

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Einsatz für einen gerechten Soziallastenausgleich, eingereicht von den Gemeinderätinnen S. Näf (SP) und K. Cometta-Müller (GLP)

---

Am 27. Februar 2017 reichten Gemeinderätin S. Näf (SP) und Gemeinderätin K. Cometta-Müller (GLP) mit 37 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*«Städte und Gemeinden mit Zentrumsfunktion sind betroffen von steigenden Kosten im Sozialbereich. Dabei ist der Handlungsspielraum der Gemeinden zur Kostenbeeinflussung stark eingeschränkt. Aus dem Bericht des Büro BASS „Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten“ ergibt sich, dass ein neuer Ausgleich der kommunalen Sozialkosten innerhalb des Kantons nötig wäre, um den Handlungsspielraum von Winterthur erweitern zu können. Gemäss dem BASS-Bericht war eine solche Steuerungsmassnahme in den Expertengesprächen und Workshops eine der am häufigsten genannten und stärksten gewünschten Handlungsansätze<sup>1</sup>. Auch der Gemeinderat hat sich, indem er dem Kantonsrat eine auf dem Antrag und Bericht zum Beschlussantrag betreffend Neuorganisation der Sozialhilfe (GGR-Nr. 2013/103) basierende Behördeninitiative am 17. März 2014 mit deutlichem Mehr überwiesen hat, klar für eine gerechtere Finanzierung der Sozialkosten ausgesprochen.*

*Im Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Sozialhilfekosten vom 3. Februar 2016 (GGR-Nr. 2014.78) hat der Stadtrat dies daher als eines der prioritären Handlungsfelder definiert und festgehalten, dass er seine Bemühungen zur Erreichung eines interkommunalen Ausgleichs der Soziallasten auf der politischen Ebene verstärken wolle, mit dem Ziel den finanziellen Handlungsspiel zu erweitern.<sup>2</sup> Das Ziel des politischen Engagements des Stadtrates für einen fairen Soziallastenausgleich im Kanton Zürich – sowohl in einzelnen Bereichen als auch im Gesamtsystem des Sozialbereichs – wurde auch in der Medienmitteilung der Stadt Winterthur vom 15. September 2016 („Sozialkosten erstmals leicht gesunken“) kommuniziert<sup>3</sup>.*

*Anzufügen ist zudem, dass derzeit – teilweise im Zusammenhang mit Sparbemühungen des Kantons – die Gefahr besteht, dass (auch) im Sozialbereich gewisse Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilt werden könnten, was dem Ziel von mehr finanziellem Handlungsspielraum zuwiderlaufen würde.*

*In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:*

- 1) Wie setzt sich der Stadtrat für einen gerechteren Soziallastenausgleich ein? Welchen Stellenwert hat dieses Ziel?*
- 2) Wie wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mit ähnlicher Interessenlage und möglichen weiteren Verbündeten organisiert?*
- 3) Wie bemüht sich der Stadtrat darum, dass die Stadt in dieser Frage gegen aussen möglichst geeint dieses wichtige Anliegen vertritt?*
- 4) Stehen auf kantonaler Ebene Vorhaben an, die im Sozialbereich möglicherweise Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilen? Falls ja, wie vertritt der Stadtrat in diesen Bereichen die Interessen der Stadt?»*

---

<sup>1</sup> [http://www.buerobass.ch/pdf/2016/StadtWinterthur\\_2016\\_SteuerungSozialkosten\\_Schlussbericht.pdf](http://www.buerobass.ch/pdf/2016/StadtWinterthur_2016_SteuerungSozialkosten_Schlussbericht.pdf), S. 80

<sup>2</sup> [http://gemeinderat.winterthur.ch/dl.php/de/iwebi\\_577ccbb81e361/16\\_003411.pdf](http://gemeinderat.winterthur.ch/dl.php/de/iwebi_577ccbb81e361/16_003411.pdf)

<sup>3</sup> <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/sozialkosten-erstmal-leicht-gesunken>

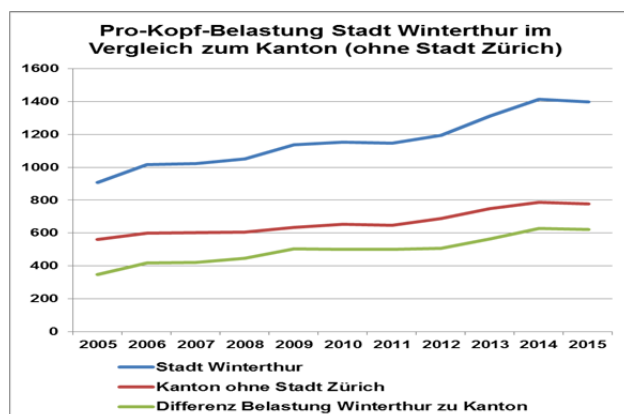
### Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Winterthur ist wie andere Städte und Gemeinden seit Jahren mit steigenden Soziallasten konfrontiert. Zu den Soziallasten zählen die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Pflegefinanzierung sowie (mit kleineren Beiträgen) die Alimentenbevorschussung und die mittlerweile abgeschafften Kleinkinderbetreuungsbeiträge.

Städte und Gemeinden können die Entwicklungen dieser Kosten kaum beeinflussen, weil die Leistungen auf Ebene Bund und Kanton gesetzlich vorgeschrieben sind. Weil die demografische Struktur der Bevölkerung die Kosten prägt, sind die Gemeinden unterschiedlich betroffen. So erklärt die Bevölkerungszusammensetzung annähernd 80 Prozent der Soziallasten einer Gemeinde. Für die Gemeinden sind die teilweise kurzfristigen Veränderungen bei den Kosten im Sozialbereich schwer planbar und die Ursachen dafür kaum beeinflussbar.

Bereits 2013 erkannte der Winterthurer Stadtrat, dass der fehlende finanzielle Ausgleich bei den Soziallasten einen strukturellen Mangel im Kanton Zürich darstellt. Er lancierte die Diskussion auf mehreren Ebenen, zuerst mit einem direkten Antrag beim Regierungsrat. Auch im Rahmen der städtischen Sanierungsprogramme effort14+ und Balance wurde deutlich, dass eine ausgeglichene Rechnung in Winterthur ohne eine faire Soziallastenverteilung mittelfristig nicht realisierbar ist. Massnahmen im Einflussbereich der Stadt Winterthur wurden gezielt angegangen, z. B. die Einforderung von Mietzinsreduktionen oder die vollständige Streichung der Gemeindegzuschüsse, welche vom Gemeinderat bereits auf eine Teilabschaffung reduziert und vom Volk schliesslich ganz abgelehnt wurde. Trotzdem: Die strukturellen Mängel, die durch den fehlenden fairen Soziallastenausgleich bedingt sind, können auch durch noch so starke Sparbemühungen nicht behoben werden. Ohne einen Lastenausgleich wird es Winterthur nicht gelingen, auf Dauer eine solide finanzielle Grundlage für die Zukunft zu schaffen.

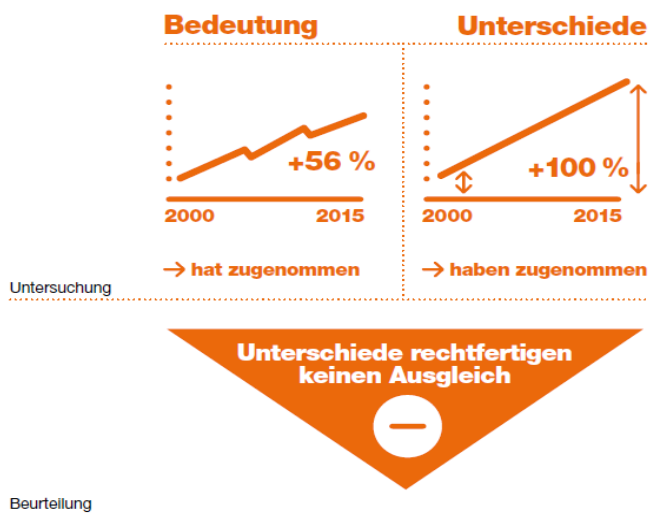
Der kantonale Finanzausgleich soll jene finanziellen Unterschiede reduzieren, die die Gemeinden nicht beeinflussen können. Aber gerade die Soziallasten sind kaum beeinflussbar – und gleichzeitig im Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Der Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur beträgt derzeit 83,7 Mio. Er ist fix und basiert auf den Zahlen des Jahres 2005. Er wird damit der dynamischen Entwicklung der Sozialkosten ebenfalls nicht gerecht. Das überdurchschnittliche Wachstum der Soziallasten (im Vergleich zum übrigen Kanton ohne Stadt Zürich) seit dem Jahr 2005 betrug 35 Mio und ist durch den Zentrumslastenausgleich nicht abgegolten.



