



25-497 S1B2
Kinderbetreuungsverordnung der Stadt Dübendorf, Revision, Antrag und Weisung an den Gemeinderat

Ausgangslage

Der Gemeinderat hat am 6. Mai 2024 die Kinderbetreuungsverordnung gutgeheissen (Geschäft 30/2023). Darin wird dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, ein Tarifreglement unter Berücksichtigung der Definition der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festzulegen.

Der Gemeinderat hat am 6. Mai 2024 beschlossen:

«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.»

Der zitierte Beschluss des Gemeinderates vom 5. Dezember 2016, Beschluss Nr. 128/2016, lautet:

«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.»

Weiter hat der Gemeinderat in seinem Beschluss vom 6. Mai 2025 festgehalten:

«Die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen bei den Tagesfamilien wird neu nach dem Modell der Subjektfinanzierung und im Rahmen der bisherigen bewilligten Kredite festgelegt. Für das erste volle Betriebsjahr steht damit ein maximaler Kredit von Fr. 350'000.00 zur Verfügung.»

«Die Unterstützung der Schulergänzenden Betreuung bleibt unverändert im Rahmen des Beschlusses der Volksabstimmung vom 29. November 2020.»

Im Mai und Juli 2025 wurden die Daten der Kinder, die familien- und schulergänzend betreut werden, ausgewertet. Es zeigte sich, dass die Anzahl der subventionierten Kinder in Kitas entgegen den Annahmen deutlich zugenommen hatte. Es resultierte eine Kostenprognose von Fr. 900'000.00 für die Krippensubventionierung im Jahr 2025, was gemäss den zitierten Beschlüssen des Gemeinderates nun zu einer Neubeurteilung der Situation durch Stadt- und Gemeinderat führt.

Nach einer ganzheitlichen Betrachtung der Situation mit den nun vorhandenen, neuen Grundlagen, ist der Stadtrat zum Schluss gekommen, dass eine Anpassung des Tarifreglements unter Einhaltung des bestehenden Kostendaches für Krippensubventionen nicht zielführend und für die Betroffenen nicht zumutbar wäre. Er beantragt dem Gemeinderat daher eine Revision der Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO). Dies mit dem Ziel, den Gemeinderat transparent zu den wichtigsten Kennzahlen zu informieren und den Prozess der Tarifreglementsanpassung, im Falle einer Erhöhung oder Kürzung der budgetierten Kosten durch den Gemeinderat, verbindlich festzulegen.



Die KiBeVO soll folgendermassen erweitert werden:

§15a Zusammenarbeit Stadtrat/Gemeinderat (neu)

«Als Basis für die Budgetierung und Jahresrechnung stellt der Stadtrat einen Reportingbericht zur Verfügung. Falls der Gemeinderat Änderungen am Budgetantrag des Stadtrates vornimmt, sind der Stadtrat und die Primarschulpflege verpflichtet, auf den 1. August des Folgejahres das Tarifreglement anzupassen. Der Gemeinderat berücksichtigt bei der Budgetierung, dass eine Anpassung erst ab dem Monat August greift.

Der Stadtrat erstellt einen Reportingbericht zu den drei Betreuungsarten Kita, Schulergänzende Betreuung und Betreuung in Tagesfamilien und informiert die GRPK umfassend über die Ergebnisse. Der Reportingbericht macht mindestens Aussagen zu den zu erwartenden Kosten in den drei Betreuungsarten sowie zur Nutzung des Betreuungsangebotes und zu den Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten.»

Erwägungen

1. Haltung des Stadtrates

Das neue Finanzierungsmodell von Betreuungsverhältnissen in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist seit dem 1. Januar 2025 in Kraft. Bereits die ersten Hochrechnungen zeigten, dass der eingestellte Budgetbetrag für die Betreuungsverhältnisse in Kitas nicht ausreichte. Wurden im Jahr 2024 pro Monat durchschnittlich 29 Kinder in Kitas subventioniert, stieg die Zahl der durchschnittlich pro Monat subventionierte Kinder auf 72 an. Die durchschnittliche Betreuungsdauer lag bei 2.8 Betreuungstagen. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass das durchschnittliche steuerbare Einkommen der Eltern der subventionierten Kinder deutlich unter den Annahmen lag. Bisher wurden verschiedene Möglichkeiten geprüft, um das vom Gemeinderat festgelegte Kostendach einzuhalten. Auch wurden die Rahmenbedingungen mit wichtigen Vergleichsgemeinden (Dietikon, Wetzikon, Uster) verglichen (vgl. Benchmark, Beilage 3).

