

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Lastenausgleich für die sozialen Leistungen Winterthurs, eingereicht von Gemeinderätin L.C. Hübscher (Grüne/AL)

Am 11. Juli 2005 reichte Gemeinderätin Lilith C. Hübscher namens der Grüne/AL-Fraktion mit 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die neue Zürcher Kantonsverfassung tritt per 01.01.2006 in Kraft. Damit stehen verschiedene Neuerungen an, die jetzt vom Kanton und den Gemeinden vorzubereiten sind. So auch der Lastenausgleich, der in einem Verfassungsartikel neu festgehalten ist.

Die Stadt Zürich erhält für Ihre sozialen Leistungen vom Kanton einen Lastenausgleich in der Höhe von 27 Millionen Franken. Dies, weil die Stadt Zürich soziale Lasten trägt, die bei den umliegenden Gemeinden entfallen. Die Stadt Winterthur erhält kein Geld für ihre zusätzlichen sozialen Lasten. Doch der Leidensdruck bezüglich Sozialausgaben ist hoch. So zeigt die Sozialstatistik 2004, dass die Ausgaben von 58 Millionen Franken im Vergleich zum Vorjahr um 17 Prozent gestiegen sind.

In Winterthur beziehen etwa fünf Prozent der Einwohner Sozialhilfe. Ob dies auch für die umliegenden Gemeinden gilt, ist zweifelhaft. Es ist vielmehr anzunehmen, dass der prozentuale Anteil Sozialhilfe-Beziehenden in den kleineren Gemeinden wesentlich tiefer ist.

Zusätzlich bietet die Stadt Winterthur verschiedene Beratungsangebote an, die von einer breiten ausserstädtischen Kundschaft genutzt werden.

Um für Winterthur einen fairen Lastenausgleich geltend machen zu können, braucht es Grundlagen.

Es stellen sich daher folgende Fragen:

- 1. Gibt es kantonale Erhebungen über Zu- und Abwanderungsströme der Sozialhilfe-Beziehenden? Zum Beispiel: Wie viele melden sich direkt nach dem Zuzug bei der Sozialhilfe an? Woher sind die Sozialhilfe-Beziehenden zugezogen?*
- 2. Wenn Nein, ist der Stadtrat bereit, diese Zahlen zu erheben, zum Beispiel im Rahmen der Sozialhilfestatistik?*
- 3. Wenn das kantonale Mittel der Sozialhilfefälle auf die Stadt Winterthur angewendet wird, wie viele Sozialhilfe-Beziehende sind zusätzlich in Winterthur wohnhaft?*
- 4. Wie viele Sozialhilfegelder (im Durchschnitt) macht das jährlich aus?*
- 5. Wie teuer ist die zusätzlich benötigte (auch personelle) Infrastruktur in Betreuung, Beratung und Verwaltung?*
- 6. Ist der Stadtrat zu diesem Thema im Gespräch mit der Stadt Zürich?*
- 7. Welche Mittel will der Stadtrat einsetzen, um einen gerechten Lastenausgleich für die sozialen Leistungen zu bekommen?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Diskussion rund um den Lastenausgleich für die Stadt Winterthur hat bereits eine längere Geschichte. Es zeigt sich, dass das historisch gewachsene System des Lasten- und Finanzausgleichs im Kanton Zürich je länger desto weniger den aktuellen Realitäten zu genügen vermag: Die Stadt Winterthur lässt sich von ihrer Charakteristik her – Grösse, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur und der damit zusammenhängenden Komplexität – nicht mehr ins Gefüge "eine von 171 Gemeinden" im Kanton Zürich einpassen. Doch während für die Stadt Zürich die Erkenntnis, dass hier zentrale Lasten anfallen, die von den übrigen Gemein-

den nicht getragen werden müssen, dazu geführt hat, dass einzelne Leistungen separat abgegolten werden, sind bisher alle politischen Bemühungen für eine gesonderte Abgeltung der Zentrumslasten der Stadt Winterthur gescheitert.

Der Stadtrat hat immer wieder Anstrengungen unternommen, dies zu Gunsten der Stadt Winterthur zu verändern und aufzuzeigen, wie hoch sich die finanzielle Zusatzbelastung für die Stadt beläuft. So hat er im Rahmen der Haushaltsanierung 2007 ein Projekt speziell dem Thema Zentrumslasten gewidmet. Ebenfalls geregelt ist das Thema der Abgeltung für besondere Leistungen, die eine Gemeinde für ein grösseres Gebiet erbringt, in der neuen Kantonsverfassung, welche per 1. Januar 2006 in Kraft tritt. Der Stadtrat geht davon aus, dass insbesondere auch auf dieser Grundlage der Lastenausgleich zugunsten der Stadt Winterthur zu überdenken und neu zu regeln sein wird. Seine politischen Anstrengungen wird er in diese Richtung weiter verstärken.

Zu erwähnen gilt es indes, dass es bereits Bereiche gibt, in welchen das System der Leistungsabgeltung funktioniert. An die Beratungsangebote im Bereich der Prävention und Suchthilfe, welche auch von ausserstädtischer Kundschaft genutzt werden, leisten nebst dem Kanton praktisch alle Gemeinden im Bezirk Winterthur-Land einen finanziellen Beitrag im Rahmen der dezentralen Drogenhilfe. Dieser Beitrag liegt allerdings unter dem Pro-Kopf-Beitrag der Stadt.

Eine zentrale Bedeutung kommt bei den Überlegungen zum Lastenausgleich den statistischen Auswertungen über die Verteilung der Unterstützungsfälle im Kanton zu. Bekanntlich hat auch im Jahr 2004 die Zahl der Sozialhilfefälle im Kanton Zürich stark zugenommen. 57% der Sozialhilfefälle des Kantons entfallen auf die Städte Zürich und Winterthur, obwohl hier nur gut ein Drittel der Bevölkerung wohnt. Die grossstädtischen Zentren sind somit überdurchschnittlich belastet. Einen weiteren, wichtigen Aspekt bei den Überlegungen zum Ausgleich der Zentrallasten bilden die soziodemografischen Besonderheiten der Stadt Winterthur. Im Folgenden seien vier Beispiele genannt, bei denen die Stadt Winterthur – zusammen mit der Stadt Zürich – 2004 deutlich über dem kantonalen Schnitt lag.

- Kinder und Jugendliche sind wesentlich häufiger von der Sozialhilfe abhängig als die übrigen Altersgruppen. Die Sozialhilfequote der 0 bis 17-Jährigen beträgt im Kanton Zürich 6.4%. In den Städten ist das Armutsrisiko für Kinder und Jugendlichen noch höher: In Winterthur liegt die Sozialhilfequote für Kinder und Jugendlichen bei 9.7% (Zürich: 11.6%).
- Die Zahl der jungen Erwachsenen (18 bis 25-Jährige), die von Sozialhilfe abhängig sind, hat in den letzten zwei Jahren mit 30% deutlich zugenommen, besonders stark in Winterthur und in Zürich. Im kantonalen Schnitt beziehen 5% der jungen Erwachsenen Sozialhilfe, in Winterthur sind es 7% (Zürich: 7.6%).
- Eine hohe Sozialhilfequote weisen allein stehende und geschiedene Männer auf. In Winterthur betragen die Quoten – bei einer durchschnittlichen Sozialhilfequote von 5.3% (Zürich: 6.3%) – für allein stehende Männer 7.2% (Zürich: 7.0%) und für geschiedene Männer 8.9% (Zürich: 9.9%).
- Ebenfalls über dem kantonalen Wert von 7.6% liegt die Sozialhilfequote der Ausländerinnen und Ausländer in Winterthur, nämlich bei 10.1% (Zürich: 9.9%).

Für die Beantwortung der Interpellation wurden folgende Datenquellen beigezogen:

- Sozialbericht Kanton Zürich 2004
- Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik 2004
- Sozialhilfestatistik der Stadt Winterthur 2004 und frühere
- Voranschlag 2006 Teil B, Globalbudget Sozial- und Erwachsenenhilfe

Dabei wurden jeweils für die Angaben von Winterthur die Sozialhilfestatistik der Stadt Winterthur und für die kantonalen Angaben der Sozialbericht des Kantons Zürich verwendet.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Gibt es kantonale Erhebungen über Zu- und Abwanderungsströme der Sozialhilfe-Beziehenden? Zum Beispiel: Wie viele melden sich direkt nach dem Zuzug bei der Sozialhilfe an? Woher sind die Sozialhilfe-Beziehenden zugezogen?“

Kantonale Erhebungen über die Zu- und Abwanderungsströme der Sozialhilfebeziehenden gibt es in der von der Interpellantin erfragten Form nicht. Im Sozialbericht des Kantons Zürich 2004 werden lediglich die Beendigungsgründe der abgeschlossenen Sozialhilfefälle aufgezählt; dazu gehört unter anderem auch der Wechsel des Wohnortes.

Im kantonalen Mittel wurden 2004 19% der Sozialhilfefälle aufgrund des Wohnortwechsels beendet, in der Stadt Winterthur waren es in demselben Zeitraum 11.4%. Damit lag Winterthur in diesem Bereich spürbar unter dem kantonalen Mittel. Die Unterstützung konnte somit bei weniger Personen infolge Wegzugs beendet werden, als wenn der Prozentsatz dem kantonalen Mittel entsprochen hätte. Allerdings konnte Winterthur in dieser Zeit gesamthaft mehr Fälle abschliessen (31.6%), als dies im kantonalen Durchschnitt der Fall war (24.9%).

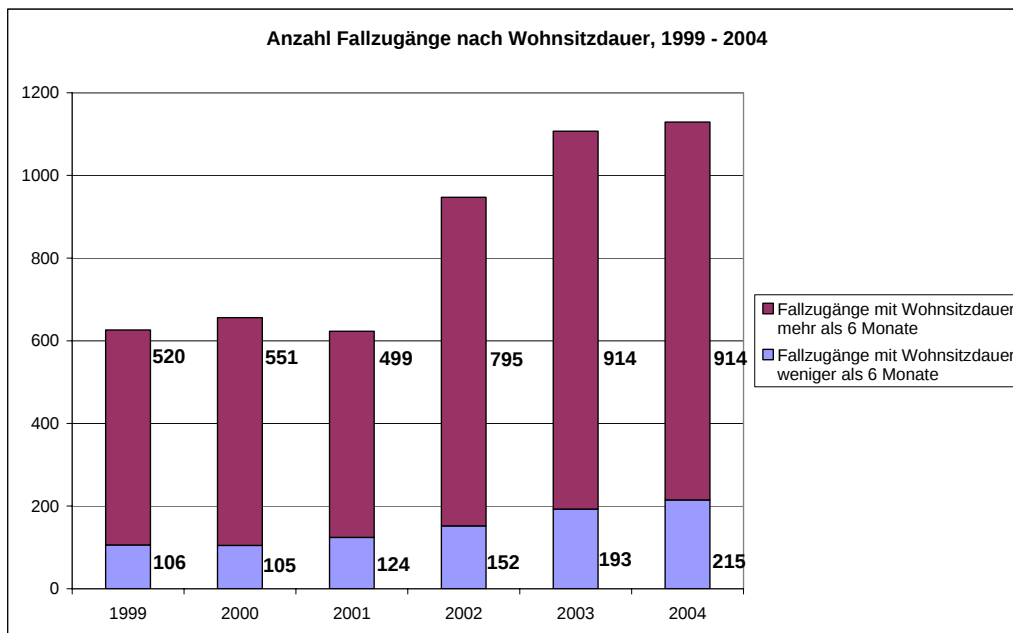
Zur Frage 2:

„Wenn Nein, ist der Stadtrat bereit, diese Zahlen zu erheben, zum Beispiel im Rahmen der Sozialhilfestatistik?“

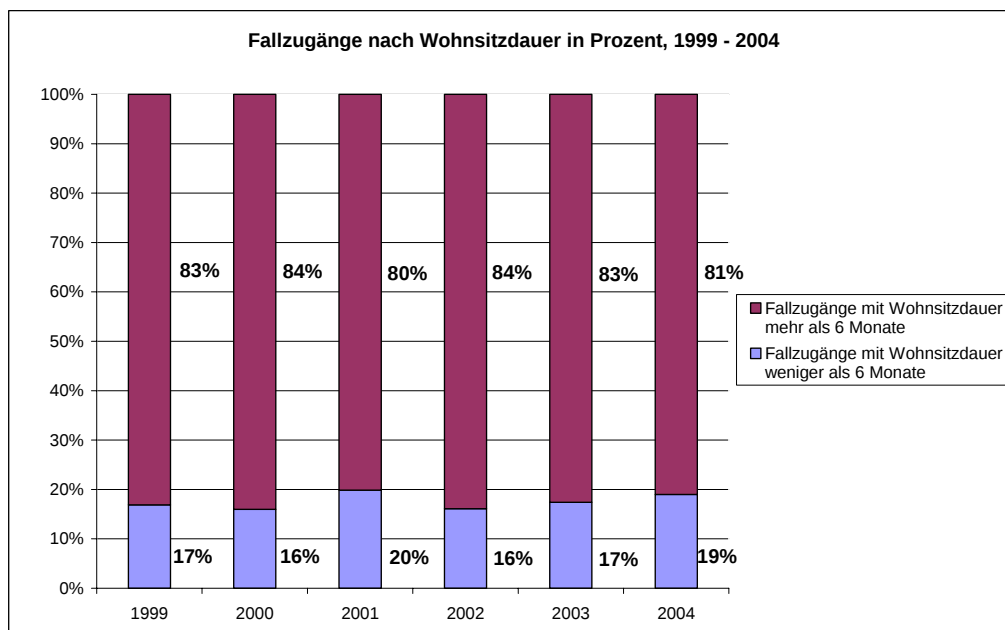
Das Departement Soziales erstellt seit 1996 eine Sozialhilfestatistik mit Zahlen für die Stadt Winterthur. Nebst vielen andern statistischen Werten werden auch Fallzugänge und -abgänge sowie die Unterstützungsdauer aufgeführt. Angaben zur Herkunft der Fallzugänge werden jedoch nicht veröffentlicht, da sich aufgrund der teilweise sehr tiefen Zahlen (zum Beispiel ein einziger Fall aus einer kleinen Gemeinde) Rückschlüsse auf konkrete Personen ziehen lassen und somit Datenschutzbestimmungen verletzt würden.

Ebenfalls aus datenschutzrechtlichen Gründen können keine Angaben zum Wegzug beziehungsweise zum neuen Wohnort erhoben werden. Zudem ist letzterer der Sozialberatung auch nicht in allen Fällen bekannt.

Dank der stadteigenen Sozialhilfestatistik lässt sich für Winterthur jedoch etwas zu den Zu- und Abwanderungen sagen. Personen, die sich direkt nach dem Zuzug bei der Sozialhilfe melden, werden statistisch als Personen mit einer "Wohnsitzdauer unter sechs Monaten" erfasst. Eine Auswertung der Winterthurer Zahlen von 1999 bis 2004 zeigt folgende Entwicklung:



Die Grafik zeigt den starken Anstieg der Fallzugänge in den letzten Jahren auf. Dieser Anstieg ist bei beiden Personengruppen zu beobachten.

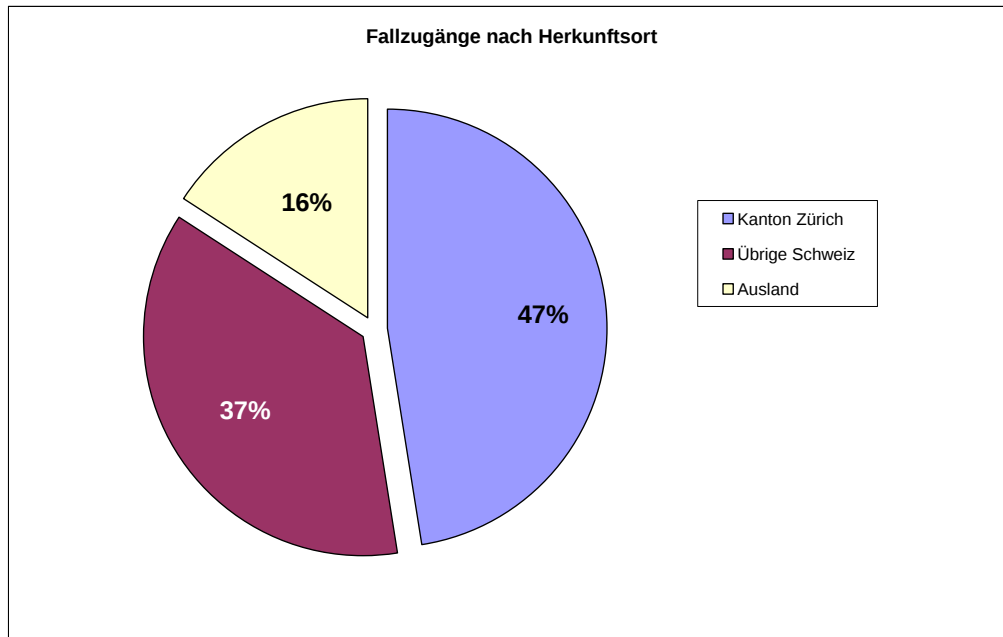


Relativ gesehen bleiben die Zahlen der Fallzugänge mit Wohnsitzdauer unter sechs Monaten ziemlich konstant, sie schwanken zwischen 16 – 20%, und es kann nicht von einer ausserordentlichen Steigerung dieser Fallkategorie gesprochen werden. Das heisst, dass das starke Fallwachstum bei der Sozialhilfe der letzten Jahre nicht auf überdurchschnittliche Zuwanderung von Sozialhilfebezügern und -bezügern zurückzuführen ist.

Im Vergleich mit anderen Schweizer Städten lag Winterthur 2004 gemäss dem Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik mit einem Anteil von 19% zudem nur unwesentlich über dem Mittelwert von 18.1%. Im Jahr zuvor lag Winterthur sogar leicht darunter. Im Vergleich mit anderen Städten weist Winterthur also einen durchschnittlichen Anteil an Fallzu-

gängen auf. Leider liegen keine Vergleichszahlen zu den Fallzugängen nach Wohnsitzdauer in ländlichen Gemeinden vor.

Die Frage, woher die Sozialhilfe Beziehenden zugezogen sind, kann aufgrund der erwähnten datenschutzrechtlichen Bestimmungen lediglich summarisch beantwortet werden (siehe Grafik unten).



Aus der Grafik wird ersichtlich, dass rund die Hälfte aller Fallzugänge mit einer Wohnsitzdauer unter sechs Monaten aus dem Kanton Zürich zugezogen ist.

Zur Frage 3:

„Wenn das kantonale Mittel der Sozialhilfefälle auf die Stadt Winterthur angewendet wird, wie viele Sozialhilfe-Beziehende sind zusätzlich in Winterthur wohnhaft?“

Der Sozialbericht des Kantons Zürich publiziert die so genannte Sozialhilfequote. Sie weist den Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger an der Gesamtbevölkerung aus. In den Zentren liegt sie deutlich über dem Kantonsdurchschnitt. 2004 bezogen im gesamten Kanton 3.8% der Bevölkerung dauernd oder für kurze Zeit Sozialhilfe. In der Stadt Winterthur waren dies im selben Zeitraum 5.3%, in der Bezirksgruppe Affoltern, Andelfingen, Winterthur-Land beispielsweise 1.6%.

Wendet man nun die durchschnittliche kantonale Sozialhilfequote auf die Stadt Winterthur und deren Bevölkerungszahl an, so ergibt sich im Sinne einer Hypothese folgendes Bild: Die Sozialhilfequote der Stadt Winterthur von 5.3% entspricht 2'873 Unterstützungsfällen (oder 4'931 Personen). Würde in Winterthur der kantonale Durchschnitt der Sozialhilfequote von 3.8% gelten, würde dies 2'090 Fällen (3'555 Personen) entsprechen, also rund 780 Fällen (1'375 Personen) weniger. Eine Übersicht gibt die Tabelle unten:

	Sozial- hilfe- quote	Anzahl Unterstützungsfälle ¹ in Winterthur bei unterschiedli- chen Sozialhilfequoten	Anzahl unterstützte Personen in Winterthur
Winterthur 2004	5.3%	2'873	4'931
Durchschnitt im Kanton Zürich	3.8%	2'090*	3'555*
Differenz zu Lasten der Stadt Winterthur	1.5%	780*	1'375*

* Da es sich bei den Berechnungen um eine Annahme handelt, werden die Zahlen gerundet wiedergegeben.

Das Ergebnis der hypothetischen Berechnung lautet also, dass die Stadt Winterthur aufgrund der gegenüber dem kantonalen Durchschnitt um 1.5% höheren Sozialhilfequote für rund 780 Unterstützungsfälle beziehungsweise rund 1'375 Personen mehr Sozialhilfe leisten muss als die durchschnittliche Zürcher Gemeinde.

Zur Frage 4:

„Wie viele Sozialhilfegelder (im Durchschnitt) macht das jährlich aus?“

Die monetäre Quantifizierung dieser Frage gestaltet sich zum heutigen Zeitpunkt schwierig. Für einige Teilbereiche sind zwar Aussagen möglich, ein Gesamtüberblick fehlt aber noch. Aus diesem Grund sind an dieser Stelle keine Aussagen über gesamthafte Beträge möglich.

Im Rahmen des Projektes HS 07 werden die Zentrumslasten quantifiziert. Zum Stand dieser Arbeit sei verwiesen auf die Antwort zu Fragen 6 und 7 der vorliegenden Interpellation.

Zur Frage 5:

„Wie teuer ist die zusätzlich benötigte (auch personelle) Infrastruktur in Betreuung, Beratung und Verwaltung?“

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Kosten für Personal und Infrastruktur nicht linear zu den Fallzahlen verschieben. Dies hängt einerseits von der Fallentwicklung bzw. -belastung ab, welche in den letzten Jahren nur teilweise durch mehr personelle Ressourcen abgegolten wurde. Andererseits entstehen gewisse Fixkosten für Leitung, Informatik, etc., welche sich ebenfalls nicht linear zur Fallzahl bewegen. Von einem hypothetischen Mehraufwand der Stadt Winterthur ist vor dem Hintergrund der unter Frage 3 präsentierten Fragen indes auszugehen.

Zur Fragen 6 und 7:

„Ist der Stadtrat zu diesem Thema im Gespräch mit der Stadt Zürich?“

„Welche Mittel will der Stadtrat einsetzen, um einen gerechten Lastenausgleich für die sozialen Leistungen zu bekommen?““

Im Gesamtprojekt Haushaltsanierung 2007 ist ein Projekt enthalten, welches sich mit der Quantifizierung und Abgeltung der Zentrumslasten von Winterthur beschäftigt. Das Projekt wird vom Finanzamt geführt. Die Fragen der Interpellantin rennen insofern offene Türen ein,

¹ Gemäss Sozialhilfestatistik geht man davon aus, dass ein Fall durchschnittlich aus 1.7 Personen besteht.

als die Sozial- und Wirtschaftshilfe ein ganz zentraler Bestandteil der grundsätzlich auch vom Kanton anerkannten Zentrumslasten der Stadt Winterthur ist.

Der aktuelle Stand des HS07-Projektes "a) Zentrumslasten der Stadt Winterthur" präsentiert sich wie folgt:

Das Projektteam hat eine erste Berechnung der Zentrumslasten der Stadt Winterthur angestellt und dem Stadtrat präsentiert. Die umfangreiche Präsentation enthält auch verschiedene Optionen für das weitere Vorgehen, die insbesondere unterschiedliche Wege und Ansprechpartner allfälliger Verhandlungen für die Abgeltung der Zentrumslasten aufzeigen.

Die Problemstellung und die Entscheidungssituation, die sich dem Stadtrat in dieser Frage stellen, sind ausserordentlich vielschichtig, komplex und gegenseitig vernetzt. Nicht zuletzt ist der Kommunikation der Ergebnisse und des weiteren Vorgehens besonderes Augenmerk zu schenken, hat das Thema der Zentrumslasten doch eine hohe Brisanz. Es geniesst eine hohe Beachtung bei den politischen Entscheidungsträgern sowohl beim Kanton wie bei den Gemeinden und ist für den Finanzhaushalt von Winterthur von ausserordentlich grosser Bedeutung.

Der Stadtrat hat die Entscheide zum weiteren Vorgehen und zur Kommunikation der Zwischenergebnisse noch nicht getroffen. Aus diesem Grund können zum heutigen Zeitpunkt keine weiteren Angaben gemacht werden, auch nicht zu einem wichtigen Teilaspekt der Zentrumslasten, wie sie die Sozial- und Wirtschaftshilfe darstellt.

Eine Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich ist ein mögliches Element der Handlungsoptionen des Stadtrats und wird in diesem Rahmen geprüft und diskutiert.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder