

## **Frühlingskonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik, 15. Mai 2009**

### **Wirtschaftskrise und Sozialpolitik: Vorausschauen statt abwarten - Investieren statt sparen**

### **Wer soll das bezahlen? Soziale Sicherheit nachhaltig finanzieren**

*Referat von Martin Waser, Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich*

Einer meiner Stadtratskollegen hat mir bei meinem Amtsantritt letzten August eine Bemerkung auf den Weg gegeben, in unserer Stadt gebe es nur zwei wichtige Departemente: Das Finanzdepartement, welches das Geld einnehme, und das Sozialdepartement, welches es wieder ausgabe. Die Realität ist selbstverständlich eine andere, aber die Ausgaben meines Departements für Transferleistungen an private Haushalte sind in den letzten Jahren doch stetig gestiegen und liegen für 2009 voraussichtlich bei netto über 350 Mio. Franken (750 Mio. Franken brutto).

#### **Ausgabenzunahme oder Leistungsabbau, wenn die Armut grösser wird?**

Die Gesetzgeber definieren die Leistungen in den Sozialversicherungen wie auch in der Sozialhilfe grundsätzlich über die Ansprüche des Einzelnen. Wenn sich die Zahl der Versicherten oder Leistungsberechtigten erhöht, nehmen auch die Budgets zu: bei den Sozialwerken, bei den Kantonen und eben auch bei den Kommunen. Eine Ausnahme bildet hier die individuelle Prämienverbilligung der Krankenkassen, die sich über einen festgelegten Budgetbetrag definieren und sich die Ansprüche der Einzelnen daraus ableiten.

Natürlich kann die Lösung nicht darin bestehen, einfach die Zuwachsraten zusammenzuzählen. In der IV hat man lange zugeschaut: Dort sind zwischen 1997 und 2007 die Fallzahlen um 40 % und die Leistungen sogar um 62 % gewachsen. Massnahmen wurden spät, sehr spät getroffen. Das ist politisch unklug und zeigt, wie oft hier der Kopf einfach in den Sand gesteckt wird.

Kurz und -mittelfristige Veränderungen auf gesetzlicher Ebene sind erfahrungsgemäss nicht zu erreichen und erschöpfen sich oft in populistischen Parolen. Dennoch: Auf wachsende Mengengerüste sind vorausschauend politische kluge und mehrheitsfähige Antworten zu geben. Die Devise lautet hier: Agieren statt reagieren. Wir alle sind aufgerufen, dafür unseren Beitrag zu leisten. Ich erinnere an das Konzept „Arbeit statt Fürsorge“, das die Städte in der letzten Krise formulierten

Die Finanzkrise wird in Zürich ein markantes Loch in der Kasse reissen. Trotzdem: die Sozialleistungen können wir in schlechten Zeiten nicht verringern. Dafür gibt es mindestens zwei Gründe: Erstens stabilisieren Sozialleistungen die zur Verfügung stehenden Einkünfte und wirken dadurch antizyklisch, und zweitens sind die kommunalen Leistungen wie Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussungen bekanntlich auf einem Niveau festgelegt, das Einsparungen fairerweise nicht zulässt.

2/4

### **Die helvetische Sparmatrix**

Die städtischen Sozialbudgets werden aber nicht nur durch Fallzahlveränderungen und neue soziale Risiken beeinflusst, sondern wir wissen es alle: auch durch Veränderungen in den vorgelagerten sozialen Sicherungssystemen.

- So haben sich in der Folge der Mitte 2003 gekürzten Anspruchsdauer auf Arbeitslosentaggelder die Zahlen in der Sozialhilfe deutlich erhöht.
- Schleichender ist die Entwicklung in der IV: Im Rahmen der 4. IV-Revision sind die Leistungen an nichtinvalide Ehegatten bei Neurentnern aufgehoben worden, bei der 5. IV-Revision wurden auch diese bestehenden Renten aufgehoben. In beiden Fällen wurden Einkommensschwache auf die Ergänzungsleistungen verwiesen. An diese Aufwendungen bezahlen die Kommunen im Kanton Zürich 56%! Der Bund hat also die Belastungen klar auf die nächsten Staatsebenen verlagert. Zu seiner Rechtfertigung betont er, dass mit dieser Verlagerung in das Ergänzungsleistungssystem Leistungsexporte ins Ausland vermieden werden können. Die Verantwortlichen in der EU setzen hinter diese Politik je länger je mehr ein Fragezeichen und es ist damit zu rechnen, dass die Schweiz darauf eine neue Antwort finden muss. Gerne würde ich schon heute in diese Debatten miteinbezogen sein!

### **Die «Neuordnung der Pflegefinanzierung» selbst ist pflegebedürftig**

Ungehalten bin ich bezüglich des politischen Werdeganges zur Neuordnung der Pflegefinanzierung. Zunächst kann man sich fragen, ob eine neue Pflegefinanzierung überhaupt notwendig war:

- Man kann dafür sein, dass das Grossrisiko Pflege das nur rund zur Hälfte durch die Krankenkassen gedeckt ist, durch eine zusätzliche Leistung, den jetzt beschlossenen Pflegebeitrag, mitabgedeckt wird.
- Man kann aber auch die Haltung haben, dass nach der NFA-bedingten Totalrevision des Ergänzungsleistungsgesetzes dieses Risiko genügend abgedeckt ist. Das Risiko, pflegebedingt sozialhilfeabhängig zu werden besteht nicht mehr. In einer Zeit wie heute können diese neuen Pflegebeiträge eigentlich nur noch als wünschbar, aber nicht zwingend als notwendig taxiert werden.

Problematisch scheint mir, dass die neuen Pflegebeiträge der Erbschonung dienen können und dies in einer erbschafts- und schenkungssteuerlosen Gegenwart.

Wie gesagt, man kann für oder gegen die neuen Pflegebeiträge sein. Was aber unter gar keinen Umständen angeht, ist, dass die politische Entscheidungsfindung – einmal mehr – ohne Einbezug der dritten Staatsebene, den Städten und Gemeinden stattgefunden hat: Bei den Beratungen in der Sommersession 2008 wurde in allerletzter Minute im Gesetzestext des KVG die Formulierung «die Kantone finanzieren» durch «die Kantone regeln» abgeändert!

Sie alle sind erfahrene PolitikerInnen und Verwaltungsfachleute und erkennen, was das in unserem föderalistischen System bedeutet: die Kantone delegieren diese Aufgabe noch so gerne an ihre Städte und Gemeinden. Ich rechne für die Stadt Zürich mit mehreren Dutzend Millionen Franken Zusatzaufwendungen. Das sind Belastungsgrössen, die mehrere Steuerprozent ausmachen.

3/4

Was die Angelegenheit noch weiter verschlimmert: in der neuen Gesetzgebung ist festgehalten, dass die Krankenkassenleistungen schweizweit einheitlich sein werden. Die Pflegekosten, die sich bekanntlich in erster Linie aus Lohn- und Investitionskosten zusammensetzen, sollen also im Bleniotal gleich hoch sein wie beispielsweise in der Stadt Zürich? Eine Tatsache, die uns in Zürich wiederum mehrere Millionen Franken Mehrkosten verursachen wird.

Ich muss es deutlich sagen: ich bin nicht bereit, eine solche Politik weiter zu akzeptieren! Wir dürfen die Suppe auslöffeln, beim Kochen muss ich abseits stehen. Ich bin zwar selbst kein Anhänger vom Appell «Wer zahlt befiehlt», aber in diesem Fall kam offensichtlich ein anderes Prinzip zur Anwendung: «Der eine entscheidet, der andere bezahlt». Das stösst mir sauer, sehr sauer auf!

### **Der konkrete Handlungsbedarf:**

1. Der Artikel 50 der Bundesverfassung, welcher verlangt, dass der Bund die Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet, und dass er Rücksicht nimmt auf die besondere Situation der Städte darf nicht weiter Makulatur bleiben.
  - ➔ Im Rahmen der NFA haben es die Kantone unter dem Motto «Renaissance des Föderalismus» verstanden, ihren politischen Einfluss auf Bundesbern weiter zu verstärken. Auch der Städteverband, unterstützt durch die Städteinitiative, muss sicht- und unüberhörbar werden: Man soll nicht nur die «KdK», die Konferenz der Kantonsregierungen politisch Ernst nehmen, sondern auch die «KdS», die Konferenz der Städte. Ziel muss sein, Situationen wie jetzt mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung ein für allemal zu verhindern! Vielleicht braucht es einen grösseren politischen Widerstand, vielleicht sogar eine gewisse Renitenz, um endlich gehört und wie es die Bundesverfassung verlangt, von Anfang an in die politische Diskussion einbezogen zu werden? Sollen sich die Städte in der Umsetzung und Finanzierung verweigern? Gründe gäbe es, leider!
2. Veränderungen in allen sozialen Sicherungssystemen ist grösste Aufmerksamkeit entgegen zu bringen:
  - ➔ Auch bei grundsätzlich sinnvollen Veränderungen, die Mehrbelastungen für die Kommunen zur Folge haben, sind die Mehrkosten auszuweisen und seitens Bund kompensatorische Vorschläge zu machen. Rein finanzpolitisch motivierte Veränderungen nach der bekannten helvetischen Sparmatrix sind grundsätzlich abzulehnen!
3. Man muss prüfen, wie neue, strukturelle soziale Risiken, z.B. die Armutsrisiken «Frühpensionierung» oder «Kinder» nicht über die Sozialhilfe, sondern über die Ergänzungsleistungen aufgefangen werden können.
  - ➔ Vorschläge des Bundesrates wie beispielsweise Ende 2006 zur Volksinitiative für ein flexibles AHV-Alter sind klar zu unterstützen.  
Allerdings ist dabei genau zu beobachten, was die Herauslösung von Risiken aus der Sozialhilfe für die Sozialhilfe selbst bedeutet.
4. Ich plädiere dafür, unsere kommunalen Haushalte, die mindestens teilweise extremen Schwankungen im Steueraufkommen unterliegen, zu glätten, zu verfestigen:

4/4

- ➔ Es sollen Reserven für die «soziale Sicherheit» gebildet werden können, die in der Lage sind, die unterschiedlichen, gegenläufigen Entwicklungen bei den Einnahmen wie bei den Ausgaben kraftvoll aufzufangen. Es ist sinnvoller, in wirtschaftlich guten Zeiten diese Reserven zu bilden als den Steuerfuss zu senken. Seine Erhöhung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist ja bekanntermassen eine politische Fiktion.
- 5. Absolut fatal sind für mich kantonale Steuergesetzrevisionen, die mit dem Hintergrund des interkantonalen Steuerwettbewerbs begründet werden. Er gefährdet die Solidarität unter den Regionen und zwischen den sozialen Schichten.
- ➔ Es ist die Pflicht der besagten Konferenz der Kantonsregierungen dafür zu sorgen, dass dieser unsinnigen und kannibalischen Schindluderei endlich ein wirksamer Riegel geschoben wird. Vielmehr sollte man Bandbreiten in den fiskalischen Belastungen definieren, oder aber jeder ist sich selbst der Nächste. Ich finde, es wird Zeit, dass die KdK ihre politische Stärke nicht nur gegenüber dem Bund, sondern auch nach Innen geltend macht, und hier endlich für Ordnung sorgt. Die Abschaffung der Pauschalbesteuerung für reiche AusländerInnen im Kanton Zürich durch das Stimmvolk gibt solchen Vorhaben bereits eine gute Basis.
- 6. Wir brauchen ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe
- ➔ Die Harmonisierung der Leistungen soll gesetzlich verankert werden. Damit kann die Steuerung und Koordination über die einzelnen Systeme hinweg und über die verschiedenen Ebenen diskutiert werden. Mit Sicherheit wird es hier auch um Finanzierungsfragen gehen. Ich freue mich auf diese Debatten, und weiss Sie als politisch Verbündete auf meiner Seite.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!