 550'000 pro Jahr fest (Geschäft Nr. 80/2015). Mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 (Geschäft

Nr. 128/2016) beschloss der Gemeinderat wiederum die Weiterführung der Subventionierung im bisherigen Umfang und legte erneut ein Kostendach fest. Der entsprechende Passus in Ziff. 2 des Beschlusses vom 5. Dezember 2016 lautet wie folgt:

«Als Sicherungsmassnahme wird ein jährliches Kostendach von Fr. 550'000.00 festgelegt. Bei einer allfälligen Überschreitung des Kostendachs hätte der Stadtrat dem Gemeinderat das Geschäft für das Folgejahr zur Neubeurteilung vorzulegen.»

4 Das Kostendach hatte gemäss der damaligen Konzeption keinen Zusammenhang mit den Finanzkompetenzen des Gemeinderats. Neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 150'000 unterstehen in der Stadt der obligatorischen Urnenabstimmung (vgl. damals Art. 5 Abs. 1 Ziff. 4 altGO¹; vgl. heute Art. 11 Abs. 1 Ziff. 7 GO²). Eine solche fand aber nicht statt. Aus dem Antrag des Stadtrats vom 29. Oktober 2015 zum Beschluss des Gemeinderats vom 7. Dezember 2015 geht hervor, dass die Stadt Rücksprache mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich hielt. Das Gemeindeamt führte aus, dass die Sachkompetenz des Gemeinderats zum Erlass des Elternbeitragsreglements der Finanzkompetenz vorgehe: «Das heisst, dass der Gesamtbetrag der jährlich ausgerichteten Subventionen die Finanzkompetenz des Gemeinderates übersteigen darf. Denn massgebend ist in diesem Fall der vom Gemeinderat bestimmte Inhalt des Reglements und nicht die finanzielle Auswirkung daraus» (vgl. Antrag, S. 8, Ziff. 7).

5 Unter der Geltung des Elternbeitragsreglements wurde das Kostendach nie erreicht.

B. Subventionierung der Kinderbetreuung ab 2025

1. Rechtsgrundlagen

6 Am 6. Mai 2024 erliess der Gemeinderat die KiBeVO³, um die die familien- und schulergänzende Betreuung von Kindern im Alter von 3 Monaten bis zum Ende der Primarschule in (i) Kinderkrippen, (ii) Tagesfamilien und (iii) Tagesstrukturen neu zu ordnen. Gemäss Art. 1 Abs. 2 KiBeVO subventioniert die Stadt die familien- und schulergänzende Betreuung weiterhin mit einem kommunalen Beitrag.

7 Der kommunale Beitrag an die Betreuungsverhältnisse entspricht gemäss Art. 4 KiBeVO der Differenz zwischen dem sog. Referenzwert und dem Elternbeitrag. Der Referenzwert ist gewissermassen der Marktwert der Betreuung. Der Elternbeitrag ist tiefer als der Referenzwert und entspricht dem Beitrag, den die Eltern selbst zahlen müssen. Die Differenz entspricht der Subvention durch die Stadt (d.h. dem kommunalen Beitrag). Der Referenzwert und der Elternbeitrag werden gemäss der KiBeVO in einem Tarifreglement festgelegt, welches der Stadtrat erlässt (vgl. Art. 5 Abs. 4, Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 8 KiBeVO). Art. 8 KiBeVO gibt dem Stadtrat vor, dass der Elternbeitrag einkommensabhängig ist und sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemisst. Die wirtschaftliche

¹ Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 5. Juni 2005.

² Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 26. September 2021.

³ Kinderbetreuungsverordnung der Stadt Dübendorf vom 6. Mai 2024.

Leistungsfähigkeit wiederum muss der Stadtrat gemäss den Vorgaben in Art. 9 KiBeVO festlegen; demnach muss er auf die *Steuerfaktoren der Eltern* abstellen.

- 8 Gestützt auf die KiBeVO und die Vorgaben darin erliess der Stadtrat das TR⁴, welche ebenfalls seit 1. Januar 2025 in Kraft ist. Das TR legt im Einzelnen die Referenzwerte und die Elternbeiträge fest und bestimmt damit, welche Betreuungsverhältnisse in welchen Betreuungsarten in welcher Höhe subventioniert werden.

2. Kostenszenarien und Budget

- 9 Der Stadtrat erstellte Kostenszenarien im Hinblick auf den Antrag über die KiBeVO an den Gemeinderat und die Festlegung der Parameter des TR, um die Kosten der Subventionierung der Betreuungsverhältnisse zu schätzen. Diese basierten auf Annahmen über (i) das steuerbare Einkommen, (ii) die Anzahl der subventionierten Betreuungsverhältnisse bzw. Kinder und (iii) der durchschnittlichen Betreuungszeit (vgl. unten, Rz. 14).

- 10 Gestützt auf diese Annahmen führte der Stadtrat im Antrag vom 29. Juni 2023 über die KiBeVO aus, er gehe davon aus, dass sich die Kosten für die Subventionierung der Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen im bisherigen Rahmen belaufen würden. Er verwies auf den Beschluss des Gemeinderats vom 5. Dezember 2016 bzw. das dort vorgesehene Kostendach von CHF 550'000 pro Jahr (vgl. oben, Rz. 3). Für die Kinderkrippen sei «im ersten Jahr der Umsetzung von einem Kredit von Fr. 550'000.00 auszugehen» (Antrag, S. 12). Eine Erhöhung des Kostendachs mache aus Sicht des Stadtrats «erst Sinn, wenn erste Erfahrung mit dem neuen Modell vorliegen und auf handfeste Zahlen abgestützt werden» könne (Antrag, S. 12).

- 11 Am 6. Mai 2024 erliess der Gemeinderat die KiBeVO (GR Geschäft Nr. 30/2023, Beschluss Ziff. 1). Gleichzeitig fasste er zu den Kosten der Subventionierung drei separate Beschlüsse für die drei Betreuungsarten Kinderkrippen⁵, Tagesfamilien und Tagesstrukturen. Hier ist nur der Beschluss zur Subventionierung der Betreuungsverhältnisse zu Kinderkrippen von Relevanz. Er lautet wie folgt (Ziff. 4):

«Für die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen in Kindertagesstätten werden ab dem ersten Betriebsjahr die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000.00 eingesetzt.»

- 12 Ferner fasste der Gemeinderat folgenden Beschluss (Ziff. 7):

«Das bisherige vom Gemeinderat festgelegte Elternbeitragsreglement (Beschluss Nr. 128 vom 5. Dezember 2016) wird mit der Inkraftsetzung der Kinderbetreuungsverordnung ausser Kraft gesetzt.»

⁴ Tarifreglement zur Kinderbetreuungsverordnung der Stadt Dübendorf vom 11. Juli 2024.

⁵ Im Beschluss werden die Kinderkrippen als Kindertagesstätten bezeichnet. In dieser Aktennotiz wird der Begriff der Kinderkrippe verwendet, weil in der KiBeVO der Begriff der Kindertagesstätte als Oberbegriff für (i) Kinderkrippen, (ii) Tagesstrukturen und (iii) Tagesfamilien verwendet wird (vgl. Art. 1 Abs. 3 KiBeVO).

- 13 Für das Budget 2025 genehmigte der Gemeinderat einen Betrag von CHF 310'000 (vgl. dazu das Konto 7293 «Subventionen FeB private Kitas» [CHF 280'000 + CHF 42'000 – CHF 12'000 = CHF 310'000]). Der Budgetkredit liegt unter dem früheren Kostendach von CHF 550'000, weil das Kostendach in den letzten Jahren nie erreicht wurde und die Stadt gestützt auf die Kostenszenarien davon ausging, dass CHF 310'000 ausreichen würden.

3. Kostenüberschreitungen

- 14 Im Mai 2025 – d.h. fünf Monate nach Inkrafttreten der KiBeVO und des TR – überprüfte die Stadtverwaltung die ausbezahlten kommunalen Beiträge im Zusammenhang mit der Betreuung in Kinderkrippen⁶ und stellte fest, dass diese die geschätzten bzw. budgetierten Kosten weit übersteigen. Die Kosten betragen bei der Betreuung in Kinderkrippen gemäss aktueller Hochrechnung CHF 900'000 pro Jahr; budgetiert waren CHF 310'000. Die Kostenüberschreitungen lassen sich durch folgende drei Faktoren begründen:

- *Tiefere Einkommen:* Der Stadtrat liess durch das kantonale statistische Amt eine Auswertung der Steuerdaten vornehmen. Diese zeigten, dass die steuerbaren Einkommen von Dübendorfer Familien mit Kindern bei rund CHF 80'000 liegen. Der Stadtrat ging für seine Kostenszenarien vorsichtig von durchschnittlichen Einkommen von CHF 72'500 aus. Die aktuelle Überprüfung zeigt allerdings, dass die durchschnittlichen Einkommen in Wahrheit bei CHF 35'000 liegen. Dies hat zur Folge, dass die auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruhenden Elternbeiträge tiefer und folglich die kommunalen Beiträge höher ausfallen.
- *Mehr subventionierte Betreuungsverhältnisse:* In den Vorjahren wurden nur rund 30 Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen subventioniert. Bei den Kostenszenarien schätzte der Stadtrat, dass inskünftig rund 70 Betreuungsverhältnisse subventioniert werden müssen. Nun zeigt sich aber, dass 110 Betreuungsverhältnisse bzw. Kinder subventioniert werden müssen. Die Mengenausweitung erhöht die Ausgaben.
- *Längere Betreuungszeit:* Der Stadtrat nahm an, die durchschnittliche Betreuungszeit der «subventionierten Kinder» würde 2,5 Tage pro Woche betragen. Im Jahr 2025 zeigt sich aber eine durchschnittliche Betreuungszeit von 2,9 Tagen pro Woche.

III. FRAGESTELLUNG UND ERGEBNIS

- 15 Die Stadt gelangt mit folgenden Fragestellungen an uns, welche wir gestützt auf die nachfolgende Begründung wie folgt beantworten:

1. Sind die Ausgaben für die kommunalen Beiträge an Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen neue oder gebundene Ausgaben?

Es handelt sich bei den Ausgaben um gebundene Ausgaben. Dies gilt auch für die Ausgaben über dem Kostendach von CHF 550'000. Für sie ist kein Verpflichtungskredit und folglich auch kein Zusatzkredit erforderlich.

⁶ Auf die Kosten der Betreuung in Tagesfamilien und Tagesstrukturen wird in dieser Aktennotiz nicht eingegangen.

2. Wie verbindlich ist das Kostendach über CHF 550'000 für den Stadtrat?

Das Kostendach führt nicht dazu, dass die Zahlungen eingestellt werden müssen. Der Stadtrat darf (bzw. muss) die Subventionen weiterhin ausrichten. Allerdings muss er das Geschäft dem Gemeinderat nachträglich erneut vorlegen. Die Vorlagepflicht ist erfüllt, wenn der Stadtrat dem Gemeinderat die Kostenüberschreitungen zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorlegt und sie dabei begründet.

3. Wie ist das weitere Vorgehen ausgestaltet? Muss der Stadtrat dem Gemeinderat einen Nachtragskredit beantragen?

Ein Nachtragskredit ist aus unserer Sicht nicht erforderlich, weil es sich um dringliche, budgetmässig gebundene Ausgaben handelt. Der Stadtrat darf (bzw. muss) die Subventionen weiterhin ausrichten. Er muss die Kostenüberschreitungen allerdings begründen und sie dem Gemeinderat zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorlegen.

IV. BEGRÜNDUNG

A. Neue und gebundene Ausgaben

1. Rechtliche Vorgaben

- 16 Die Ausrichtung von Subventionen an Betreuungsverhältnisse führt zu Ausgaben. Es gelten die finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben gemäss § 103 ff. GG⁷. Diese unterscheiden zwischen *neuen* und *gebundenen* Ausgaben. Neue Ausgaben setzen einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit voraus (§ 104 Abs. 1 GG; sog. doppeltes Ausgabenbewilligungsverfahren). Gebundene Ausgaben setzen keinen Verpflichtungskredit voraus; es genügen ein Beschluss des Gemeindevorstandes bzw. der Schulpflege sowie, wenn die Ausgabe voraussehbar ist, ein Budgetkredit (§ 105 GG).

- 17 Im Einzelnen gelten folgende Anforderungen:

- *Gebundene Ausgaben:* Gemäss § 103 Abs. 1 GG gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Die Definition im GG deckt sich mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, gemäss welcher «ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe

⁷ Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (LS 131.1).

vor»⁸. Das Verwaltungsgericht Zürich geht nur mit Zurückhaltung von einer gebundenen Ausgabe aus.⁹ In der Vergangenheit qualifizierte es beispielsweise die Erstellung eines Schulprovisoriums als neue Ausgabe, obwohl die (Schul-)Gemeinden gestützt auf die BV¹⁰, die KV¹¹ und das VSG¹² für genügend Schulraum sorgen müssen.¹³

- *Neue Ausgaben:* Gemäss § 103 Abs. 2 GG gelten die Ausgaben im Übrigen als neu; wenn die Ausgaben keine gebundenen Ausgaben sind, handelt es sich somit um neue Ausgaben. Das Bundesgericht geht von einer neuen Ausgabe aus, wenn «der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht»¹⁴. Ein Entscheidungsspielraum kann sowohl beim «Ob» als auch beim «Wie» der Aufgabenerfüllung bestehen.¹⁵

2. Ausgabenbindung durch Rechtssatz

2.1 Anforderungen

- 18 Eine gebundene Ausgabe kann sich u.a. aus einem Rechtssatz ergeben. Es kann sich dabei um einen Rechtssatz des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde selbst handeln. Für den kommunalen Rechtssatz wird in der Literatur allerdings betont, dass es sich dabei *grundsätzlich* um einen Gemeindeerlass i.S.v. § 4 Abs. 2 GG handeln müsse; Gemeindeerlasse werden durch die kommunale Legislative beschlossen und haben formell-gesetzlichen Charakter. Demgegenüber kommen Behördenerlasse i.S.v. § 4 Abs. 3 GG (d.h. Erlasse der kommunalen Exekutive) nur *ausnahmsweise* in Frage, wenn «die Ausgabenbewilligungskompetenz an die Behörde delegiert wurde oder wenn der Behörde in einem Gemeindeerlass eine bestimmte Aufgabe übertragen wird und mit der Sachkompetenz die Zuständigkeit zur Tätigkeit der erforderlichen Ausgaben verbunden ist»¹⁶.
- 19 Ein Behördenerlass genügt demnach einerseits im Fall der Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz und andererseits im Fall der Aufgabenübertragung:
- *Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz:* Die Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen ist – wie die Gesetzesdelegation – zulässig, wenn sie (i) nicht durch das kantonale Verfassungsrecht ausgeschlossen ist, (ii) durch einen referendumspflichtigen Erlass erfolgt, (iii) auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und (iv) das Ausgabenreferendum nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt wird.¹⁷

⁸ BGer, Urteil 1C_17/2017 vom 23. August 2017, E. 4.2.

⁹ VGer Zürich, Urteil VB.2022.00699 vom 12. Januar 2023, E. 3.2.

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

¹¹ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

¹² Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100).

¹³ VGer Zürich, Urteil VB.2020.00538 vom 24. September 2020, E. 2.3.

¹⁴ BGE 141 I 130, E. 4.1 S. 134.

¹⁵ VGer Zürich, Urteil VB.2023.00504 vom 12. Oktober 2023, E. 2.2.

¹⁶ MARKUS RÜSSLI, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, 2. Aufl., Zürich 2025 (zit. BEARBEITER/-IN, Komm. GG), § 103 Rz. 8.

¹⁷ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 1839.

- *Aufgabenübertragung*: In der Literatur wird für die Ausgabenbewilligungskompetenz qua Aufgabenübertragung das Beispiel genannt, dass der Gemeindevorstand über die Kompetenz zur Schaffung neuer Stellen zur Erfüllung bestehender Gemeindeaufgaben verfügt. Diesfalls sei der Gemeindevorstand auch zur Bewilligung der mit der Stelle zusammenhängenden Kosten befugt.¹⁸

20 Folglich ist zu prüfen, ob die mit der Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kinderkrippen verbundenen Kosten durch einen Rechtssatz gebunden werden.

2.2 Ausgabenbindung durch kantonales Recht?

21 In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob das *kantonale* Recht einen entsprechenden Rechtssatz enthält. Gemäss § 18 Abs. 1 KJHG¹⁹ sorgen die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter. § 18 Abs. 2 KJHG bestimmt, dass die Gemeinden die Elternbeiträge festlegen und eigene Beiträge leisten. § 18 Abs. 3 KJHG legt weiter fest, dass die Gemeinden bei der Festlegung der Elternbeiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen können. Die Elternbeiträge dürfen höchstens kostendeckend sein.

22 Damit regelt das kantonale Recht zwar das «Ob» des Betreuungsangebots und der Subventionierung, d.h. dass die Gemeinden ein Betreuungsangebot sicherstellen und die Betreuungsverhältnisse mit eigenen Beiträgen subventionieren *müssen*. Das «Wie» wird den Gemeinden allerdings nicht vorgegeben. Es ist ihnen anheimgestellt, eigene Kinderkrippen zu führen oder auch nicht. Ebenso ist die einzige finanzielle Vorgabe an die Gemeinden, dass die Elternbeiträge höchstens kostendeckend sein dürfen. Im Übrigen sind sie frei, wie hoch die Subvention ausfallen soll. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erwog zu § 18 KJHG das Folgende:

«Zutreffend ist, dass Art. 18 KJHG von den Gemeinden einzig die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an familienergänzender Betreuung (Abs. 1) sowie die Leistung eigener Kostenbeiträge (Abs. 2) verlangt. Die Gemeinden haben mithin dafür zu sorgen, dass Betreuungsplätze in genügender Anzahl zur Verfügung stehen, und sich an den Kosten zu beteiligen; auf welche Weise sie dieser Verpflichtung nachkommen, ist ihnen aber grundsätzlich freigestellt.»²⁰

23 Weil den Gemeinden damit ein erheblicher Handlungsspielraum in Bezug auf die Ausgestaltung der Betreuungsverhältnisse und ihrer Subventionierung verbleibt, sind die Kosten nicht durch einen kantonalen Rechtssatz gebunden.

2.3 Ausgabenbindung durch kommunales Recht?

24 Sodann fragt sich, ob die Kosten der Subventionierung von Betreuungsverhältnissen durch einen *kommunalen* Rechtssatz gebunden sind.

¹⁸ RÜSSLI, Komm. GG, § 107 Rz. 4.

¹⁹ Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (LS 852.1).

²⁰ VGer Zürich, Urteil AN.2020.00005 vom 7. September 2021, E. 4.3.2.

1. KiBeVO

- 25 In Frage kommt die KiBeVO, welche ein Gemeindeerlass bzw. ein formelles Gesetz ist. Sie sieht das «Ob» der Subventionierung vor und enthält für die Beitragsberechnung auch verschiedene Vorgaben (vgl. Art. 4 ff. KiBeVO). Die genaue Höhe der Subventionen ergibt sich aber gerade nicht aus der KiBeVO. Der Gemeinderat entschied sich dazu, die Festlegung der Referenzwerte und Elternbeiträge – und damit auch der kommunalen Beiträge – an den Stadtrat zu delegieren. Damit regelt die KiBeVO nicht das «Wie» der Subventionierung und führt nicht zu einer Bindung der mit der Subventionierung zusammenhängenden Ausgaben.

2. TR

- 26 Folglich ist zu prüfen, ob das TR zur Ausgabenbindung führt. Weil es sich um einen durch den Stadtrat erlassenen Behördenerlass handelt, muss für die Ausgabenbindung entweder eine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz oder eine Aufgabenübertragung vorliegen (vgl. oben, Rz. 19).
- 27 Weil der Gemeinderat mit Art. 8 KiBeVO den Stadtrat mit dem Erlass eines Tarifreglements und der Festlegung der Subventionierung betraut, würden an sich gute Gründe dafürsprechen, von einer Delegation der Aufgaben oder der Ausgabenbewilligungskompetenz auszugehen. Problematisch ist allerdings, dass diese Delegation insofern nur unter einem «Vorbehalt» erfolgte, als der Gemeinderat zusammen mit dem Erlass der KiBeVO den Beschluss fasste, dass für die Subventionierung nur «die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000.00 eingesetzt» werden (Beschluss vom 6. Mai 2024, GR Geschäft Nr. 30/2023, Ziff. 4). Dieser Beschluss muss aus unserer Sicht so verstanden werden, dass der Gemeinderat dem Stadtrat zwar Kompetenzen delegieren wollte, aber nur in einem Rahmen von bis zu jährlichen Kosten von CHF 550'000.
- 28 Somit sind die Kosten bis zur Betragsgrenze von CHF 550'000 gebundene Ausgaben. Fraglich ist aber, wie mit den Kosten über CHF 550'000 umzugehen ist. Würden sie als neue Ausgaben qualifiziert, würde dies zu einer merkwürdigen Aufspaltung der Kosten für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen führen, wodurch ein Teil der Kosten (bis CHF 550'000) gebundene Ausgaben wären, für die kein Verpflichtungskredit nötig ist, und der andere Teil der Kosten (ab CHF 550'000) neue Ausgaben, für die ein Verpflichtungskredit nötig wäre. Eine solche Aufspaltung der Kosten für ein und dieselbe Aufgabe ist aus unserer Sicht nicht mit den § 103 ff. GG kompatibel.
- 29 Es erscheint als naheliegender, die Bedeutung des Kostendachs genauer zu untersuchen. Der Beschluss des Gemeinderats vom 5. Dezember 2016 enthielt noch eine Regelung der Folgen einer Überschreitung des Kostendachs; damals wurde vorgesehen, dass der Stadtrat dem Gemeinderat «das Geschäft für das Folgejahr zur Neubeurteilung vorzulegen» hat (vgl. oben, Rz. 3). Dieses (ausserordentlich weich ausgestaltete) «Kostendach» beschränkte nicht das Tätigen von Ausgaben, sondern löste im Fall einer Überschreitung «nur» die Pflicht zur Neubeurteilung des Geschäfts aus.

30 Anders als der Beschluss vom 5. Dezember 2016 enthält der Beschluss vom 6. Mai 2024 keine explizite Regelung der Folgen einer Überschreitung von CHF 550'000. Allerdings verweist er darauf, dass «ab dem ersten Betriebsjahr die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 bewilligten Mittel von maximal Fr. 550'000 eingesetzt werden (Ziff. 4). Damit enthält der Beschluss vom 6. Mai 2024 (Ziff. 4) einen expliziten Verweis auf den Beschluss vom 5. Dezember 2016. Dieser wurde mit Beschluss vom 6. Mai 2024 *notabene nicht* aufgehoben; aufgehoben wurde einzig das frühere Elternbeitragsreglement (Ziff. 7). Demnach besteht qua Verweis auf den Beschluss vom 5. Dezember 2016 nach wie vor die Regelung, wonach bei Kostenüberschreitungen die Pflicht zur *nachträglichen* Neubeurteilung des Geschäfts ausgelöst wird.

31 Somit hat der Gemeinderat in der KiBeVO die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in den Grundzügen geregelt und dem Stadtrat aufgegeben, diese im Einzelnen zu regeln. Für den Fall, dass die vom Stadtrat im TR ausgearbeitete Vorlage bei der Erfüllung der Aufgabe (Auszahlung der Subventionen) zu Kosten von mehr als CHF 550'000 führen sollte, ist nicht vorgesehen, die Auszahlungen einzustellen. Vielmehr muss der Stadtrat dem Gemeinderat das Geschäft *nachträglich* zur Neubeurteilung vorlegen. Insofern sind die Kosten über CHF 550'000 unseres Erachtens ebenfalls gebundene Ausgaben, so dass kein Verpflichtungskredit notwendig ist.

3. Zwischenfazit

32 Die Kostenüberschreitungen, zu denen sowohl die Ausgaben über CHF 310'000 als auch die Ausgaben über CHF 550'000 zählen, sind gebundene Ausgaben. Es ist kein Verpflichtungskredit notwendig. Folglich ist auch kein Zusatzkredit notwendig (§ 108 GG).

B. Budget

1. Rechtliche Vorgaben

33 Bisher wurde nur auf die Qualifikation als neue oder gebundene Ausgabe eingegangen. Diese Frage betrifft die Stufe des Verpflichtungskredits, d.h. den ersten Schritt der doppelten Ausgabenbewilligung. Nun ist auf die Frage einzugehen, was für das Budget, d.h. den zweiten Schritt der doppelten Ausgabenbewilligung, gilt. Auch gebundene Ausgaben setzten einen Budgetkredit voraus (§ 105 GG).

34 Die Vorgaben zum Budgetkredit sind in §§ 113 ff. GG enthalten. Gemäss § 115 Abs. 1 GG ist ein Nachtragskredit einzuholen, wenn ein Budgetkredit nicht ausreicht. Bis zur Bewilligung des Nachtragskredits darf die Ausgabe nicht getätigt werden,²¹ womit die Aufgabenerfüllung einstweilen auszusetzen ist. Auf die Einholung eines Nachtragskredits kann gemäss § 115 Abs. 3 GG in den folgenden Fällen verzichtet werden:

- § 115 Abs. 3 lit. a GG: Kein Nachtragskredit ist erforderlich, wenn die Überschreitung des Budgetkredits betragsmässig durch den Verpflichtungskredit gedeckt ist.

²¹ KAUFMANN, Komm. GG, § 115 Rz. 3.

- § 115 Abs. 3 lit. b GG: Ebenfalls kein Nachtragskredit ist erforderlich, wenn der Gemeindevorstand aufgrund der GO die Befugnis hat, Ausgaben in der Höhe der Kostenüberschreitung ausserhalb des Budgets zu bewilligen.
- *Weitere Fälle:* Sodann sieht die juristische Literatur vor, dass auch in bestimmten weiteren, in § 115 Abs. 3 GG nicht genannten Konstellationen auf die Einholung eines Nachtragskredits verzichtet werden könne. Dazu gehören etwa unterjährig anfallende gebundene Ausgaben, die im Zeitpunkt der Budgetierung nicht voraussehbar waren und die so dringlich sind, dass sie nicht auf das Budget des nächsten Jahres verschoben werden können (sog. budgetmässig gebundene Ausgaben). Genannt werden etwa Leistungen der notwendigen wirtschaftlichen Hilfe.²² Ein Nachtragskredit muss demgegenüber eingeholt werden, wenn es zwar opportun wäre, die gebundene Ausgabe im laufenden Jahr zu tätigen, aber dafür keine zwingenden Gründe bestehen, so dass sie grundsätzlich auch noch im nächsten Jahr getätigt werden könnten.²³

2. Subsumtion

- 35 Der Gemeinderat hat für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kinderkrippen einen Budgetkredit von CHF 310'000 bewilligt. Somit fragt sich, wie einerseits mit (i) den über dem Budgetkredit von CHF 310'000, aber unter dem «Kostendach» von CHF 550'000 liegenden Kosten und andererseits mit (ii) den über CHF 550'000 liegenden Kosten umzugehen ist.
- 36 Unproblematisch ist der erste Fall (Kosten zwischen CHF 310'000 und CHF 550'000). Diese hat der Gemeinderat mit Ziff. 4 seines Beschlusses vom 6. Mai 2024 bereits «bewilligt». Der Betrag übersteigt zwar die Finanzkompetenz des Gemeinderats, was aber unschädlich ist, zumal die Sachkompetenz der Finanzkompetenz vorgeht und daher auch kein Verpflichtungskredit notwendig ist; dieser Ansicht war auch das Gemeindeamt vor Inkrafttreten der KiBeVO (vgl. oben, Rz. 4). Weil sich mit dem Gemeinderat das zuständige Legislativorgan zur Ausgabe äusserte, kann in analoger Anwendung von § 115 Abs. 3 lit. a GG auf einen Nachtragskredit verzichtet werden.
- 37 Komplexer ist der zweite Fall (Kosten über CHF 550'000). Auch bei diesen Kosten handelt es sich um gebundene Ausgaben. Fraglich ist aber, ob es sich um dringliche und unvorhersehbare *budgetmässig* gebundene Ausgaben handelt.
- 38 Die Stadt muss die kommunalen Beiträge an die Betreuungsverhältnisse leisten, zumal die Eltern der entsprechenden Kinder aufgrund des TR i.V.m. der KiBeVO einen Anspruch darauf haben. Wirtschaftlich abhängig von der Auszahlung dürften aber v.a. die privaten Betreuungseinrichtungen bzw. Kinderkrippen sein. Gemäss dem TR ist der Auszahlungsprozess wie folgt ausgestaltet: Die anspruchsberechtigten Eltern reichen bei der Stadt über die Betreuungseinrichtung ein Gesuch um Unterstützung ein. Die Subventionen werden von der Stadt direkt an die Betreuungseinrichtungen (und nicht an die Eltern) ausgerichtet. Die Betreuungseinrichtungen dürfen den Eltern nur den Elternbeitrag in

²² KAUFMANN, Komm. GG, § 115 Rz. 17.

²³ KAUFMANN, Komm. GG, § 115 Rz. 3.

Rechnung stellen (Art. 10 Abs. 1 TR). Abgerechnet wird monatlich abgerechnet (Art. 12 TR). Wenn die Betreuungseinrichtungen einstweilen nur die Elternbeiträge verrechnen dürfen und bis in das nächste Jahr auf den kommunalen Beitrag warten müssten, dürfte dies ihre wirtschaftliche Existenz gefährden. Anzufügen ist, dass die Kostensteigerungen unvorhersehbar waren. Die Stadt schätzte die Kosten sorgfältig – sogar mit Unterstützung des statistischen Amtes – ab; deren Schätzung erwies sich allerdings als deutlich zu optimistisch, was aber nicht der Stadt zur Last gelegt werden kann.

- 39 Insofern handelt es sich bei den kommunalen Beiträgen um dringliche, budgetmässig gebundene Ausgaben, so dass *kein Nachtragskredit* erforderlich ist.

3. Vorlage an den Gemeinderat

- 40 Der Verzicht auf einen Nachtragskredit stimmt im Übrigen auch damit überein, dass der Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016, auf den der Beschluss vom 6. Mai 2024 verweist, im Fall von Kostenüberschreitungen eine *nachträgliche* Vorlage des Geschäfts an den Gemeinderat zur Neubeurteilung verlangte und gerade keine Aussetzung der Auszahlungen der Subventionen vorsah. Insofern gilt § 116 GG. Gemäss dieser Bestimmung muss das zuständige Organ (d.h. im Fall der Stadt: der Gemeinderat) die Kreditüberschreitung zusammen mit der Jahresrechnung 2025 genehmigen (Abs. 1).

- 41 Der Stadtrat muss wesentliche Kreditüberschreitungen – wozu die Ausgaben von CHF 900'000 (Überschreitung des Budgetkredits von CHF 310'000 um ca. CHF 590'000) zählen – begründen (Abs. 2). Die allfällige Verweigerung der Genehmigung ändert nichts an den bereits getätigten Mehrausgaben, wäre aber eine «politische Missfallenskundgabe»²⁴ an die Adresse des Stadtrats.

- 42 Fraglich ist, ob die Begründungspflicht und die nachträgliche (Nicht-)Genehmigung die im Beschluss vom 5. Dezember 2016 vorbehaltene Vorlage zur Neubeurteilung darstellen. Unseres Erachtens ist dies der Fall, gibt doch die Frage der Genehmigung dem Gemeinderat die Möglichkeit, die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen – wenn er dies als politisch opportun ansieht – selbst in der KiBeVO restriktiver zu regeln oder die Delegationsnormen zugunsten des Stadtrats zu streichen, um die Faktoren des Referenzwertes, des Elternbeitrages und des kommunalen Beitrages selbst in der KiBeVO (d.h. auf formell-gesetzlicher Stufe eines Gemeindeerlasses) zu regeln.

4. Zwischenfazit

- 43 Die Kostenüberschreitungen, zu denen sowohl die Ausgaben über CHF 310'000 als auch die Ausgaben über CHF 550'000 zählen, sind dringliche, budgetmässig gebundene Ausgaben. Es ist kein Nachtragskredit erforderlich. Die Kostenüberschreitungen müssen allerdings durch den Stadtrat begründet werden und sind dem Gemeinderat zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorzulegen.

²⁴ KAUFMANN, Komm. GG, § 116 Rz. 6.

V. BEANTWORTUNG DER FRAGEN

44 Gestützt auf die obige Begründung beantworten wir die Fragen der Stadt wie folgt:

1. Sind die Ausgaben für die kommunalen Beiträge an Betreuungsverhältnisse in Kinderkrippen neue oder gebundene Ausgaben?

Es handelt sich bei den Ausgaben um gebundene Ausgaben. Dies gilt auch für die Ausgaben über dem «Kostendach» von CHF 550'000. Für sie ist kein Verpflichtungskredit und folglich auch kein Zusatzkredit erforderlich.

2. Wie verbindlich ist das «Kostendach» über CHF 550'000 für den Stadtrat?

Das Kostendach führt nicht dazu, dass die Zahlungen eingestellt werden müssen. Der Stadtrat darf (bzw. muss) die Subventionen weiterhin ausrichten. Allerdings muss er das Geschäft dem Gemeinderat nachträglich erneut vorlegen. Die Vorlagepflicht ist erfüllt, wenn der Stadtrat dem Gemeinderat die Kostenüberschreitungen zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorlegt und sie dabei begründet.

3. Wie ist das weitere Vorgehen ausgestaltet? Muss der Stadtrat dem Gemeinderat einen Nachtragskredit beantragen?

Ein Nachtragskredit ist aus unserer Sicht nicht erforderlich, weil es sich um dringliche, budgetmässig gebundene Ausgaben handelt. Der Stadtrat darf (bzw. muss) die Subventionen weiterhin ausrichten. Er muss die Kostenüberschreitungen allerdings begründen und sie dem Gemeinderat zusammen mit der Jahresrechnung 2025 zur Genehmigung vorlegen.

Prof. Dr. Isabelle Häner

Dr. Florian Brunner