



Antrag der GL

vom 8. Dezember 2025

2025/584

Sozialdepartement, Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB), Teilrevision, Rekurs, Beschluss des Bezirksrats Zürich, Entscheid betreffend Beschwerdeerhebung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

Formelles

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 21. August 2024 (GRB Nr. 3535) einer Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130) zugestimmt.

Die Referendumsfrist ist am 28. Oktober 2024 unbenutzt abgelaufen. Hingegen wurde mit Eingabe vom 10. Dezember 2024 dagegen Rekurs erhoben.

Mit Beschluss vom 13. November 2025 hiess der Bezirksrat Zürich den Rekurs teilweise gut und hob die revidierten Art. 6^{quinques} Abs. 1 lit. a und c, Art. 7 Abs. 3 lit. a, Art. 9^{bis}, Art. 9^{ter}, Art. 18^{bis} Abs. 2 lit. d und e, Art. 18^{quater}, Art. 19 Abs. 3 lit. b, Art. 20 sowie Art. 20^{bis} VO KB auf. Im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Der Entscheid ist am 24. November 2025 eingegangen. Die Rechtsmittelfrist endet – unter Berücksichtigung der Gerichtsferien des Verwaltungsgerichts – am 9. Januar 2026.

Ist ein Beschluss der Stimmberechtigten, der Gemeindeversammlung oder des Gemeindepalments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet gemäss § 172 Abs. 1 lit a. Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) in Parlamentsgemeinden das Gemeindepalment darüber, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll. Dieser Entscheid kann nachgebracht werden, wenn der Gemeindevorstand das Rechtsmittel bereits ergriffen hat.

Entscheid des Bezirksrats Zürich

Der Bezirksrat erkennt, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wiederholt im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen klargestellt hat, dass sich aus der blossen Verpflichtung zur Sicherstellung eines genügenden Betreuungsangebots keine Kompetenz ableiten lasse, in die Betreuungsverhältnisse privater Anbieter einzugreifen oder kantonalrechtliche Bewilligungsvoraussetzungen zu verschärfen. Eingriffe in die betriebsinterne Organisation privater Trägerschaften bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

Die Tatsache, dass über 90 Prozent der privat geführten Kitas in der Stadt an der städtischen Finanzierung teilnehmen, lasse darauf schliessen, dass viele Betriebe ohne diese Beteiligung nicht überlebensfähig wären. Diese nahezu vollständige Marktdeckung des Subventionssystems lasse auf einen faktischen Kontrahierungszwang schliessen. In dieser Konstellation komme der Stadt eine besondere Verantwortung zu, die Leistungsvereinbarungen so auszugestalten, dass sie wirtschaftlich tragfähig bleiben.



Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338) normiere die Anforderungen an die Personalsituation verbindlich und abschliessend, weshalb die Gemeinden weder über Leistungsvereinbarungen noch mittels subventionsrechtlicher Konditionen darüberhinausgehende Mindeststandards verbindlich festlegen können. Im Lichte des faktischen Kontrahierungszwangs entfalten solche Vorgaben normative Wirkung, weshalb diese Bestimmungen aufzuheben seien.

Sodann falle der Betrieb einer Kita in den sachlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit. Die Normkosten stellen nicht nur rechnerische Parameter bzw. eine interne Kalkulationsgrundlage dar, sondern definieren durch ihre systematische Kopplung an Subventionen und elterliche Beiträge den maximal subventionierbaren Betrag. Im Resultat entspreche dies einer indirekten Preisregulierung und greife in die geschützte Vertragsfreiheit der Trägerschaften ein. Die Ziele des starren Normkostenmodells liessen sich auch mit milderden Mitteln erreichen – etwa mit offenen, projektbezogenen Qualitätszuschlägen ohne Kontraktpflicht oder mit befristeten Förderprogrammen mit neutralem Zugang –, weshalb sich das Modell als unverhältnismässig erweise.

Erwägungen der Geschäftsleitung

Die Mehrheit der Geschäftsleitung erwägt:

Der Beschluss des Bezirksrats richtet sich gegen das Normkostenmodell als zugrundeliegendes Subventionsmodell an sich. Würde diese Interpretation so stehengelassen, hätte dies wesentliche Auswirkungen über die Stadt Zürich hinaus. Nur schon deshalb ist es angezeigt, dass der Beschluss durch eine höhere Instanz geprüft wird. Der Beschluss weist zudem zentrale Widersprüche auf.

Auch die Argumentation zur Wirtschaftsfreiheit überzeugt nicht: Ein faktischer Kontraktzwang spricht gegen deren Anwendbarkeit; und falls sie anwendbar wäre, fehlt eine belastbare Erforderlichkeitsprüfung. Damit bietet der Beschluss substanzelle Ansatzpunkte für ein Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht.

Die Verbesserung der Betreuungsqualität sowie der Anstellungsbedingungen in den Stadtzürcher Kitas war stets ein gemeinsames Anliegen des Gemeinderats und des Stadtrats. Der Beschluss des Bezirksrats würde der Stadt Zürich letztendlich jeden Spielraum nehmen. Möchte die Stadt in diesem Bereich noch etwas tun, so käme der Entscheid einer Aufforderung an die Stadt gleich, komplett auf stadteigene Kitas zu setzen. Vor diesem Hintergrund soll eine gerichtliche Instanz die juristischen Fragen differenziert beurteilen.

Die Minderheit der Geschäftsleitung erwägt:

Die Minderheit der Geschäftsleitung schliesst sich den Feststellungen des Bezirksrats Zürich an und beantragt dem Gemeinderat, auf eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu verzichten.

Der Bezirksrat hat zu Recht festgehalten, dass «das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wiederholt im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen klargestellt hat, dass sich aus

der blossen Verpflichtung zur Sicherstellung eines genügenden Betreuungsangebots keine Kompetenz ableiten lässt, in die Betreuungsverhältnisse privater Anbieter einzugreifen oder kantonalrechtliche Bewilligungsvoraussetzungen zu verschärfen.» (E. 7.2.1).

Der Bezirksrat hat weiter festgehalten, dass «es insgesamt dem kantonalen Recht vorbehalten ist, über die Mindestanforderungen der PAVO hinaus weitere Bewilligungsvoraussetzungen vorzusehen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2020.00005 vom 7. September 2021 E. 4.2.4).» (E. 7.2.4).

Aus Sicht der Minderheit überzeugt die Begründung des Bezirksrats, der einen klaren Verstoss gegen übergeordnetes Recht und gegen das verfassungsmässige Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit festgestellt hat, womit die Chancen eines Weiterzugs aussichtslos erscheinen. Es ist aus Sicht der Minderheit nicht zu rechtfertigen, aussichtslose Rechtsmittel mit Steuermitteln zu finanzieren.

Anträge

Die Mehrheit der Geschäftsleitung beantragt dem Gemeinderat, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gegen den Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 13. November 2025 (GE.2024.43) Beschwerde zu erheben.

Die Minderheit der Geschäftsleitung schliesst sich den Feststellungen des Bezirksrats Zürich an und beantragt dem Gemeinderat, auf eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu verzichten.

Die Mitglieder des Rats nehmen von den Verfahrensakten Kenntnis.

Schlussabstimmung

Die Mehrheit der GL beantragt:

Gegen den Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 13. November 2025 (GE.2024.43) wird beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben.

Die Minderheit der GL beantragt:

Auf eine Beschwerde gegen den Beschluss des Bezirksrat Zürich vom 13. November 2025 (GE.2024.43) beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wird verzichtet.

4 / 4

- Mehrheit: Referat: Lisa Diggelmann (SP); Ivo Bieri (SP), 1. Vizepräsidium; Sophie Blaser (SP) i. V. von Dr. David Garcia Nuñez (AL), Lea Herzig (Grüne), Sibylle Kauer (Grüne), Guy Krayenbühl (GLP), Dr. Patricia Petermann Loewe (SP), Matthias Renggli (SP), Patrick Stählin (GLP)
- Minderheit: Referat: Roger Meier (FDP); Christian Huser (FDP), Präsidium; Samuel Balsiger (SVP), Roger Bartholdi (SVP), Andreas Egli (FDP) i. V. von Albert Leiser (FDP), Sandra Gallizzi (EVP) i. V. von Christian Traber (Die Mitte), 2. Vizepräsidium; Benedikt Gerth (Die Mitte)

Für die Geschäftsleitung

Christian Huser (FDP), Präsidium
Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste