



**Interpellation der Fraktion Alternative - die Grünen
betreffend Altersarmut im Kanton Zug**

(Vorlage 2681.1-15304)

Antwort des Regierungsrats
vom 23. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Fraktion Alternative - die Grünen hat am 27. Oktober 2016 eine Interpellation betreffend Altersarmut im Kanton Zug eingereicht. Die Interpellation wurde dem Regierungsrat am 24. November 2016 zur Beantwortung überwiesen.

A. Vorbemerkungen

Die vorliegende Interpellation zur Altersarmut im Kanton Zug thematisiert unter anderem die Ergänzungsleistungen für AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner. Geregelt sind diese finanziellen Leistungen im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30). Im Kanton Zug werden darüber hinaus kantonale Ergänzungsleistungen gemäss Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 8. Mai 2008 (EG ELG; BGS 841.7) ausgerichtet. Dabei handelt es sich in erster Linie um einen Beitrag an die Mietzinsausgaben bei Personen, die nicht in einem Heim wohnen (jährlich bis zu 3800 Franken zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen des Bundes).

Im Jahr 2016 haben im Kanton Zug insgesamt 2327 AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht bezogen, das entspricht einer Bezugsquote von ungefähr zehn Prozent der AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner. Ergänzend wurden 602 AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentner mit kantonalen Ergänzungsleistungen unterstützt, also rund ein Viertel der Ergänzungsleistung-Beziehenden.

Bei 1568 Ergänzungsleistungsbeziehenden werden Mietausgaben angerechnet. Bei 966 Ergänzungsleistung-Beziehenden (rund 62,6 Prozent) werden die Mietausgaben durch die Ergänzungsleistungen gemäss Bundesrecht gedeckt. Bei weiteren 353 Ergänzungsleistung-Beziehenden (rund 22,5 Prozent) reichen die ergänzenden kantonalen Ergänzungsleistungen für die Mietausgaben aus, wobei durchschnittlich 1892 Franken pro Jahr angerechnet werden müssen. In weiteren 249 Fällen (rund 15,9 Prozent) reichen auch die kantonalen Ergänzungsleistungen nicht aus, um die Mietzinse vollständig zu begleichen. Wie hoch die Fehlbeträge sind und wie diese finanziert werden, ist nicht bekannt, da keine entsprechende Befragung durchgeführt wurde.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Hat der Regierungsrat Kenntnis von den Studien und Untersuchungen der Pro Senectute zur Situation von Menschen, die Ergänzungsleistungen und Wohnungszuschüsse beziehen? Welche Schlussfolgerungen zieht er daraus?*

Pro Senectute Schweiz setzt sich für eine Anhebung der Mietzinsmaxima bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ein, ebenso auch Inclusion Handicap (Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz) und weitere Organisationen. Dazu hat Pro Senectute Schweiz am 30. September 2016 unter dem Titel «Zahlen und Fakten: Ergänzungsleistungen und Mieten»¹ relevante statistische Informationen aufbereitet und dargelegt, dass der Anstieg der Bruttomieten bei den Ergänzungsleistungen ungenügend berücksichtigt ist. Der Grund liegt darin, dass die Mietzinsmaxima für Ergänzungsleistung-Beziehende im Rahmen des Bundesrechts seit dem Jahr 2001 nicht mehr angepasst worden sind. Den Direktionen, die sich mit der Thematik befassen, insbesondere der Volkswirtschaftsdirektion, sind die entsprechenden Statistiken auf Bundesebene bekannt.

Auch der Regierungsrat spricht sich für eine Anhebung der Mietzinsmaxima im Rahmen des Bundesrechts aus. So hat der Regierungsrat dieses Anliegen in seiner Vernehmlassung vom 13. Mai 2014 zur Änderung des Ergänzungsleistungsgesetzes, anrechenbare Mietzinsmaxima, unterstützt – ebenso wie 21 weitere Kantone und die meisten Parteien. Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort beantragt, die Mietzinsanpassungen hätten alle zwei Jahre im Rahmen der Anpassung des allgemeinen Lebensbedarfs zu erfolgen und es müsse in der Kompetenz der Kantone liegen, einzelne Gemeinden in eine höhere Mietzinsregion einteilen zu dürfen. Zudem hat er festgehalten, die Anpassung der Mietzinsmaxima dürfe nicht noch länger herausgezögert werden.

Der Nationalrat ist auf das Geschäft zur Änderung des Ergänzungsleistungsgesetzes, anrechenbare Mietzinsmaxima, am 22. September 2015 eingetreten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats behandelte die Vorlage zusammen mit der Reform der Ergänzungsleistungen als Erstrat am 27. März 2017 und 25. April 2017. Die Kommission übernahm die Mietzinsmaxima, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Die maximale Bruttomiete, die für die Berechnung der Ergänzungsleistungen angerechnet werden kann, soll erhöht und regional abgestuft werden, um dem Anstieg der Mietzinse zwischen der letzten Anpassung im Jahr 2001 und dem Jahr 2014 Rechnung zu tragen. Zusätzlich beantragt die Kommission, den Zuschlag für jene Ergänzungsleistung-Beziehenden anzuheben, die eine rollstuhlgängige Wohnung mieten müssen.

Im Wissen um die problematische Situation von Ergänzungsleistung-Beziehenden infolge der seit 2001 plafonierten Mietzinsmaxima im Bundesrecht hat der Regierungsrat darauf verzichtet, im Rahmen der Entlastungsprogramme Vorschläge zur Reduktion des anrechenbaren Mietzinshöchstbetrags bei den kantonalen Ergänzungsleistungen einzubringen.

¹ Pro Senectute Schweiz, Zahlen und Fakten: Ergänzungsleistungen und Mieten, 2016, <https://www.prosenectute.ch/dam/jcr:94af1351-acd8-4f9d-9e69-f4e07f87bb8a/Fakten-und-Zahlen-zu-Altersarmut-30.09.2016.pdf> (zuletzt besucht am 4. April 2017).

2. *Zuständig für die Festsetzung der Mietzinslimiten ist der Bund. Hat der Regierungsrat angesichts des «Zuger Spitzenplatzes» die Zuger Parlamentarier des nationalen Parlamentes auf die Problematik aufmerksam gemacht?*
3. *Wenn ja, mit welchem Erfolg? Wenn nein, warum nicht?*

Die eidgenössischen Parlamentarier des Kantons Zug wurden auf diese Problematik aufmerksam gemacht, indem alle eine Kopie der Stellungnahme des Regierungsrats zur Änderung des ELG, anrechenbare Mietzinsmaxima, vom 13. Mai 2014 erhielten. Inwieweit diese Information direkten oder indirekten Einfluss auf die Entscheidungsfindung bei den einzelnen Parlamentariern hat, entzieht sich unserer Kenntnis.

Bei den kantonalen Ergänzungsleistungen ist der Kantonsrat für die Festlegung der erhöhten Mietzinsobergrenze zuständig.

4. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass finanzschwache IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner beim Essen und damit bei der Gesundheit sparen?*

Ergänzungsleistung-Beziehenden steht es frei, einen Teil des Betrags für den Lebensbedarf zur Finanzierung der Differenz bei den Mietkosten zu verwenden. Je geringer diese Differenz ist, desto weniger problematisch ist dies. Mit Sparen beim Essen ist per se keineswegs eine Gesundheitsgefährdung verbunden. Gesunde Ernährung muss nicht teuer sein. Auch mit günstigeren Lebensmitteln ist eine ausgewogene und gesunde Ernährung möglich. Es ist aber sicher nicht wünschenswert, wenn beim Essen gespart werden muss, um eine Differenz bei den Mietausgaben zu finanzieren. Diesfalls empfiehlt es sich, eine günstigere Wohngelegenheit zu suchen, allenfalls mit Unterstützung der Pro Senectute Zug, einer Behindertenorganisation oder des örtlichen Sozialdienstes.

5. *Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass finanzschwache IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner aus finanziellen Gründen (hohe Wohnungsmieten) ins Altersheim ziehen, obwohl sie noch gut selbständig in einer eigenen Wohnung leben könnten?*

Seit Anfang 2016 führt die Gesundheitsdirektion bei den Zuger Alters- und Pflegeheimen ein Monitoring zu Heimeintritten von Personen ohne oder mit nur geringem Pflegebedarf durch. Darin werden unter anderem Fragen nach dem Eintrittsgrund gestellt. Es können dabei mehrere Gründe angegeben werden. Als eines der Statements zum Ankreuzen ist aufgeführt: «Kündigung der Wohnung (z.B. aufgrund Neubau oder Sanierung)». Mittlerweile liegen Daten zu 53 Personen vor (Zeitraum des Eintritts zwischen 1. Januar 2016 und 31. Dezember 2016). Niemand hat als Eintrittsgrund «Kündigung der Wohnung» angegeben. Bei den freien Antworten wurde nie ein Mietzins erwähnt. Eine Person führte als weiteren Eintrittsgrund «Finanziell» an. Als häufigster Eintrittsgrund wird der «Wunsch, im Heim zu leben» genannt (23-mal), gefolgt von «Überforderung in der Haushaltsführung» (22-mal) und «Sicherheitsbedenken» (13-mal).

Die Alterszentren Zug haben im März 2016 eine Studie veröffentlicht mit dem Titel «Alternativen zum Heim? Bewohner mit niedriger Pflegestufe».² Die Analyse der Eintrittsgründe der 54

² Alterszentren Zug, Alternativen zum Heim? Bewohner mit niedriger Pflegestufe, 2016, http://www.age-stiftung.ch/fileadmin/user_upload/Projekte/2015/018/2016_Age_I_2015_018.pdf (zuletzt besucht am 4. April 2017).

Bewohnerinnen und Bewohner zeigte, dass die Ausgangslagen beim Eintritt sehr verschieden waren. In sieben Prozent der Fälle (bei Möglichkeit der Mehrfachnennung) wurde als Ursache für den Heimeintritt «Wohnungssanierung/-abriss» genannt, in elf Prozent der Fälle mangelte es an altersgerechtem Wohnraum. Die Finanzen wurden nicht direkt thematisiert. Die Autorin Ruth Köppel kommt zum Schluss, dass es für einen grossen Teil der Bewohnerinnen und Bewohner mit niedriger Pflegestufe, der im Jahr 2014 im Kanton Zug 26,6 Prozent ausmachte, zumindest theoretisch alternative Wohn- und Betreuungsmodelle geben würde. In der Praxis seien dafür folgende Voraussetzungen zu schaffen: Es brauche genügend altersgerechten Wohnraum auch für hochbetagte Menschen mit Betreuungsbedarf und Ergänzungsleistung-Beziehende. Zudem brauche es kostengünstige und niederschwellige Betreuungsangebote im Quartier. Für Menschen mit einem erhöhten Sicherheitsbedürfnis brauche es eine 24-Stunden-Präsenz. Im Weiteren benötige es niederschwellige Informationen und Beratungsmöglichkeiten.

Ein Umzug aus der eigenen Wohnung in ein Altersheim bewirkt in der Regel höhere Ergänzungsleistungen und somit höhere Kosten, insbesondere für den Kanton, da dieser die entsprechenden Zusatzkosten (bis zur Obergrenze gemäss § 2 Abs. 1 und 2 EG ELG) zu übernehmen hat (Art. 13 Abs. 2 ELG). Aus Sicht des Regierungsrats sollten Heimeintritte deshalb aus rein finanziellen Gründen vermieden werden.

6. Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat zur Bekämpfung der Altersarmut?

Zur Bekämpfung der Altersarmut richtet der Kanton Zug wie erwähnt subsidiär zu den Ergänzungsleistungen gemäss Bundesrecht auch kantonale Ergänzungsleistungen aus. Gemäss dem Inventar und der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn des Bundesamtes für Statistik haben dies im Jahr 2014 in der Schweiz nur sechs Kantone gemacht.³ Die Leistungen des Kantons Zug zur Bekämpfung der Altersarmut sind also überdurchschnittlich, speziell zu erwähnen sind die Mietzinsobergrenze bei ausserordentlichen Ergänzungsleistungen und der Betrag zur freien Verfügung bei Personen, die in einer sozialen Einrichtung leben.

Wichtig ist aber nicht nur die Bekämpfung der Altersarmut, sondern auch ihre Verhinderung. Laut einem Bericht der Berner Fachhochschule hat die Bezugsquote der Ergänzungsleistungen schweizweit seit 1999 nur leicht zugenommen von 11,3 Prozent auf 12,2 Prozent. Die Zahl der Personen, die seit der Pensionierung auf Ergänzungsleistungen angewiesen ist, nimmt aber zu: Bei den Neurenten ist die Bezugsquote von 5,7 Prozent auf 8,6 Prozent angestiegen, obwohl die Vorsorgesituation in der Vergangenheit verbessert wurde. Dieser Anstieg sei durch den gesellschaftlichen Wandel und unregelmässige Erwerbsverläufe verursacht, da die Altersvorsorge auf einem existenzsichernden Lohn bis zur Pensionierung (ohne Unterbrüche) aufbaut sowie von stabilen Familienverhältnissen ausgeht. Prekäre Arbeitsverhältnisse (niedrige Löhne, Arbeit auf Abruf) sowie Scheidungen, Teilzeitarbeit (vor allem bei Pensen unter sechzig Prozent) und Erwerbsunterbrüche (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Verzicht auf Erwerbstätigkeit wegen Kinderbetreuung) vergrössern das Armutrisiko im Alter stark. Das betrifft vor allem die Frauen. Diese haben eine höhere Lebenserwartung und leben im hohen Alter häufiger in Heimen.⁴

³ Bundesamt für Statistik, Inventar und der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/> (zuletzt besucht am 4. April 2017).

⁴ Berner Fachhochschule, Social Impact «Erkenntnisse zur Sozialen Sicherheit», Nr. 2/2016, https://www.bfh.ch/fileadmin/docs/forschung/bfh_zentren/Sosec/Social_Impact_2_2016.pdf (zuletzt besucht am 4. April 2017).

