

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Gemeindegzuschüsse zur AHV und IV, eingereicht von Gemeinderätinnen M. Ott (SP) und R. Kleiber (EVP) sowie Gemeinderat D. Berger (Grüne/AL)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Gemeindegzuschüsse zur AHV und IV wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 5. Mai 2008 reichten die Gemeinderät/innen Marianne Ott namens der SP-Fraktion, David Berger namens der Grünen/AL-Fraktion und Ruth Kleiber, EVP, mit 24 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 17. November 2008 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird eingeladen, dem Grossen Gemeinderat eine Neuregelung der Gemeindegzuschüsse zu den AHV- und IV-Ergänzungsleistungen vorzulegen.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV garantieren landesweit Bezügerinnen und Bezüger von AHV- und IV-Renten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ein Gesamteinkommen, welches leicht über dem Fürsorge-Existenzminimum liegt. Die reicheren Kantone bezahlen ihren Einwohnenden etwas dazu. Im Kanton Zürich machen die kantonalen Beihilfen für Alleinstehende rund Fr. 200.--, für Paare Fr. 300.-- und pro unmündiges Kind Fr. 100.-- pro Monat aus. Vor allem grössere Gemeinden ergänzen dieses Niveau mit Gemeindegzuschüssen, um auszugleichen, dass das Leben in den Städten teurer ist als auf dem Land.

Am 24.11.2004 hat die Winterthurer Bevölkerung mit einem Stimmenanteil von 50,6% der Halbierung der Gemeindegzuschüsse der Stadt Winterthur für ihre AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner zugestimmt. Einzelpersonen erhalten seither Fr. 72.-- weniger pro Monat und bei einem Ehepaar macht die Differenz Fr. 109.-- pro Monat aus. Diese Reduktion war eine Sparmassnahme im Rahmen von Win 03, von der sich die Stadt 1,7 Mio. pro Jahr an Einsparungen versprach. Wir wollen vom Stadtrat wissen, was tatsächlich eingespart wurde, aber auch was er über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen bei den Betroffenen weiss. Gestützt darauf und angesichts des finanzpolitischen Silberstreifens soll der Stadtrat einen Vorschlag unterbreiten, wie die Gemeindegzuschüsse neu zu regeln sind. Der Bericht hat insbesondere zu folgenden Fragestellungen Stellung zu beziehen:

1. *Wieviel Einsparungen resultierten aus der Halbierung der Gemeindegzuschüsse seit der Abstimmung vom 24.11.2004 jährlich?*
2. *Was weiss der Stadtrat, auch via öffentliche und private Beratungsstellen, Selbsthilfeorganisationen, etc. über die finanziellen und sozialen Auswirkungen der Halbierung der Gemeindegzuschüsse, aufgeteilt auf folgende Betroffenen Gruppen:*
 - *Beziehende von AHV- und IV-Renten*
 - *Beziehende von ganzen und Teilrenten (betrifft nur IV)*
 - *Männer und Frauen*
 - *Alleinstehende, Paar-Haushalte, Haushalte mit Kindern in Ausbildung*
 - *Heimbewohnende und im eigenen Haushalt Lebende (inkl. betreute Wohnformen zu Hause).*
3. *Für welche Betroffenen-Gruppen ist der Stadtrat bereit, dem Grossen Gemeinderat und der Stimmbewölkerung eine Anpassung der Gemeindegzuschüsse vorzuschlagen? Mit welchen Eckwerten?“*

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Zusammenfassung

Die Reduktion der Gemeindegzuschüsse zu den Zusatzleistungen zur AHV/IV war eine Massnahme im Rahmen des Sparpaketes win.03 und wurde vom Stimmvolk knapp gutgeheissen. Bei dieser Vorlage war es dem Stadtrat ein Anliegen, die Einsparungen sozialverträglich zu gestalten. So nahm er etwa keine Kürzungen bei den Gemeindegzuschüssen für Kinder, den Mietzinszuschüssen sowie bei der Verbilligung von Monats- und Jahreskarten des ZVV vor.

Rückblickend stellt der Stadtrat fest, dass die angestrebte jährliche Einsparung von 1,7 Mio. Franken rein rechnerisch gesehen erreicht wurde. Ohne Kürzung wären die Kosten 2007 bereits um rund 375'000 Franken über den Ausgaben von 2004 gelegen. Dank der Kürzung konnten also auch die durch das Fallwachstum vor allem im IV-Bereich bedingten steigenden Ausgaben für die Gemeindegzuschüsse gebremst werden. Alles in allem betrug die durchschnittliche Einsparung gut 1,3 Mio. Franken.

