

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 163/2014
betreffend Soziallastenausgleich im Finanzausgleichs-
gesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Ge-
meinden vom 5. April 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 163/2014 von Rosmarie
Joss wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.

Minderheitsantrag von Silvia Rigoni und David Galeuchet:

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 163/2014 von Rosmarie
Joss wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlos-
sen.*

***Minderheitsantrag von Tumasch Mischol, Ursula Moor, Armin Stein-
mann, Erika Zahler:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 163/2014 von Rosmarie
Joss wird abgelehnt.*

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden;
Martin Farner, Stammheim; David Galeuchet, Bülach; Sonja Gehrig, Urdorf;
Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch
Mischol, Hombrechtikon; Ursula Moor, Höri; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstet-
ten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich;
Erika Zahler, Boppelsen; Sekretär: Daniel Bitterli

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 5. April 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto	Daniel Bitterli

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

(Änderung vom; Beiträge des Kantons)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. April 2019,

beschliesst:

I. Das Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:

§ 34. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 70% an den anrechenbaren Teil der von ihnen ausbezahlten Zusatzleistungen. Anrechenbar sind höchstens 125% der durchschnittlichen Bruttokosten pro Kopf der Gesamtbevölkerung. Beiträge des Kantons

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)**(Änderung vom; Beiträge des Kantons)***Der Kantonsrat,**nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. April 2019,**beschliesst:**I. Das Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:**Beiträge des
Kantons**§ 34. Der Kanton leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 50% an die von ihnen ausbezahlten Zusatzleistungen. Der Anteil der Gemeinden wird nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner auf die einzelnen Gemeinden umgelegt (Poolfinanzierung).**II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.**III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorberaterung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 betreffend Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde am 1. Dezember 2014 vom Kantonsrat mit 88 Stimmen vorläufig unterstützt. An ihrer Sitzung vom 18. Juni 2018 hat die Kommission folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Joss soll geändert werden, indem eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes vorgeschlagen wird. Die geänderte PI Joss wurde vorbehaltlich der Schlussabstimmung mit 9:6 Stimmen unterstützt. An der Schlussabstimmung vom 5. April 2019 hat die Kommission der geänderten parlamentarischen Initiative mit 11:4 Stimmen zugestimmt. Eine Minderheit lehnt die parlamentarische Initiative ab. Sie sieht keine Notwendigkeit für einen Soziallastenausgleich zwischen den Gemeinden. Eine weitere Minderheit beantragt eine Pool-Lösung.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der am 30. Juni 2014 von Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, eingereichten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 wurde verlangt, das Finanzausgleichsgesetz dahingehend anzupassen, dass in Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten des kantonalen Finanzausgleichs, nämlich dem Ressourcenausgleich, dem sozio-demografischen und dem geografisch-topografischen Ausgleich, dem Sonderlastenausgleich sowie dem Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur, neu ein Soziallastenausgleich eingeführt wird. Damit sollen die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge hoher, nicht beeinflussbarer Soziallasten ausgeglichen werden. Begründet wurde die parlamentarische Initiative damit, dass die Soziallasten unter den einzelnen Gemeinden des Kantons sehr ungleich verteilt sind, was wiederum zu sehr unterschiedlichen Belastungen der Gemeindefinanzen führt. Gleichzeitig können die soziodemografischen Faktoren, welche zu diesen unterschiedlichen Soziallasten führen, von den jeweiligen Gemeinden kaum beeinflusst werden.

3. Beratung in der Kommission

Gleich zu Beginn der Beratungen in der Kommission zeigte sich, dass es sich um eine sehr komplexe Materie handelt. Die Frage, was überhaupt unter die Soziallasten einer Gemeinde fällt, ergab eine Liste möglicher Bereiche, wie die Zusatzleistungen AHV/IV, gesetzliche wirtschaftliche Hilfe, Pflegefinanzierung, Alimenten-Bevorschussung, Fremdplatzierungen, Suchtberatung, Jugendhilfe, KESB-Verwaltungskosten usw.

In der Folge führte die Kommission anhand eines umfangreichen Fragebogens zahlreiche Anhörungen durch, und zwar mit dem Gemeindepräsidentenverband (GPV), mit Vertretenden der AG Soziallasten (Exekutivvertreterinnen und -vertreter aus sechs Gemeinden mit hohen Soziallasten), Vertretenden der Städte Zürich und Winterthur und weiteren unterschiedlich betroffenen Gemeinden.

Die Problemanalyse verdeutlichte, dass die Soziallasten seit Jahren eine steigende Tendenz zeigen. Gründe für die Disparitäten in Bezug auf die Soziallasten sind die unterschiedliche Verkehrs- und Siedlungsstruktur und damit die Qualität und Preise der Wohnlagen und die damit einhergehende Bevölkerungsstruktur. Zudem zeigten die Anhörungen, dass die Zusatzleistungen AHV/IV und die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe die grössten Anteile am Gesamtaufwand verursachen. In der Folge beschloss die Kommission, sich hinsichtlich eines Ausgleichs zwischen den Gemeinden auf diese beiden Kostenfaktoren zu konzentrieren.

Die Kommission prüfte darauf verschiedene Modelle und hörte dazu auch Fachvertretenden aus den Kantonen Bern und Luzern an. Man kam dabei zur Erkenntnis, dass für den Kanton Zürich weder das Berner Modell noch das Luzerner Modell zweckmässig sind.

Das Zürcher Finanzausgleichsgesetz wurde 2012 ohne Soziallastenausgleich eingeführt. Es stellte sich deshalb die grundsätzliche Frage, ob man das Zürcher Finanzausgleichsgesetz anpassen will oder ob eine Lösung in der Anpassung eines Spezialgesetzes zu suchen ist.

Im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 (Vorlage 5325) stellte der Regierungsrat fest, dass die Bedeutung der Soziallasten für die Gemeinden in den letzten 15 Jahren stark gestiegen ist und dass sich die Disparitäten zwischen den Gemeinden akzentuiert haben. Der Regierungsrat stellte sich aber auf den Standpunkt, dass die Gemeinden für den Ausgleich aufkommen sollten und dass eine spezialgesetzliche Lösung sinnvoller wäre.

Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Wirksamkeitsbericht sah sich der GPV veranlasst mit einem konkreten Vorschlag an die Kommission zu gelangen, nämlich das Zusatzleistungsgesetz so anzupassen, dass der

Kanton neu 80% an die anrechenbaren Bruttokosten für Zusatzleistungen pro Kopf der Gesamtbevölkerung leisten soll, wobei jedoch als Variante höchstens 125% der durchschnittlichen Bruttokosten anrechenbar sein sollten. Mit diesem Plafond würde der Kostenanteil des Kantons wieder etwas gesenkt, weil er die Beiträge an Gemeinden mit hohen Pro-Kopf-Kosten beschränkt (vor allem Zürich und Winterthur).

Nachdem auch die Städte Zürich und Winterthur ihre Unterstützung für die Erhöhung des Kostenanteils des Kantons mit einem Plafond von 125% explizit zugesagt hatten, übernahm die Kommissionsmehrheit diesen Vorschlag, senkte im Sinne eines Kompromisses den Kantonsanteil aber auf 70%.

Eine Minderheit sieht zum heutigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit für eine Gesetzesanpassung betreffend Sozillastenausgleich. Seit dem Einreichen der parlamentarischen Initiative hat sich die wirtschaftliche Situation der Gemeinden stark verbessert. Die allermeisten Gemeinden im Kanton Zürich verzeichnen positive Rechnungsabschlüsse. In sachlicher Hinsicht drängt sich aus ihrer Sicht daher kein Sozillastenausgleich auf. Sie lehnt dementsprechend sowohl die ursprüngliche als auch die geänderte parlamentarische Initiative ab.

Eine weitere Minderheit folgt dem Argument des Regierungsrates, nämlich dass die Gemeinden für den Sozillastenausgleich zwischen den Gemeinden aufkommen sollen. Dieser Minderheitsantrag sieht vor, dass der Anteil der Gemeinden nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner auf die einzelnen Gemeinden umgelegt wird (Poolfinanzierung). Dieser Minderheitsantrag sieht zudem eine Erhöhung des Kostenanteils des Kantons von 44% auf 50% vor.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Bedeutung der Sozialkosten und die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Gemeinden sind in den letzten 15 Jahren grösser geworden. Dies zeigt auch der vom Regierungsrat veröffentlichte Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 (Vorlage 5325). Aus sachlicher und rechtlicher Sicht ist es jedoch weder zweckmässig noch zielführend, auf diese Entwicklung mit einer Änderung bzw. einem neuen Instrument im Finanz- und Lastenausgleichsystem zu reagieren. Der Ausgleich im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV wird mit einer entsprechenden spezialgesetzlichen Regelung sachgerechter und effizienter erreicht, weil so grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bereits in der Entstehung vermieden werden können und nicht erst nachträglich über ein komplexes System ausgeglichen werden müssen.

Der Vorschlag der Kommission für eine spezialgesetzliche Lösung wird daher ausdrücklich begrüsst.

2. Erhöhung des Kantonsbeitrags

Ein Rückgang der Sozialkosten ist in den kommenden Jahren nicht zu erwarten. Die Bevölkerungszunahme und die Langlebigkeit der Menschen werden im Gegenteil in Zukunft noch weitaus bedeutsamer sein, als dies schon heute der Fall ist.

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV sollen einkommensschwachen AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentnern eine angemessene materielle Existenz ermöglichen. Grössere Gemeinden und Städte sind stärker belastet als kleinere Gemeinden, da mit zunehmender Gemeindegrosse auch der Anteil an Leistungsbezügerinnen und -bezügern überproportional zunimmt. Zudem beziehen in ländlichen Regionen weniger Rentnerinnen und Rentner Zusatzleistungen zur AHV/IV. Die in diesem Bereich anfallenden Leistungen lassen sich von den Gemeinden kaum beeinflussen.

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV werden derzeit zu $\frac{5}{8}$ durch den Bund sowie zu $\frac{3}{8}$ durch den Kanton und die Gemeinden finanziert. Von diesen $\frac{3}{8}$ übernimmt der Kanton 44%, die Gemeinden tragen 56%. Unter Berücksichtigung der vorangehenden Ausführungen ist eine Erhöhung des Kantonsbeitrags an der Finanzierung der Zusatzleistungen zur AHV/IV zielführend, um die Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern. Von einer solchen Erhöhung profitieren zwar alle Gemeinden, die grösste Entlastung erfahren aber jene Gemeinden mit der stärksten Belastung. Die Überlegungen des Regierungsrates zur Erhöhung des Kantonsbeitrags wurden im Rahmen der kantonalen Steuervorlage 17 (SV17) dargelegt (Vorlage 5495). Der Regierungsrat sieht eine Entlastung der Gemeinden im Umfang von 90 Mio. Franken bzw. eine Erhöhung des Kantonsbeitrags von 44% auf 50% (erste Vorlage) bzw. 53% (zweite Vorlage) vor. Diese erfolgt in der Steuervorlage 17 und ist mit dieser verknüpft.

Eine weitere Erhöhung des Kostenanteils müsste zulasten des Bundes erfolgen. Der Kanton ist in seiner Zusatzleistungsgesetzgebung eng in die bundesrechtlichen Vorgaben eingebunden, weshalb er nur über einen entsprechend eingeschränkten Handlungsspielraum verfügt. Sichtbares Zeichen dafür ist, dass die Vollzugsbestimmungen des Kantons dem Bund zur Genehmigung einzureichen sind (vgl. Art. 29 Abs. 1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30).

3. Plafonierung des Kantonsbeitrags

Wir sind uns bewusst, dass die vorgesehene Plafonierung der politischen Akzeptanz dient. Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass eine solche Massnahme letztlich bewirkt, dass gerade die am stärksten belasteten Gemeinden von einer proportionalen Entlastung ausgeschlossen wären. Sie erhielten pro Kopf den Höchstbetrag, den Überhang müssten sie selbst finanzieren. Dieses System lässt sich sachlich nicht begründen, da die betroffenen Gemeinden die Höhe der Sozialkosten nicht mit einer Effizienzsteigerung vermindern oder gar verhindern können, weil diese eine Folge der soziodemografischen Einflussfaktoren sind. Auch in anderen Kantonen besteht keine vergleichbare Handhabung. Die praktische Umsetzung dieses Modells wäre daher auch unerprobt.

Wir bevorzugen daher eine Pool-Finanzierung (oder teilweise Pool-Finanzierung) für den verbleibenden Gemeindeanteil. Ein solches Modell wurde unlängst mit dem Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG [Vorlage 5222], voraussichtliche Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2021) eingeführt. Der Gemeindeanteil wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden umgelegt.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2018 zur Kenntnis genommen. An ihrer Sitzung vom 5. April 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden die Schlussabstimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 durchgeführt. Der geänderten parlamentarischen Initiative stimmt die Kommission mit 11:4 Stimmen zu. Eine Minderheit lehnt die geänderte parlamentarische Initiative ab. Eine weitere Minderheit beantragt eine Pool-Lösung, bei der die Gemeinden für den Soziallastenausgleich aufkommen und der Kostenanteil des Kantons auf 50% erhöht wird. Die ursprüngliche PI Joss wird einstimmig abgelehnt.

Um eine Vermischung mit der kantonalen Steuervorlage 17 (SV17) zu verhindern, empfiehlt die Kommission dem Kantonsratspräsidium einstimmig, die Behandlung der geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 im Kantonsrat auf den Zeitpunkt nach der Abstimmung über das Referendum zur SV17 im Herbst 2019 festzulegen.