

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Aufhebung der Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen vom 21. Juni 2004

Antrag:

Die Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen vom 21. Juni 2004 wird per 31.12.2014 aufgehoben.

Weisung:

1. Ausgangslage

In Winterthur erhalten bedürftige AHV/IV-Rentenberechtigte zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen des Bundes und den Beihilfen des Kantons auch noch Gemeindegzuschüsse. Diese Gemeindegzuschüsse sollen den höheren Lebenskosten in der Stadt Rechnung tragen. Die Kriterien für den Bezug der Gemeindegzuschüsse werden in der städtischen Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen vom 21. Juni 2004 geregelt.

Die Geschichte der Gemeindegzuschüsse geht in die 30er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Es bestanden also bereits vor Einführung der AHV per 1. Januar 1948 kantonale Beihilfen und Gemeindegzuschüsse, um die Altersarmut insbesondere auch während und nach den Kriegsjahren zu bekämpfen. Mit der Einführung der AHV änderte sich das gesamte System der Altersvorsorge und entsprechend wurden die städtischen Verordnungen über die damalige Alters- und Hinterlassenenbeihilfe laufend an übergeordnete Veränderungen angepasst. Basis des heutigen Systems bilden die per 1. Januar 1966 eingeführten nationalen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV bestehen aus folgenden Elementen:

- Ergänzungsleistungen (EL) gemäss Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG);
- Beihilfen (BH) gemäss kantonalem Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherungen (ZLG);
- Gemeindegzuschüsse (GZ) gemäss der städtischen Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen (VO ZL).

Die Gemeindegzuschüsse der Stadt Winterthur wiederum bestehen auch aus verschiedenen Elementen: Ordentlicher Gemeindegzuschuss für den Lebensbedarf, Mietzinszuschuss, Bus-Abo-Verbilligung und ausserordentlicher Gemeindegzuschuss.

Anspruchsberechtigt ist, wer alle persönlichen und gesetzlichen Voraussetzungen zum Bezug von Zusatzleistungen zur AHV/IV gemäss Bundesrecht und kantonalen Vorgaben erfüllt und seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Winterthur hat (vgl. Art. 2 VO ZL).

Die letzte Revision der städtischen Verordnung erfolgte im Jahr 2004. Im Rahmen des Sparprogrammes „win.03“ wurden die ordentlichen Gemeindegzuschüsse für Erwachsene (Einzelpersonen und Ehepaare) halbiert. Die aktuellen Ansätze sind unter Ziffer 2 nachstehend ersichtlich (vgl. Tabelle 1: Anerkannte Kosten für Lebensbedarf). Die Mietzinszuschüsse sowie die Bus-Abo-Verbilligung und die ausserordentlichen Gemeindegzuschüsse wurden belassen. Gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderates wurde das Behördenreferendum ergriffen, so dass es am 28. November 2004 zu einer Gemeindeabstimmung kam. Das Stimmvolk nahm die neue Verordnung mit den tieferen Ansätzen mit 50.58 % Ja-Stimmen knapp an.

2. Voraussetzungen und maximale Höhe der Leistungen

Die Zusatzleistungen als Ganzes ermöglichen betagten Menschen, Menschen mit einer Behinderung sowie Hinterlassenen, welche trotz einer Rente der AHV oder IV sowie ihrem eigenen Einkommen und Vermögen ein bestimmtes Existenzminimum nicht erreichen, eine angemessene Deckung ihres Lebensbedarfs. Neben der materiellen Existenzsicherung sollen die Leistungen auch die Möglichkeit der Teilhabe und Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben gewährleisten. Anspruch auf Zusatzleistungen besteht dann, wenn die gesetzlich anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen (u.a. AHV/IV-Renten) überschreiten.

In der nachstehenden Tabelle werden die jährlichen Lebensbedarfsbeträge der einzelnen Leistungskategorien (Ergänzungsleistungen, Beihilfe und Gemeindegzuschuss: Stand 2014) aufgelistet, welche in der Bedarfsrechnung von Gesetzes wegen als Ausgaben berücksichtigt werden dürfen. Zu diesem so genannten allgemeinen Lebensbedarf gehören die Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Wohnungseinrichtung und laufende Haushaltsführung, Körper- und Schönheitspflege, Verkehr und Kommunikation, Freizeit und Kultur, sowie Sachversicherungen und Steuern. Es handelt sich dabei um einen pauschalierten Betrag, der unabhängig von den konkreten Ausgaben abstrakt festgelegt wird. Für die Gewährung von kantonalen und kommunalen Zuschüssen wird der für die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen geltende pauschale Lebensbedarf – und damit auch der finanzielle Spielraum der Betroffenen – je um einen bestimmten Betrag erhöht (vgl. Tabelle 1 „Anerkannte Kosten für Lebensbedarf“).

