ZÜRCHER
RECHTSANWÄLTE

MEMORANDUM

In Sachen	:	politische Gemeinde Uitikon
Betreffend	:	Rechtliche Beurteilung der aktuellen Defizitdeckung der Tagesstrukturen der Gemeinde Uitikon und Empfehlung für künftige Regelungen
Von	:	lic. iur. S. Pflüger / MLaw K. Serena
Datum	:	14. November 2025

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage 2
A. Sachverhalt 2
B. Fragestellungen 3
II. Rechtliche Würdigung 3
A. Qualifikation der Defizitübernahme: Gebundene oder neue Ausgabe? 3
B. Zuständigkeiten und Verfahren der Ausgabenbewilligung 5
1. Zuständigkeitsverteilung gemäss GO/Uitikon 5
2. Verfahren und Kreditsystematik nach dem GG/Kt. ZH 6
3. Subsumtion: Verpflichtungskredit 2011 und Überschreitungen 6
C. Finanzielle Grundprinzipien: Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzips 7
1. Pro memoria: Definition und Anwendungsbereich 7
2. Anwendung auf die Tagesstrukturen der Gemeinde Uitikon 8
3. Politisch gewollte Abweichung vom Kostendeckungsprinzip 8
D. Vergleich mit anderen Gemeinden des Kantons Zürich 8
1. Modell der Gemeinde Erlenbach: Urnenentscheid mit Deckungsgradvorgabe 8
2. Modell der Stadt Zürich: Kommunale Verordnung als Rechtsgrundlage 9
3. Vergleich der Modelle und Bewertung für die Gemeinde Uitikon 10
4. Exkurs: Amtliche Publikation gebundener Ausgaben 11
III. Übergangslösung 2025-2026 11
A. Ausgangslage und Zielsetzung der Übergangslösung 11
B. Jahr 2025: Nachträglich formelle Korrektur 12
C. Jahr 2026: Formell korrekter Kreditbeschluss 12
D. Zeit- und Umsetzungspfad bis zur neuen Verordnung 13

E. Bewertung des gestuften Vorgehens 13
IV. Ergebnis und Empfehlungen 13
V. Politisches Framing 15
VI. Schlussfazit 15

I. Ausgangslage

A. Sachverhalt

1 Die Gemeinde Uitikon betreibt seit mehreren Jahren Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe (Mittagstisch und Nachmittagsbetreuung, Schülerclub Uitikon). Zur Finanzierung dieser Strukturen wurden in der Vergangenheit Elternbeiträge erhoben. Die Elternbeiträge deckten jedoch seit Jahren durchschnittlich nur 70% der Gesamtkosten; der verbleibende Anteil wird von der Gemeinde über den Steuerhaushalt getragen.

2 Im Jahr 2011 wurde durch die Gemeindeversammlung ein jährlicher Verpflichtungskredit von maximal CHF 200'000.00 bewilligt, um das Betriebsdefizit der Tagesstrukturen zu decken. Aufgrund des stark gewachsenen Betreuungsangebots und der steigenden Kinderzahlen ist das jährliche Defizit inzwischen auf rund CHF 950’000 angestiegen. Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) kritisiert seit mehreren Jahren die Überschreitung des ursprünglich bewilligten Verpflichtungskredits und fordert eine rechtliche Klärung.

3 Auf eine Anfrage der Gemeinde Uitikon hat das Gemeindeamt des Kantons Zürich telefonisch mitgeteilt, dass es sich bei der Defizitabdeckung nicht um eine gebundene Ausgabe handle und deshalb jährlich ein Verpflichtungs- und Budgetkredit erforderlich sei, der vom Souverän bewilligen zu lassen wäre.

4 Im Rahmen der Abklärungen wurde seitens der Gemeinde Uitikon auch der Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden gesucht. Die Gemeinde Erlenbach teilte mit, dass sie bei Einführung ihrer Tagesstrukturen im Jahr 2006 eine Urnenabstimmung über einen Deckungsgrad von 65% durchgeführt hat. Damit wurde der Finanzierungsanteil der Gemeinde politisch festgelegt, und das jährliche Defizit wird im Rahmen des ordentlichen Budgets abgedeckt. Die Tarife der Elternbeiträge werden sodann jährlich angepasst. Diese Lösung wird von der Gemeinde Erlenbach als zweckmässig und rechtssicher erachtet.

5 Gestützt auf diese Erkenntnisse soll im vorliegenden Memorandum die rechtliche Ausgangslage analysiert und geklärt werden, wie die Defizitabdeckung der Tagesstrukturen in der Gemeinde Uitikon korrekt zu behandeln wäre und welche rechtlichen Optionen bestehen, sie künftig zu verstetigen.

B. Fragestellungen

1. Wie ist die jährliche Defizitübernahme der Tagesstrukturen des Schülerclubs Uitikon rechtlich zu qualifizieren – als gebundene oder als neue Ausgabe im Sinne des Gemeindefinanzrechts?
2. Wie sind die Kredite für die Defizitabdeckung formell korrekt zu bewilligen; insbesondere für die Jahre 2025 und 2026?
3. Welches rechtliche und organisatorische Modell ist für die Gemeinde Uitikon langfristig am zweckmässigsten – ein Urnenentscheid (analog Deckungsgradmodell der Gemeinde Erlenbach) oder der Erlass einer kommunalen Verordnung (analog Modell der Stadt Zürich)?

II. Rechtliche Würdigung

6 Im Folgenden werden die rechtliche Qualifikation der Defizitübernahme, die Zuständigkeit und das Verfahren der Kreditbewilligung, die finanzrechtlichen Grundprinzipien sowie der Vergleich mit zwei anderen Gemeinden des Kantons Zürich dargestellt.

A. Qualifikation der Defizitübernahme: Gebundene oder neue Ausgabe?

7 Nach § 103 Abs. 1 GG/Kt. ZH gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichts oder einer Aufsichtsbehörde oder durch frühere Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder Behörden zu deren Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibt.

8 Die Bewilligung gebundener Ausgaben stellt gemäss § 105 GG/Kt. ZH keinen politischen Entscheid dar und fällt in die Kompetenz der Exekutive (Gemeindevorstand, Schulpflege oder Kommission; vgl. Art. 26 Abs. 2 Ziff. 2 u. Art. 34 Abs. 2 Ziff. 2 GO/Uitikon). Die Bewilligung erfordert einen Beschluss und, soweit die Ausgabe voraussehbar ist, einen Budgetkredit.

9 Neue Ausgaben liegen demgegenüber immer dann vor, wenn der Gemeinde ein politischer Entscheidungsspielraum verbleibt (§ 103 GG/Kt. ZH *e contrario*). In diesen Fällen bedarf es einer demokratischen Legitimation durch den Souverän. Neue

Ausgaben erfordern einen Verpflichtungs- und einen Budgetkredit (§ 104 Abs. 1 GG/Kt. ZH).

10 Gebundene und neue Ausgaben sind korrespondierende, sich ausschliessende Begriffe (§ 103 Abs. 2 GG/Kt. ZH). Nur wenn eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage besteht, welche die Gemeinde zur Ausgabe verpflichtet und keinen wesentlichen Gestaltungsspielraum lässt, entfällt die Referendums- bzw. Budgetpflicht.

11 Fraglich ist, ob das von der Schulpflege am 17. April 2024 genehmigte Betriebsreglement Schülerclub Uitikon (Nr. 402.1) eine ausreichende Rechtsgrundlage im Sinne von § 103 GG/Kt. ZH darstellt, um die Defizitabdeckung als gebundene Ausgabe zu qualifizieren.

12 Das Betriebsreglement ist ein durch die Schulpflege erlassenes Verwaltungsreglement. Gemäss Art. 32 GO/Uitikon ist die Schulpflege in ihrem Aufgabenbereich zwar zuständig für den Erlass und die Änderung weniger wichtiger Rechtssätzen. Diese Regelung verleiht ihr jedoch keine Kompetenz, normative Bestimmungen mit finanzieller Tragweite oder grundsätzlicher Bedeutung zu erlassen. Das Betriebsreglement regelt daher lediglich organisatorische und tarifliche Aspekte, enthält aber keine materielle Verpflichtung der Gemeinde zur Defizitdeckung. Nach Art. 34 GO/Uitikon verfügt die Schulpflege zudem nur über beschränkte Finanzkompetenzen für gebundene oder kleinere neue Ausgaben; sie ist nicht befugt, eine dauerhafte Defizitübernahme in der Grössenordnung von rund CHF 1 Mio. zu beschliessen oder eine rechtliche Ausgabepflicht zu begründen. Damit fehlt sowohl die materielle Grundlage – es handelt sich nicht um einen Rechtssatz im Sinne von § 103 GG/ZH – als auch die formelle Zuständigkeit, da der Erlass nicht durch das dafür demokratisch legitimierte Organ erfolgte.

13 Mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage und fehlender Zuständigkeit der Schulpflege kann das Betriebsreglement somit keine gebundene Ausgabe im Sinne von § 103 GG/ZH begründen. Die Defizitabdeckung stellt daher weiterhin eine neue, politisch zu bewilligende Ausgabe dar. Erst der Erlass eines formellen Rechtssatzes – etwa in Form einer kommunalen Verordnung – durch die zuständige Legislative könnte eine ausreichende gesetzliche Grundlage schaffen, um die Ausgaben künftig als gebunden zu qualifizieren. Im Umkehrschluss bleibt die Defizitabdeckung Stand heute eine neue, jährlich politisch zu bewilligende Ausgabe.

