

Prüfung der Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV helfen dort, wo die Einkommen von Rentenbezüglern die minimalen Lebenskosten nicht decken. Ende 2016 erhielten 201 100 Personen eine EL zur AHV, 113 700 Personen eine EL zur IV. Die vom Bund (30 Prozent) und den Kantonen (70 Prozent) finanzierten Ausgaben betrugen 4,9 Milliarden Franken. Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist damit zu rechnen, dass sich diese Summe bis ins Jahr 2033 verdoppeln wird.

Das föderale Vollzugssystem im Bereich der EL lässt sowohl organisatorische, technische als auch prozessuale Handlungsspielräume in den Kantonen zu. Das BSV ist zuständig für die Aufsicht über diesen Vollzug. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Aufsichtstätigkeit des BSV in dem Bereich geprüft.

Aus Sicht der EFK sind die Instrumente der Aufsicht angemessen, werden jedoch vom BSV teilweise ungenügend und zu wenig koordiniert genutzt. Zu den wichtigsten gehören die Wegleitung für den EL-Vollzug sowie die jährlichen Berichte der externen Revisionen bei den EL-Durchführungsstellen. Das BSV ist jedoch nicht in der Lage eine risikoorientierte Aufsicht auszuüben, da die Aufsichtsinstrumente aktuell kaum vergleichbare Informationen zur Vollzugspraxis in den Kantonen liefern. Die Ergebnisse der Prüfung weisen darauf hin, dass der an die Kantone gesetzlich erlassene Handlungsspielraum beim EL-Vollzug in bestimmten Bereichen weiter untersucht werden sollte.

Markante Vollzugsunterschiede trotz Aufsicht des BSV

Die gesetzlichen Bestimmungen erlauben den Kantonen einen gewissen Handlungsspielraum beim Vollzug. Das BSV als Aufsichtsbehörde hat die Kompetenz, den EL-Durchführungsstellen Vorgaben für einen möglichst einheitlichen Vollzug zu erlassen. Für die Aufsicht stehen dem BSV verschiedene Instrumente zur Verfügung. Rückwirkend beruht die Aufsicht vor allem auf der Überprüfung der Berichte der externen Revisionsstellen bei den Durchführungsstellen. Die laufende Aktualisierung der Wegleitung für den Vollzug, soweit diese eine möglichst einheitliche Praxis bei der Umsetzung anstrebt, ist als wichtiges präventives Aufsichtsinstrument zu betrachten.

Trotz der bestehenden Instrumente zeigt die Umfrage bei den Durchführungsstellen, dass deutliche Vollzugsunterschiede in ausgewählten Bereichen bestehen, welche sich auf die EL-Beträge auswirken können. Diese Unterschiede können die Beurteilung einer bestimmten Situation oder die Fallbearbeitung betreffen und werfen somit Fragen zur einheitlichen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben auf, welche das BSV als Aufsichtsstelle gewährleisten sollte. Als Beispiel kann die unterschiedliche Anrechnung von Einnahmen bei der EL-Berechnung erwähnt werden.

Das BSV besitzt aktuell kaum Informationen darüber und hat daher nur eine begrenzte Sicht zum Vollzug in den Kantonen. Für das BSV ist es folglich nicht möglich zu beurteilen, ob dieser die gesetzlich angestrebte einheitliche Anwendung gewährleistet. Die Gründe, die zu solchen grossen Unterschieden führen, sollten gemäss EFK vom BSV untersucht werden.

Die Informationsvalidierung als grosse Herausforderung für die Durchführungsstellen

Die gesuchstellende Person hat bei der EL-Anmeldung alle benötigten Unterlagen zu liefern und deren Vollständigkeit zu bestätigen. Die Vollzugsstellen in den Kantonen prüfen die Angaben und führen fallweise zusätzliche Abklärungen durch. Die Berechnung des EL-Anspruchs besteht darin, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Gesuchstellers den anerkannten Ausgaben gegenüberzustellen. Dies benötigt Informationen aus nationalen und zum Teil auch aus internationalen Informationsquellen.

Auf nationaler Ebene sieht das Gesetz auf Anfrage einen begründeten Informationsaustausch im Einzelfall vor. Das Einholen von Informationen auf internationaler Ebene ist hingegen komplexer: Der offizielle Weg ist umständlich, zeitaufwendig und bringt den Durchführungsstellen selten die erwarteten Ergebnisse, weshalb er wenig genutzt wird. Die EL-Stellen versuchen daher mit anderen Mitteln zu den notwendigen Informationen zu gelangen.

Vor diesem Hintergrund haben die Kantone zum Teil vereinfachte Zugangsbestimmungen zu ihren eigenen Informationsquellen erlassen (z. B. Steuerdaten). Auch hier ist die Situation kantonal unterschiedlich. Für eine effizientere und schnellere Behandlung von Gesuchen wünschen sich die Durchführungsstellen weitere Verbesserungen.

Notwendige Optimierungen bei der Aufsicht sowie beim Informationszugang

Die EFK empfiehlt dem BSV, die Aufsichtsinstrumente zu optimieren, punktuell weiterzuentwickeln und aktiver einzusetzen, um diese zu stärken. So ist bei den Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen genau zu definieren, welche Prüfpunkte obligatorisch und optional sind. Für die Weiterentwicklung der Aufsicht sind EL-Risikoanalysen zu erstellen und, gestützt darauf, gezielt Indikatoren zu definieren, zu messen und zu beurteilen. Das Ziel sollte sein, soweit möglich eine einheitliche Vollzugspraxis sicherzustellen.