Bei der Prävention von Altersarmut kommt der möglichst lückenlosen Partizipation am Arbeitsmarkt während des Erwerbsalters eine wichtige Rolle zu. Dazu gehört beispielsweise die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Kanton Zug verfügt über ein umfassendes familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot für Kinder im Vorschul- und im Schulalter. Dies ermöglicht in der Regel beiden Elternteilen eine Erwerbstätigkeit, sofern die Kinder nicht privat betreut werden. Von grosser Bedeutung ist in jedem Alter die Bildung. Weiterbildungen sind wichtig, um die Chancen im Arbeitsmarkt zu verbessern oder zu erhalten. Für ältere Arbeitnehmende ist das Aufrechterhalten der Erwerbstätigkeit zentral, um die Risiken der Altersarmut zu verringern. Der Kanton Zug führt im Rahmen eines Legislaturziels des Regierungsrats eine zweijährige Kampagne unter dem Titel «Alter hat Potenzial» durch. Dabei geht es unter anderem auch darum, das Potenzial der älteren Arbeitskräfte besser zu erkennen und verstärkt zu nutzen.

7. Inwiefern verstärken die Entlastungs- und Sparprogramme die Probleme von finanzschwachen IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner?

Der Kanton Zug ist bekannt dafür, dass seine staatlichen Leistungen für seine Bewohnerinnen und Bewohner im schweizweiten Vergleich ganz generell sehr hoch sind. Diese Situation gilt auch für finanzschwache IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner, die im Übrigen nicht oder in sehr geringem Ausmass Steuern bezahlen. Gerade hier sind die Leistungen im Kanton Zug im Rahmen der AHV/IV-Ergänzungsleistungen überdurchschnittlich, einerseits hinsichtlich der Mietzinsobergrenze und andererseits hinsichtlich des Betrags zur freien Verfügung. Die vom Regierungsrat geschnürten Entlastungspakete (EP I und II) haben im Grundsatz auf finanzschwache IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner Rücksicht genommen. Im vom Volk abgelehnten EP II waren Massnahmen vorgesehen, die trotz des überdurchschnittlichen Leistungsangebots aus Sicht der Betroffenen dem Anspruch auf soziale Gerechtigkeit zu wenig Rechnung getragen haben. Daraus hat der Regierungsrat Schlüsse gezogen und wird bei den weiterführenden Sparprozessen (Sparpaket 2018, Finanzen 2019) Massnahmen mit der entsprechenden Sensibilität prüfen. Aus diesem Grund und mit den gemachten Erfahrungen ist es das Ziel des Regierungsrats, dass die noch bevorstehenden Sparprozesse die finanzschwachen IV- und AHV-Rentnerinnen und -Rentner nicht besonders belasten dürfen.

8. Gibt es Schätzungen, wie viele Personen im Kanton Zug im AHV-Alter Anspruch auf Ergänzungsleistungen hätten, aus Unkenntnis oder Scham diese aber nicht beantragen? Wenn ja, wie sehen diese Schätzungen aus?

Der Ausgleichskasse ist lediglich bei jenen Personen der finanzielle Hintergrund bekannt, welche sich für den Bezug von Ergänzungsleistungen anmelden. Beim Erlass von Rentenverfügungen und Rentenanpassungen werden die Bezügerinnen und Bezüger von AHV- und IV-Renten immer darauf hingewiesen, dass sie – wenn die Rente nicht ausreicht – Ergänzungsleistungen beantragen können.

Dennoch zeigt eine Studie über ältere Migrantinnen und Migranten im Kanton Zug, die von der Direktion des Innern in Auftrag gegeben wurde, grosse Informationsdefizite insbesondere zum Sozialversicherungssystem auf. Fehlende Informationen über Unterstützungsangebote und ne-

gative Erlebnisse mit offiziellen Stellen in der Vergangenheit führen dazu, dass ältere Migrantinnen und Migranten diese nicht oder nur zögerlich in Anspruch nehmen.⁵

Es gibt in der Schweiz kaum Studien zum Nichtbezug von Bedarfsleistungen. Da auch im Kanton Zug keine entsprechende Befragung durchgeführt wurde, ist das Ausmass des Nichtbezugs der Ergänzungsleistungen nicht bekannt. In der nationalen Armutsstudie aus dem Jahr 1997 schätzten die Autoren den Nichtbezug bei den Ergänzungsleistungen auf einen Drittel.⁶ Die Gründe für den Nichtbezug sind vielfältig. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass der Nichtbezug besonders dann stark verbreitet ist, wenn die Person nur auf einen geringen Beitrag Anspruch hätte.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 23. Mai 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

120/sl

⁵ Fachhochschule Nordwestschweiz, Alter und Migration - Zur Situation der älteren Migrationsbevölkerung im Kanton Zug, 2014, <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/generationen-und-gesellschaft/alter> (zuletzt besucht am 4. April 2017).

⁶ Robert E. Leu/ Stefan Burri/Tom Priester, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, 1997, S. 172 ff.).