Dass die Soziallasten für die Gemeinden an Bedeutung gewonnen haben und vor allem auch die Unterschiede zwischen den Belastungen der Gemeinden grösser geworden sind, wird

auch aus dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 des Kantons zum neuen Finanzausgleich deutlich (siehe Link auf Bericht im Anhang). Der Bericht zeigt auf, dass die Belastung durch die Sozialkosten zwischen 2000 und 2015 für die Zürcher Gemeinden um 56 Prozent gestiegen ist und im gleichen Zeitraum die Unterschiede zwischen den Gemeinden massiv, d. h. um 100 Prozent, zugenommen haben (vgl. untenstehende Grafik). Der Regierungsrat kommt aufgrund der genannten Ergebnisse – aus Sicht des Stadtrats sachlich nicht nachvollziehbar – zum Schluss, die Unterschiede in den Belastungen würden keinen Sozialausgleich rechtfertigen. Dies bedeutet im Ergebnis nichts anderes, als dass Winterthur zusammen mit anderen Gemeinden überdurchschnittliche Integrationsleistungen erbringt, welche dem gesamten Kanton zwar zu Gute kommen, aber von diesem nicht abgegolten werden.

### Entwicklung der Sozialkosten der Gemeinden im Kanton Zürich von 2000 – 2015



Quelle: Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht Regierungsrat Kanton Zürich, S. 123

Die Erkenntnisse des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2017 werden durch eine Studie gestützt und ergänzt, die das Büro Ecoplan im Auftrag der Städte Zürich, Winterthur und Dietikon herausgegeben hat (siehe Link auf Studie im Anhang). Die Studie untersuchte die Modelle, welche Kantone anwenden, um Soziallasten innerhalb des Kantons auszugleichen. Sie zeigt auf, dass die Soziallasten kaum zu beeinflussen sind, die Unterschiede zwischen den Gemeinden im Kanton sehr hoch sind und der Kanton Zürich zu jenen Kantonen gehört, in denen der kommunale Anteil an diesen Kosten am höchsten ist (siehe dazu Ecoplan, S. 8).

In der politischen Diskussion um Soziallasten sind insbesondere folgende Feststellungen und Schlussfolgerungen aus der Studie von Ecoplan von Bedeutung:

- Der Kanton Zürich gehört zu jenen Kantonen, bei denen nicht oder kaum beeinflussbare Kosten zwischen den Gemeinden nicht ausgeglichen werden und die Gemeinden gegenüber dem Kanton eine ausserordentlich hohe Finanzierungslast zu tragen haben.
- Umgekehrt gibt es Kantone, die dafür sorgen, dass diese Lasten zwischen den Gemeinden fairer verteilt sind, sei dies durch einen hohen kantonalen Finanzierungsanteil oder einen starken Ausgleich zwischen den Gemeinden. Funktionierende Modelle für einen fairen Sozialausgleich existieren. Ob man diese einführt oder nicht, ist eine Frage des politischen Willens.
- Dass die Gemeinden massiv zunehmenden, nicht beeinflussbaren Soziallasten ausgesetzt sind und die Unterschiede zwischen den Gemeinden gleichzeitig immer grösser

werden, ist die Folge einer nicht ausreichenden Gesetzgebung im Kanton Zürich. Der Schluss des Zürcher Regierungsrates, es gebe keinen Handlungsbedarf, ist angesichts der Entwicklungen und mit Blick auf die in anderen Kantonen funktionierenden Modelle nicht nachvollziehbar.

Auf die Stadt Winterthur bezogen heisst das: Es fehlt sowohl an einem horizontalen, fairen Leistungsausgleich wie auch an einem angemessenen Kantonsbeitrag. Zielführend für einen besseren Lastenausgleich wird der Weg über die Spezialgesetzgebungen sein. Beispielhaft für eine inhaltliche Lösung ist hier etwa das sich in den Beratungen des Kantonsrats befindliche Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG), welches für die Verteilung der Kosten von ambulanten und stationären Massnahmen neu ein Gesamtkostenmodell vorsieht. Wurden die bisherigen Leistungen bei Zahlungsunfähigkeit der Eltern einzelfallweise durch die zuständige Gemeinde finanziert, so sollen sie neu von allen Gemeinden – im Verhältnis zur Einwohnerzahl – getragen werden (vgl. Antwort zu Frage 4).

Wichtig ist aus Sicht des Stadtrats, die politischen Kräfte zu bündeln und das Anliegen für einen gerechten Sozillastenausgleich bei aktuellen und anstehenden Gesetzesvorlagen dezidiert einzubringen bzw. entsprechende politische Prozesse zu initiieren (vgl. dazu Antwort auf Frage 4).

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*«Wie setzt sich der Stadtrat für einen gerechteren Sozillastenausgleich ein? Welchen Stellenwert hat dieses Ziel?»*

Der Stadtrat misst einem gerechteren Sozillastenausgleich einen hohen Stellenwert bei und setzt sich deshalb schon seit längerem auf den unterschiedlichsten Ebenen nachdrücklich dafür ein. Dieses Engagement hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Notwendigkeit eines fairen Lastenausgleichs von den Gemeinden breit thematisiert wurde sowie allgemein und über die Parteigrenzen hinweg Handlungsbedarf erkannt ist. In der Folge wurden auf kantonaler Ebene diverse parlamentarische Vorstösse zur Thematik eingereicht, zuletzt die Parlamentarische Initiative betreffend Sozillastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz (PI Joss, vgl. Übersicht im Anhang).

Der Stadtrat hat sich u. a. bei folgenden Fragestellungen und Themen im Zusammenhang mit Sozillasten eingesetzt:

- 2013 hat der Stadtrat beim Kanton mit Verweis auf die steigenden Sozialkosten Anpassungen beim interkommunalen Finanzausgleich beantragt. Der Kanton hat dies abgelehnt mit der Begründung, man könne das erst 2012 revidierte Finanzausgleichsgesetz nicht bereits wieder anpassen und wolle den Wirksamkeitsbericht 2017 abwarten (vgl. Medienmitteilung des Kantons vom 5. November 2013 im Anhang).
- 2014/2015 hat sich der Stadtrat gegenüber dem Kanton und dem Kantonsrat mit Erfolg für die Überprüfung und Abschaffung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge eingesetzt, nachdem sich die Kosten der Gemeinden aufgrund einer Änderung auf kantonaler Ebene explosionsartig vergrössert hatten.
- Der Stadtrat hat sich bei diversen politischen Prozessen proaktiv eingebracht und an diversen Anhörungen des Kantonsrats teilgenommen (u. a. Anhörung zur PI Joss).

- Der Stadtrat verfolgt die gesetzlichen Entwicklungen im gesamten Sozialbereich besonders aufmerksam und setzt sich mit anderen Gemeinden zusammen für das Anliegen eines gerechten Sozillastenausgleichs ein (vgl. dazu auch Antwort auf Frage 2).
- Im November 2015 hat der Sozialvorsteher am Gemeindeforum zum Thema «Steigende Sozialkosten» teilgenommen und für einen faireren Sozillastenausgleich plädiert. Im Rahmen dieser Podiumsdiskussion fiel auch der mittlerweile berühmte Satz des Präsidenten des Gemeindepräsidentenverbandes des Kanton Zürich Jörg Kündig (FDP): «Nichts tun ist keine Option».
- Anfangs 2016 hat der Stadtrat nach einer erneuten intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema sein Engagement für eine faire Verteilung der Sozillasten nochmals ausdrücklich auch öffentlich bestätigt (vgl. Medienmitteilung vom 15. Januar 2016 im Anhang).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im politischen Prozess wichtige Anstösse gegeben werden konnten. Sachgerechte Lösungen auf Ebene der Spezialgesetzgebungen (vgl. dazu Antwort auf Frage 4) sind aber noch nicht spruchreif, weshalb das Thema Sozillastenausgleich für den Stadtrat in der politischen Agenda anhaltend höchste Priorität hat. Wichtig ist aus Sicht des Stadtrats, dass sich auch möglichst viele Winterthurer Parteivertreterinnen und Parteivertreter auf allen Ebenen für einen fairen Ausgleich von Sozialkosten einsetzen.

#### Zur Frage 2:

*«Wie wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mit ähnlicher Interessenlage und möglichen weiteren Verbündeten organisiert?»*

Der Stadtrat wirkt in den institutionellen Gefässen der Zürcher Gemeindepolitik mit, die sich mit diesem Thema befassen. So ist der Stadtpräsident Mitglied des leitenden Ausschusses des Gemeindepräsidentenverbandes, bei dem das Thema Sozillastenausgleich in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Die Finanzvorsteherin vertritt die Stadt Winterthur in einer Arbeitsgruppe, die sich mit den Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs auf kantonaler Ebene befasst und bei der das Thema Sozillastenausgleich zunehmend als wichtigstes Thema ins Zentrum rückt. Der Sozialvorsteher ist Mitglied des Vorstands der kantonalen Sozialkonferenz. Diese hat bei ihren Tätigkeitsschwerpunkten 2017 bis 2020 die innerkantonale Sozialkostenverteilung als einen von vier Themenschwerpunkten festgelegt.

Auf der informelleren Ebene pflegt die Stadt Winterthur vor allem Kontakte mit Gemeinden, welche eine ähnliche Interessenslage aufweisen: Dies sind in erster Linie die grösseren und mittelgrossen Gemeinden mit Zentrumsfunktionen. Neben den traditionell engen Verbindungen zur Stadt Zürich hat sich hier vor allem der Kontakt mit der sogenannten «AG Dietikon» intensiviert, welche am 2. Juli 2015 eine Auswertung über die Belastungen der Gemeinden im Kanton Zürich präsentierte (vgl. Link zur Arbeitsgruppe Sozialkosten im Anhang). Initiiert wurde die Arbeitsgruppe vom Finanzvorsteher der Gemeinde Dietikon, Rolf Schaeren (CVP) und dem Embracher Gemeindepräsidenten Erhard Büchi (FDP). Dietikon hat zusammen mit den Städten Winterthur und Zürich bei Ecoplan wie eingangs ausgeführt eine Studie zur Sozillastenverteilung im Kanton Zürich in Auftrag gegeben. Die Studie zeigt – einmal mehr – auf, dass die Lasten im Sozialbereich nur sehr beschränkt von den Gemeinden beeinflussbar sind und sich die Belastungen und die Entwicklungen pro Gemeinde stark unterscheiden. Gleichzeitig geht daraus hervor, dass es Kantone gibt, die mit ihrer Gesetzgebung das Problem entschärfen, etwa durch einen höheren kantonalen Finanzierungsanteil und einen fairen Ausgleich zwischen den Gemeinden. Der Kanton Zürich fängt dagegen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden am wenigsten auf.

### Zur Frage 3:

*«Wie bemüht sich der Stadtrat darum, dass die Stadt in dieser Frage gegen aussen möglichst geeint dieses wichtige Anliegen vertritt?»*

Wie erwähnt hat sich der Stadtrat in den letzten Jahren intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt und die enorme Bedeutung für die Stadt Winterthur auch immer wieder öffentlich festgehalten. Sämtliche Stadtratsmitglieder bringen sich in den entsprechenden Gefässen ein. Bei formellen Austauschmöglichkeiten mit Gemeinde- oder Kantonsvertretern ist der Soziallastenausgleich ein Standardtraktandum.

### Zur Frage 4:

*«Stehen auf kantonaler Ebene Vorhaben an, die im Sozialbereich möglicherweise Kosten vom Kanton zu den Gemeinden umverteilen? Falls ja, wie vertritt der Stadtrat in diesen Bereichen die Interessen der Stadt?»*

Der Stadtrat setzt sich sowohl beim übergeordneten Thema Soziallastenausgleich wie auch bei den einzelnen Spezialgesetzen mit hoher Priorität dafür ein, dass Verbesserungen erreicht oder Verschlechterungen verhindert werden können. Folgende Gesetze sind im Zusammenhang mit der Thematik wesentlich:

#### **a) Jugendheimgesetz (JHG) – Abstimmung vom 24. September 2017: Nein-Parole**

Das JHG von 1962 ist veraltet und soll deshalb durch das neue Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) abgelöst werden, das in Erarbeitung ist (siehe c).

Zum Jugendheimgesetz hat der Zürcher Kantonsrat am 23. Januar 2017 eine umstrittene Gesetzesänderung beschlossen. Ziel ist, die bisherige Praxis im Gesetz festzuschreiben, wonach die Gemeinden die Kosten für Heimplatzierungen übernehmen müssen, wenn die Eltern dazu nicht in der Lage sind. Für diese Praxis gab es bisher gemäss Bundesgerichtsurteil keine genügende gesetzliche Grundlage. Der Stadtrat von Winterthur empfiehlt ein Nein zu dieser Vorlage aus folgenden zwei Gründen:

- Die Vorlage hätte für Winterthur Kostenfolgen von rund 3.3 Millionen Franken jährlich. Mit diesen Mehrkosten müsste noch mehrere Jahre gerechnet werden, weil das KJG nach heutigem Kenntnisstand allenfalls erst 2021 in Kraft treten wird.
- Ein hoher Nein-Stimmen-Anteil dürfte als Richtungsentscheid auch für das neue KJG interpretiert werden und den Kostenteiler Gemeinden – Kanton positiv beeinflussen.

#### **b) Asylfürsorge statt Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene – Abstimmung vom 24. September 2017: Nein-Parole**

Unbestritten ist, dass eine gelingende Integration steigenden Sozialkosten vorbeugen kann. Der Kantonsrat beabsichtigt jedoch, vorläufig Aufgenommenen keine Sozialhilfe, sondern lediglich Asylfürsorge zukommen zu lassen. Damit wären Leistungen für Unterbringung, Sprache und Integration, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, nicht mehr kostendeckend refinanziert. Für die Stadt Winterthur entstünden jährlich Kosten von mindestens einer Million Franken.

Mit dieser Gesetzesänderung möchte der Kantonsrat eine bewährte Regelung aufheben, der die Zürcher Stimmbevölkerung 2011 mit über 60 Prozent zugestimmt hat. Das Winterthurer Parlament hat dagegen das Gemeindereferendum ergriffen, genauso wie die Stadt Zürich und rund zwei Dutzend andere Gemeinden. Der Stadtrat empfiehlt, die Vorlage am 24. September 2017 abzulehnen.

### **c) Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG) – In Beratung im Kantonsrat: Gesamtkostenmodell bringt Verbesserungen**

Das neue KJG (siehe auch a) sieht eine kantonale, am Bedarf orientierte Gesamtsteuerung vor, ebenso wie die Gleichbehandlung von ambulanten und stationären Massnahmen, ein Gesamtkostenmodell und ein leicht erhöhter kantonaler Finanzierungsanteil gegenüber der langjährigen Praxis. Die Kantonsratskommission für Bildung und Kultur hat entschieden, dass die Gemeinden für 60 Prozent der Kosten, der Kanton für 40 Prozent aufkommen sollen. Der Stadtrat hat sich stets für diese Verbesserungen eingesetzt, insbesondere für das Gesamtkostenmodell. Dieses führt dazu, dass die Gemeinden nicht aufgrund ihrer effektiven, stark schwankenden Anzahl Fälle Beiträge über die Sozialhilfe leisten müssen, sondern eine faire Verteilung aufgrund der Bevölkerungszahl stattfindet. Dadurch ergeben sich eine bessere Planbarkeit und weniger Konflikte zwischen den involvierten Stellen. Zusätzlich können überdurchschnittlich belastete Gemeinden entlastet werden und das Risiko von kleinen Gemeinden, dass aufgrund eines kostenintensiven Falls die gesamten Finanzen aus dem Lot geraten, kann minimiert werden. Da die Stadt Winterthur aufgrund ihrer Zentrumsfunktion und demografischen Zusammensetzung überdurchschnittlich viele Fälle hat, könnte das Gesamtkostenmodell finanzielle Verbesserungen bringen.

### **d) Ergänzungsleistungen AHV/IV (Zusatzleistungen) – Finanzierungsanteil des Kantons soll erhöht werden**

Die Reform der Ergänzungsleistungen (EL) ist aktuell in den eidgenössischen Räten. Die Vorlage ist aus sozialpolitischer Sicht zu unterstützen: Das Leistungsniveau soll erhalten bleiben, der Kapitalbezug aus Pensionskassen und die Vermögensfreibeträge sollen eingeschränkt werden. Zudem werden die maximalen Mietzinse erhöht und regional abgestuft. Im Kanton Zürich sind die EL der grösste und am stärksten steigende Kostenblock im Sozialbereich. Die Gemeinden sind überdurchschnittlich stark betroffen, weil der Kanton nur den vom Bund vorgeschriebenen Minimalanteil finanziert. Es wäre angezeigt, dass der Finanzierungsanteil des Kantons Zürich angehoben wird. «Die Übernahme eines grösseren Anteils an der Finanzierung durch den Kanton könnte zu einer Entlastung stark betroffener Gemeinden beitragen», hält der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 fest (S. 128, siehe Link im Anhang). Diverse Modelle, so z. B. ein Gesamtkostenmodell und die Erhöhung des Kantonsanteils, wurden bereits berechnet und in Arbeitsgruppen auf kommunaler Ebene diskutiert.

### **e) Wirtschaftliche Unterstützung nach SHG (Sozialhilfe) – faire Finanzierung nötig**

Sozialhilfe ist neben den Ergänzungsleistungen AHV/IV der zweite grosse Kostenblock. Die Einflussmöglichkeiten für die einzelnen Gemeinden sind sehr gering, die Unterschiede zwischen den Gemeinden aber sehr hoch. Der Kanton finanziert die Sozialhilfe nur zu rund 20 Prozent – 4 Prozent pro Fall und 100 Prozent bei Ausländerinnen und Ausländern, die seit weniger als 10 Jahren hier leben. Eine Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes ist seit rund zwei Jahren sistiert. Der Weg über einen parlamentarischen Vorstoss wäre demnach zielführender. Neben einem höheren kantonalen Anteil würde sich bei der Sozialhilfe aufgrund der unterschiedlichen Belastung und der ebenfalls sehr geringen Beeinflussbarkeit durch die Gemeinden eine faire Finanzierung mit einem Gesamtkostenmodell analog dem neuen Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, siehe c) geradezu aufdrängen.

### **f) Pflegefinanzierung**

Dieser grosse Kostenblock ist seit der Einführung der neuen Pflegefinanzierung im Jahr 2011 ein Thema, das den Gemeinden zunehmend Sorgen bereitet. Die steigenden Pflegekosten sind auch ein Kostentreiber bei den Zusatzleistungen. Die Gemeinden im Kanton Zürich sind vollumfänglich zuständig für die Finanzierung der ambulanten und stationären Langzeitpflege.

Auf Bundesebene ist geregelt, dass die gesamten Kostensteigerungen zulasten der öffentlichen Hand, d. h. im Kanton Zürich zulasten der Gemeinden gehen. Sowohl die Beiträge der

Bewohnenden als auch diejenigen der Krankenkassen sind betragsmässig limitiert. Die ursprünglich als «Restfinanzierer» vorgesehene öffentliche Hand ist damit zum «Hauptfinanzierer» geworden. Auf dieses Problem hat die Stadt Winterthur auch schon bei Treffen mit eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern aufmerksam gemacht und engagiert sich im Rahmen des Schweizerischen Städteverbandes.

Auf kantonaler Ebene ist stossend, dass der Kanton im Langzeitpflegebereich gestützt auf wenig plausibilisierte Kostenrechnungen die Normkosten festlegt und die Bewilligungen erteilt. Letztere sind weder an den Bedarf gekoppelt, noch findet ein Einbezug der Gemeinden statt. Somit können die Gemeinden das Angebot nicht steuern, müssen aber die Kosten bezahlen. Dieses Thema wurde am Gemeindeforum 2016 aufgeworfen und ist sowohl im Gemeindepräsidentenverband wie auch in Arbeitsgruppen der Sozialkonferenz ein Thema.

#### **g) Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) – abgeschafft**

Die Kleinkinderbetreuungsbeiträge wurden mittlerweile abgeschafft. Sie sind aber ein exemplarisches Beispiel, wie übergeordnete Gesetzesänderungen die Sozialkosten von Gemeinden schlagartig erhöhen können, ohne dass diese einen direkten Einfluss haben. Im Rahmen einer Revision wurden die Höhe und die Bezugsberechtigung für die KKBB auf kantonaler Ebene angepasst. Die Folge war, dass viel mehr Personen anspruchsberechtigt waren und die Kosten explodierten. Für die Stadt Winterthur erhöhten sich die jährlichen Kosten von knapp 1,5 Millionen Franken auf 7,5 Millionen Franken (2014). Schon früh gelangte der Stadtrat an die zuständigen kantonalen Stellen und legte ihnen eine Korrektur nahe. Nachdem der Kanton einen Analysebericht vorgelegt hatte, kam der Stadtrat zum Schluss, dass die KKBB auch inhaltlich nicht mehr gerechtfertigt seien und abgeschafft werden sollten. Er vertrat diese Haltung beim Hearing der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission. Im Jahre 2016 wurde die Abschaffung umgesetzt.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon



## Anhang

### Berichte und Studien

Büro BASS (2016): Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten.

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/soziales/soziale-dienste/berichte/berichte-und-studien/20160205-schlussbericht-ba1-4ro-bass.pdf/download>

Ecoplan (2016): Einflussfaktoren und Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich. Analyse in ausgewählten Städten.

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/soziales/soziale-dienste/berichte/berichte-und-studien/ecoplan-sozialkosten-zurich-bericht.pdf/download>

Regierungsrat Kanton Zürich (2016): Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017. Berichtsperiode 2. Januar 2012–1. Januar 2016.

[http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/Wirksamkeit/gemeinde\\_wirksamkeitsberichte/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_1/downloaditems/166\\_149138823891.spooler.download.1491388663904.pdf/GWB2017\\_def\\_low\\_res\\_20170223.pdf](http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/Wirksamkeit/gemeinde_wirksamkeitsberichte/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/166_149138823891.spooler.download.1491388663904.pdf/GWB2017_def_low_res_20170223.pdf)

Arbeitsgruppe Sozialkosten («AG Dietikon») (2015): Erfüllt der Zürcher Finanzausgleich seine Zielsetzungen? Präsentation.

<http://www.erhard-buechi.ch/FDPKtZHErhardBuechi/media/Content/Analyse-der-Sozialkosten-Prasentation.pdf>

### Politische Vorstösse

- Kantonsrat Zürich (163/2014): Parlamentarische Initiative «Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz». Rosmarie Joss (SP), Marcel Lenggenhager (BDP), Martin Neukom (Grüne) («PI Joss»):  
<https://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaeftID=f55d3965-a0ff-47df-b8f1-cd97d1be7fb0>
- Kantonsrat Zürich (161/2014): Dringliches Postulat «Einsetzung einer Task Force Finanzausgleich». Jörg Kündig (FDP), Martin Farner (FDP), Linda Camenisch (FDP):  
<https://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaeftID=10bc60e6-3ce8-4854-a504-1ae2b99c8e00>
- Kantonsrat Zürich (78/2014): Postulat «Finanzausgleich für Gemeinden mit hohen Sozialkosten». Christoph Ziegler (GLP), René Gutknecht (GLP):  
<https://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte/Geschaefte.aspx?GeschaeftID=c476225f-221b-4d1f-96a4-4b7cef399282>
- Grosser Gemeinderat Winterthur (2013.103): Beschlussantrag zur Neuorganisation der Sozialhilfe (GLP-, SP-, EVP-, FDP- und GP/AL-Fraktion) mit anschliessender Behördeninitiative «Neuorganisation der Sozialhilfe» an Kantonsrat:  
[http://gemeinderat.winterthur.ch/de/politbusiness/?action=showinfo&info\\_id=307814&uui\\_d=76554](http://gemeinderat.winterthur.ch/de/politbusiness/?action=showinfo&info_id=307814&uui_d=76554)

## Medienmitteilungen

Stadt Winterthur: Vorläufig Aufgenommene: Stadtrat beantragt Gemeindereferendum (3. Mai 2017):

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/vorlaeufig-aufgenommene-stadtrat-beantragt-gemeindereferendum?searchterm=vorl%C3%A4ufig+au>

Stadt Winterthur: Stadtrat setzt sich für faire Verteilung der Soziallasten ein (15. Januar 2016):

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/stadtrat-setzt-sich-fuer-faire-verteilung-der-soziallasten-ein>

Stadt Winterthur: Stadtrat begrüsst beantragte Abschaffung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge (1. Oktober 2015):

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/stadtrat-begruesst-beantragte-abschaffung-der-kleinkinderbetreuungsbeitraege>

Stadt Winterthur: Abstimmung über Teilaufhebung der Gemeindegremien zur AHV/IV (29. Januar 2015):

<https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/abstimmung-ueber-teilaufhebung-der-gemeindegremien-zur-ahv-iv>

Kanton Zürich: Keine zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Stadt Winterthur (5. November 2013):

[https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/253\\_finanzielle\\_unterstuetzung.html](https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/253_finanzielle_unterstuetzung.html)