Um bei dieser Mengenausweitung das Kostendach einzuhalten, hätte der Stadtrat die Tarife auf eine unzumutbare Höhe verteuern müssen. Der Stadtrat hat das Tarifreglement auf den 1. August 2025 erstmals angepasst und am 23. Oktober 2025 eine zweite Anpassung mit Inkraftsetzung auf den 1. April 2026 beschlossen. Ohne diese Massnahmen würde ein jährlicher Betrag von rund 1,1 Mio. Franken resultieren. Gemäss aktueller Hochrechnung sollte sich ein Kostenrahmen von Fr. 900'000.00 ergeben. Mit diesen Zielkosten und den entsprechenden Tarifparametern erhöhen sich die Elternbeiträge in der Stadt Dübendorf im Vergleich mit den Benchmarkgemeinden weiter.

2. Einführung des Tarifreglements

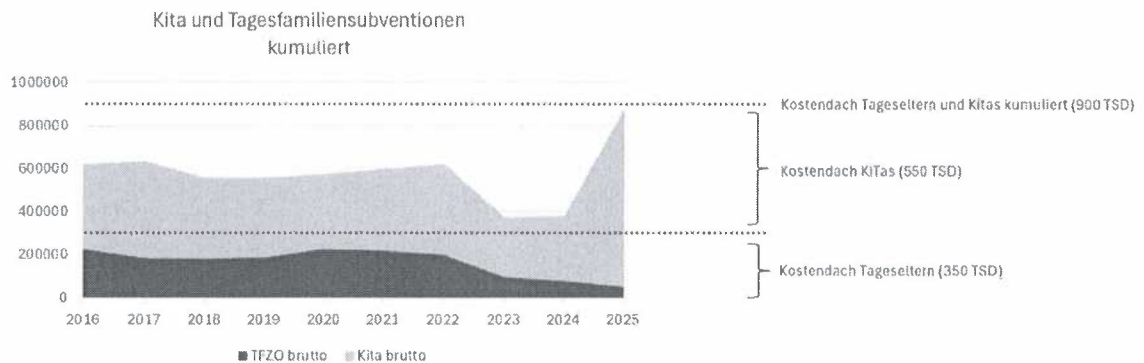
Der Stadtrat hat auf den 1. Januar 2025 ein Tarifreglement erlassen, welches auf den 1. August 2025 aufgrund des neuen Fremdbetreuungsabzuges im kantonalen Steuergesetz angepasst wurde. Eine Hochrechnung im August 2025 hat ergeben, dass für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kitas im Jahr 2025 voraussichtlich von einem Betrag von Fr. 825'000.00 auszugehen ist. Bei den Tagesfamilien ist, aufgrund der aktuellen Hochrechnung, von einem Subventionsbetrag von Fr. 53'000.00 auszugehen.

3. Aktuelle Hochrechnung

In Dübendorf gibt es aktuell 620 bewilligte Betreuungsplätze in Kitas. In den letzten beiden Jahren ist das Angebot in erster Linie von privaten Trägerschaften um mindestens 200 Plätze (Hochbord, Giesenquartier) ausgebaut worden. Bei mindestens 5 Kitas erreicht die Auslastung keine 50 %. Aktuell besteht ein Überangebot an Kita-Plätzen. Bereits seit längerem ist ein Rückgang bei den Tagesfamilien festzustellen. Es ist naheliegend, dass eine Verschiebung weg von Tagesfamilien hin zu Kitas stattgefunden hat.



Mit der neuen Rechtsgrundlage wurden deutlich mehr Kinder in den Kitas subventioniert als in den Vorjahren. Im Jahr 2024 wurden pro Monat durchschnittlich 29 Kinder subventioniert. Im Jahr 2025 wurden bisher im Monat durchschnittlich 72 Kinder subventioniert und einer durchschnittlichen wöchentlichen Betreuungszeit von 2.9 Betreuungstagen (Faktor 3). Im gleichen Verhältnis stiegen die Subventionskosten (Fr. 310'000.00 zu Fr. 825'000.00). Die folgende Grafik zeigt die Kostenentwicklung der letzten 10 Jahre bei den Kitas und bei den Tagesfamilien.



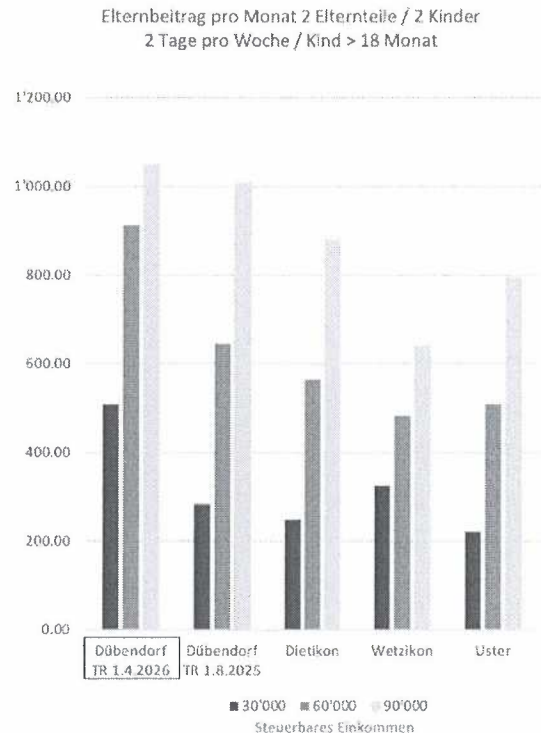
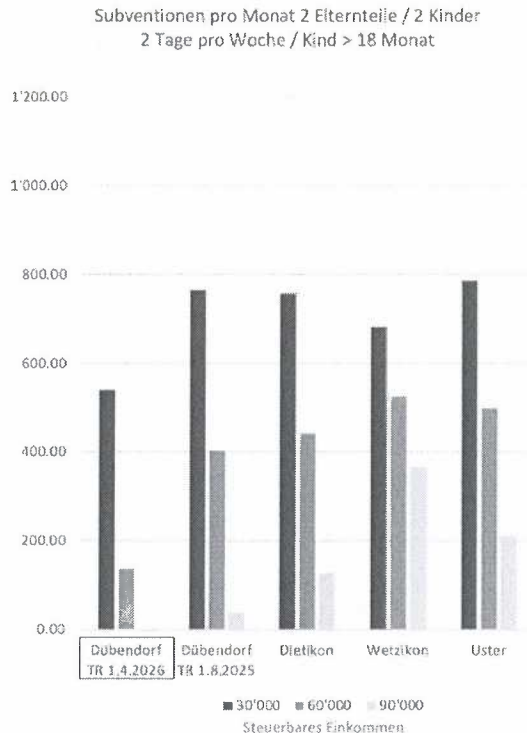
Der Stadtrat hat die GRPK im Juni 2025 über die Kostenüberschreitung bei den Kitas informiert und aufgezeigt, welches die Hintergründe dieser Kostenüberschreitung sind.

Zusammengefasst waren die Gründe folgende:

- Bei der Implementierung ist der Stadtrat von einem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen der Familien in Dübendorf von Fr. 72'000.00 ausgegangen. Aufgrund des Reportings ist festgestellt worden, dass das durchschnittliche Betreuungsverhältnis von den subventionierten Eltern bei Fr. 37'400.00 liegt.
- Im Jahr 2025 werden monatlich durchschnittlich 72 Kinder subventioniert. Im Jahr 2024 lag der Wert bei 29 Kindern.
- Bis zum 31. Juli 2025 wurden durch das Tarifreglement für Erziehungsberechtigte mit Säuglingen und einer sehr hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die Mehrkosten der kostenintensiveren Kleinstkinder übernommen. Dies wurde bei der Revision des Tarifreglements per 1. August 2025 rückgängig gemacht.

4. Wo steht die Stadt Dübendorf im Vergleich zu ausgewählten Benchmarkgemeinden

Um die Situation der Kitasubventionierung einzuordnen, wurde ein Benchmark mit folgenden Städten im Kanton Zürich erstellt: Stadt Dietikon, Stadt Wetzikon und Stadt Uster. Diese drei Städte sind ähnlich gross wie Dübendorf. Die Stadt Dietikon wurde von den Postulanten Murer-Mikolasek und anderen häufig als vergleichbare Stadt angegeben.



Aus dem Benchmark ist ersichtlich, dass die Stadt Dübendorf

- bis auf wenige Ausnahmen die geringsten Subventionen an Betreuungsverhältnisse in Kitas ausrichtet. Der im Budget 2026 eingestellte, dem Kostendach des Gemeinderates von Fr. 550'000 entsprechende Betrag für das Jahr 2025 ist 4-Mal geringer als in den Städten Dietikon und Uster. Mit den zu erwartenden Kosten für das Jahr 2025 von rund Fr. 825'000.00 liegt Dübendorf noch bei der Hälfte im Vergleich zu Dietikon und Uster und ist etwa auf dem Niveau der Stadt Wetzikon.
- bis auf wenige Ausnahmen bei den unterschiedlichen Familienkonstellationen die höchsten Elternbeiträge verlangt. Nur gerade bei der Familienkonstellations von 1 Elternteil und 1 Kind sind die Elternbeiträge nicht die höchsten.
- pro Monat durchschnittlich rund 4.6 % der Kinder im Alter von 0-4 subventioniert, wo hingegen die Vergleichsgemeinden Dietikon und Wetzikon bei mehr als 11 bzw. 13 % liegen.
- den weitaus höchsten Versorgungsgrad mit Kitaplätzen hat.
- die tiefsten Ausgaben pro Kind im Alter von 0-4 ausweist.

5. Juristisches Gutachten zur Kostenüberschreitung und zu den festgelegten Kostendächern

Die zu erwartenden Kosten wurden mit einer Anwaltskanzlei sowie mit dem Gemeindeamt abgeklärt. Beide Stellen kamen zum Schluss, dass die Kostenüberschreitung als gebundene Ausgabe einzustufen ist (vgl. Beilage 3 und 4). Beide Stellungnahmen vertreten die Ansicht, dass in diesem Zusammenhang aus juristischer Sicht die Festlegung von Kostendächern keinen Sinn machen. Es muss deshalb nach alternativen Lösungen gesucht werden, um den Gemeinderat besser in die finanzielle Steuerung der Mittel für die Kitas einzubeziehen.



Die drei Betreuungsarten werden bisher auf der Basis von verschiedenen Beschlüssen finanziert.

Betreuungsverhältnisse bei Tagesfamilien

Die Subventionen bei den Betreuungsverhältnissen Tagesfamilien gehen zurück auf den Volksscheid aus dem Jahr 2002 (Gemeindeabstimmung vom 2. Juni 2002, Erhöhung des jährlichen wiederkehrenden Kredites an den Tageselternverein Dübendorf auf maximal Fr. 350'000.00 per 1. Januar 2003). Der Tageselternverein löste sich im Jahr 2022 auf. Der Stadtrat unterzeichnete mit dem Tageselternverein Zürcher Oberland (TFZO) im Jahr 2022 eine Leistungsvereinbarung und nahm gleichzeitig den Wechsel zur Subjektfinanzierung vor (vgl. Stadtratsbeschluss Nr. 21-439 vom 28. Oktober 2021). Gemäss dem juristischen Gutachten ist der Volksabstimmungsbeschluss aus dem Jahr 2002 nach wie vor gültig.

Betreuungsverhältnisse in Kitas

Der Gemeinderat beschloss mit Beschluss-Nr. 128/2016 betreffend Subventionierte familienergänzende Angebote der Stadt Dübendorf, Evaluation/Weiterführung per 1. Januar 2017 für die Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in Kitas ein jährliches Kostendach von Fr. 550'000.00. Der Stadtrat hielt mit dem Antrag zur KiBeVO fest, dass eine Überprüfung des Kostendaches im Folgejahr sinnvoll ist, wenn erste Erfahrungen mit dem neuen Modell vorliegen und auf handfeste Zahlen abgestützt werden kann.

Betreuungsverhältnisse in der kommunal geführten Schulergänzenden Betreuung

Die Unterstützungsbeiträge bei der Schulergänzenden Betreuung der Primarschule wurden vom Souverän am 29. November 2020 letztmals festgelegt. Der Souverän bewilligte mit dieser Volksabstimmung für die Schulergänzende Betreuung neben den bereits bewilligten Mitteln von Fr. 2'045'000.00 einen Zusatzkredit von Fr. 3'000'000.00. Der Bruttoaufwand der Schulergänzenden Betreuung wird bei aktuellem Vollausbau somit bei Fr. 5'045'000.00 liegen. Die Eltern beteiligen sich mit rund 66 % an diesen Kosten. Der Nettoaufwand liegt somit bei maximal Fr. 1'715'000.00. Die Nettoausgaben liegen aktuell noch tiefer.

Mittelfristiger Ausblick auf kantonaler und eidgenössischer Ebene

Ebene Kanton Zürich: Der Regierungsrat des Kantons Zürich beabsichtigt, sich an den Kosten der kommunalen Subventionen zu beteiligen. Im Rahmen der Revision des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) schlägt er vor, sich mit einem Drittel an den Kosten der Gemeinden bzw. Städten zu beteiligen. Die Vernehmlassung zum KJHG ist im Dezember 2022 abgeschlossen worden. Die Vorlage ist zurzeit im Kantonsrat pendent.

Ebene Bund: Der Bund beabsichtigt, sich mit dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) ebenfalls an der Finanzierung zu beteiligen. Die neue Rechtsgrundlage soll das bisherige Impulsprogramm ablösen, welches am 31. Dezember 2026 ausläuft. Der Bund plant in erster Linie die Elternbeiträge zu ermässigen. Es kann aber heute noch nicht gesagt werden, wie hoch die Mitfinanzierung des Bundes sein wird.

6. Verbesserung des Prozesses Steuerung finanzielle Mittel und Aufhebung des Kostendaches

Mit dem neuen Finanzierungssystem hat die Stadt ein Instrument in der Hand, welches aussagekräftige Daten liefert über den ganzen Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Dies soll genutzt werden, um regelmässig, alle 4 Monate, einen Reportingbericht zu erstellen der dem Stadtrat, und der Primarschulpflege für ein qualifiziertes Controlling zur Verfügung steht.



Der Reportingbericht soll insbesondere Aussagen machen zu den zu erwartenden Kosten in den drei Betreuungsarten Kita, Schulergänzende Betreuung und Tagesfamilienbetreuung wie auch zur Nutzung der Betreuungsangebote und zu den Einkommensverhältnissen der subventionierten Erziehungsberechtigten. Im Rahmen des Budgetprozesses hat der Gemeinderat die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel anzupassen. Dieser Prozess soll in der KiBeVo wie folgt verankert werden:

§15a Zusammenarbeit Stadtrat/Gemeinderat (neu)

«Als Basis für die Budgetierung und Jahresrechnung stellt der Stadtrat einen Reportingbericht zur Verfügung. Falls der Gemeinderat Änderungen am Budgetantrag des Stadtrates vornimmt, sind der Stadtrat und die Primarschulpflege verpflichtet, auf den 1. August des Folgejahres das Tarifreglement anzupassen. Der Gemeinderat berücksichtigt bei der Budgetierung, dass eine Anpassung erst ab dem Monat August greift.

Der Stadtrat erstellt einen Reportingbericht zu den drei Betreuungsarten Kita, Schulergänzende Betreuung und Betreuung in Tagesfamilien und informiert die GRPK umfassend über die Ergebnisse. Der Reportingbericht macht mindestens Aussagen zu den zu erwartenden Kosten in den drei Betreuungsarten sowie zur Nutzung des Betreuungsangebotes und zu den Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten.»

Es wird vorgeschlagen die Reportingberichte zu folgenden Zeitpunkten der Budget- und Jahresrechnungserarbeitung zur Verfügung zu stellen:

Erscheinungszeitpunkt	Zweck	Adressaten
Februar Reporting bis Dezember des Vorjahres	Basis für Jahresbericht und Budgeterstellung Folgejahr durch Verwaltung	Verwaltung (Budget Folgejahr), GRPK (im Rahmen der Jahresrechnung)
Juni Reporting bis April	Basis für Budgetbesprechung Soziales/Primarschulpflege mit Finanzabteilung, sowie für die materielle Genehmigung und Verabschiedung durch den Stadtrat	Finanzabteilung/Primarschulpflege/Stadtrat
Oktober Reporting bis August	Basis für Fragenbeantwortung GRPK und Datengrundlage für eine allfällige Antragsstellung zum Budget Folgejahr	Stadtrat/GRPK/Gemeinderat

Dem gegenüber würde das bestehende, fixierte Kostendach vom Gemeinderat aufgehoben bzw. von der Festsetzung über das Budget abgelöst. Eine juristische Klärung hat stattgefunden und gezeigt, dass das bisherige geltende Kostendach mit der jetzt gültigen Verordnung und Delegation der Tarifkompetenz an den Stadtrat inkompatibel ist.

7. Redaktionelle Anpassungen in der KiBeVO

Im Zuge der Revision der KiBeVO ist eine neue Begrifflichkeit angewandt worden. Die Betreuungsform der Horte oder Tagesstrukturen wird neu nun «Schulergänzende Betreuung» genannt.

8. Schlussfolgerungen

Mit dem vorliegenden Antrag werden die Bereiche «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter und Kinder bis zum Ende der Primarschule» in der Stadt Dübendorf weiterhin einheitlich geregelt. Für die schulergänzende Kinderbetreuung hat der Souverän bereits im Jahr



2020 einem bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebot zugestimmt. Für die Subventionierung der Tagesfamilien gilt nach wie vor der Volksentscheid aus dem Jahr 2002, der maximale finanzielle Mittel von Fr. 350'000.00 vorsieht.

Mit dem vorliegenden Antrag nimmt der Stadtrat die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 geforderte Neuurteilung auf Grund Überschreitung Kostendach zeitnah vor und schlägt dem Gemeinderat das weitere Vorgehen vor.

Die dargestellte Lösung zur Steuerung der Finanzen ist eine Weiterentwicklung der KiBeVO, erhöht die Transparenz für den Gemeinderat und klärt dessen Handlungsspielraum. Mit dem Vorschlag zur Erweiterung der KiBeVO wird dem Anliegen des Gemeindeamtes Rechnung getragen.

Die Erweiterung der KiBeVo um den §15a wurde juristisch abgeklärt und wurde als gangbarer Weg eingestuft.

Beschluss

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1.1. Die Kinderbetreuungsverordnung (KiBeVO) vom 6. Mai 2024 wird um folgenden Passus erweitert: §15a Zusammenarbeit Stadtrat/Gemeinderat (neu) *«Als Basis für die Budgetierung und Jahresrechnung stellt der Stadtrat einen Reportingbericht zur Verfügung. Falls der Gemeinderat Änderungen am Budgetantrag des Stadtrates vornimmt, sind der Stadtrat und die Primarschulpflege verpflichtet, auf den 1. August des Folgejahres das Tarifierglement anzupassen. Der Gemeinderat berücksichtigt bei der Budgetierung, dass eine Anpassung erst ab dem Monat August greift. Der Stadtrat erstellt einen Reportingbericht zu den drei Betreuungsarten Kita, Schulergänzenden Betreuung und Betreuung in Tagesfamilien und informiert die GRPK umfassend über die Ergebnisse. Der Reportingbericht macht mindestens Aussagen zu den zu erwartenden Kosten in den drei Betreuungsarten sowie zur Nutzung des Betreuungsangebotes und zu den Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten.»*
- 1.2. Das im Beschluss 128/2016 vom 5. Dezember 2016 festgelegte Kostendach sowie die Bestätigung dieses Beschlusses 30/2023 vom 6. Mai 2024 bei der Subventionierung von Betreuungsverhältnissen in den Kitas wird aufgehoben.
- 1.3. Die Unterstützung von Betreuungsverhältnissen bei den Tagesfamilien wird wie bis anhin nach dem Modell der Subjektfinanzierung und im Rahmen der bisherigen bewilligten Kredite festgelegt. Für ein Betriebsjahr steht damit ein maximaler Kredit von Fr. 350'000.00 zur Verfügung (Volksabstimmung vom 2. Juli 2002).
- 1.4. Die Unterstützung der Schulergänzenden Betreuung bleibt unverändert im Rahmen des Beschlusses der Volksabstimmung vom 29. November 2020.
- 1.5. Der Stadtrat bestimmt die Inkraftsetzung der Verordnung und wird mit dem Vollzug beauftragt.




Kommunikation

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin.
3. Kurztext für Stadtratsbulletin: Der Stadtrat beantragt eine Revision der Kinderbetreuungsverordnung. Für den Erlass dieser Verordnung ist das Parlament zuständig. Mit der Einführung der Kinderbetreuungsverordnung auf den 1. Januar 2025 ist festgestellt worden, dass deutlich mehr Kinder als in den Vorjahren subventioniert werden. Das führt zu höheren Ausgaben seitens der Stadt Dübendorf. Das Kostendach von Fr. 550'000.00 soll aufgehoben werden. Der Prozess der Tarifreglementsanpassung, im Falle einer Einflussnahme des Gemeinderates auf die budgetierten Kosten, wird verbindlich festgelegt sowie der Inhalt des Reportings präzisiert.
4. Auskunftsperson bei Medienanfragen: Ivo Hasler, Sozialvorstand.

Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderatssekretariat – z.H. der GRPK
- Gemeinderatssekretariat – z. H. des Gemeinderates
- Leitung Abteilung Soziales
- Leitung Abteilung Bildung
- Leitung Stabsstelle Finanzen & Liegenschaften
- Akten

Stadtrat Dübendorf


André Ingold
Stadtpräsident


Mathias Vogt
Stadtschreiber