Die konkreten Auswirkungen der Reduktion der Gemeindegzuschüsse lassen sich nicht auf der Ebene der Anspruchsgruppen eruieren, der Umgang mit einem knappen Haushaltbudget ist letztlich immer individuell. Betrachtet man die Zusammensetzung und Charakteristika der Zusatzleistungs-Fälle, so kann jedoch davon ausgegangen werden, dass jene Personen, die in der eigenen Wohnung leben, am stärksten von der Reduktion der Gemeindegzuschüsse betroffen sind. Würde man die Sparmassnahme rückgängig machen und die Ansätze verdoppeln, hätten für die Stadt Winterthur 2008 Ausgaben von insgesamt 4,6 Mio. Franken statt der effektiven 2,3 Mio. Franken für die Gemeindegzuschüsse resultiert. Aufgrund der schwierigen Finanzsituation sieht sich der Stadtrat deshalb nicht in der Lage, die Sparmassnahme von 2004 rückgängig zu machen. Da sich der Stadtrat aber der schwierigen Lage der Betroffenen bewusst ist, ist er bereit, die inzwischen aufgelaufene Teuerung auszugleichen.

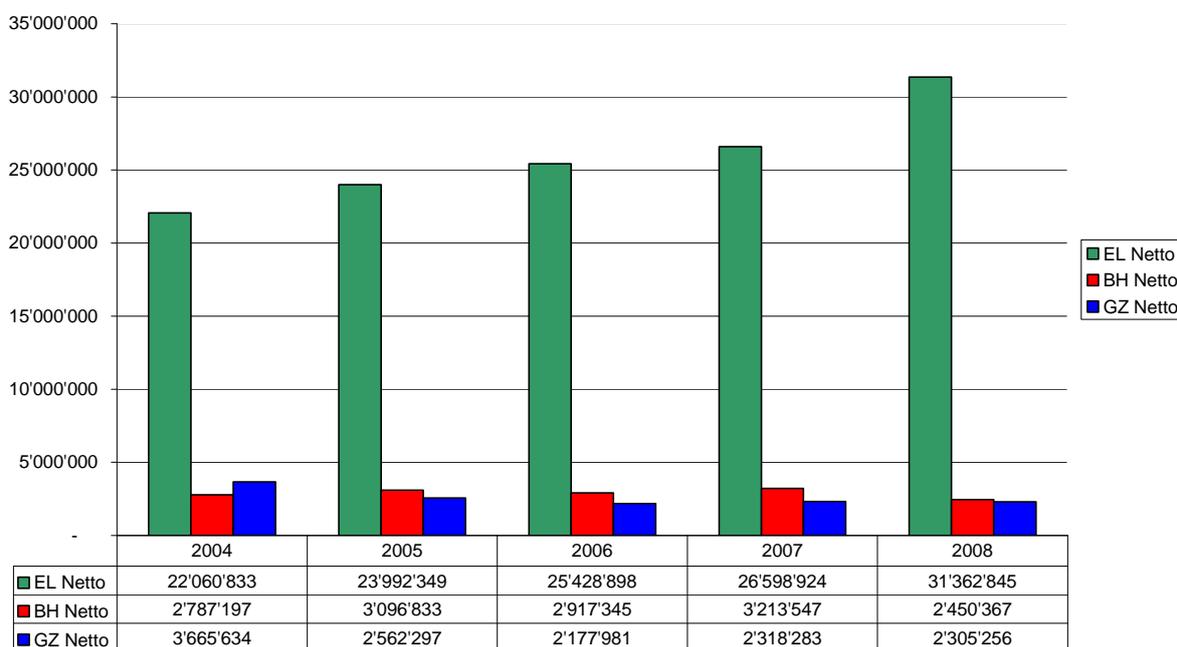
Kurze Einführung in die Zusatzleistungen zur AHV/IV

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV sind Bedarfsleistungen an bedürftige AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner und sichern deren Existenz ab. Unter dem Begriff Zusatzleistungen (ZL) werden die Ergänzungsleistungen (EL) auf Ebene des Bundes, die kantonalen Beihilfen (BH) und die Gemeindegzuschüsse (GZ) zusammengefasst.

Im Kanton Zürich hatten 2008 9,9% der AHV-Rentnerinnen und -Rentner sowie 28,7% der IV-Rentnerinnen und -Rentner Anspruch auf Zusatzleistungen.

Die Stadt Winterthur beteiligt sich nach einem bestimmten, gesetzlich festgelegten Schlüssel an den Ergänzungsleistungen und Beihilfen. Einzig die Gemeindegzuschüsse liegen in der Finanzhoheit der Stadt und können von ihr selbst gestaltet werden. 2008 waren dies knapp 3% der Bruttoausgaben von fast 80 Mio. Franken für Zusatzleistungen zur AHV/IV.

Zusatzleistungen zur AHV/IV: Nettokosten der Stadt



Grafik 1

Sparmassnahme win.03 und Volksabstimmung vom 28. November 2004

Finanzprobleme zwangen die Stadt zu Sparmassnahmen. Die Reduktion der Gemeindegzuschüsse war eine Massnahme unter vielen im Sparprogramm win.03, und man erwartete davon eine Entlastung des städtischen Haushaltes um jährlich Fr. 1,7 Mio.. Um die Einsparungen möglichst sozialverträglich zu gestalten, wurden Ausnahmen vorgesehen: Die Gemeindegzuschüsse für Kinder, die Mietzinszuschüsse sowie die Verbilligung für Monats- und Jahreskarten des Zürcher Verkehrsverbundes wurden bewusst nicht gekürzt.

