Grosszügig und sparsam zugleich

Bei den Zusatzleistungen für Rentner ist die Stadt Zürich grosszügig – und doch gibt sie pro Fall weniger Geld aus als andere Gemeinden. Wie macht sie das nur?

Von **Emil Hildebrand**

Für die Betagten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen sorgt die Stadt Zürich gut. Rund 16 000 Personen erhalten Zusatzleistungen zu ihrer AHV- oder IV-Rente. Dabei handelt es sich nicht um ein Almosen: Auf Zusatzleistungen haben alle Rentnerinnen und Rentner mit geringem Einkommen einen Rechtsanspruch. Insgesamt 250 Millionen Franken wurden in Zürich 1998 ausgerichtet. Pro unterstützte Person sind das durchschnittlich fast 1300 Franken im Monat, welche die AHV- oder IV-Rente und allfällige weitere Einkünfte ergänzen.

Die Zusatzleistungen garantieren in der Regel den Rentnern ein Mindesteinkommen: monatlich maximal 1952 Franken für Alleinstehende und 2986 Franken für Ehepaare, und dies über die Wohn- und Gesundheitskosten hinaus (Miete, durchschnittliche Krankenkassenprämie, allenfalls Franchise und Selbstbehalt).

Die Stadt zahlt den Löwenanteil

Von den 1998 ausbezahlten 250 Millionen Franken entfielen 73 Prozent auf Ergänzungsleistungen, die nach den Vorschriften des Bundes berechnet werden, und 11 Prozent auf die kantonalrechtliche Beihilfe. Rund 16 Prozent der Zusatzleistungen sind Gemeindezuschüsse. Aber nicht nur für die Gemeindezuschüsse kommt die Stadt auf, sie muss vor allem ihren Beitrag an die von Bund und Kanton vorgeschriebenen Leistungen bezahlen. Der Löwenanteil, 58 Prozent der gesamten Zusatzleistungen, wird aus der Stadtkasse bezahlt. Fast 148 Millionen waren es letztes Jahr, etwa ein Zehntel aller Steuereinnahmen oder rund 12 Steuerprozente.

Das Total der Zusatzleistungen, die von der Stadt Zürich ausbezahlt wurden, hat sich bis 1997 stets erhöht, 1998 brachte eine Trendwende (siehe Grafik). In diesem Jahr ging der Aufwand von 255 auf 250 Millionen Franken zurück, während landesweit die Ergänzungsleistungen anstiegen (+5,6%). Im laufenden Jahr werde der Aufwand wiederum bei 250 Millionen und damit deutlich unter dem Budget liegen, erklärt Ernst Reimann, Leiter des städtischen Amts für Zusatzleistungen.

Niedrigere Fallkosten als im Kanton

Klammert man die unterschiedlich ausgestalteten Gemeindezuschüsse aus und betrachtet nur Ergänzungsleistungen und Beihilfe, die Bund und Kanton Zürich vorschreiben, zeigt sich ein erstaunliches Resultat: In der Stadt Zürich liegen die Durchschnittskosten pro Fall merklich tiefer als im übrigen Kantonsgebiet; 1998 machte der Unterschied 9,5 Prozent aus. Damit wird nicht nur die Kasse der Stadt geschont, sondern auch jene von Kanton und Bund.

Erreicht werden die unterdurchschnittlichen Fallkosten durch die professionelle Arbeit der Sachbearbeiter. Sie ermitteln nicht nur sorgfältig die Bedürfnisse der Betagten und Invaliden. Vor allem klären sie ab, welche Einkünfte ihre Klienten und Klientinnen sonst noch haben könnten. Entsprechend geringer fallen die Zusatzleistungen aus. Einige Beispiele:

■ **Vergessene Renten:** Bekannt ist, dass viele einst in der Schweiz beschäftigte Fremdarbeiter nach der Rückkehr in ihre Heimat vergessen, ihre Rentenansprüche an AHV und Pensionskasse geltend zu machen. Es gibt auch das Umgekehrte: Recht viele Betagte haben Ansprüche an ausländische Sozialversicherungen, da die Schweiz mit vielen Staaten entsprechende Abkommen abgeschlossen hat. Es sind beispielsweise Ausländer, die in ihrer Heimat erwerbstätig waren, bevor sie in die Schweiz emigrierten. Und es sind Schweizer, die einst einige Jahre im Ausland arbeiteten. Diese Klienten werden aufgefordert, ihre Ansprüche anzumelden, was seit einigen Jahren auch mit ehemaligen Ostblockstaaten möglich ist. So lassen sich die Zusatzleistungen reduzieren, wodurch Stadt, Kanton und Bund entlastet werden. Die Klienten haben allerdings keinen Vorteil und deshalb auch keine Freude an dieser Lösung, im Gegenteil: Die Zahlungen aus dem Ausland treffen oft weniger pünktlich ein, dazu kommen noch Kursschwankungen.

■ **Invalidenrente:** Die Anerkennung der Invalidität erfolgt oft erst Jahre nach einem auslösenden Ereignis. Dann geht leicht vergessen, dass zusätzlich zur eidgenössischen Invalidenversicherung allenfalls auch die Pensionskasse eines früheren Arbeitgebers eine Rente auszubezahlen hat. 1998 sparte die Stadt allein mit der Abklärung solcher Fälle 2 Millionen Franken. In manchen Fällen mussten überhaupt keine Zusatzleistungen mehr ausgerichtet werden; diese Einsparungen sind nicht zu beziffern.

■ **Pflegekosten:** Die Leistungen der Krankenkassen für die Pflege in Kranken- und Altersheimen waren umstritten, bis im März 1998 der Bundesrat entschied, was die Kassen zu bezahlen haben, und zwar rückwirkend ab Anfang 1997. Das städtische Amt für Zusatzleistungen hat darauf alle Pflegefälle überprüft: Die Angehörigen wurden aufgefordert, von den Krankenkassen die höheren Leistungen nachzufordern und entsprechende Zusatzleistungen zurückzuzahlen. Insgesamt reduzierte sich der Aufwand um 12 Millionen Franken. Diese gewaltige Einsparung wurde aber zu einem grossen Teil kompensiert durch die vom Bund vorgeschriebene höhere Vergütung der Mietnebenkosten.

■ **Alimente:** Geschiedene Rentnerinnen verzichten bisweilen auf die ihnen zustehenden Alimente, weil sie mit ihrem Exmann nichts mehr zu tun haben wollen. Dieser Verzicht aus persönlichen Gründen kann natürlich nicht durch die öffentliche Hand kompensiert werden. Die Frauen müssen – was menschlich heikel ist – angehalten werden, die Alimente wieder einzufordern. Sie sollen auch eine Anpassung an die Teuerung verlangen, denn Alimente, die vor Jahrzehnten festgelegt wurden, wären heute wesentlich mehr wert.

■ **Erziehungsgutschriften:** Seit 1994 können Erziehungsgutschriften beantragt werden, was oft zu einer besseren AHV-Rente führt. Entsprechend werden dann die Zusatzleistungen gekürzt. Die Klientinnen bekommen somit gleich viel Geld wie vorher, erleiden aber einen Nachteil: Die (höhere) Rente muss versteuert werden, während die (gekürzten) Zusatzleistungen steuerfrei sind. 1994 konnten dank den Erziehungsgutschriften bei der AHV in 900 Fällen die Zusatzleistungen angepasst werden. Das allein macht jährlich wiederkehrende Einsparungen von 3 Millionen Franken aus.

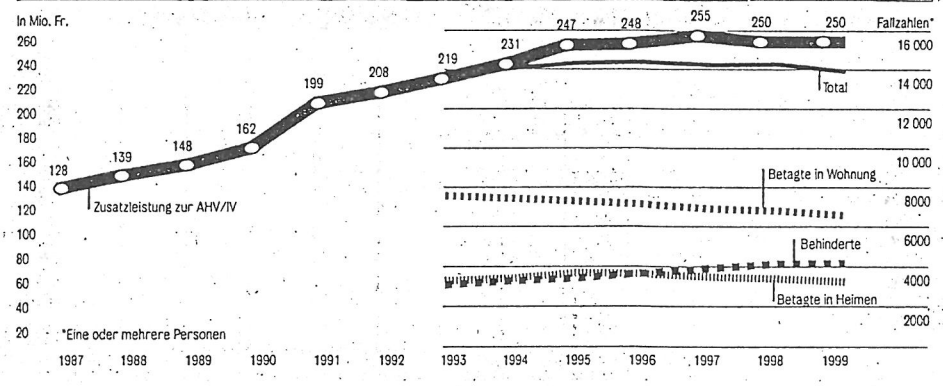
«Genaue Abklärungen sind aufwändig, aber sie lohnen sich», erklärt Ernst Reimann. Er beziffert die Einsparungen auf rund 20 Millionen Franken pro Jahr, betont aber: «Wir sparen, wie die obigen Beispiele zeigen, nicht zu Lasten der Rentner und Rentnerinnen.» Der Verwaltungsanteil an den Zusatzleistungen beträgt laut Reimann 3 Prozent.

Weihnachtsgeld gestrichen

Zu Lasten der Rentner hat der Stadtrat allerdings auch gespart. Gestrichen wurde für einige Jahre das Weihnachtsgeld, ursprünglich ein pauschaler Teuerungsausgleich (300 Franken für Alleinstehende, 450 Franken für Ehepaare). Zudem wird bei der Berechnung der Zusatzleistungen das Vermögen bis auf einen Freibetrag von 25 000 Franken (Ehepaare 40 000) stärker angerechnet. Diese Sparmassnahme führt bei den Zusatzleistungsempfängern zu einem rascheren Vermögensverzehr und reduziert ab 1999 die Zahl der Fälle.

Mit beiden Massnahmen zusammen kann die Stadt pro Jahr gut 7 Millionen Franken sparen. Der Aufwand für die Gemeindezuschüsse reduziert sich dadurch um 20 Prozent. Selbst nach dieser Leistungsreduktion gehe es den Rentnerinnen und Rentnern in Zürich im Vergleich mit anderen Gemeinden aber noch gut, stellt Ernst Reimann fest.

Zusatzleistungen zu AHV/IV in der Stadt Zürich



«Die Heimpreise sind richtiggehend explodiert»

Wer sind die Betagten, die auf Zusatzleistungen zur AHV angewiesen sind?

Mit **Ernst Reimann sprach Emil Hildebrand**

Heute sind fast alle Arbeitnehmer in einer Pensionskasse versichert. Sind da die Zusatzleistungen zur AHV überhaupt noch nötig?

Das Pensionskassenobligatorium, das seit 1985 besteht, wirkt sich positiv aus: Betagte, die in Wohnungen leben, kommen häufiger ohne Zusatzleistungen aus; da haben wir seit 1990 rund 19 Prozent weniger Fälle. Aber dennoch sind die Zusatzleistungen weiterhin nötig. In der Stadt Zürich blieb das Total der Zusatzleistungsbezüger in den letzten Jahren ziemlich konstant: rund 14 000 Fälle mit insgesamt rund 16 000 Personen.

Weshalb sind denn die Zusatzleistungen so stark angestiegen? In zwölf Jahren hat sich der Aufwand ja verdoppelt.

Das ist kein stadtzürcherisches Problem, sondern eine schweizweite Entwicklung. Je älter die Leute werden, umso stärker steigt der Betreuungs- und Pflegeaufwand in Alters- und Krankenheimen. Vor allem die Pensionspreise sind richtiggehend explodiert: Die Tagestaxe stieg von 90 Franken im Jahr 1990 auf gegenwärtig bis zu 226 Franken in städtischen Heimen. Das macht pro Jahr rund 90 000 Franken aus, das können sich auch Leute mit guten Renten nicht lange leisten. 60 Prozent der Bewohner städtischer Krankenheime sind auf Zusatzleistungen angewiesen.

Woher rührt diese Kostenexplosion – bietet man plötzlich so viel mehr Komfort?

Nicht die Kosten sind so stark gestiegen, aber die Pensionspreise wurden stark heraufgesetzt: Unter dem Spardruck erhöhten die Heime die nicht kostendeckenden Tarife – in der Gewissheit, dass dank den Zusatzleistungen auch weniger bemittelte Leute die Rechnung bezahlen können. Dafür steigt der Aufwand von Gemeinden, Kanton und Bund für die Zusatzleistungen.

Es ist also nicht so, dass Sie die Betagten mit Luxus verwöhnen?

Mit Hilfe der Zusatzleistungen werden die Kosten von öffentlichen und von privaten gemeinnützigen Heimen gedeckt. Das ist der Wille des Gesetzgebers, und das ist in der Bevölkerung akzeptiert; dagegen gibt es keine Opposition. Doch selbstverständlich bezahlen wir nicht den Aufenthalt in luxuriösen Seniorenresidenzen. Was aber bei der Kostensteigerung ebenfalls ins Gewicht fällt, ist die Zunahme der Invaliditätsfälle. Während bei den Betagten die Zahl der Zusatzleistungsempfänger abnimmt, steigt sie bei den Behinderten.

Wieso gibt es mehr Behinderte?

Untersuchungen weisen auf unterschiedliche Ursachen hin, unter anderem auf die Verschiebung der Alterspyramide, denn mit zunehmendem Alter steigt die IV-Wahrscheinlichkeit. Auffällig ist, dass als Folge des härteren Arbeitsmarktes die Chancen der Wiedereingliederung abgenommen haben. Hingegen wurde kein direkter Zusammenhang nachgewiesen zwischen dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Zunahme der IV-Fälle.

Nur etwa 50 von 171 Gemeinden richten Gemeindezuschüsse aus. Ein Luxus?

Die Gemeindezuschüsse wurden eingeführt, um den Rentnerinnen und Rentnern ein Leben ohne materielle Not und ohne Abhängigkeit von der Fürsorge zu sichern. In den 50 Gemeinden, die bei Bedarf solche Zuschüsse zahlen, leben aber rund 80 Prozent aller Zusatzleistungsbezüger.

Locken die städtischen Gemeindezuschüsse arme Betagte in die Stadt?

Das halte ich für ausgeschlossen. Denn Ergänzungsleistungen und Beihilfe werden in sämtlichen Gemeinden nach denselben Vorschriften berechnet, und der Gemeindezuschuss fällt nicht dermassen ins Gewicht. Er entspricht im Wesentlichen den in der Stadt etwas höheren Lebenskosten; auch die Mieten und Krankenkassenprämien sind in der Stadt teurer. Zudem erhält den Gemeindezuschuss nur, wer bereits fünf Jahre in der Stadt wohnt. Deswegen zügelt also kein Betagter nach Zürich.