

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. September 2019

**812.**

### **Interpellation von Markus Baumann und Marcel Tobler betreffend Ausgleich der kommunalen Sozialkosten innerhalb des Kantons, Beurteilung der Ungerechtigkeiten beim Ausgleich von Soziallasten und Möglichkeiten für einen gerechteren Soziallastenausgleich sowie weitere bekannte Vorhaben zur Umverteilung von Kosten vom Kanton zu den Gemeinden**

Am 23. Januar 2019 reichten Gemeinderäte Markus Baumann (GLP) und Marcel Tobler (SP) folgende Interpellation, GR Nr. 2019/28, ein:

Zürich ist wie andere Städte und Gemeinden seit Jahren mit steigenden Soziallasten, die der Kanton auf die Gemeinden abwälzt, konfrontiert. Zu den Soziallasten zählen die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Pflegefinanzierung sowie (mit kleineren Beiträgen) die Alimentenbevorschussung. Nach dem kantonalen Volksentscheid zum Referendum zur Anpassung des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom Sonntag, 24. September 2017, kommen zusätzliche Kosten auf die einzelnen Gemeinden zu. Im Falle der Stadt Zürich werden für das Jahr 2019 8.5 Mio. Franken erwartet. Die Änderungen im kantonalen SHG geben den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum sowie Interpretationsfreiheit zur Umsetzung, Angebot und Kostenbeeinflussung. Dies führt zu Ungleichheiten und Chancenungerechtigkeit innerhalb des Kanton Zürich für die Betroffenen. Aus der Gesamtbeurteilung der Sozialhilfekosten ergibt sich, dass ein neuer Ausgleich der kommunalen Sozialkosten innerhalb des Kantons nötig wäre, damit die Solidarität im Kanton Zürich unter den Gemeinden wiederhergestellt wird. Im Fokus steht auch das Ziel des politischen Engagements des Stadtrates für einen fairen Soziallastenausgleich im Kanton Zürich – sowohl in einzelnen Bereichen als auch im Gesamtsystem des Sozialbereichs. Anzuführen ist zudem, dass derzeit – teilweise im Zusammenhang mit Sparbemühungen des Kantons – weiterhin die Gefahr besteht, dass auch im Sozialbereich gewisse Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilt werden. In diesem Zusammenhang stellen wir folgende Fragen:

1. Welche Ungerechtigkeiten beim Ausgleich von Soziallasten bestehen aus Sicht des Stadtrats?
2. Wie setzt sich der Stadtrat für einen gerechteren Soziallastenausgleich ein? Welchen Stellenwert hat dieses Ziel?
3. Wie wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mit ähnlicher Interessenlage und möglichen weiteren Verbündeten organisiert?
4. Stehen auf kantonaler Ebene weitere Vorhaben an, die im Sozialbereich möglicher Weise Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilen? Falls ja, welche und wie vertritt der Stadtrat in diesen Bereichen die Interessen der Stadt Zürich?
5. Inwiefern wird ein Ausgleich der Soziallasten heute via Finanzausgleich berücksichtigt?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Für den Begriff Soziallasten existiert keine einheitliche Definition. Der Stadtrat verwendet im Folgenden die Definition, die im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 des Kantons Zürich vorgeschlagen wird. Dort werden unter den Soziallasten die Nettoaufwendungen der Gemeinden für folgende Sozialleistungen zusammengefasst:

- Zusatzleistungen zur AHV/IV (inkl. Gemeindegzuschüsse)
- Wirtschaftliche Hilfe nach Sozialhilfegesetz (SHG)
- Alimentenbevorschussung
- Kleinkinderbetreuungsbeiträge
- Pflegebeiträge
- Soziale Wohlfahrt übriges (Administration, Löhne Sozialbereich)

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Welche Ungerechtigkeiten beim Ausgleich von Soziallasten bestehen aus Sicht des Stadtrats?»):**

Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden für die soziale Sicherheit sind eine Investition in das Zusammenleben und ein Beitrag an die Solidarität in unserem Land. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass sich unsere Gesellschaft die entsprechenden finanziellen Mittel leisten soll und kann.

Um das Zusammenleben und die Solidarität in der föderalistischen Schweiz nachhaltig sichern zu können, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Gemeinsame anerkannte Minimalstandards müssen dafür sorgen, dass sich Kantone und Gemeinden nicht gegenseitig bei der Erbringung sozialer Leistungen unterbieten. Die Folgen dieses Negativwettbewerbs hätten letztlich die Schwächsten unserer Gesellschaft zu tragen, ohne dass die zugrundeliegenden sozialen Probleme dadurch gelöst würden. Aus diesem Grund setzt sich die Stadt Zürich beispielsweise im Bereich der Sozialhilfe für die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien ein.
- Die Kosten der Sozialleistungen – die Soziallasten – müssen so verteilt werden, dass sie für besonders betroffene Gemeinden oder Kantone tragbar sind. Überdurchschnittliche Soziallasten führen einerseits zu einer vergleichsweise höheren Steuerbelastung. Andererseits haben die betroffenen Gemeinwesen einen geringeren Spielraum für andere staatliche Leistungen – dies betrifft auch präventive Aufgaben im Sozialbereich. Deshalb setzt sich die Stadt Zürich konsequent für eine faire Verteilung der Soziallasten im Kanton Zürich ein.

Die Soziallasten haben im Kanton Zürich seit dem Jahr 2000 stark an Bedeutung gewonnen. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 zeigt auf, dass der Anteil der Soziallasten an den gesamten Nettoaufwendungen der Gemeinden im Kanton Zürich von einem Anteil von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 25 Prozent im Jahr 2015 angestiegen ist.

Ebenso wie die Gesamtbelastung sind auch die Unterschiede zwischen den Gemeinden grösser geworden. Gemäss Wirksamkeitsbericht haben sich die Unterschiede bei den Soziallasten der Gemeinden – zwischen 2000 und 2015 verdoppelt (gemessen an der Spannbreite zwischen der Gemeinde mit den tiefsten Sozialkosten pro Kopf und der Gemeinde mit den höchsten Sozialkosten pro Kopf).

Im Jahr 2016 hat die Stadt Zürich gemeinsam mit den Städten Winterthur und Dietikon die Einflussfaktoren und Finanzierung der Soziallasten im Kanton Zürich durch das Büro Ecoplan untersuchen lassen. Die Studie zeigt, dass die Gemeinden im Kanton Zürich eine ausserordentlich hohe Finanzierungslast zu tragen haben, die sie kaum beeinflussen können und dass der Kanton Zürich die Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden im interkantonalen Vergleich am wenigsten auffängt. Zudem existiert im Kanton Zürich im Gegensatz zu zahlreichen anderen Kantonen kein interkommunaler Ausgleich der Soziallasten.

**Zu Frage 2 («Wie setzt sich der Stadtrat für einen gerechteren Soziallastenausgleich ein? Welchen Stellenwert hat dieses Ziel?»):**

Für den Stadtrat hat die Frage eines fairen Lastenausgleichs im Kanton Zürich seit jeher eine hohe Bedeutung. Durch eine Behördeninitiative der Stadt Winterthur zur Kantonalisierung der Sozialhilfe im Jahr 2013 (KR-Nr. 97/2014) und die parlamentarische Initiative von Rosmarie Joss (KR-Nr. 163/2014 Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz) wurde die Diskussion rund um die Verteilung der Soziallasten auf kantonaler Ebene neu lanciert. Der Stadtrat bringt sich seither verstärkt in die politische Debatte ein, mit dem Ziel die unbefriedigende Situation im Kanton Zürich zu verbessern.

In den letzten Jahren standen zwei verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Situation zur Diskussion: Einerseits der direkte Weg über eine neue Kostenverteilung der einzelnen Sozialleistungen in den jeweiligen Spezialgesetzen. Andererseits der indirekte Weg über einen Soziallastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes.

Die Stadt Zürich hat sich stets für eine neue Verteilung der Lasten in den entsprechenden spezialgesetzlichen Grundlagen ausgesprochen. Ein Ausgleich in den Spezialgesetzen ist sachlogischer und zweckmässiger. Zudem wäre eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes komplizierter und würde viel Zeit in Anspruch nehmen – mit offenem politischen Ausgang.

Unter anderem brachte der Stadtrat seine Haltung bei folgenden Gelegenheiten und Themen ein:

- Anlässlich der Vernehmlassungen und Beratungen von Spezialgesetzen wurden Vorschläge eingebracht oder unterstützt, welche der faireren Verteilung der Soziallasten dienen (z. B. Kinder- und Jugendheimgesetz, Sozialhilfegesetz). Der Stadtrat wird auch bei weiteren Revisionen von Spezialgesetzen Vorschläge für einen besseren Ausgleich der Soziallasten einbringen oder unterstützen.
- Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Zürich haben sich in der Sozialkonferenz und im Gemeindepräsidentenverband sowie in zugehörigen Arbeitsgruppen aktiv zur Thematik eingebracht. Zudem wurden auch direkt mit anderen (betroffenen) Gemeinden entsprechende Allianzen aufgebaut. Ein Resultat ist die bereits erwähnte Studie des Büro Eco-plan, die gemeinsam mit den Städten Winterthur und Dietikon in Auftrag gegeben wurde.
- Der Vorsteher des Sozialdepartements hat insgesamt drei Mal an Hearings der kantonsrätlichen Kommission Staat und Gemeinden (STGK) zur Parlamentarischen Initiative von Rosmarie Joss (KR-Nr. 163/2014 Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz) teilgenommen und dort gemeinsam mit weiteren ExekutivvertreterInnen und VertreterInnen des Gemeindepräsidentenverbandes massgeblich dazu beigetragen, dass die Kommission an ihrer Sitzung vom 5. April 2019 einen Gegenvorschlag zur Parlamentarischen Initiative beschlossen hat, der anlässlich der ersten Lesung im Kantonsrat vom 9. September 2019 auch von der Mehrheit des Kantonsrates gestützt wird. Der Gegenvorschlag sieht eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes vor, sodass der Kanton 70 Prozent an die anrechenbaren Bruttokosten für Zusatzleistungen pro Kopf der Gesamtbevölkerung leistet, wobei jedoch höchstens 125 Prozent der durchschnittlichen Bruttokosten anrechenbar sind. Mit diesem Ausgleichsmodell werden die Unterschiede bei den Soziallasten zwischen den Gemeinden verringert.

Im Rahmen der SV17-Vorlage hat sich der Stadtrat gemeinsam mit anderen Gemeinden dafür eingesetzt, dass die Kompensation der Steuerausfälle durch den Kanton Zürich bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV erfolgt. So wird der Kantonsanteil an den Kosten der Zusatzleistungen von aktuell 44 Prozent auf neu 50 Prozent erhöht. Diese Massnahme trägt zur teilweisen Minderung der Soziallastenproblematik bei, ein Ersatz für eine umfassendere Lösung ist sie jedoch nicht.

**Zu Frage 3 («Wie wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mit ähnlicher Interessenlage und möglichen weiteren Verbündeten organisiert?»):**

Der Stadtrat bringt sich in der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und im Gemeindepräsidentenverband entsprechend ein. Er pflegt aber auch den regelmässigen direkten Austausch mit Gemeinden, welche in dieser Frage eine ähnliche Interessenlage aufweisen.

Gemeinsam mit weiteren Exekutivvertreterinnen -vertretern sowie und Vertreterinnen und Vertretern des Gemeindepräsidentenverbandes hat der Stadtrat wie oben erwähnt die parlamentarische Beratung der Parlamentarischen Initiative Nr. 163/2014 zum Soziallastenausgleich aktiv begleitet.

**Zu Frage 4 («Stehen auf kantonaler Ebene weitere Vorhaben an, die im Sozialbereich möglicherweise Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilen? Falls ja, welche und wie vertritt der Stadtrat in diesen Bereichen die Interessen der Stadt Zürich?»):**

Der Stadtrat verfolgt die Entwicklung im gesamten Sozialbereich aufmerksam. Er wird – wo möglich und sinnvoll zusammen mit anderen Gemeinden – auch bei weiteren Revisionen von Spezialgesetzen Vorschläge für einen besseren Ausgleich der Soziallasten einbringen bzw. unterstützen. Dies betrifft insbesondere die Revision des Sozialhilfegesetzes im Kanton Zürich und die Diskussion um die Organisation und Finanzierung der Pflegeleistungen auf nationaler und kantonaler Ebene.

**Zu Frage 5 («Inwiefern wird ein Ausgleich der Soziallasten heute via Finanzausgleich berücksichtigt?»):**

Die Soziallasten der Gemeinden werden im kantonalen Finanzausgleich unzureichend ausgeglichen: die überdurchschnittlichen Sozialkosten der Städte Zürich und Winterthur werden über den Zentrumslastenausgleich nur ansatzweise erfasst und die theoretische Möglichkeit für die übrigen Gemeinden, sie im individuellen Sonderlastenausgleich geltend zu machen, ist an diverse Bedingungen geknüpft und funktioniert unbefriedigend. Eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes wäre politisch stark umstritten. Deshalb setzt sich der Stadtrat, wie bei Frage 2 erläutert, über eine Anpassung der Spezialgesetzgebungen für einen fairen Soziallastenausgleich ein.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**