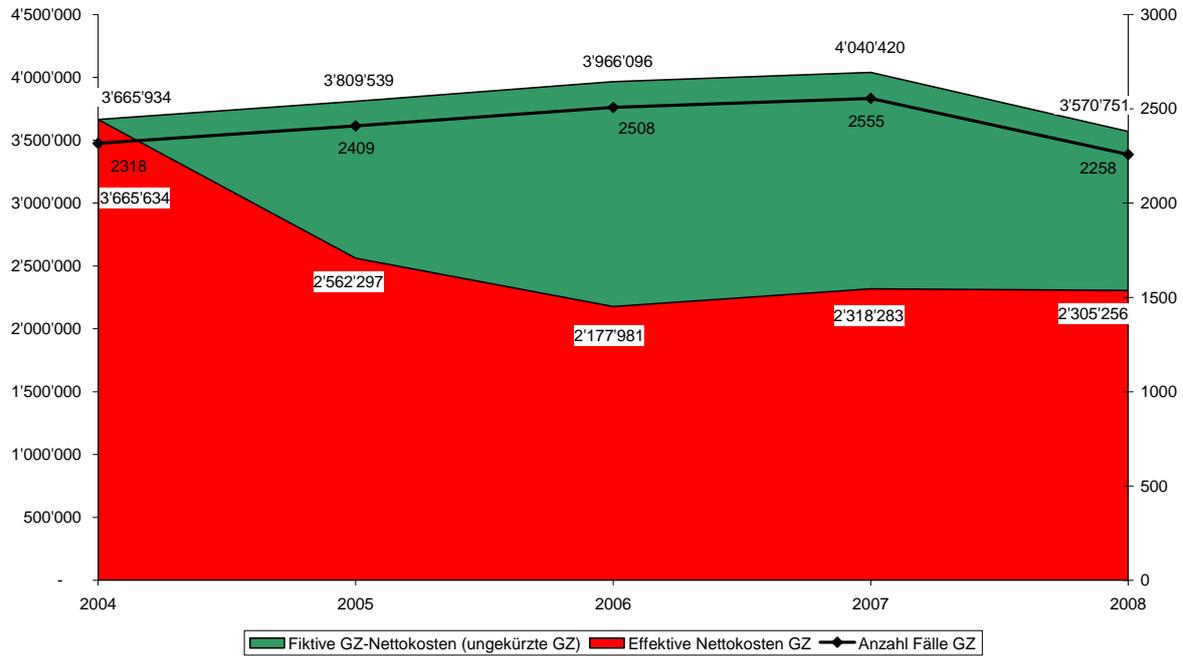
Die Umsetzung der Sparmassnahme setzte die Revision der städtischen Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV voraus. Dieser Revision stimmte das Winterthurer Stimmvolk am 28. November 2004 mit 50,6 Prozent zu. Sie wurde per 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Aufgrund der für die Umstellung benötigten Vorlaufzeit wirkte sich die Änderung auf die Bezügerinnen und Bezüger von Gemeindegzuschüssen erst ab dem 1. April 2005 finanziell aus.

Einsparungen aufgrund der Reduktion der Gemeindegzuschüsse

Die nachfolgende Grafik zeigt die effektive Entwicklung der Gemeindegzuschüsse (rote Fläche) sowie die angenommene Entwicklung der Kosten bei ungekürzten Gemeindegzuschüssen (rote + grüne Fläche)¹ für die Jahre 2004 bis 2008. Bei den Berechnungen wurde jeweils das effektive Fallwachstum berücksichtigt (schwarze Linie). Die Differenz der beiden Flächen (= grüne Fläche) stellt die Einsparungen aufgrund der Reduktion der Gemeindegzuschüsse dar.

¹ Berechnung: Effektive Nettokosten GZ 2004 dividiert durch Anzahl GZ-Fälle 2004, multipliziert mit Anzahl GZ-Fälle in Folgejahren.

Effektive Nettokosten (gekürzte GZ) und fiktive Nettokosten (ungekürzte GZ) sowie tatsächliche Entwicklung GZ-Fälle



Grafik 2

Das mit win.03 gesetzte Sparziel von 1,7 Mio. Franken wurde rein rechnerisch gesehen vollumfänglich erreicht. In den Jahren 2006 und 2007 wurde das Sparziel von 1,7 Mio. Franken effektiv erreicht, 2005 nur teilweise, weil die Kürzung lediglich für 8 Monate (siehe oben) erfolgte. Auf das Jahr hochgerechnet wäre das Sparziel 2005 jedoch erreicht worden. 2008 erfolgte eine durch die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) bedingte Systemänderung (vgl. unten Kapitel "Einführung der NFA und deren Auswirkungen auf die Gemeindegzuschüsse").

	2004	2005	2006	2007	2008
GZ-Kosten ohne Reduktion in Fr.	3'665'634	3'809'539	3'966'096	4'040'420	3'570'751
GZ-Kosten mit Reduktion in Fr.		2'562'297	2'177'981	2'318'283	2'305'256
Einsparung in Fr.		1'247'242	1'788'115	1'722'137	1'265'495

Tabelle 1

Vergleicht man die effektiven Einsparungen aufgrund der Reduktion der Gemeindegzuschüsse mit den Ausgaben von 2004, wird deutlich, dass eine durchschnittliche Einsparung von gut 1,3 Mio. Franken erreicht wurde (Tabelle 2). Grund für dieses Ergebnis ist das Wachstum vor allem bei den Fällen mit IV-Zusatzleistungen, die ihrerseits teilweise auch Anspruch auf Gemeindegzuschüsse haben. Dank der Kürzung der Gemeindegzuschüsse konnte somit das Ausgabenwachstum gebremst werden.

	2004	2005	2006	2007	2008
GZ-Kosten mit Reduktion in Fr.	3'665'634	2'562'297	2'177'981	2'318'283	2'305'256
Einsparung in Fr. gegenüber 2004		1'103'337	1'487'653	1'347'351	1'360'378

Tabelle 2

Einführung der NFA und Auswirkungen auf die Gemeindegzuschüsse

In der Grafik 2 und in Tabelle 1 ist eine deutliche Abweichung im Jahr 2008 zu erkennen. Diese erklärt sich mit der Umsetzung der NFA in diesem Jahr. Mit der Einführung der NFA ist bei den so genannten Heimfällen (Personen, die in einem Heim leben) die Höchstgrenze für Ergänzungsleistungen weggefallen. Dies hatte zur Folge, dass a) viele Heimfälle nicht mehr auf Gemeindegzuschüsse angewiesen sind – die Ergänzungsleistungen und die zusätzlichen Beihilfen reichen ihnen jetzt – und dass b) die Fälle mit Gemeindegzuschüssen zurückgegangen sind (2007: 2'555, 2008: 2'258 Fälle). Dieser Fallrückgang wirkte sich jedoch kaum auf der Kostenseite aus, da die NFA bekanntlich eine Vereinfachung der Finanzflüsse zum Ziel hatte und keine Sparmassnahme ist.

Der neue, mit der NFA eingeführte Finanzierungsschlüssel hat also die Zahl der GZ-Fälle verringert, nicht aber die städtische Kostenbeteiligung an den Zusatzleistungen insgesamt. Denn anstelle der Ausrichtung von Gemeindegzuschüssen beteiligt sich die Stadt seit 2008 vorgeschriebenermassen mit 55 Prozent an den Ausgaben für die Ergänzungsleistungen und Beihilfen (vgl. Sprung bei EL-Netto Leistungen der Stadt von 2007 zu 2008 in Grafik 1). Alles in allem hat sich also der Umfang des städtischen Gestaltungsspielraums verringert.

Auswirkungen der Reduktion der Gemeindegzuschüsse auf die einzelnen Bezugsgruppen

Die Frage nach den Auswirkungen der städtischen Ordnungsrevision auf einzelne Bezugsgruppen ist schwierig zu beantworten, zumal ein knappes Haushaltsbudget individuell unterschiedlich erfahren wird.² Pro Senectute weist in ihrer Studie "Leben mit wenig Spielraum. Altersarmut in der Schweiz" auf die wichtigsten Gründe für von ihr geleistete individuelle Finanzhilfe hin: "Der grösste Teil der Mittel wird für den Bereich Wohnen beantragt, das heisst für Mietzinszuschüsse, Beiträge an die Nebenkosten, Umzüge, Mietzinsdepot etc. – eine Tatsache, die klar in Zusammenhang mit den Preisentwicklungen auf dem Wohnungs- und Energiemarkt zu sehen ist. Ebenfalls fällt ins Auge, dass auch in den Bereichen Gesundheit und Hilfsmittel oft die Finanzen fehlen."³

Klar ist, dass die AHV- und IV-Renten sowie die Ergänzungsleistungen und kantonalen Beihilfen in den vergangenen Jahren regelmässig an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst wurden (vgl. Tabelle 3).

2001	2,5%
2003	2,4%
2005	1,9%
2007	2,8%
2009	3,2%

Tabelle 3

In der Stadt Winterthur stehen den ZL-Bezügerinnen und -Bezüger zudem diverse Vergünstigungen und vergünstigte oder Gratisangebote zur Verfügung. Konkret sind dies:

- Befreiung von Radio- und Fernsehempfangsgebühren (Billag)
- Anrecht auf KulturLegi Kanton Zürich
- Einkaufen im Caritas-Markt Winterthur
- Bezug von Lebensmitteln und Artikeln des täglichen Bedarfs bei der Abgabestelle von "Tischlein deck dich" in Winterthur

² Vgl. zum Beispiel Aussagen einzelner ZL-Bezügerinnen und -Bezüger in: Jetzt reicht es. Leben mit Zusatzleistungen zur AHV/IV in der Stadt Zürich seit 1930. Jubiläumsschrift – 75 Jahre Zusatzleistungen in der Stadt Zürich. Hrsg.: Sozialdepartement der Stadt Zürich. Edition Sozialpolitik, 2005.

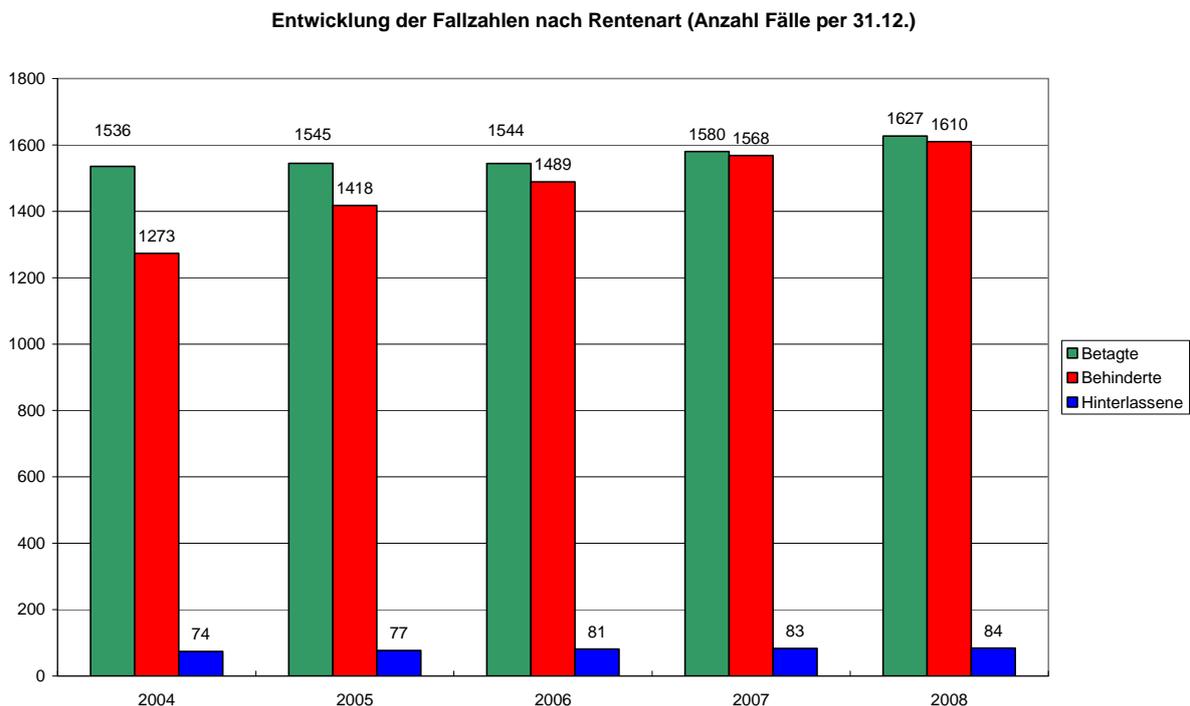
³ Vgl. Medienmitteilung von Pro Senectute zu ihrer Studie zur Altersarmut vom 19. Mai 2009, www.pro-senectute.ch > Medien > Medienmitteilungen > Referat Kurt Seifert, S. 4.

- Vergünstigtes Transportangebot für Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung durch Pro-Mobil
- Beitrag an Bus-Abonnemente
- Befreiung von oder Reduktion der Hundesteuer

Für Personen, welche Gemeindegzuschüsse erhalten, sind bei Bedarf zusätzlich zu den Gemeindegzuschüssen Mietzinszuschüsse vorgesehen. Für Einzelpersonen sind dies maximal 2'040 Franken, für Ehepaare maximal 2'460 Franken jährlich.

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Verteilung aller Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen in Winterthur. Dabei musste auf eine Aufteilung der Fälle mit Voll- und Teilrente verzichtet werden, da eine detaillierte Auswertung nicht elektronisch möglich ist. Insgesamt verfügen bei den Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten 21% über eine Teil- und 75% über eine Vollrente. 4% sind IV-Kinderrenten, d. h. Renten für Kinder von IV-Teil- oder Vollrentnerinnen und -rentnern. Es lassen sich bei den Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen folgende Charakteristika erkennen:

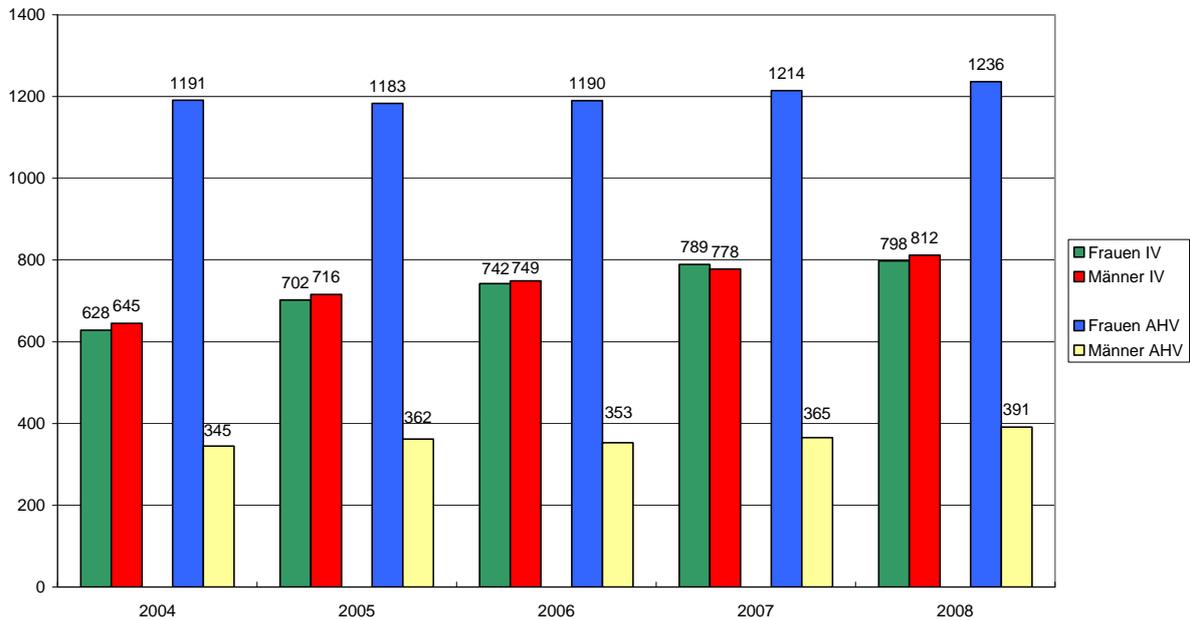
- Seit 2004 nahm die Zahl der Personen mit IV-Rente, die Anspruch auf Zusatzleistungen haben, deutlich stärker zu als jene der Anspruchsberechtigten mit AHV-Rente (Grafik 3). Diese Entwicklung ist Abbild des allgemeinen Wachstums der IV-Fälle. Unterdessen halten sich die beiden Gruppen ungefähr die Waage. Von der Reduktion der Gemeindegzuschüsse sind somit beide Gruppen in etwa gleich betroffen.



Grafik 3

- Bei der Unterscheidung nach Geschlecht sowie Rentenart in Grafik 4 wird deutlich, dass die grösste Gruppe jene der Frauen im AHV-Alter ist. Auch ist die Zahl der Frauen und Männer mit IV-Rente und Anspruch auf Zusatzleistungen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, sodass davon auszugehen ist, dass diese drei Gruppen von der Reduktion betroffen waren.

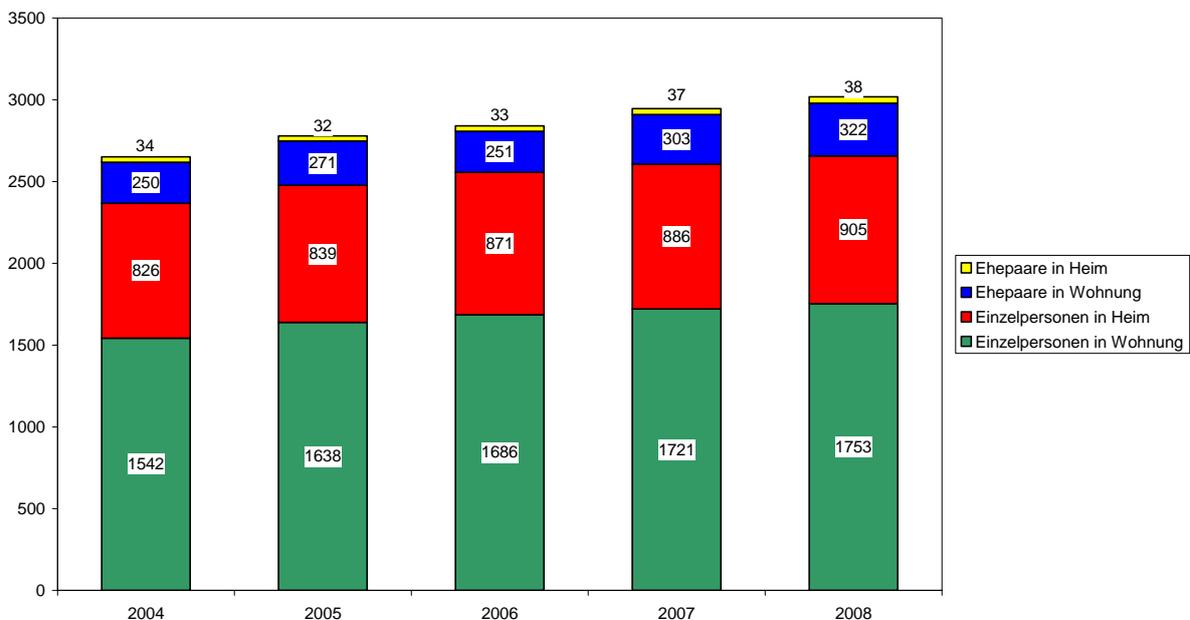
Entwicklung der Fallzahlen nach Geschlecht und Rentenart
(ohne Kinder, Anzahl Fälle per 31.12.)



Grafik 4

- Aus Grafik 5 wird ersichtlich, dass das Fallwachstum der letzten Jahre insbesondere auf Einzelpersonen zurückzuführen ist. Die Zahl der Ehepaare ist deutlich weniger stark angewachsen. Entsprechend sind sie weniger von den Reduktionen betroffen.

Fallentwicklung Einzelpersonen und Ehepaare nach Haushaltform
(ohne Kinder und ohne Hinterlassene, Anzahl Fälle per 31.12)

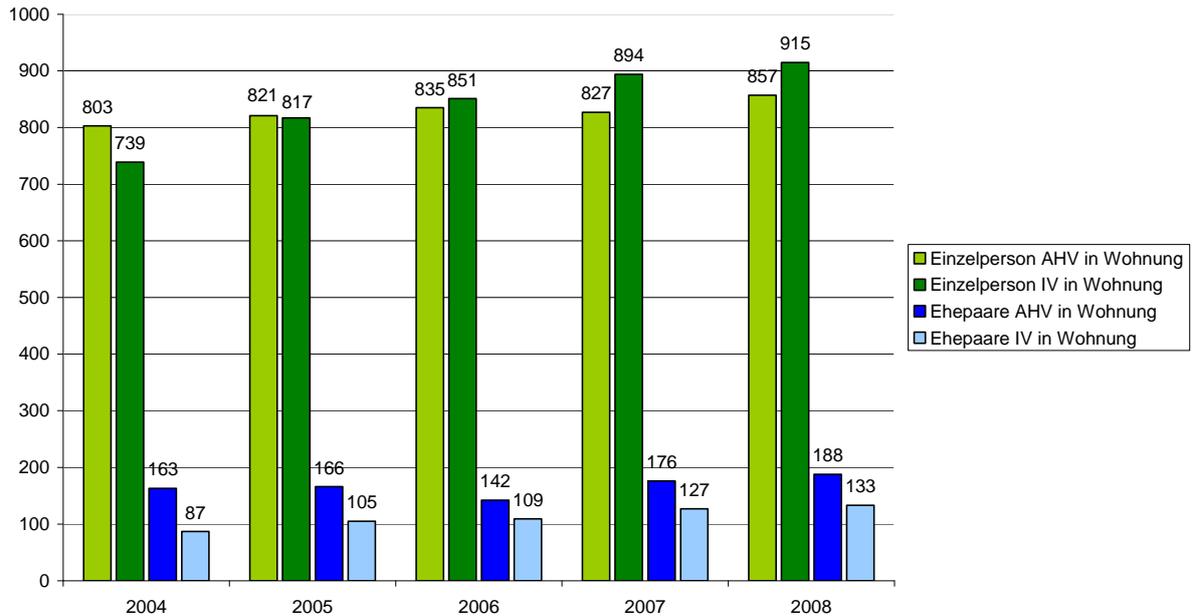


Grafik 5

- Kombiniert man die Kategorien Einzelperson / Ehepaar mit Haushaltform und Rentenart (Grafik 6) lässt sich erkennen, dass knapp 60% aller Fälle Einzelpersonen sind, die in ihrer eigenen Wohnung leben. Dabei hält sich die Zahl der AHV- und IV-Bezügerinnen und -

bezüger über die betrachteten Jahre hinweg ungefähr die Waage. Allerdings ist ein klarer Trend zu beobachten: Immer mehr Personen mit einer IV-Rente leben in ihren eigenen vier Wänden, bei den AHV-Rentnerinnen und Rentnern bleibt die Zahl relativ stabil. Rund 30% entfallen auf Einzelpersonen, die im Heim leben, und gut 10% der ZL-Bezügerinnen und -bezüger sind Ehepaare, wovon die Mehrheit im eigenen Haushalt lebt.

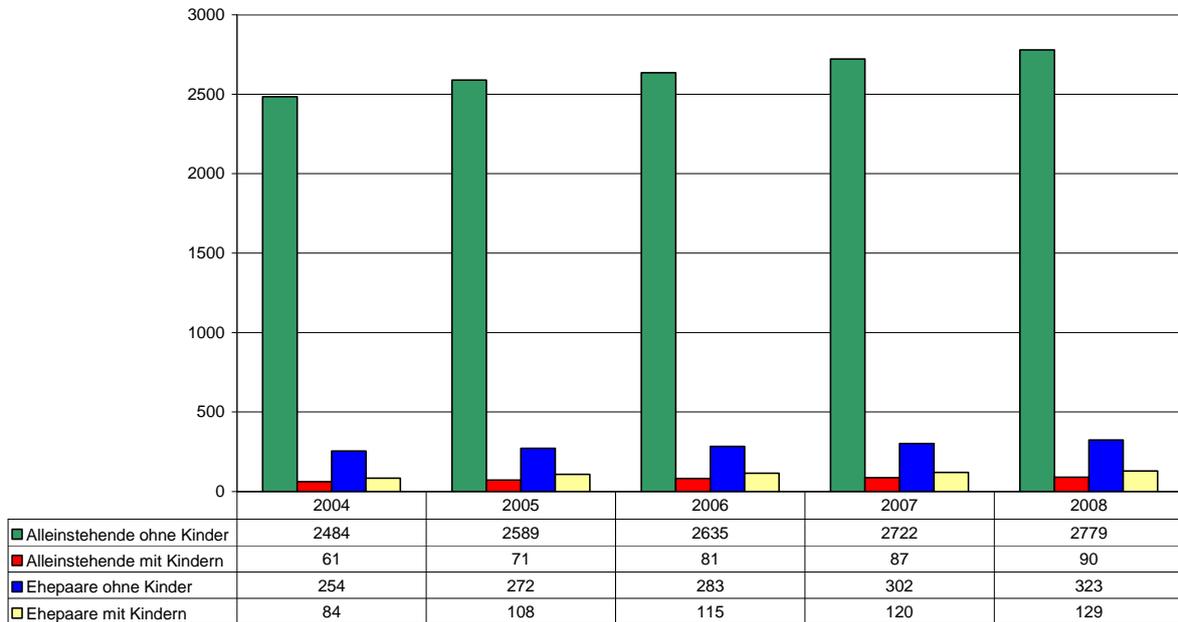
**Fallentwicklung Einzelpersonen und Ehepaare nach Haushaltform und Rentenart
(ohne Kinder und ohne Hinterlassene; Anzahl Fälle per 31.12.)**



Grafik 6

- Schliesslich noch ein Blick auf die Haushalte mit und ohne Kinder (Grafik 7): Die Zahl der ZL-Beziehenden mit Kindern ist im Vergleich zur Gesamtzahl relativ gering, nämlich zwischen 5% bis rund 6,5%. Die grosse Mehrheit der allein stehenden ZL-Bezügerinnen und -bezüger bezieht keine Leistungen für Kinder (= "ohne Kinder"). Bei den Ehepaaren machen diejenigen mit Kindern über die betrachteten Jahre stets rund 28% aus. Trotz steigender Zahlen bleibt also ihr Anteil recht stabil.

**Fallentwicklung nach Haushaltstruktur mit und ohne Kinder
(Anzahl Fälle per 31.12)**



Grafik 7

Aus all diesen Angaben lässt sich der Schluss ziehen, dass am ehesten allein stehende Frauen im Rentenalter und eine wachsende Zahl von Einzelpersonen mit einer IV-Rente, welche im eigenen Haushalt wohnen, von der Reduktion der Gemeindegzuschüsse betroffen sind.

Personen, die im Heim leben und bisher ebenfalls bis zu einem gewissen Grad betroffen waren, sind mit der Einführung der NFA nicht mehr auf Gemeindegzuschüsse angewiesen. Fälle mit Kindern bilden eine Minderheit, wobei hier daran erinnert sei, dass die Gemeindegzuschüsse für Kinder bei der Revision nicht reduziert wurden.

Die Winterthurer Gemeindegzuschüsse im kantonalen Vergleich

Ein Vergleich mit den vier grössten Gemeinden im Kanton Zürich zeigt, dass Winterthur zwar nicht so grosszügig ist wie die Städte Zürich und Uster, aber auch nicht den Weg von Dübendorf gegangen ist, das die Gemeindegzuschüsse 2006 ganz gestrichen hat.

	Winterthur reduziert	Zürich	Uster	Dübendorf
Einzelperson	756	3'600	1'500	0
Ehepaar	1'128	5'400	2'250	0

Tabelle 4

Würde Winterthur die Kürzung aufheben, wären die Ansätze auf der Ebene von Uster. Die finanziellen Auswirkungen auf die Stadt wären jedoch gross. 2008 hätte die Stadt Winterthur statt 2,3 Mio. gut 4,6 Mio. Franken für die Gemeindegzuschüsse ausgegeben. Würden gar die Ansätze der Stadt Zürich angewandt, hätte Winterthur sogar knapp 11 Mio. Franken aufwenden müssen.

Fazit

Der im Postulat erwähnte finanzpolitische Silberstreifen ist in der Zwischenzeit verfliegen, so dass sich der Stadtrat nicht in der Lage sieht, den Forderungen des Postulats nachzukommen. Im Gegenteil: Es ist absehbar, dass die städtischen Sozialausgaben weiterhin anwachsen werden, auch die Zusatzleistungen. Entsprechend ist der Stadtrat der Meinung, dass eine Erhöhung der aktuellen Gemeindegzuschüsse zum jetzigen Zeitpunkt nicht finanziert werden kann.

Dem Stadtrat ist indessen sehr wohl bewusst, dass hinter den Zahlen Menschen in schwierigen Lebenslagen stehen, deren finanzielle Situation keineswegs einfach ist. Er will darum die Möglichkeit eines Teuerungsausgleiches nutzen, welche ihm die 2004 revidierte Verordnung⁴ gibt und die Teuerung auf den nächst möglichen Zeitpunkt – 2011 ist ein Jahr der Rentenanpassungen – ausgleichen. Heute wären das 7,1% oder Mehrkosten von 164'010 Franken pro Jahr⁵.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

⁴ Vgl. Art. 12.

⁵ Stand Juli 2009.