14 Diese Einordnung ist dahingehend zu präzisieren, dass schulergänzende Tagesstrukturen gemäss § 30a VSG und § 32a VSV heute nicht dem Grundsatz nach als freiwillige Leistungen gelten, sondern zu den gesetzlich vorgeschriebenen schulergänzenden Betreuungsangeboten zählen. Die Gemeinden verfügen dabei zwar über einen

erheblichen Gestaltungsspielraum hinsichtlich Organisation, Umfang und Finanzierung, sind aber verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot sicherzustellen. Die konkrete finanzielle Ausgestaltung – insbesondere die Defizitübernahme – bleibt jedoch eine politische Frage und ist mangels verbindlicher gesetzlicher Vorgaben als neue, nicht gebundene Ausgabe zu behandeln.

15 Das Gemeindeamt des Kantons Zürich bestätigt in seiner telefonischen Auskunft, dass sich die Gemeinde Uitikon nicht für das Modell der Tagesschule, sondern für das System freiwillig ausgestalteter Tagesstrukturen entschieden hat. Während bei einer Tagesschule die Betreuung integraler Bestandteil des Schulbetriebs ist und die entsprechenden Kosten als gebundene, über den Steuerhaushalt finanzierbare Ausgaben gelten, handelt es sich bei den Tagesstrukturen um ein freiwillig ausgestaltetes Angebot im Sinne von § 30a VSG und § 32a VSV. Die Gemeinde ist somit zwar verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot bereitzustellen, verfügt aber über einen erheblichen Gestaltungsspielraum in Bezug auf Organisation, Umfang und Finanzierung. Da das in der Gemeinde Uitikon gewählte Modell ausserhalb des obligatorischen Unterrichts liegt und freiwillig genutzt wird, stellt die Defizitdeckung keine gebundene, sondern eine neue Ausgabe dar, die jeweils durch Budget- und Verpflichtungskredite formell zu bewilligen ist.

B. Zuständigkeiten und Verfahren der Ausgabenbewilligung

1. Zuständigkeitsverteilung gemäss GO/Uitikon

16 Die Zuständigkeit für finanzielle Beschlüsse ist in der Gemeindeordnung der Gemeinde Uitikon detailliert geregelt. Entscheidend ist dabei, ob es sich um gebundene oder neue Ausgaben handelt, und in welchem Betrag sie anfallen.

17 Gemäss Art. 34 GO/Uitikon ist die Schulpflege in ihrem Aufgabenbereich zwar für die Bewilligung für gebundener Ausgaben sowie kleinerer neuer Ausgaben zuständig, ihre Finanzkompetenz ist jedoch betragsmässig eng begrenzt:

- Neue einmalige Ausgaben bis CHF 50'000 (Jahreslimite: CHF 200'000),
- Neue wiederkehrende Ausgaben bis CHF 25'000 (Jahreslimite CHF 75'000).

18 Die Defizitdeckung der Tagesstrukturen, die sich jährlich im Bereich von rund CHF 950'000 bewegt, überschreitet diese Limiten deutlich. Eine eigenständige Defizitübernahme durch die Schulpflege ist daher kompetenzwidrig.

19 Nach Art. 26 GO/Uitikon verfügt auch der Gemeinderat nur über beschränkte Finanzbefugnisse (bis CHF 50’000 wiederkehrend / CHF 200’000 einmalig). Damit reicht auch seine Kompetenz für die Bewilligung der Defizitdeckung nicht aus.

20 Die Zuständigkeit liegt gemäss Art. 16 Ziff. 4 GO/Uitikon bei der Gemeindeversammlung bis CHF 1 Mio. (einmalige neue Ausgaben) bzw. CHF 100’000 (wiederkehrende). Bei wiederkehrenden Ausgaben, die diesen Betrag überschreiten, liegt die Kompetenz bei den Stimmberechtigten an der Urne (Art. 9 Ziff. 2 GO/Uitikon).

21 Vorliegend handelt es sich um wiederkehrende jährliche Defizite von rund CHF 950’000. Diese übersteigen die Finanzkompetenzen sämtlicher Behörden einschliesslich der Gemeindeversammlung. Damit läge die Bewilligungskompetenz für die Defizitdeckung bei den Stimmberechtigten an der Urne (Art. 9 Ziff. 2 GO/Uitikon).

22 Im Umkehrschluss ergibt sich aus Art. 34 GO/Uitikon, dass die Schulpflege gebundene Ausgaben in ihrem Aufgabenbereich hätte beschliessen dürfen, wenn eine entsprechende rechtliche Verpflichtung bestünde. Da dies mangels formeller Rechtsgrundlage nicht der Fall ist, bleibt die Defizitabdeckung Stand heute eine neue Ausgabe.

2. Verfahren und Kreditsystematik nach dem GG/Kt. ZH

23 Gemäss § 107 GG/Kt. ZH bestimmt die Gemeindeordnung, welche Ausgaben durch welches Organ zu bewilligen sind. Neue Ausgaben bedürfen eines Verpflichtungs- und eines Budgetkredits (§§ 104 ff. GG/Kt. ZH). Der Verpflichtungskredit ermächtigt zur rechtlichen Eingehung von Verpflichtungen bis zu einem bestimmten Betrag (§ 106 GG/Kt. ZH); der Budgetkredit ermächtigt, die Jahresrechnung bis zum festgelegten Betrag zu belasten (§ 113 GG/Kt. ZH).

24 Reicht ein bewilligter Kredit nicht aus, ist ein Zusatz- bzw. Nachtragskredit einzuholen (§§ 108 und 115 GG/Kt. ZH). Überschreitet der Gesamtbetrag die Kompetenz des ursprünglich zuständigen Organs, fällt die Entscheidungskompetenz an das nächsthöhere Organ (§ 109 GG/Kt. ZH).

3. Subsumtion: Verpflichtungskredit 2011 und Überschreitungen

25 Die Gemeinde Uitikon verfügt über einen im Jahr 2011 bewilligten jährlich wiederkehrenden Verpflichtungskredit von CHF 200’000.00 zur Deckung des Defizits der Tagesstrukturen. Dieser Kredit bildete ursprünglich die Grundlage für die Defizitübernahme. Aufgrund des stark gewachsenen Betreuungsangebots – die Zahl der Module hat sich seit 2011 von 156 auf über 1’000 im Schuljahr 2024/25 mehr als

versechsfacht – und der gestiegenen Kinderzahlen beträgt das jährliche Defizit mittlerweile rund CHF 950’000. Damit wurde die Kreditlimite dauerhaft um ein Vielfaches überschritten.

26 Gemäss §§ 108 und 115 GG/Kt. ZH wäre für jede solche Überschreitung ein Zusatz- bzw. Nachtragskredit erforderlich gewesen. Ein solcher hätte – angesichts der Höhe und des Umstandes, dass es sich um wiederkehrende Leistungen handelt – von den Stimmberechtigten an der Urne bewilligt werden müssen (Art. 9 Ziff. 2 GO/Uitikon). Das mehrjährige Überschreiten des ursprünglichen Kredits ohne entsprechenden Zusatzbeschluss stellt einen formellen Verfahrensmangel dar.

27 Für das Jahr 2025 ist daher eine nachträgliche formelle Korrektur durch Bewilligung eines Nachtragkredits erforderlich (vgl. Rz. 54 ff.).

28 Ab dem Jahr 2026 ist die Defizitabdeckung durch einen ordentlichen Verpflichtungs- und Budgetkredit im Voraus zu bewilligen (vgl. Rz. 58 ff.). Solange keine kommunale Verordnung oder kein gleichwertiger Rechtssatz besteht, der die Defizitübernahme als gebundene Ausgabe qualifiziert, bleibt die Finanzierung jährlich neu politisch zu beschliessen.

C. Finanzielle Grundprinzipien: Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzips

1. Pro memoria: Definition und Anwendungsbereich

29 Das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip sind zwei grundlegende Prinzipien im Abgaberecht, insbesondere im Bereich der Kausalabgaben wie Gebühren.

30 Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Ertrag aus Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Gebühren sind so zu bemessen, dass sie den Aufwand grundsätzlich decken, ohne Steuercharakter anzunehmen. Eine dauerhafte Unterschreitung des Kostendeckungsgrades ist nur zulässig, wenn sie auf einer bewussten politischen Entscheidung durch den Souverän beruht.

31 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeits- und Willkürverbot im Gebührenrecht. Es verlangt ein angemessenes Verhältnis zwischen Gebühr und objektivem Wert bzw. Nutzen der Leistung für die betroffene Person.

2. Anwendung auf die Tagesstrukturen der Gemeinde Uitikon

32 Gemäss § 30a Abs. 2 VSG gehören Tagesstrukturen zu den freiwillig ausgestaltbaren, gebührenfinanzierten Angeboten der Gemeinden (vgl. 14 f.). Die Tarife sind daher nach den vorgenannten Prinzipien so festzusetzen, dass sie möglichst kostendeckend sind und dem objektiven Wert der Betreuungsleistung entsprechen.

33 Nach den Angaben der Gemeinde Uitikon liegt der Deckungsgrad jährlich bei rund 70%, das bedeutet, dass etwa 30% der Gesamtkosten durch den Steuerhaushalt getragen werden. Diese dauerhafte Unterdeckung stellt eine Abweichung vom Kostendeckungsprinzip dar, die nur zulässig ist, wenn sie formell politisch beschlossen worden ist.

3. Politisch gewollte Abweichung vom Kostendeckungsprinzip

34 Eine bewusste Unterschreitung des Kostendeckungsprinzips kann aus sozial- oder bildungspolitischen Gründen gerechtfertigt sein (z.B. zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Voraussetzung dafür ist jedoch ein formeller Gemeindebeschluss, mit dem der Souverän – Gemeindeversammlung oder Urne (je nach Kompetenz bzw. Höhe) – die Tragung aus Steuermitteln ausdrücklich bewilligt und legitimiert.

35 Eine solche Legitimation kann etwa durch einen Deckungsgradbeschluss (vgl. Praxis der Gemeinde Erlenbach: 65% Deckungsgrad per Urnenentscheid) oder durch den Erlass einer kommunalen Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung erfolgen, welche Tarife, Subventionen und Defizitdeckung verbindlich regelt (vgl. Praxis Stadt Zürich). Ohne einen solchen formellen Rechtsakt wäre eine dauerhafte Defizitübernahme rechtlich und kompetenzmässig unzulässig.

D. Vergleich mit anderen Gemeinden des Kantons Zürich

1. Modell der Gemeinde Erlenbach: Urnenentscheid mit Deckungsgradvorgabe

36 Die Gemeinde Erlenbach hat die Einführung und Ausgestaltung der schul- und familienergänzenden Betreuung («Projekt Schülerclub») im Jahr 2006 mittels Urnenabstimmung legitimiert. Der Volksentscheid legte die zentralen Eckwerte fest:

- Trägerschaft durch die Schule und Integration bestehender Angebote (Hort, Mittagstisch) in den Schülerclub Erlenbach;
- Bewilligung eines Investitionskredits für Infrastruktur (CHF 1.58 Mio.);

- Festlegung eines Deckungsgrads von jährlich 65% der Betriebskosten durch Elternbeiträge, basierend auf dem Vollkostenprinzip;
- Zuweisung des Vollzugs an die Schulpflege innerhalb dieser Vorgaben.

37 Damit wurde der Leistungsauftrag (das «Ob» und das «Wie» der Betreuung) ebenso wie die Finanzierungsmechanik demokratisch beschlossen. Der Deckungsgrad-Entscheid schuf eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage, sodass die jährliche Defizitübernahme als gebundener Vollzug gelten konnte.

38 Die Gemeinde Erlenbach nutzt den Deckungsgrad seither als harte Budgetvorgabe: Die Tarife werden jährlich angepasst, um die Quote von 65% einzuhalten. Dadurch bleiben Kostenkontrolle und politische Transparenz gewährleistet, während der jährliche Vollzug verwaltungsökonomisch erfolgt.

39 Das Modell der Gemeinde Erlenbach bietet für die Gemeinde Uitikon ein kohärentes Referenzbeispiel: Die demokratische Festlegung des Deckungsgrads ersetzt die jährliche politische Auseinandersetzung über das Defizit. Für die Gemeinde Uitikon liesse sich dies wie folgt anpassen:

- Formeller Gemeindebeschluss (Urnenentscheid) mit Definition des Leistungsauftrags und einer Deckungsgradvorgabe (z.B. 60-70%).
- Verankerung des Vollkosten zur Ermittlung der Maximaltarife.
- Delegation der Tarifkompetenz an die Exekutive zur jährlichen Anpassung im Vollzug.
- Periodische Überprüfung von Kostenstruktur, Auslastung und Deckungsgrad als Governance-Instrument.

40 Damit könnte die Gemeinde Uitikon die jährliche Defizitdeckung rechtlich als gebundenen Vollzug gestalten und gleichzeitig die politische Legitimation wahren.

2. Modell der Stadt Zürich: Kommunale Verordnung als Rechtsgrundlage

41 Die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Zürich (VO KB; AS 410.130) stellt ein gesetzliches Modell dar, wie Gemeinden den Aufgabenbereich rechtssicher regeln können. Sie definiert Angebot, Zuständigkeiten, Finanzierungsmechanik und Tarifsystem in einem formellen kommunalen Rechtssatz (§ 103 GG/Kt. ZH).

42 Durch diese Normierung gelten die damit verbundenen Aufwendungen als gebundene Ausgaben: Die Stadt Zürich ist zur Leistung verpflichtet, der jährliche Vollzug

beschränkt sich auf die Umsetzung (Tarifberechnung, Kontrakte). Politische Entscheide sind mit dem Erlass der Verordnung gefallen.

43 Die VO KB wahrt das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, ohne einen fixen Deckungsgrad festzulegen. In den Art. 10 ff. VO KB ist ein System einkommensabhängiger Elternbeiträge geregelt: Die Eltern beteiligen sich entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Betreuungskosten; das verbleibende Defizit wird durch die Stadt getragen. Damit wird die sozialpolitisch gewollte Unterdeckung transparent, rechtsstaatlich legitimiert und haushaltsrechtlich als gebundene Ausgabe behandelt.

44 Für die Gemeinde Uitikon wäre eine eigene Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung ein rechtssicherer Weg, die Defizitdeckung künftig als gebundene Ausgabe zu qualifizieren. Die Verordnung könnte – analog dem Zürcher Modell – ein dynamisches Finanzierungsmodell mit einkommensabhängigen Elternbeiträgen und klar definierten Vollkostenprinzipien vorsehen. Ein solcher Erlass fiele gemäss § 13 Ziff. 4 GO/Uitikon in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung.

45 Die Verordnung sollte insbesondere regeln:

- Zweck und Leistungsauftrag der Betreuung;
- Finanzierungsgrundsätze (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, einkommensabhängige Beitragsordnung);
- Tarifarchitektur (Minimal-/Maximaltarife, Einkommensstaffelung, Härtefälle);
- Zuständigkeiten und Aufsicht.

46 Durch eine solche formelle Rechtsgrundlage wäre die Defizitdeckung rechtlich, organisatorisch und finanziell legitimiert und damit gebunden im Sinne von § 103 GG/Kt. ZH.

3. Vergleich der Modelle und Bewertung für die Gemeinde Uitikon

47 Das Modell der Gemeinde Erlenbach überzeugt durch seine hohe demokratische Legitimation und politische Klarheit: Der Souverän bestimmt Deckungsgrad und Kostenverteilung. Es ist jedoch relativ starr, da jede wesentliche Änderung (z.B. neue Angebotsmodule) einen erneuten Volksentscheid erfordert.

48 Das Modell der Stadt Zürich bietet demgegenüber mehr Flexibilität und Verwaltungseffizienz. Durch die abstrakt-generelle Regelung in einer Verordnung sind Grundsatz und Finanzierung rechtlich fixiert, während operative Anpassungen exekutiv erfolgen.

Insbesondere schafft es auch den Rahmen, die Elternbeiträge an deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Anzahl Kinder einer Familie anzupassen und Härtefälle vorzusehen, wie es das heutige Betriebsreglement des Schülerclubs in Ziff. 18 vorsieht.

49 Für die Gemeinde Uitikon erscheint daher das Zürcher Modell vorzugswürdig: Es schafft eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage, wahrt Legalität und Kostentransparenz, reduziert die jährliche politische Belastung und ermöglicht gleichzeitig eine dynamische Anpassung an Bedarf und Kostenentwicklung.

4. Exkurs: Amtliche Publikation gebundener Ausgaben[1]

50 Bei als gebunden qualifizierten Ausgaben besteht keine ausdrückliche gesetzliche Publikationspflicht; die Stimmberechtigten können jedoch mit Rekurs in Stimmrechtssachen geltend machen, dass die Ausgabe irrtümlich als gebunden behandelt wurde. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die amtliche Publikation solcher Beschlüsse (mit kurzer Rechtsmittelbelehrung) angezeigt, wenn die Betragshöhe – wäre es eine neue Ausgabe – in die Kompetenz der Stimmberechtigten bzw. des Parlaments fiele.

51 Die Publikation lässt sich auf § 14 Abs. 1 IDG stützen (Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit). Wird amtlich publiziert und eine Rechtsmittelbelehrung (Rekurs in Stimmrechtssachen; Frist 5 Tage ab Publikation) beigefügt, tritt nach Fristablauf Rechtssicherheit ein; die Gebundenheit kann danach nicht mehr bestritten werden.

52 Empfehlung: Ab Inkrafttreten der Verordnung (gepl. 1. Januar 2027) sollten Beschlüsse über gebundene Ausgaben, die die erwähnten Schwellen überschreiten, amtlich zu publiziert und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Für die Interimsjahre 2025/2026 ist diese Praxis nicht relevant, da sie als neue Ausgaben und nicht als gebundene gelten (Verpflichtungs-/Budget- bzw. Nachtragskredite).

III. Übergangslösung 2025-2026

A. Ausgangslage und Zielsetzung der Übergangslösung

53 Da sich die Erarbeitung und der Erlass einer kommunalen Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung voraussichtlich bis ins Jahr 2026 erstrecken wird, ist für die Jahre 2025 und 2026 eine formell korrekte Übergangslösung erforderlich.

[1] Abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/direktion-der-justiz-und-des-innern/gaz/newsletter/2021_2/schreiben_bezirksr%C3%A4te_gemeindeamt_publikation%20gebundene_ausgaben.pdf.

Diese soll einerseits die Rechtskonformität und Transparenz wahren, andererseits den kontinuierlichen Betrieb der Tagesstrukturen sicherstellen, bis eine dauerhafte Regelung (Verordnung, Inkrafttreten per 1. Januar 2027) besteht.

B. Jahr 2025: Nachträglich formelle Korrektur

54 Für das Jahr 2025 ist mangels vorgängiger Verpflichtungskreditbewilligung eine nachträgliche formelle Korrektur durch Bewilligung eines Nachtragskredits erforderlich. Da es sich um eine einmalige Leistung handelt, die CHF 1 Mio. nicht übersteigt, ist dafür die Gemeindeversammlung zuständig (Art. 16 Ziff. 4 GO/Uitikon).

55 Dabei ist darauf zu Achten, dass die Leistung als einmalige Leistung von unter CHF 1'000'000 und nicht als eine wiederkehrende Leistung von mehr als CHF 100'000 dargestellt wird. Ansonsten wechselt die Zuständigkeit von der Gemeindeversammlung zur obligatorischen Urnenabstimmung nach Art. 9 Ziff. 2 GO/Uitikon. Dies lässt sich am einfachsten mit einer transparenten Information an die RPK erreichen, welche die formelle Bereinigung des Verfahrens und die geplante Neuordnung der Finanzierung ab 2027 zum Inhalt hat und möglichst verbindlich aufzeigt, dass und wie es künftig geregelt wird.

56 Konkret sollte mit der Jahresrechnung 2025 Folgendes erfolgen:

- Abweichungsbericht gemäss § 115 GG/Kt. ZH: detaillierte Begründung der Überschreitung des ursprünglichen Verpflichtungskredits (CHF 200'000), unter Angabe der Ursachen.
- Nachträgliche Genehmigung durch die Gemeindeversammlung, da die Höhe des Nachtragskredits (voraussichtlich CHF 750'000) keine Urnenabstimmung erfordert (vgl. Art. 9 Ziff. 2 und Art. 16 Ziff. 4 GO/Uitikon).
- Transparente Information an die RPK über die formelle Bereinigung des Verfahrens und die geplante Neuordnung der Finanzierung ab 2027 (vgl. Art. 45 ff. GO/Uitikon).

57 Damit wird die formelle Ordnung des Jahres 2025 nachträglich wiederhergestellt.

C. Jahr 2026: Formell korrekter Kreditbeschluss

58 Für das Haushaltsjahr 2026 ist ein ordentlicher Verpflichtungs- und Budgetkredit in Höhe von CHF 950'000 rechtzeitig im Vorfeld einzuholen. Da die Defizitdeckung ausschliesslich übergangsweise bis zum Inkrafttreten der geplanten Verordnung per 1. Januar 2027 erfolgt, handelt es sich um eine neue einmalige Ausgabe im Sinne von Art. 16 Ziff. 4 GO/Uitikon. Zuständig ist somit die Gemeindeversammlung; eine Urnenabstimmung ist mangels Überschreitens von CHF 1 Mio. nicht erforderlich. Der

Kredit soll den Zweck (Deckung Betriebsdefizit 2026), die Kreditlimite (realistische Budgethöhe) und einen provisorischen Deckungsgrad (z.B. 70 %) transparent ausweisen (vgl. auch Rz. 56).

59 Auf diese Weise wird die Finanzierung 2026 formell korrekt bewilligt und zugleich der Übergang zur neuen Rechtsordnung vorbereitet.

D. Zeit- und Umsetzungspfad bis zur neuen Verordnung

60 Parallel dazu sollte die Erarbeitung der Verordnung vorbereitet werden. Ziel ist der Erlass durch die Gemeindeversammlung im Herbst 2026 und das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2027.

61 Empfohlener Zeitplan:

Zeitraum	Schritt	Inhalt
Q1–Q2 2026	Konzeptphase	Entwurf Verordnung, Definition Leistungsauftrag, Deckungsgrad, Finanzmechanik
Q3 2026	Politische Vorprüfung	Abstimmung mit Schulpflege, Gemeinderat, RPK, Gemeindeamt
Q4 2026	Erlassverfahren	Gemeindeversammlung / obligatorisches Finanzreferendum
1. Januar 2027	Inkrafttreten	Verordnung tritt in Kraft, Defizitdeckung künftig gebundene Ausgabe

E. Bewertung des gestuften Vorgehens

62 Dieses gestufte Vorgehen wahrt sowohl die formelle Rechtmässigkeit (2025/2026 durch Nachtrags- und Verpflichtungskredite) als auch die strategische Rechtssicherheit ab dem Jahr 2027 durch Verordnung.

63 Es erlaubt der Gemeinde Uitikon, den laufenden Betrieb aufrechtzuerhalten, die politischen und administrativen Verfahren korrekt durchzuführen und gleichzeitig für die künftige Finanzierung eine dauerhafte, demokratisch legitimierte Grundlage zu schaffen.

IV. Ergebnis und Empfehlungen

64 Die jährliche Defizitdeckung der Tagesstrukturen der Gemeinde Uitikon ist mangels hinreichender, demokratisch legitimierter Rechtsgrundlage Stand heute als neue Ausgabe zu qualifizieren. Der 2011 bewilligte Verpflichtungskredit von CHF 200’000

wurde über Jahre deutlich überschritten (aktuelles Defizit rund CHF 950’000), was formell Zusatz- bzw. Nachtragskredite erfordert hätte oder gar einen neuen Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 950’000. Da es sich um wiederkehrende Leistungen handelt, wäre für die Genehmigung eine Urnenabstimmung erforderlich gewesen. Für 2025 und 2026 liegt demgegenüber jeweils eine einmalige Ausgabe vor, deren Genehmigung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt (Art. 16 Ziff. 4 GO/Uitikon). Ab 2027 wird die Defizitdeckung bei Inkrafttreten der kommunalen Verordnung als gebundene Ausgabe zu behandeln sein.

65 Folgende Empfehlungen ergeben sich für die künftige Handhabung:

Empfehlung 1: Sofortmassnahmen für die Jahre 2025 und 2026

1. 2025: Nachträgliche Genehmigung der Defizitdeckung (Abweichungsbericht / Nachtragskredit) und Information der RPK.
2. 2026: Einholen eines ordentlichen Verpflichtungs- und Budgetkredits für die wiederkehrende Defizitübernahme im Jahr 2026 (vor Beginn des Jahres).
3. Transparenz: Proaktiver Bericht an die RPK und den Souverän über die formelle Heilung der vergangenen Überschreitungen und das geplante Vorgehen bis 2027.

Empfehlung 2: Grundsatzentscheid für die Zukunft (Legitimations- und Vollzugsmodell):

1. Vorzugsmodell: Kommunale Verordnung (nach Vorbild der Stadt Zürich):
    a. Leistungsauftrag (Module, Ferien, Zielgruppen),
    b. Finanzierungsmechanik (einkommensabhängige Beitragsordnung gemäss sozialpolitischen Kriterien; Orientierung am Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip; Restfinanzierung über Steuerhaushalt),
    c. Tarifarchitektur (Min-/Max-Tarife, Einkommensstaffelung, Härtefälle),
    d. Zuständigkeiten/Aufsicht und Delegationsklausel für jährliche Tarifanpassungen,
    - Zuständigkeit: Gemeindeversammlung (Art. 13 Ziff. GO/Uitikon)
    - Wirkung: Künftige Defizitdeckung erfolgt als gebundener Vollzug innerhalb der gesetzlich normierten Beitragsordnung; keine jährliche politische Defizitbewilligung mehr nötig; hohe Rechtssicherheit bei operativer Flexibilität.
    - Inkrafttreten: 1. Januar 2027
2. Alternativmodell: Urnenentscheid Deckungsgrad (nach Vorbild der Gemeinde Erlenbach)
    - Urnenbeschluss mit Deckungsgrad (z.B. 65%) und Vollkostenprinzip; Vollzug durch Exekutive.

- Wirkung: Ebenfalls klare Legitimation; jedoch starrer bei künftigen Anpassungen (jeder wesentliche Systemwechsel erfordert erneuten Entscheid).

V. Politisches Framing

66 In der politischen Kommunikation könnte der Begriff «neue Ausgaben» zu Verwirrungen führen. Dabei handelt es sich um den juristisch korrekten Begriff, der daher auch zwingend zu verwenden ist. Es könnte aber bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Eindruck entstehen, dass hier wirklich eine zusätzliche Belastung für die Gemeinde und die Steuerzahlenden entsteht. Gleiches gilt auch für den Begriff «Zusatzkredit». In der Kommunikation erscheint es daher wichtig zu betonen, dass diese Kosten auch schon in den vergangenen Jahren angefallen sind und durch die Gemeinde getragen wurden. Auch aus diesem Grund ist eine transparente Information wichtig.

VI. Schlussfazit

67 Zur unverzüglichen Rechtskonformität sind für 2025 und 2026 die nötigen Kredite einzuholen und Überschreitungen ordnungsgemäss zu begründen. Strategisch empfiehlt sich der Erlass einer kommunalen Verordnung mit normierter einkommensabhängiger Beitragsordnung und Vollkostenprinzip. Dieses Modell schafft die erforderliche demokratische Legitimation, qualifiziert die jährliche Defizitdeckung künftig als gebundene Ausgabe, entlastet den jährlichen Budgetprozess von Grundsatzfragen und erhält zugleich die Flexibilität für bedarfs- und kosteninduzierte Anpassungen.

14. November 2025/SP/KSE