Zusätzlich wird bei den Ausgaben der Mietzins im Umfang des effektiven Nettomietzinses bis zu einem festgelegten Maximalbetrag berücksichtigt (vgl. Tabelle 2 „Anerkannte Mietkosten“), bei den Krankenkassenprämien wird hingegen je nach kantonalen Prämienregion (Winterthur: Prämienregion 2) ein festgelegter Pauschalbetrag als Aufwand in die Leistungsrechnung einbezogen.

Tabelle 1: Anerkannte Kosten für Lebensbedarf (pauschalierter Betrag)

Lebensbedarf pro Jahr	EL	BH (maximal)	GZ (maximal)	Total / Jahr	Total / Monat
Einzelperson	19'210	2'420	816	22'446	1'871
Ehepaar	28'815	3'630	1'224	33'669	2'806
1.– 2. Kind	10'035	1'210	876	12'121	1'010
3.– 4. Kind	6'690	807	588	8'085	674
Weitere Kinder	3'020	403	288	3'711	309

Tabelle 2: Anerkannte Mietkosten (Maximalbeträge)

Mietkosten pro Jahr	EL	BH	GZ (maximal)	Total / Jahr	Total / Monat
Einzelperson	13'200	0	2'196	15'396	1'283
Ehepaar, Personen mit Kindern	15'000	0	2'640	17'640	1'470

Ebenfalls Bestandteil des Gemeindegzuschusses ist die Bus-Abo-Verbilligung, welche CHF 180.- pro Jahr beträgt, wenn ein Jahres-Abo vorhanden ist bzw. CHF 20.- pro Monat bei Monats-Abos.

Die Höhe der jährlichen Zusatzleistungen ergibt sich aus einer individuellen, teilweise schematisierten Bedarfsrechnung. Die nachstehende Grafik „Berechnungsschema Zusatzleistungen zur AHV/IV“ (Quelle: Sozialbericht des Kantons Zürich 2012) zeigt einen Überblick über das Gesamtsystem, in dem die anerkannten Ausgaben bzw. Kosten (linke Spalte) den so genannten anrechenbaren Einnahmen (rechte Spalte, dunkelblau) gegenüber gestellt werden. Von den anerkannten Kosten werden sämtliche eigenen Einkünfte wie Renten, Unterhaltsbeiträge, sonstige Einkommen sowie ein gesetzlich festgelegter Vermögensverzehr als Einnahmen in Abzug gebracht. Die Höhe der Zusatzleistungen entspricht dem jeweiligen Ausgabenüberschuss. Entsprechend variieren die Zusatzleistungen je nach der individuellen finanziellen Situation der ZL-Beziehenden (zur durchschnittlichen Höhe der Zusatzleistungen vgl. hinten Ziffer 4).

Grafik Berechnungsschema

* Anerkannte Kosten	Anrechenbarer Betrag Lebensbedarf Gemeindegzuschuss und allenfalls Mietzinszuschuss (je nach Gemeinde).	Leistung Gemeindegzuschuss	Ausbezahlt für Betrag Zusa tzleistungen zur AHV/IV
	Anrechenbarer Betrag Lebensbedarf kantonale Beihilfe zusätzlich Fr. 2 420.–	Leistung Kantonale Beihilfe	
	Anrechenbarer Lebensbedarf Ergänzungsleistungen Fr. 19 050.–	Ergänzungsleistungen	
	Sozialversicherungsbeiträge: – Pauschalbetrag für KK-Prämien (von 4176 bis 5016 Franken pro Person ab dem 25. Altersjahr) – allfällige Nichterwerbsbeiträge an die AHV	– Sozialversicherungsleistungen – Teile des Erwerbseinkommens – Vermögenseinkommen und -verzehr, weitere Einkommen	Anrechenbare Einnahmen
	Krankheits- und Behinderungskosten (max. 25 000.–)		
	Wohnkosten inkl. Nebenkosten (max. Fr. 13 200.–)		

* Beispiel für eine Person im Privathaushalt

3. Einsparungen für die Stadt Winterthur

2013 beliefen sich die Ausgaben für Gemeindegzuschüsse auf CHF 3'492'838. In den Vorjahren waren es CHF 3'276'240 (2011) und CHF 3'332'334 (2012). Bei völliger Aufhebung der Verordnung und dem Verzicht auf die weitere Gewährung von Gemeindegzuschüssen wird die städtische Rechnung entsprechend entlastet, da diese Zuschüsse voll zulasten der Stadt Winterthur gehen. Der Wegfall der Gemeindegzuschüsse führt insbesondere auch nicht zu Mehrkosten in der Sozialhilfe.

Einmalige Kosten entstehen infolge der durch die Abschaffung der Gemeindegzuschüsse notwendigen Anpassungen der Fallführungssoftware ZUSO, welche von der Stadt Zürich betrieben und unterhalten wird. Idealerweise erfolgen Veränderungen per 1. Januar eines Jahres, da auf diesen Zeitpunkt alle verschiedenen Berechnungsgrundlagen angepasst werden (z.B. Teuerung bei den AHV- und IV-Renten, gesetzliche Veränderungen etc.). Für die Anpassungsarbeiten an der Software per Jahresende sind gut zwei Monate einzuberechnen. Bei einer Anpassung per 1. Januar eines Jahres entstehen Kosten von rund CHF 10'000. Im Ausnahmefall kann eine Anpassung mit einer Vorlaufzeit von mindestens drei Monaten auch auf einen andern Termin während des Jahres erfolgen. Allerdings belaufen sich dann die Kosten auf gut CHF 60'000, da keine Synergien mit den oben erwähnten Jahresendarbeiten möglich sind.

4. Auswirkungen auf die Betroffenen

Per Stichtag 31. Juli 2014 bezogen 2'329 Personen Gemeindegzuschüsse, davon waren 1'202 Altersrentner/innen (51.6%), 44 Hinterlassene (1.9%) und 1'083 IV-Rentner/innen (46.5%). Neben diesen 2'329 Personen sind von der Streichung der Gemeindegzuschüsse zusätzlich 436 Ehepartner/innen und 273 Kinder betroffen, insgesamt sind es also 3'038 Personen. Bei den AHV-Rentner/innen sind es 209 Ehepartner/innen und 15 Kinder (9 Familien und 2 Einelfternfamilien) sowie bei den IV-Bezüger/innen 227 Ehepartner/innen und 244 Kinder (100 Familien und 45 Einelfternfamilien).

Die oben aufgeführten Personen bezogen im Monat Juli 2014 wie folgt ordentliche Gemeindegzuschüsse und Mietzinszuschüsse, welche wegfallen:

Kategorie	Total Juli 2014 in CHF	Durchschnitt pro Rentner/in und Monat in CHF
1'202 Altersrentner/innen	157'792.-	131.27
44 Hinterlassene	5'164.-	117.36
1'083 IV-Rentner/innen	150'388.-	138.86
Total 2'329 Bezüger/innen	313'344.-	134.54

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Personen, welche heute Anspruch auf Gemeindegzuschüsse haben, bei deren Abschaffung pro Monat im Durchschnitt CHF 134.54 weniger Einkommen zur Verfügung haben.

5. Gemeindegzuschüsse in anderen Gemeinden

Gemäss Sozialbericht des Kantons Zürich gibt es im Kanton Zürich von total 170 Gemeinden insgesamt 51 Gemeinden mit Gemeindegzuschüssen. Darunter hat es verschiedene kleinere Gemeinden sowie 20 Gemeinden/Städte mit mehr als 10'000 Einwohnern wie Adliswil, Dietikon, Horgen, Illnau-Effretikon, Kloten, Küsnacht, Männedorf, Meilen, Opfikon, Pfäffikon, Schlieren, Stäfa, Thalwil, Uster, Volketswil, Wädenswil, Wallisellen, Wetzikon, Zollikon und Zürich. Die jeweilige Höhe der Zuschüsse ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Nachstehend eine Auswahl von fünf Städten mit Gemeindegzuschüssen (GZ) und Mietzinszuschüssen (MZ):

Maximalbeträge pro Jahr	Uster	Opfikon	Thalwil	Schlieren	Zürich
GZ Einzelperson	1'500	1'200	840	1'560	3'900
GZ Ehepaar	2'250	1'980	1'320	2'340	5'856
GZ 1. Kind	750	600	420	780	1'176
MZ Einzelperson	0	3'600	2'400	1'200	3'300
MZ Ehepaar	0	3'600	3'600	1'800	3'300

In der Stadt Dietikon wollte der Stadtrat im Rahmen seiner Sparbemühungen die Gemeindegzuschüsse abschaffen, was allerdings anlässlich der Abstimmung vom 30. März 2014 von 51.8 % der Stimmberechtigten abgelehnt wurde. Die Stadt Dübendorf hingegen hat die Gemeindegzuschüsse bereits per 1. Januar 2006 aufgehoben.

6. Schlussbemerkung

Jede Leistungskürzung trifft gerade Menschen mit beschränkten finanziellen Mitteln empfindlich. Die materiellen Begrenzungen können Auswirkungen auf die Lebensqualität der Betroffenen haben, was bedauerlich ist. Da bei Personen in Heimen die Kosten praktisch vollständig durch Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen gedeckt werden, trifft die Streichung der Gemeindegzuschüsse fast ausschliesslich Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen, welche zu Hause in ihren Wohnungen leben. Und da fällt insbesondere die Streichung des Mietzinszuschusses ins Gewicht, da höhere Mietausgaben durch Verzicht beim sonstigen Lebensbedarf kompensiert werden müssen. Aufgrund der finanziellen Lage der Stadt Winterthur sieht der Stadtrat jedoch keinen Spielraum, diese freiwilligen Leistungen auch in Zukunft finanzieren zu können.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder