

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.16428.318.00099
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Schlussbesprechung	16
2 Wissenswertes zu den Ergänzungsleistungen	17
2.1 System, Kosten und Höhe der Leistungen.....	17
2.2 Der Vollzug ist eine kantonale Angelegenheit.....	18
2.3 Revisionsstellen spielen eine zentrale Rolle bei der Aufsicht.....	18
3 Welche Unterschiede sind beim Vollzug festzustellen?	21
3.1 Gesetzlich gewollte Vollzugsunterschiede	21
3.2 Grosse Unterschiede bei der Gesuchabwicklung	22
3.3 Augenfällige Unterschiede bei der Einschätzung der hypothetischen Erwerbstätigkeit.....	27
3.4 Markante Unterschiede bei der Anwendung des Vermögensverzichts.....	29
3.5 Abklärungen im Ausland sind nur begrenzt möglich.....	31
3.6 Informations- und Datenzugang unterschiedlich geregelt.....	33
4 Welche Aufsichtsinstrumente setzt das BSV ein?	35
4.1 Begrenzte Aussagekraft der Revisionsberichte	35
4.2 Keine Rechtsfälle des BSV vor dem Bundesgericht	38
4.3 Die EL-Wegleitung als präventives Aufsichtsinstrument.....	39
4.4 EL-Statistikdaten für die Aufsicht kaum genutzt	39
4.5 Kantonale Bestimmungen zur Unterstützung des Vollzugs	40
4.6 Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen als wichtige Plattform für das BSV	40
5 Antwort auf die Hauptfragen der Untersuchung	41
5.1 Markante Vollzugsunterschiede	41

5.2	Aufsichtsinstrumente teilweise ungenügend eingesetzt	42
Anhang 1:	Ansprech- und Interviewpartner	44
Anhang 2:	Fragebogen EL-Durchführungsstellen	45
Anhang 3:	Beispiele für die EL-Berechnung	51
Anhang 4:	Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	52
Anhang 5:	Abkürzungen	54
Anhang 6:	Weisung Revision AHV-Ausgleichskassen.....	55

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 betragen 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.

Audit de la surveillance des organes d'exécution des prestations complémentaires

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI sont accordées lorsque les revenus des bénéficiaires de rentes ne couvrent pas leurs besoins vitaux. Fin 2016, 201 100 personnes touchaient des PC à l'AVS et 113 700 personnes, des PC à l'AI. Les dépenses, financées par la Confédération (30 %) et les cantons (70 %), s'élevaient à 4,9 milliards de francs. Selon l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il faut s'attendre à ce que cette somme double d'ici à 2033.

Le caractère fédéral du système d'exécution des PC laisse une marge de manœuvre aux cantons, tant sur les plans organisationnels et techniques qu'au niveau du processus. L'OFAS est responsable de la surveillance de cette exécution. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen de la surveillance de l'OFAS dans ce domaine.

Le CDF estime que les instruments de surveillance sont appropriés, mais que l'OFAS les utilise en partie de manière insuffisante ou trop peu coordonnée. Les directives relatives à l'exécution des PC et les rapports annuels des révisions externes des organes d'exécution des PC font partie des principaux instruments. L'OFAS n'est toutefois pas en mesure d'exercer une surveillance axée sur les risques, car les instruments de surveillance ne fournissent actuellement guère d'informations comparables sur les différentes pratiques cantonales en matière d'exécution. Les résultats de l'examen montrent qu'il faudrait analyser de façon plus approfondie, dans certains domaines, la marge de manœuvre dont disposent les cantons quant à l'exécution des PC conformément aux dispositions légales.

Différences notables en termes d'exécution malgré la surveillance de l'OFAS

Les dispositions légales permettent aux cantons une certaine marge de manœuvre en matière d'exécution. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFAS peut donner des directives aux organes d'exécution des PC afin d'assurer l'exécution la plus uniforme possible. Il dispose de différents instruments pour exercer sa surveillance. A posteriori, la surveillance s'appuie principalement sur l'examen des rapports établis par les organes externes de révision des organes d'exécution. La mise à jour régulière des directives en matière d'exécution, dans la mesure où l'objectif est d'uniformiser au maximum la pratique, constitue un instrument de surveillance préventif majeur.

Malgré les instruments existants, l'enquête menée auprès des organes d'exécution a révélé l'existence de différences notables en termes d'exécution dans certains domaines qui peuvent avoir un impact sur le montant des PC. Ces différences peuvent concerner l'appréciation d'une situation donnée ou le traitement des cas, elles suscitent ainsi des interrogations quant à l'application uniforme des dispositions légales que l'OFAS doit garantir en tant qu'autorité de surveillance. Par exemple, la prise en compte de recettes dans le calcul des PC diffère d'un canton à l'autre.

Comme il ne dispose guère d'informations sur ce sujet à l'heure actuelle, l'OFAS n'a qu'une vision limitée de l'exécution dans les cantons. L'office n'est par conséquent pas en mesure d'apprécier si l'application uniforme visée par la loi est garantie. Selon le CDF, l'OFAS devrait analyser les raisons de ces grandes différences.

La validation des informations: un enjeu majeur pour les organes d'exécution

La personne qui fait valoir son droit aux PC doit joindre tous les documents requis et confirmer leur intégralité. Les organes d'exécution cantonaux contrôlent les données fournies et procèdent au cas par cas à des clarifications supplémentaires. Le droit aux PC est calculé en fonction des revenus et de la fortune en comparaison avec les dépenses reconnues. Les informations requises proviennent de sources nationales, voire internationales.

Au niveau national, la législation prévoit l'échange d'informations sur demande dans des cas particuliers motivés. En revanche, l'obtention d'informations à l'échelle internationale est plus complexe: la voie officielle est compliquée, prend du temps et fournit rarement les résultats attendus aux organes d'exécution. Elle est donc peu utilisée, et les offices des PC tentent d'obtenir les informations requises par d'autres moyens.

Certains cantons ont ainsi prévu des dispositions facilitant l'accès à leurs propres sources d'information (par ex. données fiscales). La situation diffère ici aussi d'un canton à l'autre. Les organes d'exécution souhaitent d'autres améliorations afin d'accélérer le traitement des demandes et d'en améliorer l'efficacité.

Optimisations nécessaires de la surveillance et de l'accès à l'information

Le CDF recommande à l'OFAS d'optimiser les instruments de surveillance, de les développer ponctuellement et de les utiliser plus activement pour les renforcer. À l'exemple des directives sur la révision des caisses de compensation AVS, où il s'agit de définir précisément les points qui doivent obligatoirement être contrôlés et ceux facultatifs. Afin de développer la surveillance, il faut élaborer des analyses de risques relatives aux PC et, sur cette base, définir, mesurer et évaluer des indicateurs de manière ciblée. L'objectif étant de garantir une pratique aussi uniforme que possible en matière d'exécution.

Texte original en allemand

Verifica della vigilanza sugli organi d'esecuzione delle prestazioni complementari

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Le prestazioni complementari all'AVS e all'AI subentrano laddove le rendite e il reddito non coprono il minimo vitale. Alla fine del 2016 201 100 persone hanno ricevuto prestazioni complementari all'AVS e 113 700 le hanno ricevute all'AI. Le uscite finanziate dalla Confederazione (30 %) e dai Cantoni (70 %) ammontavano a 4,9 miliardi di franchi. Secondo l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) si prevede che questa somma raddoppi entro il 2033.

Il sistema di esecuzione federale nell'ambito delle prestazioni complementari consente ai Cantoni di avere margini di manovra organizzativi, tecnici e anche processuali. All'UFAS compete la vigilanza sull'esecuzione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'attività dell'UFAS in questo ambito.

Secondo il CDF gli strumenti per la vigilanza sono adeguati, ma vengono in parte utilizzati in maniera insufficiente e sono scarsamente coordinati. Tra gli strumenti più importanti figurano le direttive sull'esecuzione delle prestazioni complementari e i rapporti annuali sulle revisioni esterne presso gli organi di esecuzione delle prestazioni complementari. Tuttavia, l'UFAS non è in grado di svolgere una vigilanza in funzione dei rischi, poiché attualmente gli strumenti non riescono a fornire informazioni comparabili sulla prassi d'esecuzione nei Cantoni. I risultati della verifica indicano che il margine di manovra concesso ai Cantoni dalla legge esecuzione delle prestazioni complementari potrebbe essere ulteriormente analizzato in determinati settori.

Notevoli differenze in materia di esecuzione nonostante la vigilanza dell'UFAS

Le disposizioni legali concedono ai Cantoni un determinato margine di manovra nell'esecuzione. In veste di autorità di vigilanza, l'UFAS ha la competenza di emanare direttive per i pertinenti organi in modo da consentirne un'esecuzione possibilmente uniforme. L'UFAS ha a disposizione diversi strumenti per la vigilanza. Retroattivamente la vigilanza si basa soprattutto sulla verifica dei rapporti degli organi di revisione esterni redatti per gli organi d'esecuzione. Nella misura in cui mira a una prassi possibilmente uniforme nell'esecuzione, l'aggiornamento costante delle direttive sull'esecuzione deve essere un importante strumento di vigilanza preventivo.

Nonostante gli strumenti esistenti, il sondaggio svolto presso gli organi d'esecuzione mostra chiare differenze di esecuzione in determinati ambiti che potrebbero ripercuotersi sugli importi delle prestazioni complementari. Queste differenze possono riguardare la valutazione di una determinata situazione o l'elaborazione di un caso e sollevano pertanto questioni sull'applicazione uniforme delle disposizioni legali che l'UFAS dovrebbe garantire in veste di organo di vigilanza. A titolo esemplificativo si possono menzionare le differenze nel conteggio delle entrate nel calcolo delle prestazioni complementari.

Attualmente l'UFAS ha poche informazioni in merito e quindi ha una visione limitata dell'esecuzione nei Cantoni. Di conseguenza, non è in grado di valutare se ne sia garantita l'applicazione uniforme prevista dalla legge. Secondo il CDF, l'UFAS dovrebbe esaminare i motivi che portano a differenze così significative.

La convalida delle informazioni costituisce una grande sfida per gli organi d'esecuzione

Nella domanda di prestazioni complementari il richiedente deve fornire tutti i documenti necessari e confermarne la completezza. Gli organi d'esecuzione cantonali verificano le informazioni e, a seconda dei casi, svolgono ulteriori accertamenti. Il calcolo del diritto alle prestazioni complementari consiste nel confrontare la situazione reddituale e patrimoniale del richiedente con le uscite riconosciute. Ciò richiede informazioni da fonti nazionali e in parte anche internazionali.

A livello nazionale, la legge prevede, su richiesta, uno scambio di informazioni motivato e vagliato caso per caso. La ricerca di informazioni a livello internazionale, invece, è più complessa: la procedura ufficiale è macchinosa, dispendiosa in termini di tempo e raramente porta i risultati auspicati dagli organi d'esecuzione, ragione per cui viene utilizzata raramente. Gli organi per le prestazioni complementari cercano pertanto di ottenere le informazioni necessarie attraverso altri canali.

Per questo motivo i Cantoni hanno in parte emanato disposizioni semplificate per l'accesso alle proprie fonti d'informazione (ad es. informazioni fiscali). Anche qui la situazione varia a seconda dei Cantoni. Per gestire le richieste in maniera più efficiente e rapida, gli organi d'esecuzione auspicano ulteriori miglioramenti.

Migliorie necessarie in ambito di vigilanza e nell'accesso alle informazioni

Il CDF raccomanda all'UFAS di migliorare gli strumenti di vigilanza, di svilupparli puntualmente e di impiegarli in maniera più efficace per potenziarli. Nelle direttive per la revisione delle casse di compensazione AVS, ad esempio, occorre stabilire chiaramente quali elementi della verifica sono obbligatori e quali facoltativi. Per rafforzare ulteriormente la vigilanza si devono eseguire delle analisi dei rischi delle prestazioni complementari in base alle quali si devono definire, misurare e valutare degli indicatori al fine di garantire una prassi d'esecuzione possibilmente uniforme.

Testo originale in tedesco

Audit of the supervision of implementation agencies for supplementary benefits

Federal Social Insurance Office

Key facts

AHV and IV supplementary benefits help in situations where pension claimants' income does not cover minimum living costs. At the end of 2016, 201,100 people were in receipt of an AHV supplementary benefit and 113,700 people were in receipt of an IV supplementary benefit. Expenditure financed by the Confederation (30%) and the cantons (70%) stood at CHF 4.9 billion. According to the Federal Social Insurance Office (FSIO), this figure is set to double by 2033.

The federal implementation system in the area of supplementary benefits gives the cantons organisational, technical and procedural leeway. The FSIO is responsible for supervising this implementation. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit of the FSIO's supervisory activities in this area.

In the SFAO's view, the supervisory instruments are appropriate although the FSIO does not always use them enough or uses them in an insufficiently coordinated manner. The most important of these include the guidelines for supplementary benefits implementation and the annual reports of the external audits of the implementation agencies for supplementary benefits. However, the FSIO is not in a position to carry out risk-oriented supervision as the supervisory instruments provide very little comparable information on the implementation practices in the cantons. The audit results indicate that the leeway the law gives the cantons in supplementary benefits implementation in certain areas should be further investigated.

Implementation differs significantly despite supervision by the FSIO

The statutory provisions allow the cantons a certain amount of leeway in implementation. As the supervisory body, the FSIO has the power to issue requirements to ensure that implementation is as uniform as possible. The FSIO has various supervisory instruments at its disposal. Retrospectively, supervision is mainly based on the verification of the external auditors' annual reports on the implementation agencies. Continual updating of the implementation guidelines, in so far as these aim to achieve uniform implementation practices, is to be regarded as an important preventative supervisory instrument.

Despite the existing instruments, the survey of the implementation agencies shows that significant differences in implementation exist in selected areas, which could have an impact on the amounts of supplementary benefits. The differences can affect the assessment of a particular situation or case management and thus raise questions about the uniform application of the legal provisions, which the FSIO as the supervisory body is meant to safeguard. One example is the varying recognition of income when calculating supplementary benefits.

Currently, the FSIO has hardly any information on this and therefore only has a limited view of implementation in the cantons. As a result, it is not possible for the FSIO to assess whether it ensures the uniform application the law intends. According to the SFAO, the FSIO should investigate the reasons that lead to such large differences.

Validating information is a major challenge for the implementation agencies

When registering for supplementary benefits, the applicant is required to provide all the necessary documentation and confirm its completeness. The implementation agencies in the cantons verify the information and conduct additional clarifications on a case-by-case basis. Entitlement to supplementary benefits is calculated by comparing the applicant's income and wealth with the recognised expenses. This requires information from national, as well as sometimes international, sources of information.

At national level, the law allows for information, when justified, to be exchanged in individual cases upon request. However, at the international level, obtaining information is more complex: the official route is laborious, time consuming and rarely provides the implementation agencies with the expected results which is why it is seldom used. The supplementary benefits agencies therefore try to obtain the necessary information by other means.

In light of this, some cantons have issued simplified access regulations for their own sources of information (e.g. tax data). Here again, the situation differs from canton to canton. In order to process applications more efficiently and quickly, the implementation agencies want further improvements.

Necessary optimisation in supervision and access to information

The SFAO recommends that the FSIO optimises the supervisory instruments, developing certain areas further and implementing these more actively in order to strengthen them. The directives for auditing the AHV compensation funds should therefore clearly define which audit points are mandatory and which are optional. In order to develop the supervision further, risk analyses of supplementary benefits should be produced. Based on these analyses, specific indicators should be defined, measured and assessed. The aim should be to ensure an implementation practice which is as uniform as possible.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das BSV begrüsst die Hinweise auf mögliche Verbesserungen bei der Aufsicht über die EL-Stellen, die im Bericht enthalten sind. Es teilt die Auffassung der EFK, wonach über die Definition von Indikatoren und Messwerten die Aufsicht verbessert werden kann. Dazu sollen in erster Linie bereits bestehende Informationsquellen genutzt werden. Im Bericht der EFK wird verschiedentlich auf kantonal unterschiedliche Praktiken bei der Ermessensanwendung hingewiesen. Das BSV wird die aufgeworfenen Fragen vertiefen und den Gründen dafür nachgehen. Dabei wird auch zu untersuchen sein, ob es sich tatsächlich um Ermessensüberschreitungen handelt, wie von der EFK verschiedentlich vermutet, oder ob sich die Unterschiede plausibilisieren lassen. Laufende Gesetzgebungsprojekte wie die EL-Reform und die Modernisierung der Aufsicht sehen Verbesserungen für die Durchführung der EL und die Aufsicht des BSV vor. Damit können verschiedene Anregungen der EFK umgesetzt werden. Ausserdem bietet das seit 1. Januar 2018 operative EL-Register eine effizientere Nutzung der statistischen Grundlagen zur Wahrnehmung der Aufsicht an. Weitere Instrumente, wie von der EFK in den Erläuterungen zur Empfehlung vorgeschlagen, wird das BSV im Rahmen der Umsetzung der EL-Reform prüfen bzw. umsetzen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Ergänzungsleistungen (EL) sind Bedarfsergänzungen zur AHV und IV, damit der in der Bundesverfassung garantierte Existenzbedarf gewährleistet werden kann. Sie kommen dort zum Tragen, wo die Renten und das restliche Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Sie wurden 1966 als Übergangslösung eingeführt, um die Zeit zu überbrücken bis die Renten aus der zweiten Säule den Existenzbedarf decken. Heute sind die EL in der Bundesverfassung¹ verankert und zu einer Dauereinrichtung und einem wichtigen Pfeiler der Existenzsicherung geworden.

Die Differenz zwischen gesetzlich anerkannten Ausgaben und anrechenbarem Einkommen bestimmt die Höhe der EL. Der Betrag wird als jährliche EL bezeichnet, die monatlich bzw. periodisch ausbezahlt wird. Zudem werden Krankheits- und Behinderungskosten (z. B. Zahnarztkosten, Pflege- und Betreuungskosten zu Hause) bis zu einem bestimmten Plafond durch die EL separat vergütet. Ferner sind Bezüger von EL von der Zahlung der Radio- und Fernsehgebühren befreit. Die EL werden mit öffentlichen Geldern finanziert und sind eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der Bund finanziert heute rund 30 % und die Kantone 70 % der EL-Gesamtausgaben. Der Bund beteiligt sich an der jährlichen EL, jedoch nicht an den Krankheits- und Behinderungskosten.

Zuständig für die Festsetzung und die Auszahlung der EL ist der Kanton, in dem die Bezüger Wohnsitz haben. Die dazugehörigen Organe werden durch die Kantone bestimmt, wobei die meisten Kantone diese Aufgabe an die kantonalen Ausgleichskassen delegiert haben. Die Durchführungsstellen haben sich an das Bundesrecht zu halten.

Gemäss Artikel 28 des Bundesgesetzes über die EL zur AHV und IV (ELG) übt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Aufsicht über die korrekte Durchführung des ELG aus.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Aufsicht des BSV über die EL. Es geht nicht darum die Gründe für die Kostensteigerungen zu analysieren oder die Fehlanreize im System zu lokalisieren. Diesbezügliche Untersuchungen und Vorschläge sind Gegenstand der laufenden Teilrevision des EL-Gesetzes². Diese EL-Revision wird nicht berücksichtigt.

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung betrifft die Beantwortung folgender zwei Hauptfragen:

1. Bestehen EL-Vollzugsunterschiede in den Kantonen?
2. Ist die Aufsicht über den EL-Vollzug angemessen?

¹ Bundesverfassung, Art 112a. Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen an Personen aus, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist.

² Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform), 16.065, Bern, 16. September 2016.

Zur Beantwortung der ersten Frage stützt sich die EFK insbesondere auf die Umfrage bei den EL-Durchführungsstellen ab. Dabei soll untersucht werden, inwieweit allfällige Vollzugsunterschiede bei der Aufsicht des BSV berücksichtigt werden. Eine Untersuchung der Ursachen für Vollzugsunterschiede hätten den Rahmen dieser Prüfung gesprengt. Die EFK hat daher keine Prüfungen in den Kantonen durchgeführt. Die bei der Umfrage erzielten Ergebnisse sollen weiter dazu beitragen, Antworten auf die zweite Frage zu liefern. Zu deren Beantwortung hat die EFK insbesondere die Aufsichtsinstrumente des BSV analysiert.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Leitung) und François Donini im ersten Halbjahr 2017 anhand der nachfolgenden Module durchgeführt.

Modul 1: Dokumentenanalyse (Qualitative Analyse)

Die Dokumentenanalyse diente einerseits zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen. Andererseits hat die EFK neben verschiedensten Unterlagen beim BSV die Revisionsberichte 2015 der EL-Vollzugsstellen ausgewertet. Die Analyse soll dazu dienen, allfällige Auffälligkeiten festzustellen.

Modul 2: Interviews

Insgesamt wurden 12 leitfadengestützte Interviews – insbesondere mit Personen des BSV sowie den Kantonalen Vollzugsstellen – durchgeführt (*Gesprächspartner siehe Anhang 1*). Diese dienten der Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und der Erlangung von weiterführenden Informationen.

Modul 3: Datenanalyse EL-Register (Quantitative Analyse)

Das Ziel der Analyse der EL-Statistikdaten 2015 des BSV ist, mit gezielten Auswertungen pro Kanton (z. B. Liegenschaftsbesitz, hypothetisches Einkommen) allfällige signifikante Ausprägungen bzw. Unterschiede aufzuzeigen. Dabei werden die an die EL-Bezüger ausbezahlten Beträge nicht analysiert.

Modul 4: Schriftliche Umfrage bei den EL-Vollzugsstellen

Das Ziel der schriftlichen Befragung bei den Kantonalen EL-Vollzugsstellen ist es, u. a. aktuelle Herausforderungen, vorhandene Unklarheiten und allfällige Unterschiede bei der Umsetzung zu identifizieren und zu thematisieren (*Fragebogen mit Gesamtergebnissen siehe Anhang 2*). Damit werden teilweise Daten erhoben, über welche das BSV bis anhin noch keine Kenntnisse hatte. Es wurden alle 26 Kantone befragt und alle haben teilgenommen. Für den Kanton Zürich haben zwei Stellen den Fragebogen ausgefüllt (N = 27). Die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich und die Stadt Zürich decken gut die Hälfte der EL-Beziehenden des Kantons ab.

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 27. Februar 2018 statt. Teilgenommen haben von Seiten BSV der Direktor sowie Vertreter der Bereiche AHV/BVG und Leistungen AHV/EO/EL. Von der EFK waren der zuständige Mandatsleiter sowie das Revisionsteam vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Wissenswertes zu den Ergänzungsleistungen

2.1 System, Kosten und Höhe der Leistungen

EL werden an Personen mit einer AHV- oder IV-Rente ausgerichtet, wenn sie in der Schweiz wohnen und ihr Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht deckt. Auf EL besteht ein rechtlicher Anspruch, anders als etwa bei der Sozialhilfe. Die EL sind steuerfrei. Die Verwaltung der EL ist eine Verbundsaufgabe. Die Kantone entrichten die EL mithilfe der Ausgleichskassen (AK) und werden dabei vom BSV beaufsichtigt.

Ende 2016 erhielten 201 100 Personen eine EL zur AHV. Dies sind 12,5 Prozent der Personen mit einer Altersrente. Dieser Anteil hat sich in den letzten zehn Jahren unwesentlich verändert. Im gleichen Zeitpunkt bezogen 113 700 Personen eine EL zur IV. Das sind rund 46 Prozent der IV-Rentner. Dieser Anteil hat sich in den letzten zehn Jahren von damals 32 Prozent stetig erhöht.

Die gesamten Ausgaben der EL stiegen über die letzten zehn Jahre stetig an und betragen im Jahr 2016 4,9 Milliarden Franken. Der Bund beteiligt sich ausschliesslich an der jährlichen bzw. periodischen EL. Dabei ist zu unterscheiden, ob eine Person zu Hause oder im Heim lebt. Bei den Personen zu Hause beteiligt sich der Bund an den EL mit fünf Achteln. Bei den Personen, die im Heim leben, zahlt der Bund ebenfalls nur fünf Achtel an die in einer Ausscheidungsrechnung berechnete Existenzsicherung. Dabei wird im Wesentlichen berechnet, wie hoch der EL-Betrag wäre, wenn die im Heim lebende Person stattdessen zu Hause leben würde. Der Anteil für die existenzsichernden EL beläuft sich auf 2,4 Milliarden Franken. Rund 1,5 Milliarden Franken trägt der Bund, den Rest tragen die Kantone. Die heimbedingten Mehrkosten sowie die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten im Rahmen der EL betragen zusammen 2,5 Milliarden Franken. Diese beiden Kostenarten werden vollständig von den Kantonen getragen. Je nach Kanton werden die Kosten vollständig über die Kantonsfinanzen abgewickelt oder nach unterschiedlichen Finanzierungsschlüsseln zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.

Die Höhe der EL-Leistung hängt stark von der Wohnsituation ab. An EL-Beziehende zu Hause werden pro Monat im Durchschnitt 1100 Franken ausgerichtet. Für eine Person, die im Heim wohnt, ist der durchschnittliche EL-Betrag mit 3300 Franken pro Monat gut dreimal höher (*Berechnungsbeispiele siehe Anhang 3*).

Gemäss neuester Modellberechnungen des BSV ist damit zu rechnen, dass sich die heutigen Ausgaben für die EL bis ins Jahr 2033 verdoppeln werden. Das gleiche Szenario gilt für den Bundesanteil von aktuell 1,5 Milliarden Franken.

Die Kostentreiber der EL in den vergangenen Jahren werden im Wesentlichen in drei Kategorien Demographische Entwicklung, Anstieg der EL-Quote bei IV-Bezügern (viele junge IV-Rentner) und Gesetzesrevisionen (ELG, IV, NFA, Neuordnung Pflegefinanzierung) eingeteilt (Schaltegger & Leisibach, 2015).

Je nach Kanton werden EL ganz unterschiedlich beansprucht. Die externen Faktoren für die unterschiedlichen EL-Quoten wurden untersucht (Ecoplan, 2006). Als bedeutendste Einflussfaktoren auf die EL-Quote wurde der Anteil ausländischer Rentner (vermutlich infolge fehlender AHV-Beitragsjahre und tieferer massgebender Einkommen), die unterschiedlichen Anteile erwerbstätiger Rentner, die Wohneigentumsquote sowie das Steuer- und Einkommensniveau in den Kantonen und Gemeinden identifiziert. Der EL-

Vollzug in den Kantonen wurde in dieser Studie nicht behandelt (interne Faktoren). Die Untersuchung wurde im Rahmen der EFK-Evaluation über die EL durchgeführt (EFK, 2006).

2.2 Der Vollzug ist eine kantonale Angelegenheit

Die Kantone bestimmen die Organe, die für die Entgegennahme der Gesuche und für die Festsetzung und die Auszahlung der EL zuständig sind (Art. 21 Abs. 2 ELG).

Zurzeit haben 23 Kantone die kantonalen AHV-Ausgleichskassen mit der Vollzugsaufgabe betraut. Im Kanton Zürich sind die politischen Gemeinden für die Ausrichtung der EL zuständig. Diese können jedoch den Vollzug mittels einer Anschlussvereinbarung an die Kantonale AK oder eine andere Gemeinde delegieren.³ Im Kanton Genf und im Kanton Basel-Stadt ist es jeweils eine kantonale Amtsstelle. Die Organisation der EL basiert in allen Fällen auf kantonalem Recht.

In 20 von den 26 Kantonen arbeiten die zentralen Durchführungsstellen mit den AHV-Zweigstellen der Gemeinden zusammen. Die sechs Kantone, welche ohne AHV-Zweigstellen arbeiten, sind räumlich gesehen eher kleinere Kantone. Die AHV-Zweigstellen sind vor allem für erste Auskünfte, die Annahme der Anmeldung sowie die Vollständigkeitskontrolle zuständig. Die EL-Berechnungen und Vergütungen werden von Ausnahmen abgesehen zentral vorgenommen.

Bei den zentralen EL-Durchführungsstellen in den Kantonen sind rund 660 Vollzeitstellen mit dem Vollzug der EL beschäftigt. Die Kosten dafür betragen gemäss Meldung der Kantone 112 Mio. Franken. Die Kosten der dezentralen AHV-Zweigstellen sind dabei nicht berücksichtigt. Der Bund beteiligt sich an den zentralen Verwaltungskosten der Kantone für die Durchführung der EL mit 36 Mio. Franken. Dieser Betrag berechnet sich mittels einer abgestuften Fallpauschale und beträgt rund ein Drittel der von den EL-Durchführungsstellen gemeldeten Verwaltungskosten.

Die für die EL-Umsetzung zuständigen Stellen haben eine grosse Autonomie gegenüber dem BSV hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen sowie ihrer Prozesse.

Um trotzdem einen möglichst einheitlichen EL-Vollzug in der ganzen Schweiz sicherzustellen, hat das BSV sehr detaillierte Ausführungsbestimmungen erlassen. Die Bestimmungen sind in einer 250-seitigen Wegleitung über die EL zur AHV und IV (WEL) festgehalten.

2.3 Revisionsstellen spielen eine zentrale Rolle bei der Aufsicht

Organisation

Das BSV übt die (materielle) Aufsicht (Art. 28 ELG) über die korrekte Durchführung des ELG aus und kann den EL-Durchführungsstellen Weisungen für den einheitlichen Vollzug erteilen. Das BSV setzt aktuell rund zwei bis drei Personenstellen für die Aufsichtstätigkeit der EL ein⁴.

³ Per 1.1.2016 haben 65 Gemeinden den Vollzug an die SVA Zürich übertragen. Die restlichen 103 Gemeinden führen eine eigene EL-Verwaltungsstelle oder haben eine andere Gemeinde mit der Verwaltung der EL beauftragt.

⁴ Im Vergleich dazu, werden für die Aufsicht über die komplexere IV beim BSV rund 20 Personen eingesetzt.

Gemäss ELG (Art. 23 Abs. 1) ist bei den Stellen, die EL festsetzen und auszahlen, jährlich mindestens einmal eine Revision durchzuführen. Die Revision hat sich auf die materielle Rechtsanwendung, die Buchhaltung und die Geschäftsführung zu erstrecken.

Dort, wo die EL durch eine kantonale Ausgleichskasse vollzogen wird, ist die externe Revisionsstelle der AK zuständig (Art. 23 Abs. 2 ELG). Die Prüftätigkeiten der EL finden in diesem Fall im Rahmen der vom AHV-Gesetz vorgesehenen zwei Revisionen, der Haupt- und Abschlussrevision, bei der AHV AK statt. Dort wo andere Durchführungsstellen (Basel-Stadt, Genf und Zürich) zuständig sind, bezeichnet der Kanton die Revisionsstelle (Art. 23 Abs. 3 ELG). In den Kantonen Genf und Basel-Stadt sind es die kantonalen Finanzkontrollen. Der Kanton Zürich ist diesbezüglich ein Spezialfall. Wenn die Gemeinde den EL-Vollzug an die AK des Kantons übertragen hat, so wird die EL im Rahmen der Prüfungstätigkeiten der externen Revisionsstelle der SVA des Kantons kontrolliert. Ansonsten nimmt der Revisionsdienst des Sozialamts des Kantons die Aufsicht der EL wahr und führt dazu mindestens alle zwei Jahre eine Revision bei den Durchführungsstellen durch.

Das BSV ist befugt, wenn nötig ergänzende Revisionen selber vorzunehmen oder durch andere Stellen durchführen zu lassen (Art. 23 ELG Abs. 3). Seit einigen Jahren führt das BSV keine Prüfungen vor Ort mehr durch.

Die Revisionskosten gelten als Verwaltungskosten und werden somit durch Kanton und Bund getragen.

Anforderungen an die Revisionsstellen

Zur Prüfung von AK benötigen die Revisionsstellen die Zulassung durch das BSV⁵. Die entsprechenden Anforderungen sind in der Verordnung über die AHV (Art. 165 AHVV) geregelt. Diese Anforderungen gelten auch für die Aufsicht des EL-Vollzugs durch eine AK. Diese Bestimmungen gelten nicht, wenn der EL-Vollzug ausserhalb einer AK durchgeführt wird. In einem solchen Fall definiert der Kanton die Regeln.

Revisionsbestimmungen

Für die Revisionstätigkeiten bei den AHV-AK hat das BSV zusammen mit ExpertSuisse eine Weisung erarbeitet. Gemäss BSV sind diese Bestimmungen auch für jene Stellen massgebend, welche die EL ausserhalb einer AK durchführen (ELV Art. 37). Ergänzend hat ExpertSuisse für ihre Mitglieder eine Arbeitshilfe für die Praxis entwickelt (TreuhandKammer, 2013).

Die Revisionen sind aufgrund eines risikoorientierten Ansatzes durchzuführen. Die Weisungen definieren einerseits generelle und andererseits spezifische Grundsätze pro Aufsichtsbereich. Im Kapitel zu den EL hält das BSV fest, welche Punkte bei der EL-Revision *insbesondere* zu beachten sind (*siehe Anhang 6*). Diese Punkte sind nicht alle verbindlich zu prüfen, sondern von den Revisoren im Rahmen der Risikoanalyse jeweils zu berücksichtigen.

Zeigt es sich, dass bundesrechtliche Vorschriften nicht oder fehlerhaft angewendet worden sind, so hat das BSV die Behebung der Mängel innert angemessener Frist zu verlangen (Art. 37 ELV).

⁵ Die Kantone können die Revision ihrer Ausgleichskasse einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle übertragen (Art. 81 Abs. 1 AHVG).

Berichterstattung

Die Revisionsberichte von EL-Durchführungsstellen werden dem BSV (Art. 35 Abs. 2 ELV), dem Aufsichtsrat der AK, der Geschäftsstelle der AK sowie teilweise der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) zugestellt. Inwieweit andere Stellen wie z. B. die Kantonale Finanzkontrolle (KFIKO) mit den Prüfberichten bedient werden, liegt in der Zuständigkeit der jeweiligen Aufsichtsräte. Rund die Hälfte der KFIKO erhalten die Berichte (EFK KFIKO-Umfrage 2017).

Projekt Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule

Mit dem Projekt (BSV, 2016) soll die Aufsicht über die AHV, über die EL, die Erwerbserbsetzung (EO) und die Familienzulagen in der Landwirtschaft modernisiert werden. Es ist vorgesehen die gesetzlichen Grundlagen für die Ausübung einer wirkungs- und risiko-orientierten Aufsicht analog zur IV zu schaffen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde im ersten Halbjahr 2017 durchgeführt. Die Botschaft dazu soll im Herbst 2018 vorliegen.

In diesem Zusammenhang sollen die EL-Stellen neu durch Abrufverfahren Zugriff auf die bei der ZAS geführten Register der AHV-Versicherten sowie der laufenden AHV-Leistungen erhalten (Art. 50b Abs. 1 Buchstabe 3 AHVG).

3 Welche Unterschiede sind beim Vollzug festzustellen?

Die EFK weist in den folgenden Kapiteln anhand ausgewählter Indikatoren auf mögliche Unterschiede beim EL-Vollzug bei den Kantonen hin. Die von der EFK geprüften Indikatoren dürften teilweise einen Einfluss auf die EL-Kosten haben. Die EFK kann allerdings nicht abschliessend beurteilen, inwieweit die Differenzen innerhalb oder ausserhalb des Ermessensspielraums der Kantone liegen. Zur Einordnung bzw. zum Ausmass der Vollzugsunterschiede, wird dort wo möglich, die Anzahl der betroffenen EL-Fälle angegeben.

Die Prüfergebnisse basieren primär auf den Umfrageergebnissen bei den EL-Durchführungsstellen (Gesamtergebnisse siehe *Anhang 2*) sowie ergänzend auf Interviews sowie eigenen Auswertungen von Statistikdaten des BSV.

Die Umfrage zeigte, dass nicht alle EL-Durchführungsstellen die statistischen Fragen im gleichen Detaillierungsgrad beantworten konnten. Der Grund dafür sind die verschiedenen IT-Systeme für die EL-Durchführung. Diese Systeme sind zurzeit nicht auf einheitliche statistische Erhebungen ausgerichtet. Die EFK hat gewisse Daten auf die Gesamtheit extrapoliert oder die Ergebnisse beziehen sich auf einen reduzierten Teil der Befragten. Trotz der erwähnten Einschränkungen sind aus Sicht der EFK Aussagen möglich. Dort wo die Daten zu unsicher sind, macht sie keine Aussagen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse aufgeführt.

3.1 Gesetzlich gewollte Vollzugsunterschiede

Das EL-Gesetz sieht einen föderalen Vollzug vor. Obwohl die Richtwerte zur EL-Leistungsberechnung grundsätzlich auf Stufe Bund festgelegt sind, erlässt das EL-Gesetz den Kantonen die Kompetenz, bestimmte Richtwerte für die EL-Berechnung selber festzulegen. Dies ist beispielsweise der Fall bei der *Höhe der persönlichen Ausgaben im Heim* oder bei der *Höhe des Vermögensverzehrs*. Diese Richtwerte sind dem BSV bekannt.

Andererseits stehen dem BSV wenige Informationen zur gesetzlich vorgesehenen Anwendung der Bewertung von Liegenschaften im Rahmen der EL-Berechnung zur Verfügung.

Anrechnung des Liegenschaftswerts (Unterschiedliche Parameter)

Für die EL-Berechnung werden Liegenschaften und Grundstücke im Besitz eines Antragsstellers beim Vermögen privilegiert⁶ berücksichtigt. Die gesetzlichen Bestimmungen sehen dafür verschiedene Bewertungsmöglichkeiten vor⁷. Im Grundsatz ist die kantonale Steuergesetzgebung für die Bewertung des Vermögens – d. h. Steuerwert bzw. amtlicher Wert – massgebend (ELV Art 17 Abs. 1). Dienen Liegenschaften oder Grundstücke von EL-Bezüglern nicht zu eigenen Wohnzwecken, so sind diese zum Verkehrs-, sprich Marktwert,

⁶ Nur der Liegenschaftswert, welcher einen vordefinierten Schwellenwert überschreitet, wird berücksichtigt. Mit dieser Massnahme soll der Zwangsverkauf von Immobilien verhindert werden.

⁷ Steuerwert: Liegenschaftsschätzung gemäss kantonalem Steuergesetz. Die Schätzung dient u. a. als Bemessungsgrundlage für die Liegenschaftssteuer. Der Steuerwert ist tiefer als der Verkehrswert. Repartitionswert: Prozentsatz, mit dem die kantonalen Vermögenssteuerwerte von Grundstücken für die interkantonale Steuerauscheidung angepasst werden. Verkehrswert: Preis, der für eine Liegenschaft tatsächlich erzielt wurde oder unter normalen Verhältnissen voraussichtlich hätte erzielt werden können.

einzusetzen (ELV Art 17. Abs. 4). Anstelle des Verkehrswertes kann jedoch auch der sogenannte Repartitionswert – Angleichung der kantonal unterschiedlichen Steuerwerte – angewandt werden (ELV Art. 17 Abs. 6)⁸. Für die Anrechnung des Mietwertes sind die kantonalen Bestimmungen massgebend, ansonsten jene für die direkte Bundessteuer.

Gesamtschweizerisch gibt es 10 700 EL-Fälle mit selbstbewohnten Liegenschaften und 10 400 Fälle mit Liegenschaften oder Grundstücken, welche nicht selbst genutzt werden. Dies betrifft maximal knapp 8 Prozent aller EL-Fälle. Die Quote der EL-Beziehenden mit Grundeigentum ist je nach Kanton unterschiedlich. Diese eher tiefen Werte zeigen, dass die Anrechnung von Liegenschaftswerten insgesamt eine eher untergeordnete Rolle spielt.

Im Rahmen der Umfrage wurde die Frage gestellt, welche Bewertung der Immobilien durch die EL-Durchführungsstellen angewandt wird.

Bei selbstbewohnten Liegenschaften wenden alle Kantone den massgebenden Steuerwert (amtlicher Wert) an. Dies entspricht den gesetzlichen Vorgaben.

Differenzierter sieht das Bild bei nicht selbstbewohnten Liegenschaften und Grundstücken aus, wo der Gesetzgeber die Anrechnung eines Wertes näher am Marktwert vorsieht.

Die EFK stellt fest, dass mit Ausnahme von zwei Kantonen alle Kantone die tolerierten Bewertungen anwenden. Die zwei Kantone rechnen analog zu den selbstbewohnten Liegenschaften den Steuerwert an, was gesetzlich nicht so vorgesehen ist. Es betrifft zwei kleine Kantone mit sehr wenigen Fällen. Die finanziellen Auswirkungen für die EL sind gering.

Die Weisungen des BSV zur Revision der AHV-Ausgleichskassen geben keine Vorgabe, diese Bewertungsmethoden zu analysieren. Die Revisionsberichte enthalten diesbezüglich auch keine Informationen.

Beurteilung

Die Ergebnisse zeigen, dass die durch das EL-Gesetz vorgesehene Kompetenz, bestimmte Parameter selber zu bestimmen, angewandt wird. Damit nutzen die Kantone u. a. die Möglichkeit, gewisse Elemente der EL mit ihren sozialpolitischen Zielen abzustimmen.

Das BSV als Aufsichtsbehörde hat Kenntnis von den in den Kantonen definierten Richtwerten. Es verfügt jedoch nicht über alle Informationen, wenn es um die Umsetzung kantonaler Bestimmungen geht, die eher technischer Natur sind (z. B. Anrechnung Liegenschaftswert). Das BSV ist somit nicht in der Lage vollständig zu überprüfen, ob sich der Kanton vollumfänglich innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen bewegt.

3.2 Grosse Unterschiede bei der Gesuchabwicklung

Gesuchabwicklung ist ein Massengeschäft

Gemäss den Umfrageergebnissen bei den EL-Stellen wurden im 2016 gesamtschweizerisch 54 000 Neuanmeldungen und knapp 300 000 sogenannte andere Geschäfte (z. B. unterjährige EL-Neuberechnungen oder Fallrevisionen) abgewickelt. Überdies verarbeiteten die EL-Durchführungsstellen im Jahr 2016 knapp 2,9 Mio. Einzelrechnungen für Krankheits- und Behinderungskosten. Die Verarbeitung solcher Datenmengen ist als Massengeschäft zu bezeichnen.

⁸ Der Prozentsatz bzw. der Faktor pro Kanton für die interkantonale Steuerausscheidung wird von der Schweizerischen Steuerkonferenz festgelegt. Diese Werte wurden – von Ausnahmen abgesehen – das letzte Mal im Jahr 2000 angepasst.

Wer einen Anspruch auf jährliche EL geltend machen will, muss ein amtliches Formular «Anmeldung für EL» ausfüllen und es in der Regel bei der AHV-Zweigstelle seiner Wohn-gemeinde oder direkt bei der AHV-AK einreichen. Die Kantone sind bei der Gestaltung der EL-Antragsformulare frei. Sie sind inhaltlich identisch, im Detailierungsgrad und optisch jedoch unterschiedlich. In allen Kantonen werden die gleichen Informationen vom Ge-suchsteller verlangt.

In allen Kantonen muss der Gesuchsteller die notwendigen Daten und Informationen zur Verfügung stellen (u. a. persönliche finanzielle Situation mit Kontoauszügen, Steuererklä-rungen, Mietverträgen usw.) und dies mit seiner Unterschrift bestätigen. Solange die Da-ten aus Sicht der EL-Stelle unvollständig sind wird keine Verfügung erstellt bzw. erfolgt nach einer bestimmten Frist eine Ablehnung. Die Umfrage ergab, dass bei EL-Neuanmeldungen durch die AHV-Zweigstellen oder die AHV-AK bei der Mehrheit der Fälle Rückfragen notwendig sind bzw. ergänzende Angaben eingefordert werden müssen. Bei unwahren Angaben macht sich der Gesuchsteller strafbar. Neuanmeldungen werden grundsätzlich vertiefter abgeklärt als periodische Revisionsfälle. Bei Meldungen z. B. be-treffend Mietzins-, Renten- oder Heimtaxenanpassungen werden indes laufend EL-Korrekturen vorgenommen.

Die EFK stellt fest, dass das Verfahren für die Abwicklung eines EL-Gesuchs in den Kanto-nen im Grundsatz vergleichbar ist. Dennoch gibt es bei einem föderalen Vollzug eine viel-fältige Praxis im Einzelfall. Beispielsweise kann die Art und Weise sowie der Umfang bei Datenbeschaffungen und bei Kontrollverfahren zwischen den Kantonen variieren.

Solche Unterschiede sind teilweise durch das institutionelle Umfeld erklärbar, in welchem sich EL beim Kanton befindet. Diese Vielfalt sollte sich jedoch nicht auf den möglichst ein-heitlichen und korrekten EL-Vollzug auswirken.

Nachfolgend weist die EFK anhand von drei Indikatoren auf Unterschiede beim EL-Vollzug hin, welche sich auch auf die EL-Bezüger auswirken können.

Fallbearbeitungsdauer ist unterschiedlich aber akzeptabel

Ein Indikator zur Beurteilung der Fallbearbeitung von EL-Neuanmeldungen ist die Gesamt-fallbearbeitungsdauer (Erstanmeldung bis Verfügung). Das BSV gibt dazu weder einen Maximalwert noch eine Vorgabe für die Erfassung und Berechnung vor. Das BSV erwartet gemäss ihren Revisionsweisungen, dass die Revisionsstellen diesen Aspekt prüfen. Sowohl das BSV als auch die EL-Durchführungsstellen sind sich einig, dass eine EL-Neuanmeldung im «Normalfall» nach rund drei Monaten verfügt werden sollte. Die priorisierte Behand-lung bestimmter EL-Neuanmeldungen wie u. a. Heimeintritte, Kantonswechsel, potenziel-ler Sozialhilfebezüger, haben das Ziel, sogenannte Härtefälle⁹ zu vermeiden. Die Hälfte der Kantone kennt diese Praxis.

⁹ Ein Härtefall liegt vor, wenn sich jemand in einer persönlichen Notlage befindet.

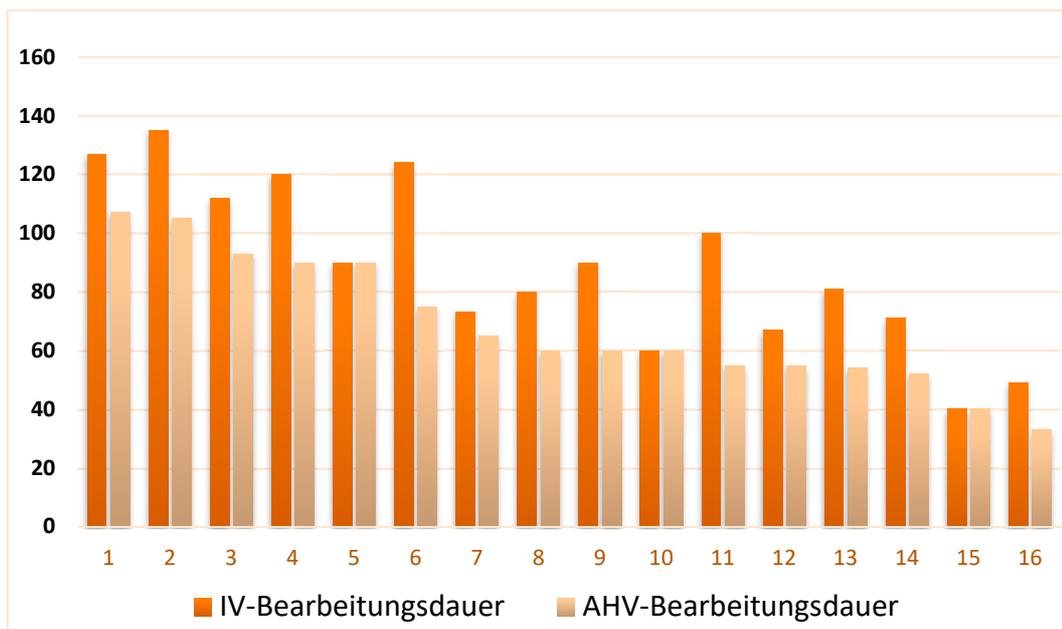


Abbildung 1: Gesamtfallbearbeitungsdauer in Tagen bei Neuanmeldungen (Quelle: EFK, Umfrage EL-DS)

Die EFK stellt fest, dass bei der durchschnittlichen Gesamtfallbearbeitungsdauer grössere Unterschiede bestehen. Der Durchschnitt der 16 Kantone, welche dazu Informationen geliefert haben, beträgt 70 Tage. Die Bearbeitung der AHV-Fälle ist etwas kürzer als jene der IV-Fälle. Je nach Kanton variieren jedoch diese Durchschnittswerte zwischen 40 und 135 Tagen. Insgesamt entsprechen diese Werte den Erwartungen vom BSV. Zehn Kantone haben keine Informationen zur Bearbeitungsdauer geliefert. Wenn tatsächlich keine Angaben vorliegen, stellt sich für die EFK die Frage, wie die Revisionsgesellschaften die Bearbeitungsdauer gemäss den Vorgaben des BSV prüfen und gegenüber dem BSV berichten können.

Die erwähnten Werte sind allerdings mit einiger Vorsicht zu interpretieren.¹⁰ Die Gründe im Einzelfall können einerseits in den unterschiedlichen personellen Ressourcen und Prozessen der EL-Stellen oder andererseits bei den vom EL-Gesuchsteller zu spät gelieferten Daten liegen. Dennoch ist es interessant festzustellen, dass ein EL-Gesuchsteller in gewissen Kantonen im Durchschnitt offenbar wesentlich länger auf seinen Entscheid warten muss. Auf den Beginn des Unterstützungsanspruchs hat der Verfügungstermin indes keinen Einfluss, jedoch auf den Zahlungstermin. Die EL wird rückwirkend auf das Datum des EL-Gesucheingangs ausgerichtet. Ein weiterer Indikator ist die Anzahl Pendenzen bei Neuanmeldungen. Ende 2016 waren bei den EL-Stellen noch 7800 EL-Neugesuche pendent, d. h. es wurde noch kein EL-Entscheid getroffen (14 Prozent der Neuanmeldungen). Hohe Pendenzen können früher oder später einen Einfluss auf die Bearbeitungsdauer haben.

Die nachfolgende Grafik vergleicht die Anzahl Monate für Abarbeitung des Pendenzenberges der EL-Stellen.¹¹ Der Vergleich zeigt auch hier relativ grosse Unterschiede. Der Extremwert (1) wird von der betroffenen EL-Stelle mit der Umstellung der IT-Plattform im Erhebungszeitraum begründet.

¹⁰ Es ist gut möglich, dass das Datum der Erstanmeldung im IT-System unterschiedlich erfasst wird (Datum des Eingangs bei der AHV-Zweigstelle oder AHV-Ausgleichskasse).

¹¹ Methode zur Berechnung des Indikators: Total Pendenzen Ende 2016 geteilt durch die im Durchschnitt monatlich erstellten Verfügungen (EL-Neuanmeldungen).

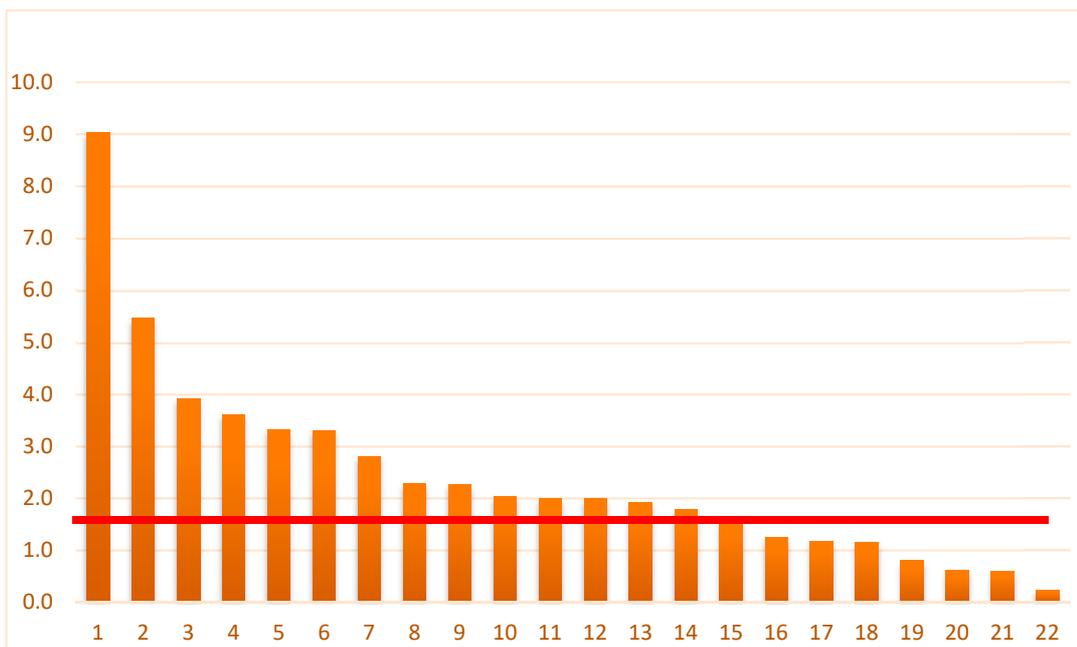


Abbildung 2: Anzahl Monate für Abarbeitung des Pendenzenberges (Quelle: EFK, Umfrage EL-DS)

Das BSV verfügt – mit Ausnahme einer allfälligen Erwähnung von Arbeitsrückständen im Revisionsbericht der EL-Stellen – über keine systematischen Informationen zur Fallbearbeitungsdauer bzw. zu den pendenten Dossiers bei den EL-Stellen.

Markante Unterschiede bei den Ablehnungsquoten

Ein weiterer von der EFK erfragter Indikator ist die Ablehnungsquote bei EL-Neuanmeldungen. Darunter ist der negative Entscheid bei einem EL-Antrag zu verstehen. Dieser Indikator umfasst die Entscheide der EL-Stellen.

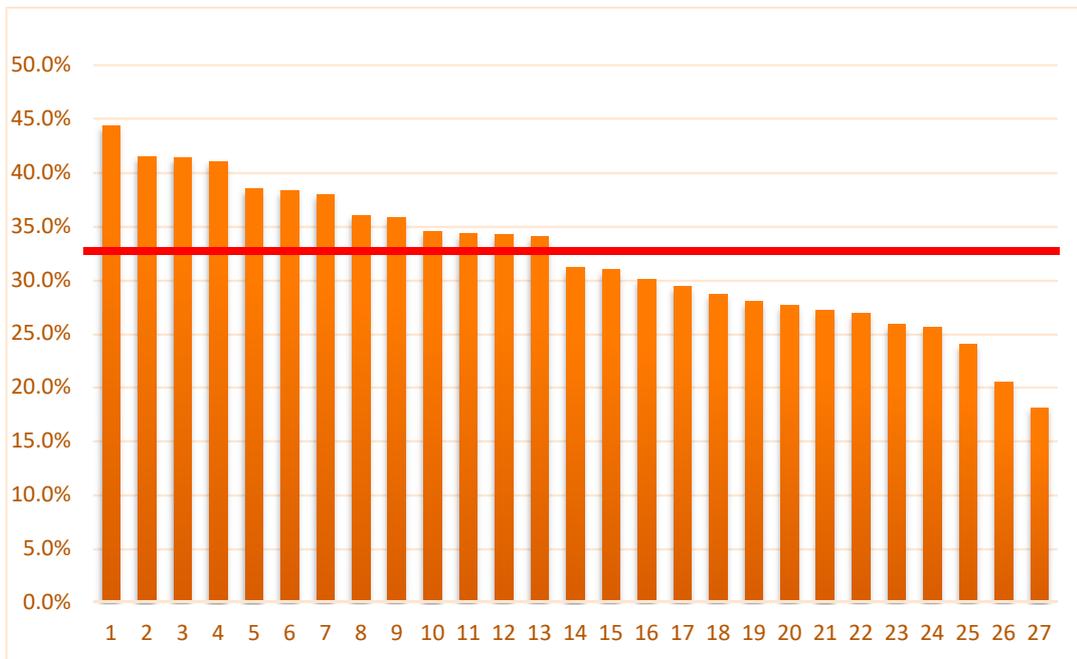


Abbildung 3: Ablehnungsquote der Verfügungen bei Neuanmeldungen 2016 (Quelle: EFK, Umfrage EL-DS)

Die EFK stellt fest, dass bei der Ablehnungsquote zwischen den Kantonen grössere Unterschiede bestehen. 2016 sind ein Drittel EL-Neuanmeldungen abgelehnt worden, wobei die Quote zwischen den Kantonen von 18 bis 44 Prozent variiert.

Ein Teil der Unterschiede ist sicher damit zu erklären, dass je nach Kanton bereits auf Stufe der AHV-Gemeindezweigstellen gewisse inoffizielle Vorentscheide getroffen werden können. Konkret heisst dies, dass z. B. eine formelle Anmeldung schlussendlich nicht deponiert wird. Solche Fälle führen zu einer Reduktion der Ablehnungsquote. Die EFK geht davon aus, dass es noch weitere Erklärungen gibt, wie beispielsweise die soziodemographische Struktur der Bevölkerung. Das Ausmass dieser Effekte kann die EFK jedoch nicht nachweisen.

Das BSV verfügte bis anhin über keine Informationen zu diesen Unterschieden. Es konnte somit diesen Indikator nicht näher analysieren und bei den Aufsichtstätigkeiten berücksichtigen. Mit dem neuen EL-Register wird es dem BSV möglich sein, das Verhältnis zwischen positiven und negativen Verfügungen zu bestimmen sowie die Ursachen der negativen Entscheide näher zu analysieren.

Fallrevisionstermine sind IT gesteuert

Ein weiterer von der EFK erfragter Indikator sind die «unterjährigen» EL-Fallrevisionen. Neben den Prüfungen bei Neuanmeldungen haben die EL-Stellen die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Bezüger periodisch, mindestens aber alle vier Jahre, zu überprüfen (Art. 30 ELV).

Die Erhebung der EFK bei den EL-Stellen zeigt, dass die EL-Stellen generell die Fallrevisionstermine durch die IT-Systeme verwalten. Neben den von Gesetz vorgesehenen periodischen Revisionsterminen¹² sehen die meisten EL-Stellen noch andere automatische Fallrevisionstermine vor. Dies sind beispielweise die Altersgrenze von Kindern, das Ausbildungsende, das Erreichen des AHV-Alters oder der Wechsel von IV- zur AHV-Rente.

Bei den meisten Kantonen führt dieses Steuerungsinstrument dazu, dass EL-Fälle vorschriftsgemäss innerhalb von vier Jahren revidiert werden. Allerdings gibt es auch begründete Fälle, welche letztmals vor mehr als vier Jahren revidiert worden sind.¹³

Die Tatsache, dass die Hälfte der Kantone keine detaillierten Informationen zu den letzten Fallrevisionsterminen geliefert haben, kann darauf hinweisen, dass diese Zahlen bei den EL-Durchführungsstellen nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen. Für die EFK stellt sich in diesen Fällen die Frage, wie die externen Revisionsgesellschaften die konkrete Einhaltung des vierjährigen Kontrollzyklus gemäss Vorgaben des BSV (BSV, 2004) wirklich prüfen und gegenüber dem BSV bestätigen können.

Beurteilung

Die von der EFK untersuchten Indikatoren (Fallbearbeitungsdauer, Ablehnungsquote, Fallrevisionen) zeigen Vollzugsunterschiede bei den EL-Durchführungsstellen auf. Die Unterschiede sind für die EFK nur teilweise erklärbar.

Das BSV verfügte bis anhin über keine Indikatoren zu diesen Themen und somit zu den in der Praxis vorhandenen Unterschieden. Das BSV konnte daher diese Aspekte nicht analysieren und in ihre Aufsichtstätigkeiten einbauen.

¹² Es gibt EL-Stellen, welche kürzere Fristen für die Fallrevisionen vorsehen.

¹³ Dies ist z. B. der Fall, wenn die Revision eines EL-Falles eröffnet ist, jedoch eine Beschwerde beim Kantons- oder Bundesgericht hängig ist, oder Erbschafts- oder Pensionskassenansprüche pendent sind.

Das neue EL-Register gibt dem BSV nun die Möglichkeit, die positiven und negativen Verfügungen zu bestimmen sowie die Ursachen der unterschiedlichen Ablehnungsquote zu prüfen. Informationen zur Fallbearbeitungsdauer bzw. zu Pendenzenquoten stehen jedoch auch weiterhin nicht zur Verfügung. Auch wenn diese Informationen eher organisatorischer Natur sind, können sie einen Einfluss auf die finanzielle Situation des EL-Gesuchstellers haben. Bei einer langen Bearbeitungsdauer ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass bei Härtefällen andere Behörden Überbrückungsleistungen erbringen müssen.

3.3 Augenfällige Unterschiede bei der Einschätzung der hypothetischen Erwerbstätigkeit

Bei der Berechnung einer EL wird auf der Einkommenseite bei bestimmten Fällen ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Konkret heisst dies, wenn ein EL-Bezüger oder deren Ehepartner noch ganz oder teilweise arbeitsfähig ist und kein Arbeitseinkommen hat, muss ein zumutbares, das heisst theoretisch erzielbares sogenanntes hypothetisches Einkommen angerechnet werden. Die Auswirkung davon ist eine Reduktion des EL-Betrags. Falls die Person nachweist, dass sie sich um eine Arbeit bemüht, so kann die EL-Stelle auf die Anrechnung verzichten oder reduzieren.

Heute wird dieses Verfahren bei IV-Teilrentenbezüger, bei Witwen und bei nicht invaliden Partnern von IV-Rentenbezüger angewandt. Die EFK schätzt die Anzahl der Fälle in denen die Überlegung eines hypothetischen Einkommens gemacht werden muss auf rund 35 000¹⁴ (10 Prozent aller EL-Fälle). Effektive Zahlen zur gesamten Anwendung stehen nicht zur Verfügung, da die EL-Daten keine Differenzierung zwischen effektiven und hypothetischen Einkommen zulassen. Diese Information sollte mit dem neuen EL-Register zur Verfügung stehen.

Für die Höhe der Anrechnungen gibt das Gesetz für die IV-Teilrentenbezüger und die Hinterlassenen bestimmte Mindestwerte vor. Dennoch verbleibt bei den EL-Stellen ein relativ grosser Ermessensspielraum zur Beurteilung im Einzelfall. Für die Anrechnung gilt es u. a. die Arbeitsfähigkeit, die Vermittelbarkeit, die Qualität der Arbeitsbemühungen oder den Arbeitsmarkt zu beurteilen. Nach Rückmeldung der EL-Stellen sind die Komplexität sowie der Abklärungsaufwand je nach Einzelfall mit grossen Aufwand verbunden.

«Die Berücksichtigung der persönlichen Umstände ist schwierig. Zudem wird die Arbeitsfähigkeit von der IV-Stelle, vom RAV und dem Arzt der versicherten Personen zum Teil unterschiedlich beurteilt.» (Umfrage EFK, 2017)

Zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben haben die meisten EL-Stellen ergänzende Praxisvorgaben entwickelt. Das Ziel dieser Vorgaben ist es, innerhalb der EL-Stelle eine möglichst einheitliche Praxis zu entwickeln.

Heute lassen die EL-Daten nur im Bereich der EL-Bezüger mit einer IV-Teilrente gewisse Aussagen zum Vollzug des hypothetischen Einkommens (HE) zu. Von den knapp 9000 Fällen¹⁵ hat die EFK für elf Kantone den Anteil des angerechneten Einkommens bei allein-

¹⁴ Schätzung anhand von EL-Bezüger mit Zivilstand Witwer/Witwe unter 60 Jahren, Bezüger von IV-Teilrenten mit EL, verheiratete IV-Bezüger mit Partnern ohne AHV- und IV-Renten mit EL.

¹⁵ Um die Auswertung aussagenkräftiger zu machen, wurden nur die Fälle ohne Geburtsgebrechen, jünger als 60 Jahre und ohne andere Ersatzeinkommen (KV-, ALV-Taggelder) ausgewählt.

benden IV-Bezüglern berechnet¹⁶. Es gilt nun zu prüfen, wie hoch diese Einkommen im Vergleich zu den gesetzlichen Mindestbeiträgen tatsächlich sind. Wenn die angerechneten Einkommen *unter dieser Grenze* liegen hat die EL-Stelle ihren Ermessensspielraum zugunsten des EL-Bezüglers ausgenützt.

Die EFK stellt fest, dass diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen (siehe Abbildung 4).

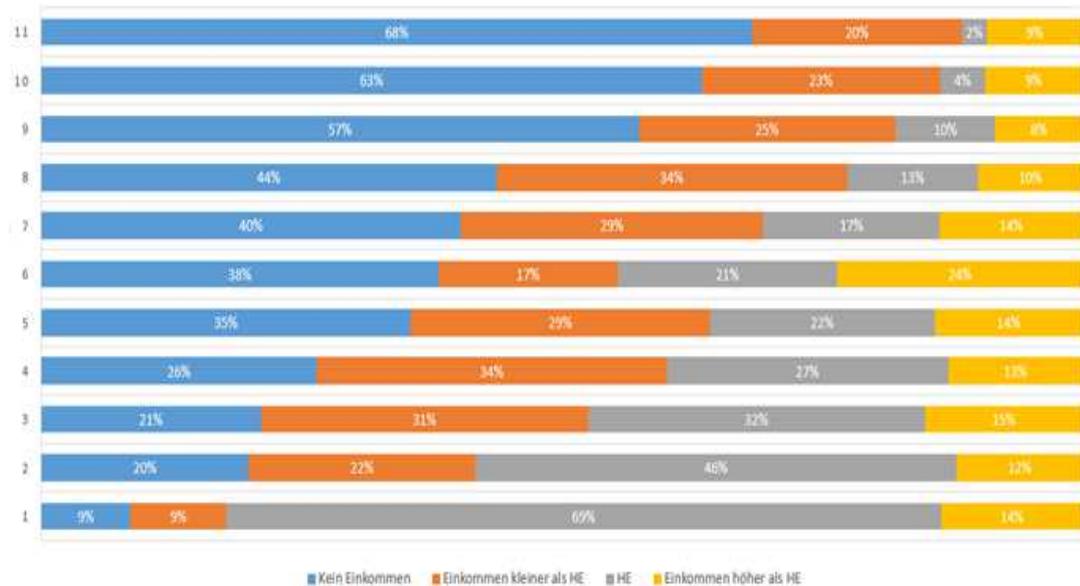


Abbildung 4: IV-Fälle mit EL-Einkommen – Berücksichtigung der Minimalschwelle Hypothetisches Einkommen (Quelle: BSV, Darstellung EFK)

Wenn man beide Extremwerte vergleicht, ist ersichtlich, dass die eine EL-Durchführungsstelle bei 70 Prozent der betroffenen Fälle überhaupt kein hypothetisches Einkommen (Beurteilung als nicht arbeitsfähig) und die andere EL-Stelle bei 70 Prozent der Fälle ein hypothetisches Einkommen (Beurteilung als arbeitsfähig) aufrechnet.

Die EFK kann das Total der finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens bei EL-Fällen nicht quantifizieren. Im Einzelfall kann der Verzicht auf anrechenbares Einkommen bei einer Halbbrente (Mehrheit der Fälle) jedoch bis zu 12 000 Franken pro Jahr mehr oder weniger EL ausmachen.

Die EFK stellt fest, dass die Art und Weise der Anwendung des hypothetischen Einkommens sowohl von der Aufsicht des BSV als auch von den externen Revisionsstellen materiell nicht näher kontrolliert wird. Die Weisungen des BSV zur Revision der AHV-Ausgleichskassen geben keine expliziten Vorgaben zur Prüfung der Anwendung des hypothetischen Einkommens. Die Revisionsberichte enthalten nur selten eine Information über diesen Themenbereich. Das BSV hat bis anhin die verfügbaren EL-Statistikdaten diesbezüglich nicht genutzt.

¹⁶ Kantone mit mehr als 300 Fällen, wo ein Einkommen in der EL-Berechnung zu einer IV-Teilrente berücksichtigt worden ist (ohne Geburtsgebrechen, Alter < 60, keine ALV-Taggelder).

Beurteilung

Die Auswertung der statistischen EL-Daten des BSV durch die EFK zeigt, dass die EL-Durchführungsstellen ihren Ermessensspielraum bei der Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens so nutzen, dass zumindest Fragen aufgeworfen werden. Die EFK geht davon aus, dass Differenzen in diesem Ausmass über den vom Bundesgesetz vorgesehenen Spielraum hinausgehen könnten. Die Gründe, die zu solchen grossen Unterschieden führen, sollten gemäss der EFK vom BSV untersucht werden.

Beim neuen EL-Register wird das hypothetische Einkommen als neue Variable getrennt vom effektiven Einkommen erfasst. Das gibt dem BSV die Möglichkeit, den Gebrauch besser zu verifizieren.

3.4 Markante Unterschiede bei der Anwendung des Vermögensverzichts

Wenn ein EL-Bezüger auf ein Vermögen verzichtet, wird dies der EL-Berechnung nach bestimmten Vorgaben angerechnet. Unter Vermögensverzichte fallen z. B. Schenkungen an Nachkommen, gewährte Erbvorbezüge, Verzicht auf Erbschaften oder Verzicht auf Rentenleistungen. Der Wert ab Datum des Verzichts wird jeweils um jährlich 10 000 Franken bis zum Jahr des EL-Anspruches vermindert. Das Restvermögen wird bei der Berechnung des Vermögensverzehrs angerechnet. Ein Vermögensverzicht wirkt sich somit negativ auf den EL-Betrag aus.

Für die EL-Stellen sind die Kenntnisse eines Vermögensverzichts zentral. Das Vorliegen von Verzichtshandlungen bzw. deren Annahme werden anhand der Steuerangaben soweit sinnvoll und möglich rückblickend überprüft. Weitere Prüfungen finden anlässlich von Revisionen und Mutationen der EL-Fälle statt. Vertiefte Abklärungen finden meist bei konkreten Hinweisen oder Verdachtsmomenten statt. Wenn beispielsweise keine Rente der 2. Säule vorhanden ist, so kann dies ein Anzeichen für einen Kapitalbezug der beruflichen Vorsorge sein. Es gilt dann abzuklären, ob dieses Kapital «normal» gebraucht (mit einer Gegenleistung) oder geschenkt worden ist. Solche Abklärungen sind insbesondere schwierig, wenn die Tatbestände mehr als zehn Jahre zurückliegen. Diese Frist entspricht der Aufbewahrungsfrist für die Steuerdaten gemäss Obligationenrecht. In solchen Fällen bleibt die einzige Informationsquelle der EL-Gesuchsteller selber.

Die EFK stellt fest, dass das Zusammentragen der finanziellen Vermögenswerte eine komplexe Angelegenheit ist und je nach Durchführungsstelle variiert. Auch deshalb, weil für den automatischen Zugang zu Informationen (z. B. Steuerdaten, Sozialhilfedaten) der EL-Durchführungsstellen je nach Kanton unterschiedliche Regelungen bestehen (*siehe Kapitel 3.6*). Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass je länger der Tatbestand eines Vermögensverzichts zurückliegt, umso schwieriger wird eine «Nachkonstruktion» für die EL-Stellen.

2016 wurden bei rund 4900 EL-Neuanmeldungen Vermögensverzichte beim Einkommen miteingerechnet (positive und negative Verfügungen). Davon beträgt der Anteil der AHV-Fälle 85 Prozent. Dies betrifft rund 9 Prozent¹⁷ der 54 000 EL-Neuanmeldungen im Jahr 2016.

¹⁷ Diese Prozentzahl deckt sich mit einer Befragung der EL-Durchführungsstellen im Jahr 2006. Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchprüfung bei den Ergänzungsleistungen, EFK, Bern 2006

Die EFK stellt fest, dass der Anteil der Anrechnung eines Vermögensverzichts bei EL-Neuanmeldungen im Jahr 2016 je nach Kanton zwischen 3 und 18 Prozent variiert. Die EFK stellt weiter fest, dass die Anrechnung eines Vermögensverzichts bei 44 Prozent der Fälle zu einer Ablehnung des EL-Gesuchs führte. Diese Ablehnungsquote ist im untersuchten Zeitraum rund 10 Prozent höher als jene aller EL-Neuanmeldungen. Bei den Unterschieden gilt es zu berücksichtigen, dass je nach Kanton bereits die AHV-Zweigstellen gewisse Vorabklärungen vornehmen, die sich auf die Anzahl der Gesuche mit einem Vermögensverzicht auswirken können.

Die Weisungen des BSV zur Revision der AHV-Ausgleichskassen geben explizite Vorgaben zur Prüfung des Einkommens- und Vermögensverzichts. In den Revisionsberichten sind jedoch kaum Aussagen zur Abklärung von Vermögensverzichten zu finden.

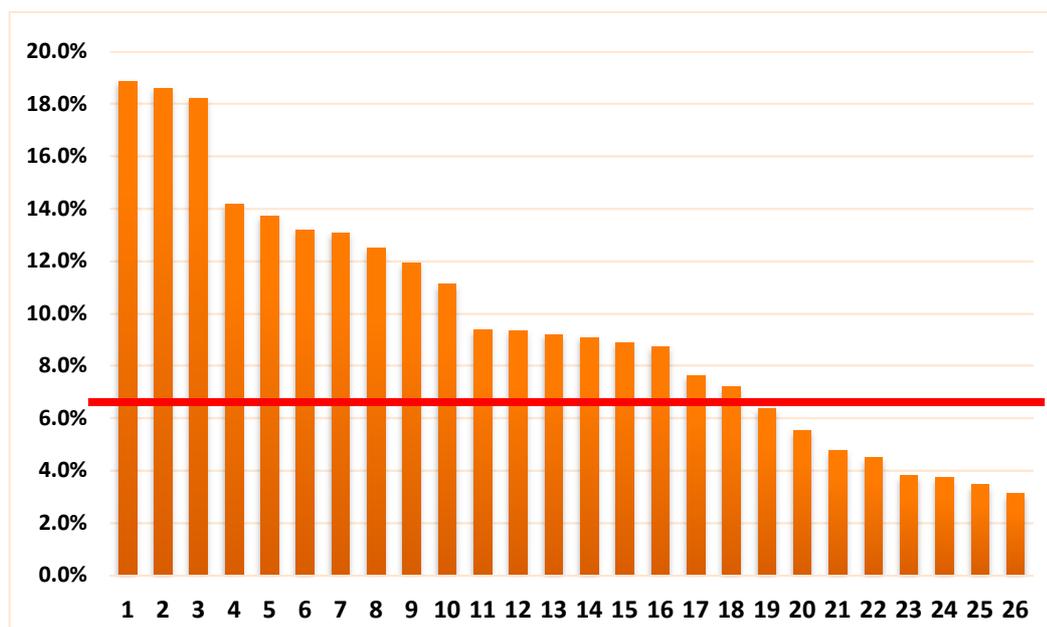


Abbildung 5: Anteil Verfügungen mit Anrechnung Vermögensverzicht bei Neuanmeldungen (Quelle: EFK, Umfrage EL-DS)

Beurteilung

Die Berücksichtigung einer Verzichtshandlung bei einer EL-Neuanmeldung führte im untersuchten Zeitraum zu einer 10 Prozent höheren Ablehnungsquote. Dies zeigt, dass die Kenntnisse über einen Vermögensverzicht und die Berücksichtigung bei der EL-Berechnung den Entscheid massgebend beeinflussen können.

Damit ein Vermögensverzicht bei der EL-Berechnung entsprechend berücksichtigt werden kann, muss dies der EL-Stelle bekannt sein. Die Identifikation eines Verzichts beruht hauptsächlich auf den Informationen des Gestalters sowie dem Zugang zu kantonalen Datenquellen (insbesondere Steuerdaten). Die Praxis der Kontrollaktivitäten unterscheidet sich je nach Kanton. Inwieweit die Praxisunterschiede die relativ grosse Spannbreite zwischen den Kantonen beim Anteil der Fälle mit Anrechnungen eines Vermögensverzichts erklären, kann die EFK nicht beurteilen. Letztere geht davon aus, dass Differenzen in diesem Ausmass über den vom Bundesgesetz vorgesehenen Spielraum hinausgehen.

3.5 Abklärungen im Ausland sind nur begrenzt möglich

Kontrolle von Wohnsitz und Aufenthalt im Ausland sind eine grosse Herausforderung

Der Anspruch auf eine EL setzt den zivilrechtlichen Wohnsitz sowie den Aufenthalt in der Schweiz voraus. Die EL wird bei längerem Auslandsaufenthalt eingestellt. Zum Beispiel, wenn sich eine Person ohne triftigen Grund mehr als drei Monate ohne Unterbruch oder im selben Kalenderjahr insgesamt mehr als sechs Monate im Ausland aufhält. Bei mehreren Auslandsaufenthalten im selben Kalenderjahr werden die Auslandsaufenthalte tageweise addiert (WEL).

Für alle Kantone sind somit Kontrollaktivitäten betreffend Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz von zentraler Bedeutung. Konkret heisst dies, dass die Aufenthaltstage im Ausland entscheidend sind für die Ausrichtung der EL.

Die EFK stellt fest, dass die EL-Gesuchsteller über ihre Rechte und Pflichten und die Folgen einer Nichteinhaltung informiert werden. Bei Verdachtsfällen ist es möglich, dass die EL-Stellen bei ihren Kontrollen mit periodischen Kontaktaufnahmen und Vorladungen arbeiten. Zudem ist es möglich, dass spezifische Dokumente wie Heizkostenabrechnung, Bankauszüge, Telefonrechnungen und Arztrechnungen verlangt werden. Die EL-Durchführungsstellen sind frei, inwieweit sie diese Kontrollinstrumente im Einzelfall einsetzen. Die EL-Stellen sind diesbezüglich je nach Fall unterschiedlich aktiv.

Beurteilung

Die Kontrolle des effektiven Aufenthalts in der Schweiz und der Dauer eines Auslandsaufenthalts stellen eine grosse Herausforderung für die EL-Stellen dar. Diese nutzen dazu alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationsquellen. Inwieweit die angewandten Massnahmen ausreichend sind um die Eventualitäten vollständig abzuklären, ist abschliessend nicht zu beurteilen.

Verbesserung in Aussicht bei der Prüfung des Vermögens und Einkommens im Ausland

Die Prüfung von Einkommen und Vermögen im Ausland ist ein «Knackpunkt» für die EL-Stellen. Bei der EL-Berechnung ist das Einkommen und Vermögen sowohl in der Schweiz als auch im Ausland zu berücksichtigen. Wenn Einkommen und Vermögen bei der EL-Anmeldung nicht deklariert werden, so gibt es heute für die EL-Stellen wenige Möglichkeiten um entsprechende Abklärungen zu treffen. Nicht deklarierte Werte bleiben meist unbekannt und sind demnach auch nicht prüfbar. Eine Lücke bei den Versicherungsperioden in der Schweiz kann darauf hindeuten, dass allenfalls eine berufliche Aktivität im Ausland erfolgt ist und eventuell eine Rente im Ausland existiert. Die Bedeutung EL-Fälle mit angerechneten Vermögen oder Einkommen im Ausland ist anhand der heutigen EL-Daten nicht zu ermitteln.

Für die EL-Stellen ist schwierig zu Informationen zu gelangen, dennoch gibt es gewisse Möglichkeiten.

Die EFK stellt fest, dass von der Möglichkeit via die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) im EU/EFTA-Raum offiziell um Auskünfte bei den ausländischen Sozialversicherungen zu suchen, selten Gebrauch gemacht wird (Formular E601)¹⁸. Die Erfahrungen zeigen, dass es

¹⁸ Formular: Ersuchen um Auskünfte über Einkünfte in einem anderen als den zuständigen Mitgliedstaat (Beitragsunabhängige Sonderleistungen). Gemäss Auskunft der ZAS hat 2015 zu 29 Fällen eine Antwort erhalten und 36 Fälle waren Ende 2015 pendent.

einerseits lange dauert bis eine Auskunft erteilt wird und andererseits die Auskünfte unvollständig sind. Die Abklärungen der EL-Stellen konzentrieren sich somit primär über die EL-Gesuchsteller (z. B. Fragen beim Anmeldegespräch, Einforderung von Dokumenten). Zwecks Informationsbeschaffung werden vereinzelt auch Schweizer Botschaften im Ausland kontaktiert. Der direkte Kontakt mit ausländischen Behörden findet kaum statt.

«Ein durchgeführter Testlauf mit dem Formular E601 hat gezeigt, dass dieses Formular zwar in den meisten Fällen retour kommt aber lediglich mit Aussagen über eine allfällige ausländische Rente. Eine Aussage zu sonstigen Vermögenswerten haben wir in keinem Fall erhalten, obwohl eine Liegenschaft in den besagten Ländern vorhanden war» (Umfrage EFK, 2017).

Eine viel versprechende Möglichkeit sieht die EFK beim geplanten automatisierten Austausch von Bankdaten (AIA). Im Hinblick auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung werden systematisch Bankdaten zwischen den Steuerbehörden ausgetauscht.¹⁹ Die EL-Stellen erwarten, dass sie ebenfalls Zugang zu diesen Informationen erhalten werden. Einerseits sollen Informationen zu nicht deklarierten Einkommens- und Vermögenswerten gewonnen werden. Andererseits soll dadurch der Aufwand für Abklärungen der EL-Stellen reduziert werden.

Die aktuellen internationalen Vereinbarungen sehen vor, dass die ausgetauschten Daten in erster Linie für die Steuerbehörden bestimmt sind. Eine Weiterleitung der Informationen an andere Behörden als die Steuerbehörden (zum Beispiel EL-Stellen) ist nur zulässig, wenn dies das jeweilige Abkommen sowie das schweizerische Recht vorsehen (AIAG, Art. 21).

Wenn eine kantonale Steuerverwaltung beispielsweise von einem bislang nicht deklarierten Bankkonto Kenntnis erhält, so werden das Vermögen sowie das Einkommen entsprechend in der Steuerabklärung korrigiert. Diese korrigierte Berechnungsgrundlage darf die kantonale Steuerverwaltung an andere Stellen weiterleiten, solange sie die Informationen selbst (d. h. Kontonummer, -saldo, Erträge usw.) nicht weitergibt. Inwieweit die EL-Stellen aktiv von den kantonalen Steuerbehörden informiert werden, liegt in der Zuständigkeit der Kantone.

Eine dritte Möglichkeit für den Zugang zu ausländischen Informationen besteht beim Projekt elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten im EU-Raum (EESSI) über die ZAS. Über das IT-System EESSI sollen die Sozialversicherungsträger schneller und sicherer Informationen austauschen können. Nach heutigem Wissensstand ist allerdings kein flächendeckender automatisierter Austausch von Daten vorgesehen. Es wird lediglich die Grundlage geschaffen, dass Sozialversicherungsdaten im Einzelfall elektronisch übermittelt werden können. Dabei musste u. a. zur Kenntnis genommen werden, dass – entgegen der ursprünglichen Absicht – ein wesentliches Element nicht realisiert werden kann. Die Erwartungen der EL-Stellen, dass die über das EESSI zu den ausländischen Renten gewonnenen Informationen ins neue EL-Register einfließen, können aus diversen technischen Gründen jedoch nicht erfüllt werden.²⁰

¹⁹ Automatisierter Datenaustausch von Bankdaten mit dem Ausland (AIA): Die Informationen umfassen Kontonummer, Steueridentifikationsnummer, Name, Adresse und Geburtsdatum von Steuerpflichtigen im Ausland mit einem Konto in einem anderen Land als dem Herkunftsstaat, alle Einkommensarten sowie den Saldo des Kontos.

²⁰ Gemäss Aussagen des BSV, laufen weitere Abklärungen zwischen dem BSV und der ZAS, inwieweit Informationen über ausländische Renten ins zentrale Rentenregister einfließen könnten.

Die EFK stellt weiter fest, dass bei den EL-Stellen rund um die Projekte bezüglich der Verfügbarkeit von Informationen über Einkommen und Vermögen im Ausland Unklarheiten bestehen. Für die EFK ist es wichtig, dass die EL-Stellen über die konkreten Auswirkungen dieser Projekte informiert werden. Dadurch besteht die Möglichkeit, nicht deklarierte Vermögen und Einkommen aufzudecken und im Rahmen der EL-Berechnung zu berücksichtigen.

Beurteilung

Angesichts des heutigen ineffizienten internationalen Informationsaustauschs zwischen «Sozialversicherungssystemen» stützen sich die EL-Durchführungsstellen hauptsächlich auf die von den Gesuchstellern deklarierten Werte. Die EL-Stellen haben kaum Möglichkeiten weitere Abklärungen vorzunehmen. Diese Situation ist unbefriedigend.

Der anstehende Datenaustausch von Bankdaten wird auch Auswirkungen bei den EL-Stellen haben. Von den kantonalen Steuerbehörden rückwirkend korrigierte Steuerwerte bei EL-Bezüglern werden die EL-Berechnungsgrundlagen verändern, wenn die EL-Stellen darüber informiert werden. Wie viele EL-Fälle davon betroffen sein werden, kann heute noch nicht gesagt werden. Zudem ist für die EL-Stellen zurzeit unklar, inwieweit neu auftauchende Einkommens- und Vermögenswerte rückwirkende Folgen auf die EL haben werden.

3.6 Informations- und Datenzugang unterschiedlich geregelt

Im Rahmen des aufwendigen EL-Gesuchverfahrens spielen auch andere Stellen bei relevanten Informationen eine wichtige Rolle. Im ATSG ist die Amts- und Verwaltungshilfe so geregelt, dass die zuständigen Organe auf schriftliche und begründete Anfragen im Einzelfall kostenlos die erforderlichen Daten zur Verfügung stellen (Art. 32²¹). Diese Austauschform ist eine Minimalbestimmung.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass für den Zugang zu Informationen in den Kantonen unterschiedliche Regelungen bestehen. Der Zugang z. B. zu Steuerdaten, Zivilstands- oder Einwohnerregister ist meistens im Abfragemodus sichergestellt und vereinzelt im EL-IT-System integriert und somit automatisiert. Der direkte Zugang zu solchen Informationen erleichtert die Arbeit der EL-Stellen massiv.

«Grundsätzlich stützen wir uns bei der Datenanfrage gegenüber dem Steueramt oder der Einwohnerkontrolle auf Art. 32 ATSG. Diese Gesetzesbestimmung erlaubt uns jedoch nur, im Einzelfall entsprechend Daten zu erhalten. Die konkreten gesetzlichen Grundlagen beim Kanton für einen gewünschten Zugriff im Abfragemodus fehlen.» (Umfrage EFK, 2017)

Viel seltener besteht jedoch die Möglichkeit der EL-Stellen im Abfragemodus oder automatisiert auf Daten der Migrationsbehörden, der Versicherungsdaten ausserhalb der 1. Säule, der Sozialhilfe, des Grundbuchs oder des Zivilstandsregisters zugreifen zu können.

Vereinzelt gibt es Kantone, welche gewisse Daten (z. B. Steuerdaten) automatisch im EL-IT-System integriert haben.

Die EFK stellt fest, dass sich die unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten der EL-Stellen primär durch die unterschiedlichen kantonalen Gesetzgebungen erklären.

²¹ Die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden des Bundes, der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden geben den Organen der einzelnen Sozialversicherungen auf schriftliche und begründete Anfrage im Einzelfall kostenlos diejenigen Daten bekannt, die erforderlich sind.

Die Umfrage ergab, dass die EL-Durchführungsstellen – dort wo nicht bereits sichergestellt – insbesondere der uneingeschränkte Zugang zu den Steuer-, Migrations- und Sozialhilfedaten gewünscht wird. Ebenfalls wurde verschiedentlich der Wunsch geäussert auf Informationen der Beruflichen Vorsorge und 3. Säule zählen zu können. Für die EL-Stellen besteht die Möglichkeit, die Existenz eines Kontos der 2. Säule bei der Zentralstelle 2. Säule²² im Einzelfall schriftlich anzufragen.

Für viele Personen bildet das Vermögen der 2. und 3. Säule die Hauptersparnis für den Zeitpunkt der Pensionierung. Diese Ersparnisse können heute als Kapital bezogen werden. Im Jahr 2015 haben mehr als die Hälfte der Neupensionierten einen Kapitalbezug in der 2. Säule vorgenommen. Diese Tatsache stellt ein gewisses Risiko für die EL dar, da bei EL-Gesuchen die Art und Weise des Kapitalverzehr rückwirkend nur schwer zu identifizieren ist. Die Bedeutung dieses Risikos für die EL kann sich künftig reduzieren. Die Einschränkung des Kapitalbezugs wird zurzeit im Parlament diskutiert. Trotzdem müssen sich die EL-Stellen noch über Jahre mit EL-Gesuchen im Zusammenhang mit Kapitalbezügen aus der beruflichen Vorsorge auseinandersetzen.

Ab Mitte 2018 ist zusätzlich vorgesehen, dass Daten zwischen den für die EL zuständigen Behörden und den kantonalen Migrationsbehörden ausgetauscht werden können²³. Damit werden z. B. die Voraussetzungen für die Überprüfung im Einzelfall aufenthaltsrechtlich relevant Ereignissen geschaffen. Die EL-Durchführungsstellen erwarten von dieser Möglichkeit, ein schnelleres und effizienteres Verfahren im Zusammenhang mit Abklärungen betreffend Wohnsitz, Aufenthaltsstatus und -bewilligung.

Auch für die effiziente Bekämpfung eines allfälligen EL-Missbrauchs wird der Daten- und Informationsaustausch bzw. -zugriff zwischen verschiedenen Verwaltungsbehörden und Sozialversicherungen als zentral beurteilt.

Das föderale Vollzugssystem zeigt auch bei den Zugangsmöglichkeiten zu verschiedensten Informationsquellen Unterschiede auf. Die Umfrage weist darauf hin, dass weiterhin Verbesserungen in Bezug die Datenverfügbarkeit zwischen den bei der Behandlung eines EL-Gesuches involvierten Stellen anzustreben sind. Abklärungen könnten so effizienter behandelt werden und Verfügungen über EL-Anträge würden schneller ergehen. Diesbezüglich sind primär die Kantone mit Gesetzesanpassungen gefordert.

Beurteilung

Die Überprüfung eines EL-Anspruchs erfordert die Sammlung und Kontrolle aus verschiedensten Informationsquellen. Die EL-Stellen stützen sich in der Regel auf die Informationen des Anmeldeformulars sowie den zur Verfügung zu stellenden Unterlagen ab. Der Gesuchsteller hat die Vollständigkeit und Korrektheit schriftlich zu bestätigen. Es wird kein Entscheid getroffen, bevor nicht alle gewünschten Informationen vorliegen.

Dieses an sich angemessene Verfahren hat seine Grenzen, wenn vom Gesuchsteller bestimmte Informationen bewusst versteckt oder im guten Glauben vergessen werden. Damit die EL-Stellen alle Angaben vollständig überprüfen können, ist es wichtig, zu allen nützlichen Informationsquellen Zugang zu erhalten.

²² Die Zentralstelle 2. Säule ist die Verbindungsstelle zwischen den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (auch 2. Säule oder BVG genannt) und den Versicherten.

²³ Art. 97, Abs. 3, Ausländergesetz (AuG), SR 142.20

4 Welche Aufsichtsinstrumente setzt das BSV ein?

In den nachfolgenden Kapiteln hat die EFK den BSV zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente im EL-Bereich näher beleuchtet und beurteilt.

4.1 Begrenzte Aussagekraft der Revisionsberichte

Berichtszustellung gewährleistet

Wenn die EL durch die AK durchgeführt wird, gilt es zwischen zwei Berichten zu unterscheiden:

- *Bericht Abschlussrevision:* Der Fokus liegt hier bei der Prüfung, ob die Konten und Rechnungskreis mit den Buchhaltungsunterlagen übereinstimmen. Es ist zu bestätigen, dass die Abrechnungen zur Festsetzung des Bundesbeitrages keine Krankheits- und Behinderungskosten oder Krankenkassenprämien enthalten.
- *Bericht Hauptrevision:* Hier steht eine knappe und klare Analyse der Anspruchsprüfung sowie die Festsetzung, die Auszahlung und die Verbuchung der EL im Vordergrund (u. a. materielle Dossier- bzw. Fallprüfungen).

Wenn die EL ausserhalb der AK vollzogen wird (Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf), so wird ein jährlicher EL-Revisionsbericht, welcher sowohl Aspekte der Abschluss und der Hauptrevision beinhaltet, erstellt.

Die EFK stellt fest, dass die Revisionsberichte dem BSV ordnungsgemäss zugestellt werden. Für den Kanton Zürich erhält das BSV zusätzlich einen vom Kantonalen Sozialamt erstellten «Masterbericht» über die bei den Gemeinden durchgeführten Revisionen.

Klare Revisionsweisungen, mit punktuellen Interpretationsbedarf bei der Anwendung

Die Vorgaben für die EL-Revision finden sich unter Randziffer 3058 (Abschlussrevision) und Randziffer 2404 (Hauptrevision) der Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichsstellen (*siehe Anhang 6*). Gemäss dem BSV sind diese Weisungen auch für Revisionen bei EL-Durchführung ausserhalb der AK anwendbar. Die EL-Stellen nehmen in der Regel keinen Einfluss auf allfällige Schwerpunkte der Revisionstätigkeiten (Umfrage EFK, 2017).

Die Subkommission AHV von ExpertSuisse erachtet die vorhandenen Weisungen bzw. Vorgaben des BSV für die Prüftätigkeiten im EL-Bereich als ausreichend. Es liegt schlussendlich im Ermessen des Prüfers aufgrund der Risikobeurteilung den Prüfungsumfang sowie die Tiefe der Prüfung festzulegen. Diese Zuständigkeitsregelung wird vom von BSV ausdrücklich geteilt.

Systematische EL-Vollzugsprobleme werden hauptsächlich im Rahmen der Hauptrevision entdeckt. Auch wenn nicht explizit in den Revisionsberichten erwähnt, kann das BSV laut ExpertSuisse davon ausgehen, dass die Prüft Themen gemäss Weisungen des BSV (Randziffer 2404) berücksichtigt wurden. Die Revisionsstellen schätzen das Risiko im EL-Bereich generell nicht als hoch ein.

«Ein wichtiger Punkt sind die Einsprachen sowie die Praxis der Erlasse und Abschreibungen. Diese geben einen Eindruck über die Arbeitsweise der EL-Durchführungsstellen. Bei den geprüften Fällen wird auch die Behandlungsdauer angeschaut. Ebenso wird geschaut, ob die Fälle periodisch überprüft werden.» (Interviews EFK)

Die EFK stellt fest, dass trotz Informationsschreiben des BSV gewisse Unklarheiten betreffend die Anwendbarkeit dieser Weisungen in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Zürich bestehen (Umfrage EFK, 2017). In diesen Kantonen ist nicht die AK zuständig für den EL-Vollzug.

Knappe Berichterstattung zuhanden des BSV

Die Berichterstattung der Revisionsstellen ist für das BSV ein wichtiges, wenn nicht das zentrale EL-Aufsichtsinstrument. Die EFK hat das EL-Kapitel in den Berichten zur Hauptrevision der AK für das Jahr 2015 analysiert.

Die EFK stellt fest, dass Umfang, Form und Inhalt der jeweiligen EL-Kapitel je nach Revisionsgesellschaft bzw. Revisor sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Des Weiteren stellte sie fest, dass bei den Hauptrevisionen der AK der Berichtsteil für die EL im Durchschnitt 15 % des Gesamtberichts bzw. drei Seiten (Median) darstellt. Inwieweit sich dieser Anteil auf die eingesetzte Arbeitszeit übertragen lässt, ist nicht zu beantworten.

Aufgrund der redaktionellen Unterschiede stützt sich das BSV bei seiner Aufsichtstätigkeit primär auf die in den Berichten abgegebenen Empfehlungen. Diese Berichtsunterschiede lassen keine materiellen Vergleiche der EL-Stellen zu.

Der nachfolgende Text zeigt ein Beispiel von einem «knappen» Informationsinhalt eines EL-Kapitels aus einem Bericht zur Hauptrevision einer AK.

3.14 Ergänzungsleistungen (2404)

Die Organisation in diesem Bereich gewährleistet unseres Erachtens, dass die berechtigten Ergänzungsleistungen fristgerecht ausbezahlt und die Bestimmungen über Nachzahlungen, Rückerstattung, Erlass und Abschreibungen eingehalten werden. Der Prozess ist unverändert gegenüber dem Vorjahr.

Prüfungsumfang

Für diesen Bereich wurde eine vertiefte Verkehrsprüfung für den Monat Oktober vorgenommen. Wir haben den Bereich der Ergänzungsleistungen mittels 15 Stichproben getestet.

Bemerkungen und Empfehlungen

Wir haben festgestellt, dass die geprüften Ergänzungsleistungen korrekt abgewickelt wurden. Das Vieraugen-Prinzip wird risikoorientiert und stichprobenweise angewendet.

Zusammen mit den EL-Verfügungen werden die Rentendossiers von den anderen Kassen einverlangt, soweit dies möglich ist. Damit ist eine weitere Fehlermöglichkeit im Bereich EL unter Kontrolle.

Fälle, die sich aus Fehlern der Ausgleichskasse ergaben, sind sofern vorhanden, in Anhang 2 aufgeführt.

Abbildung 6: Hauptrevision: Berichtsauszug zu den Ergänzungsleistungen (Quelle: BSV, AK-Revisionsberichte 2015)

Ein nach Bedarf angepasster Ressourceneinsatz der Revisionsgesellschaften

Die eingesetzten Ressourcen für die Prüfung der EL werden in den Revisionsberichten nicht erwähnt. Gemäss ExpertSuisse unterscheidet sich der Ressourceneinsatz der Revisionsstellen. Bei der Hauptrevision in den AK werden je nach Grösse der Kasse zwei und bei einem Schwerpunktthema bis zu acht Personentage für die EL-Prüfung eingesetzt. Bei der Abschlussrevision sind es ein bis höchstens zwei Personentage.

«Die zur Verfügung stehende Zeit für die Prüfer ist eher knapp bemessen. Der EL-Bereich ist ein komplexer Prüfbereich, da u. a. kantonale Regelungen zu berücksichtigen sind. Die Einzelfallbetrachtung ist zeitintensiv. Es gibt sehr komplexe Fälle, wo nicht immer alle Details vollständig dokumentiert sind.» (Interviews EFK, 2017)

Kleine Stichproben bei der Prüfung von Einzelfällen

Bei der Hauptrevision hat die Revisionsstelle u. a. den Auftrag Einzelfälle materiell zu begutachten. Die EFK stellt fest, dass im Durchschnitt – wenn im Revisionsbericht ersichtlich – 20 Fälle untersucht werden. Generell beinhalten diese Fälle auch immer Rückerstattungen, Abschreibungen und Erlasse. Diese sind gemäss Revisionsweisungen offenbar als Pflichtaufgabe zu verstehen. Die Zufallsstichprobe beläuft sich im Promillebereich der gesamten EL-Fälle. Über die Art und Weise der Fallauswahl sind in den Revisionsberichten keine Informationen zu finden. Die Erkenntnisse geben einen generellen Eindruck über die Qualität der Arbeit und die EL-Dossierführung.

«Bei den Fallprüfungen werden die Weisungen des BSV anhand einer Checkliste abgearbeitet. Es wird jedoch z. B. nicht geprüft, ob das hypothetische Einkommen korrekt berechnet wird. Es wird geprüft, ob für die Berechnung des hypothetischen Einkommens die nötigen Angaben vorliegen und ob es dazu interne Vorgaben gibt.» (Interviews EFK, 2017)

Weiter werden in den Berichten Hinweise zur Organisation, zum Internen Kontrollsystem sowie einzelnen Prozessen im EL-Bereich gemacht. Diese bleiben meist auf einem eher generellen Niveau.

Die EFK konstatierte, dass das BSV diese Berichte im Hinblick auf kritische Feststellungen der Revisionsgesellschaften im EL-Bereich kontrolliert. Je nach Feststellung kontaktiert das BSV die betreffenden Kantonalen EL-Vollzugsstellen mit der Bitte, den entsprechenden Sachverhalt zu bereinigen. Dieses Vorgehen kommt eher selten vor (2016: kein Kontakt, 2015: Kontaktaufnahme mit zwei Kantonen; 2014: Kontaktaufnahme mit fünf Kantonen).

EL-IT formal geprüft, aber unklare Aufsichtsregelung

Die IT-Systeme spielen bei der Verwaltung der EL-Fälle eine zentrale Rolle. Die Systeme wurden primär für die Durchführung und weniger für die Steuerung und Statistische Auswertungen entwickelt. 19 Kantone verfügen für die Kantonalen AK über ein IT-System der IGS GmbH für alle Aufgaben. Die übrigen Kantone benützen das IT-System IGAKIS, das IT-System INFOROM oder verfügen über eine individuelle Lösung. Die Pool-Systeme selber werden durch einen externen IT-Revisor sowohl beim Anbieter als auch vor Ort bei den EL-Durchführungsstellen geprüft. Die Prüfungen konzentrieren sich primär auf Gegebenheiten und Aktivitäten im Umfeld der «Information Security und ICT Audit». Diese Berichte stehen den Revisionsstellen zur Verfügung.

Die EFK hält fest, dass die EL-IT-Systeme im Rahmen der Haupt- und Abschlussrevisionen der AHV-AK nicht speziell geprüft werden. Der IT-Revisor der Revisionsgesellschaften führt standardisierte IT General Controls (ITGC) durch. Das BSV besitzt lediglich einen Gesamtbericht über alle bei IGS-Systemen durchgeführten Revisionen.

Im Rahmen des Projekts Modernisierung der Aufsicht der 1. Säule wird die Aufsicht über die IT-Systeme bei den AK erweitert. Für die EFK bleibt auch nach Rücksprache mit dem BSV unklar, inwieweit auch die EL-IT-Systeme im Rahmen dieser Modernisierung betroffen sind.

Beurteilung

Die Berichte der externen Revisionsstellen bei den EL-Durchführungsstellen sind das zentrale Aufsichtsinstrument. Da das BSV selber keine Prüfungen vor Ort vornimmt, haben die Prüfkriterien sowie die Art und Weise der Berichterstattung durch die Revisionsstellen grosse Wichtigkeit.

Für das BSV sind diese Berichte vor allem aufgrund der Schlussfolgerungen und Empfehlungen wesentlich. Was heute fehlt, sind Angaben dazu, was und wie genau geprüft worden ist. Da das BSV in den Weisungen bestimmte Prüft Themen vorgibt, sollte es gemäss der EFK wissen, welche Prüfpunkte effektiv berücksichtigt worden sind. Weiter bleibt für die EFK unklar, inwieweit die in der Randziffer 2404 der Revisionsweisung aufgeführten Prüfpunkte Muss- oder Kann-Kriterien sind.

Zudem lassen die geringe Anzahl geprüfter Einzelfälle nur sehr beschränkt Aussagen zu bestimmten Themen (z. B. Kontrolle Vermögen im Ausland, hypothetisches Einkommen, Vermögensverzicht) zu.

Für die EFK bleibt die Frage der Aufsichtszuständigkeit der IT-Systeme für die EL-Durchführung weiterhin unklar.

4.2 Keine Rechtsfälle des BSV vor dem Bundesgericht

Die Entscheide der kantonalen Gerichte sind gemäss Art. 38 ELG dem BSV zuzustellen. Das BSV und die kantonalen Durchführungsstellen sind berechtigt, gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte beim Bundesgericht Beschwerde zu erheben. In den letzten Jahren wurden im Durchschnitt 75 EL-Fälle vom Bundesgericht behandelt. Für eine umfassende EL-Aufsichtstätigkeit sind diese Urteile von grundsätzlichem Interesse. Aus dem Studium der Urteile kann beispielsweise abgeleitet werden, ob in der EL-Gesetzgebung ein Revisionsbedarf vorhanden ist bzw. ein «Präzisionsbedarf» besteht.

Die EFK stellte fest, dass das BSV neben den Bundesgerichtsentscheiden im Jahr 2015 617 und im Jahr 2016 653 kantonale Gerichtsentscheide insbesondere im Hinblick auf mögliche Anpassungen der EL-Wegleitung oder auf allfällige Vorschläge für Gesetzesanpassungen analysiert hat.

Auch wenn die gesetzlichen Grundlagen dafür bestehen, hat das BSV seit Einführung des NFA 2008 selber noch keinen kantonalen Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen. Das BSV überlässt diese Tätigkeit den Kantonen und unterstützt fachlich. Auch die Bundesgerichtsentscheide werden vom BSV analysiert.

Beurteilung

Die Rechtsprechungen auf den Ebenen Kanton und Bund sind ebenfalls ein wichtiges Instrument im Regelkreis der Aufsicht. Präjudizfälle sind für alle Kantone von Relevanz und können zu einer Anpassung der EL-Wegleitung führen. Es ist daher wichtig, dass die Gerichtsentscheide vom BSV analysiert werden.

4.3 Die EL-Wegleitung als präventives Aufsichtsinstrument

Die Wegleitung des BSV soll die möglichst einheitliche Praxisanwendung des geltenden Rechts in den einzelnen Kantonen gewährleisten. Die Praxishilfen und Fallbeispiele sollen das Verständnis für die Weisungen und die tägliche Arbeit der EL-Durchführungsstellen erleichtern.

Die EL-Wegleitung wird von den EL-Durchführungsstellen insgesamt mit einem knappen Gut beurteilt (Umfrage EFK, 2017). Vereinzelt wurden die Wegleitungen als zu detailliert und unübersichtlich beurteilt. Zudem wurden vermehrt komplexere Fallbeispiele gewünscht.

Die EFK stellt fest, dass die Wegleitung in den letzten Jahren jährlich an neue gesetzliche Bestimmungen oder Praxisänderungen als Folge von Gerichtsurteilen (Jurisprudenz) aktualisiert bzw. ergänzt worden ist. Die ständige Weiterentwicklung der Weisungsdichte kann zu einer gewissen Unübersichtlichkeit führen. Das BSV bemüht sich allerdings immer eine klare Struktur zu gewährleisten.

Beurteilung

Die Wegleitung ist als ein Instrument der «präventiven» Aufsicht zu betrachten. Sie ist nützlich, um die Voraussetzungen für einen möglichst einheitlichen Vollzug sicherzustellen. Richtigerweise wird sie laufend aktualisiert.

Die Wegleitung kann indes nicht jeden denkbaren Einzelfall in jedem Detail abbilden. Falls die Beispiele für die EL-Praxis nicht relevant sind, sollten sich das BSV und die EL-Stellen auf andere Fallbeispiele einigen.

4.4 EL-Statistikdaten für die Aufsicht kaum genutzt

Die EL-Daten des Monats Dezember bilden die Basis für die Erstellung der EL-Statistik und für die Berechnung des EL-Bundesanteils sowie der Fallzahlen für die Vergütung der Verwaltungskosten. Um die Qualität und die Korrektheit der gelieferten Daten sicherzustellen, finden nach Eingang der Daten Plausibilitätskontrollen statt. Bei den nicht unmittelbar nachvollziehbaren Abweichungen ausserhalb gewisser Toleranzgrössen nimmt das BSV Rücksprache mit dem betreffenden Kanton um allenfalls eine Korrektur vorzunehmen. Anhand dieser Daten werden verschiedenste Auswertungen für die statistische Publikation und Analysen im Rahmen der Gesetzgebung durchgeführt.

Mit dem 2018 geplanten zentralen EL-Register bei der ZAS wird die Datenquelle gewechselt. Das neue Register dient der Erfassung aller EL, welche die Kantone ausbezahlen (Beträge und Hauptelemente ihrer Berechnungsgrundlage). Ebenso werden abgelehnte Fälle mit Ablehnungsgrund erfasst. Jeder Kanton meldet dem Register monatlich die EL-Daten. Zurzeit ist es aufgrund des Datenschutzgesetzes nur möglich, dass die EL-Stellen Zugang zu ihren eigenen Daten erhalten. Diese Begrenzung soll im Rahmen der EL-Reform geändert werden.

Die EFK stellt fest, dass das BSV die von den Kantonen gelieferten Daten plausibilisiert und Letztere kontrolliert werden. Die Kontrollen der Dezember-Daten 2015 und 2016 führten dazu, dass in drei Fällen die EL-Daten nochmals geliefert werden mussten. Diese Daten werden primär für statistische bzw. mathematische Zwecke (Modellrechnungen) gebraucht. Gezielte «risikoorientierte» Auswertungen im Hinblick auf mögliche Aufsichtsthemen bei den einzelnen EL-Stellen werden nicht durchgeführt. Für die Aufsicht selber werden die Daten nicht genutzt.

Beurteilung

Die EL-Daten des Monats Dezember, neu Daten aus dem zentralen EL-Register, könnten mit gezielten Auswertungen als nützliches Aufsichtsinstrument eingesetzt werden. Das BSV hat dieses Instrument bis anhin nicht für Aufsichtszwecke bei den EL-Stellen genutzt.

Das neue EL-Register gibt dem BSV bezüglich seiner Aufsichtstätigkeit neue, zusätzliche Möglichkeiten.

4.5 Kantonale Bestimmungen zur Unterstützung des Vollzugs

Als eine weitere Aufsichtsmassnahme kann die Vorgabe gemäss Art. 29 Absatz 1 ELG angeführt werden. Danach sind die von den Kantonen erlassenen Vollzugsbestimmungen dem BSV zur Genehmigung zu unterbreiten. Das BSV prüft die geplanten Änderungen auf ihre Bundesrechtskonformität und nimmt entsprechend Stellung. Sein Ziel ist, damit einen einheitlichen Vollzug auf kantonaler Gesetzesstufe sicherzustellen.

Die EFK stellte fest, dass das BSV bzw. das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Jahr 2015 für sieben und 2016 für zehn Kantone Änderungen von EL-Vollzugsbestimmungen genehmigt hat.

Beurteilung

Diese Kontrolle gibt dem BSV die Sicherheit, dass die von den Kantonen erlassenen Vollzugsbestimmungen den gesetzlichen Vorgaben des Bundes entsprechen. Das Instrument ist somit nützlich für die Aufsicht.

4.6 Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen als wichtige Plattform für das BSV

Die 26 kantonalen AHV-Ausgleichskassen sind in einem Verein «Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen» organisiert. Der Verein ist in verschiedene Geschäftsbereiche aufgeteilt. Ein Ressort beschäftigt sich mit den EL.

Der Hauptzweck des Vereins ist die Förderung des Informations- und Know-how-Austausches auf dem Gebiet der Sozialversicherungen. Ebenso wichtig ist u. a. der Austausch in Durchführungsfragen mit dem BSV.

Die EFK stellt fest, dass sich das BSV und Vertreter der Konferenz regelmässig treffen, um Probleme aus der Praxis zu diskutieren. Diese Plattform ist aus Sicht der EFK ein wichtiger Bestandteil der Aufsicht. Auf diese Weise werden wichtige Informationen über die Praxis des EL-Vollzugs gewonnen, die für die Aufsichtstätigkeit unerlässlich sind. Die Plattform ermöglicht sowohl dem BSV als Aufsichtsstelle als auch den EL-Vollzugsstellen, Unklarheiten beim Vollzug zu kommunizieren, zu diskutieren und Lösungen zu validieren. Neue Erkenntnisse können dann z. B. in die EL-Wegleitung einfließen.

Beurteilung

Das BSV verfügt mit der Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen über einen privilegierten Partner, um Fragen beim Vollzug und der Aufsicht zu behandeln. Die Plattform wird im Bereich der Aufsicht genutzt.

5 Antwort auf die Hauptfragen der Untersuchung

5.1 Markante Vollzugsunterschiede

Die Frage, ob EL-Vollzugsunterschieden in den Kantonen bestehen, ist mit einem Ja zu beantworten.

Die Ergebnisse zeigen, dass

- der Vollzug eine vielfältige und komplexe Angelegenheit ist
- das föderale Vollzugssystem sowohl organisatorischen, technischen als auch prozessualen Handlungsspielraum zulässt
- dort wo Spielraum vorhanden ist, dieser von den EL-Durchführungsstellen genutzt wird
- einige Vollzugsunterschiede über den gesetzlich vorgesehenen Handlungsspielraum hinausgehen dürften
- das BSV gegenüber den EL-Stellen in der Unterstützung der Durchführung eher eine zurückhaltende Rolle wahrnimmt.

Die Gesuchabwicklung und -prüfungsverfahren sind in den verschiedenen Kantonen vergleichbar. Die EL-Anmeldung beruht auf dem Prinzip der Selbstdeklaration. Im Grundsatz wird den Angaben der EL-Gesuchsteller vertraut, trotzdem führen die EL-Stellen vertiefte Kontrollen durch. Die EL-Prüfungen bewirken, dass rund ein Drittel der EL-Neuanmeldungen zu einem negativen Entscheid führen, allerdings mit grossen Unterschieden je nach Kantonen.

Die Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass Vollzugsunterschiede bei der Abwicklung von EL-Gesuchen bestehen. Diese Unterschiede sind auf interne (z. B. EL-Organisation, Praxis) und/oder externe (z. B. soziodemographische Struktur des Kantons) Faktoren zurückzuführen.

Knackpunkte beim EL-Vollzug sind der Datenzusammenzug, die Datenvalidierung und der Datenzugriff. Das ATSG sieht ganz generell einen begründeten Informationsaustausch im Einzelfall vor. Diese Minimalregelung genügt für die Abwicklung eines Massengeschäftes wie im Fall der EL häufig nicht. Deshalb wurden in den einzelnen Kantonen Zugangsmöglichkeiten zu verschiedensten Informationsquellen umgesetzt. Die Situation ist je nach Kanton unterschiedlich. Die Umfrage zeigt, dass Verbesserungen in Bezug auf die Datenverfügbarkeit zwischen den bei der Behandlung eines EL-Gesuches involvierten Stellen anzustreben sind. Abklärungen könnten so effizienter behandelt werden und Verfügungen über EL-Anträge würden schneller ergehen. Diesbezüglich sind primär die Kantone mit Gesetzesanpassungen gefordert.

Zudem ergab die Umfrage, dass sich die EL-Durchführungsstellen relativ schlecht über neue Entwicklungen im Bereich des Datenaustausches und über zukünftige Auswirkungen auf ihre Arbeiten (z. B. AIA, EESSI) informiert fühlen. Aus Sicht der EFK ist es wichtig, dass die EL-Durchführungsstellen soweit möglich automatisch Zugang zu allen Informationen erhalten, welche für den korrekten und effizienten EL-Vollzug benötigt werden. Als Beispiel sind hier die Datenbank ZEMIS²⁴ oder das Projekt EESSI genannt. Im Zusammenhang mit dem automatisierten Datenaustausch von Bankdaten, erwartet die EFK,

²⁴ Zentrales Migrationsinformationssystem

dass das BSV zusammen mit den Kantonen bzw. EL-Durchführungsstellen eine Strategie entwickelt, wie neu gemeldete Einkommens- und Vermögenswerte bei EL-Fällen zu berücksichtigen sind.

Die EFK erwartet, dass das BSV bei Informationsprojekten auf Bundesebene (Datenbanken und -austausch), welche den Vollzug bei den EL-Durchführungsstellen verbessern könnten, eine proaktivere Rolle wahrnimmt.

5.2 Aufsichtsinstrumente teilweise ungenügend eingesetzt

Die Frage, ob die Aufsicht über den EL-Vollzug angemessen ist, fällt differenziert aus.

Die Ergebnisse zeigen, dass

- das BSV über angemessene Instrumente für die EL-Aufsicht verfügt, diese jedoch teilweise ungenügend und zu wenig koordiniert einsetzt
- dem BSV im Rahmen der Aufsicht gewisse Informationen über die Umsetzung der EL in den Kantonen fehlen
- das BSV bei der Aufsicht eine eher zurückhaltende Rolle wahrnimmt.

Organisatorisch ist die Aufsicht des BSV richtigerweise klar vom Vollzug durch die Kantone getrennt. Die Aufsicht mit beschränkten Ressourcen ist sehr schlank organisiert. Die Aufsicht wird mit verschiedenen zum Teil «präventiven» Instrumenten in einem Regelkreis der Aufsicht wahrgenommen. Insgesamt nimmt das BSV heute eher eine Rolle des «Beobachters» wahr und interveniert zurückhaltend.

Das BSV führt keine eigenen Revisionen vor Ort durch. Das zentrale Aufsichtsinstrument sind die Berichte der externen Revisionsstellen bei den EL-Durchführungsstellen. Abgesehen von den eher allgemein gehaltenen Informationen aus den Revisionsberichten verfügt das BSV kaum über Hinweise zu bestehenden Vollzugsunterschieden in den Kantonen. Für das BSV ist es somit unmöglich zu beurteilen, ob der Vollzug unter Berücksichtigung der Autonomie der EL-Durchführungsstellen nach der gesetzlich angestrebten einheitlichen Praxis erfolgt. Es ist daher auch nicht bekannt, inwieweit die bestehenden Variationen beim Vollzug erklärbar und gerechtfertigt sind oder den gesetzlichen Rahmen überschreiten.

«Damit keine anderen Behörden, z. B. die Sozialhilfe, Vorleistungen erbringen müssen, sind eine rasche Festsetzung und Auszahlung der EL zentral. Daher sind auch in diesem Bereich Ziele und Messgrössen festzulegen. Mittels gesamtschweizerischer Auswertungen der EL-Auszahlungen können relevante Abweichungen unter den Kantonen erkannt werden. Daraus können sich Hinweise auf eine unterschiedliche Rechtsanwendung ergeben, welche im Rahmen einer risikoorientierten Prüfung näher untersucht werden können». (Bericht Modernisierung Aufsicht 1. Säule, S. 35).

Aus Sicht der EFK hätte das BSV bestimmte Entwicklungen in der kantonalen Vollzugspraxis besser überwachen können. Verschiedene hierfür notwendige Informationen wären verfügbar gewesen. In dieser Hinsicht stellt das neue zentrale EL-Register eine wesentlich bessere Grundlage für das BSV dar.

Für die EL-Aufsicht hat das BSV eine Risikoanalyse zu erstellen. Basierend auf den Erkenntnissen sind gezielt Indikatoren bzw. Messwerte für die Aufsicht zu definieren. Für die Operationalisierung dieser Indikatoren sind bestehende Informationsquellen prioritär

zu nutzen. Dies betrifft vor allem das neue EL-Register, welches die heutigen EL-Statistikdaten ablösen wird. Wenn diese Informationsquellen nicht genügen, ist eine standardisierte Indikatorenerhebung bei den EL-Durchführungsstellen in Betracht zu ziehen. Um qualitativ gute und vergleichbare Informationen sicherzustellen, sind die EL-Durchführungsstellen frühzeitig in den Prozess einzubeziehen. Solche Indikatoren werden Hinweise auf bestehende und teilweise unerklärliche Vollzugsunterschiede geben, welche das BSV im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit weiterverfolgen sollte. Dafür kann das BSV beispielweise den Revisionsstellen zusätzliche Aufträge erteilen oder die Plattform der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen verstärkt nutzen.

Damit das BSV für seine Aufsichtstätigkeit qualitativ aussagenkräftigere und vergleichbare Informationen erhält, ist zudem festzuhalten, was die Berichterstattung über die EL-Revision minimal beinhalten soll (Prüfungsziele, -methoden und -ergebnisse). Ebenfalls sollte geklärt werden, was genau von den Revisionsstellen erwartet wird, wenn der EL-Vollzug ausserhalb der AK stattfindet.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Bessere Koordination der Aufsichtsinstrumente und aktivere Rolle des BSV

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), eine Risikoanalyse für die Aufsicht zu erarbeiten. Trotz der organisatorischen Autonomie der EL-Durchführungsstellen hat das BSV die Aufsichtsinstrumente gezielt zu optimieren, punktuell weiterzuentwickeln und aktiver einzusetzen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen

Wie in andern Sozialversicherungsbereichen bereits vollzogen, wird das BSV auch bei den Ergänzungsleistungen eine Risikoanalyse für die Aufsicht ausarbeiten.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 1: Ansprech- und Interviewpartner

Baumann Magali, BSV, Bereich Aufsicht und Organisation, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Bürgler Bruno, Ausgleichskasse Schwyz, Bereich Leistungen, Leiter

Christoffel Mario, BSV, Bereich Leistungen AHV/EO/EL, Leiter, Stellvertreter Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL

Coullery Pascal, BSV, Direktionsstab, Leiter

Defuns Pascal, Ausgleichskasse des Kantons Bern, Abteilungsleiter EL

Dörig Remo, Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren, Stellvertretender Generalsekretär

Dummermuth Andreas, Ausgleichskasse Schwyz, Geschäftsleiter

Gasser Kurt, Gemeindeverwaltung Köniz, AHV-Zweigstelle, Leiter

Gerber Christof Rudolf, Ernst & Young AG, Partner

Giriens Michel, BSV, Bereich Aufsicht und Organisation, Leiter

Goetzinger Fabienne, Ausgleichskasse Waadt, Direktorin

Kronenberg Markus, PricewaterhouseCoopers, Wirtschaftsprüfung Direktor

Lamti Leila, BSV, Bereich Standards, Informationssysteme und Datenaustausch, Leiterin

Müller Kurt, BSV, Bereich Leistungen AHV/EO/EL, Jurist

Kaiser Martin, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Ressort Sozialpolitik, Leiter

Parnisari Bruno, BSV, Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik und Standards, Leiter

Rossmannith Xavier, BSV, Bereich Abkommen, Jurist

Röthlin Jeanine, BSV, Bereich Mathematik, Mathematikerin

Schläfli Heiner, Ausgleichskasse des Kantons Bern, Direktor

Tschudin Tom, Sozialversicherungsanstalt, Direktor

Anhang 2: Fragebogen EL-Durchführungsstellen

Teil II Fragen zur Organisation und Finanzierung der Durchführung		
1. Arbeiten Sie in ihrem Kanton mit EL-Zweigstellen zusammen?		
Ja 20		Nein 7
Falls Sie mit EL-Zweigstellen zusammenarbeiten, welche Funktionen haben diese Stellen		
... bei den jährlichen Leistungen	... bei den einmaligen Leistungen (Krankheits- und Behinderungskosten)	
20 / 14 Annahmen der Anmeldung 17 / 9 Vollständigkeitskontrolle 7 / 5 Erste Abklärungen 3 / 4 Berechnung der Leistung	3 / 3 Verfügung erstellen 2 / 3 Zahlung auslösen 10 / 10 Andere Funktionen Anlauf- und Informationsstelle, Annahmen von Revisionen und Mutationsmeldungen, Hilfeleistungen, Anwesenheitskontrollen usw. Krankheits- und Behinderungskosten:	
2. Wie viele Personalressourcen (FTE) stehen für die EL-Durchführung zur Verfügung?		
bei den zentralen EL-Durchführungsstellen	662 (Anzahl Stellen)	
bei den dezentralen Durchführungsstellen	n.a. (Anzahl Stellen)	
3. Wie hoch ist der finanzielle Aufwand (in Franken) für die EL-Durchführung (Schätzung möglich)		
bei der zentralen EL-Durchführungsstelle	112 Mio. CHF (Franken)	
bei den dezentrale EL-Durchführungsstellen	n.a. (Franken)	
4. Wie werden die EL-Leistungsausgaben – ohne Bundesanteil - zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt (in Prozent)?		
Jährliche Leistungen	Kanton Von 30 - 100 %	Gemeinden 0 - 70 %
Einmalige Leistungen (Krankheits- und Behinderungskosten)	Von 30 - 100 %	0 - 70 %

Teil III Fragen zur Praxis der Durchführung		
5. Bearbeiten Sie bei EL-Neuanmeldungen gewisse Fälle prioritär?		
Ja 14		Nein 13
Falls ja, welche Prioritäten werden gesetzt? Heimeintritt, Kantonswechsel, Gefahr Sozialhilfe		
6. Kontrollieren Sie bei Neuanmeldungen und bei Revisionen systematisch den Wohnsitz sowie den Aufenthalt in der Schweiz?		
Ja 27		Nein 0
7. Mit welchen Kontrollmöglichkeiten können Sie die folgende Tatbestände überprüfen		
Karenzfrist von Ausländern (u. a. ausserhalb EU, Flüchtlinge)? Rz 2410 ff	"elektronischer" Zugriff Einwohnerregister, Anfrage Wohngemeinde, Wohnsitzbestätigung, Ausländerausweis, Reisepass, Aufenthaltsbewilligung, Konsultation Migrationsamt, Beiblatt Deklaration Auslandaufenthalt usw.	
Auslandaufenthaltsdauer bei EL-Bezügern? Rz 2320 ff	Persönliche Vorsprache, Einbezug AHV-Zweigstelle und Wohngemeinde, Abfrage Einwohnerregister, Anfrage Wohngemeinde, Beiblatt Auslandaufenthalt, Einforderung diverser Unterlagen (u. a. Reisepass, Reisetickets, Mietvertrag, Kontoauszüge, Heizkostenabrechnung, Telefonrechnung)	

8. In wie vielen laufenden EL-Fällen haben Sie im 2016 weitere Kontrollmassnahmen angewendet (Wenn nicht genau bekannt, bitte einen Schätzwert angeben)? Rz 2320.03	
Wenige Fälle (Fälle)	
9. Welches sind die <u>drei</u> am häufigsten angewandten weiteren Kontrollmassnahmen?	
Anwesenheitskontrollen (kurzfristige oder periodische Vorladungen), Merkblatt Auslandsaufenthalt, Formular Auslandsaufenthalte, Kontoauszüge, Passkopien,	
10. Bestehen neben der EL-Wegleitung des BSV zusätzliche interne Praxisvorgaben für die Anrechnung und Berechnung des hypothetischen Einkommens (z. B. Checklisten, Weisungen, besondere Prozesse)?	
Ja 21	Nein 6
11. Welches sind die Herausforderungen bei der Bestimmung des hypothetischen Einkommens bei den folgenden Tatbeständen:	
bei Teilinvalidität? Rz 3424 ff?	Anrechnung gemäss Art 14a ELV, Abklärungen inwieweit wirklich Erwerbstätigkeit möglich und Arbeitsbemühungen ausreichend sind , Prüfung objektiver und subjektiver Umstände, Unterschiedliche Beurteilung der Arbeitsfähigkeit
bei Verwitwung? Rz 3425 ff?	Anrechnung gemäss Art 14b, Bestimmung des zumutbaren Einkommens, wenn Person lange weg vom Arbeitsmarkt, Witwe mit minderjährigen Kindern keine Anrechnung möglich, ist nicht korrekt
bei nicht invaliden Ehepartnern? Rz 3482 ff	Bestimmung Höhe des zumutbaren anrechenbaren Einkommens unter Berücksichtigung der persönlichen Situation, Ermessenspielraum vorhanden,
12. Welchen Wert wenden Sie <u>grundsätzlich</u> bei selbst- und nicht selbstbewohnten Liegenschaften in der Schweiz bei der EL-Berechnung an? Rz 3444 ff	
Selbstbewohnte Liegenschaften	Nicht selbstbewohnte Liegenschaften
26 / 3 Steuerwert (amtlicher Wert) 0 / 16 Verkehrswert (Marktwert) 0 / 2 Mittelwert zwischen Steuerwert und Gebäudeversicherungswert	0 / 0 Gebäudeversicherungswert 1 / 9 Massgebende Repartitionswert
13. Wie viele Jahre zurück prüfen bzw. kontrollieren Sie bei Neuanmeldungen und bei Revisionen in der Praxis standardmässig die folgenden Tatbestände:	
Kapitalleistungen aus der zweiten Säule? Rz 3443.03	Zwischen 7 Jahren bis unbeschränkte Jahre
Verzicht auf Vermögenswerte? Rz 3483 ff	Zwischen 7 Jahren bis unbeschränkte Jahre
14. Welchen Wert wenden Sie <u>grundsätzlich</u> beim Verzicht einer in der Schweiz liegenden Liegenschaft beim Vermögen an? 3483.02	
19 Verkehrswert (Marktwert)	8 Massgebende Repartitionswert

Teil IV Fragen zum Informations- und Datenaustausch sowie der Zusammenarbeit				
15. Haben Sie als EL-Durchführungsstelle einen <u>weiteren Zugang</u> zu den folgenden Informationen als das ATSG Art 32 vorsieht (einzelne, schriftliche und begründete Anfrage)?				
Zugang ...	im Abfragemodus		Integriert im EL IT-System (automatisiert)	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Kantonale Steuerdaten (Steuerregister)?	17	10		
Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS)?	4	23	0	27
Versicherungsregister <i>innerhalb</i> der 1. Säule?	22	5	9	18
Versicherungsregister <i>ausserhalb</i> der 1. Säule (ALV usw.)?	3	24	1	26
Grundbuchdaten?	8	19	2	25
Sozialhilfedaten?	6	21	3	24
Zivilstandsregister/Personenstandsregister INFOSTAR?	9	18	4	23
Einwohnerregister?	18	9	7	20
Weitere relevante Datenquellen? u. a. ZAS, Familienzulagen, Einwohnerregister, Säule	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bemerkungen : Alle Daten werden beim Kunden angefordert, wenig automatisierte Zugang möglich				
16. Bestehen kantonale Datenschutzbestimmungen, welche ihnen den Zugang zu <u>gewünschten</u> Datenquellen/Registern einschränken bzw. verunmöglichen?				
Generell NEIN. Hinweise auf fehlende elektronische Zugriffe mangels gesetzlichen Grundlagen beim Kanton und Beschränkung auf Einzelfallabfragen				
17. Welche <u>gewünschten</u> Informationen/Datenquellen stehen den EL-Stellen heute nicht zur Verfügung (z. B. infolge gesetzlichen oder technischen Einschränkungen)?				
Je nach Kanton unterschiedliche Bemerkungen. Häufig gewünscht sind uneingeschränkte Einsichtnahme in Steuer- und Migrationsdaten. Weiter erwähnt sind zum Teil Zivilstandsregister, Erbschaftsämtler, Banken, Ausländische Renten, Sozialhilfedaten, Grundbuchdaten usw.				
18. Welcher konkrete Nutzen wird vom vorgesehenen Datenaustausch mit den Migrationsbehörden erwartet (Vorschlag Änderung EL-Gesetz Art. 26 a und 26 b)?				
<i>Künftig dürfen Daten zwischen den für die EL zuständigen Behörden und den kantonalen Migrationsbehörden ausgetauscht werden. Damit sind z. B. die Voraussetzungen für die Überprüfung im Einzelfall aufenthaltsrechtlich relevant Ereignissen geschaffen worden.</i>				
Erleichterung der Arbeit. Einfachere und effizientere Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen.				
19. Führen Sie Abklärungen betreffend Vermögenswerten im Ausland durch (u. a. Liegenschaften)?				
Ja 26		Nein 1		
Wenn ja, wie gehen Sie normalerweise vor? Text eingeben In der Regel gezielte Anfrage mittels Formular und Lieferung von Unterlagen. Nur vereinzelt Abklärungen im Ausland (z. B. via Botschaft). Formular E601 wird kaum genutzt.				
20. Führen Sie Abklärungen betreffend Einkommen im Ausland durch (u. a. ausländischen Renten)?				
Ja 26		Nein 1		
Wenn ja, wie gehen Sie normalerweise vor? In der Regel gezielte Anfrage mittels Formular und Verlangung von Belegen. Formular Abklärung 318.284 via SAK.				
21. Welche Erwartungen für die EL haben Sie beim vorgesehenen automatisierten Datenaustausch von Bankdaten im Ausland (Einführung ab 2017)?				
Aufdeckung von zusätzlichen Vermögens- und Einkommenswerten, d. h. weniger Abklärungen für EL-Stellen Entdecken von bis anhin nicht deklarierten Vermögen und Einkommen.				

Teil V Fragen zu Fallrevisionen und Aufsicht						
22. Werden gewisse – auch unterjährige - Fallrevisionsgründe vom EL-IT-System systematisch erfasst?						
Ja 27			Nein 0			
Wenn ja, welche						
27 4-jährige Revisionstermine bei den jährlichen Ergänzungsleistungen (Art. 30 ELV)						
24 Altersgrenzen von Kindern (18-/25-jährige Kinder von Bezüglern)						
0 Knappe negative Verfügungen						
20 Anderer Gründe Erreichen AHV-Alter, Wechsel IV zur AHV, Individuelle Revisionstermine (z. B. 1.5 Jahre nach Neuanmeldung), Hypothetisches Einkommen, Altersgrenze von Kinder 16 Jahren, usw.						
23. Hat die Kantonale Finanzkontrolle in den letzten Jahren bei Ihnen im EL-Bereich eine Prüfung durchgeführt?						
Ja 9			Nein 18			
Wenn ja, wann und was wurde genau geprüft? EL-Dossiers, Zahlungsabläufe, Verrechnungen, Prozesse, Abstimmung der Konten mit Staatsrechnung (Finanzprüfung), Budgetkontrolle						
24. Haben Sie in den letzten Jahren eine zusätzliche EL-Prüfung in Auftrag gegeben (z. B. an die Kantonale Finanzkontrolle oder an die externe Revisionsstelle)?						
Ja 7			Nein 20			
Wenn ja, was für eine Prüfung und aus welchem Grund? Prüfung infolge der erhöhten Pendenzenlage, Prüfung der Durchführungskosten, Risikobasierte Prüfungen des Internen Inspektorats, Prämienverbilligung für EL-Bezüger, IT-Revision						
25. Nehmen Sie Einfluss auf die Schwerpunkte der Revisionsstätigkeiten der Revisionsstellen im EL-Bereich (Risiken, Methode, Prioritäten)?						
Ja 3			Nein 23			
26. Wie beurteilen Sie die Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen für den Bereich der Ergänzungsleistungen bezüglich der nachfolgend aufgeführten Kriterien: (1 = sehr schlecht, 2 = schlecht, 3 = ungenügend, 4 = genügend, 5 = gut, 6 = sehr gut)						
	1	2	3	4	5	6
Verständlichkeit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6	13	2
Vollständigkeit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7	12	2
Risikogerechtigkeit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7	12	2
Ausgewogenheit?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8	12	1
Haben Sie einen Kommentar zu den Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen? Keine Aussage möglich						
27. Wie beurteilen Sie die EL-Wegleitungen des BSV über die Ergänzungsleistungen bezüglich der nachfolgend aufgeführten Kriterien? (1 = sehr schlecht, 2 = schlecht, 3 = ungenügend, 4 = genügend, 5 = gut, 6 = sehr gut)						
	1	2	3	4	5	6
Verständlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8	18	1
Vollständigkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	12	14	1
Detaillierungsgrad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2	12	11	2
Einfachheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5	9	12	1
Haben Sie einen Kommentar zur Wegleitung des BSV? Detaillierungsgrad zu stark, sehr umfangreich, unübersichtlich, teilweise unverständlich, Hypothetisches Einkommen besser regeln, Übersetzungsprobleme ins Französische, komplexere Fallbeispiele gewünscht.						

Teil VI Kennzahlen und Statistische Daten

Wir bitten Sie, bei den nachfolgenden Antworten die Kennzahlen für das Jahr 2016 bzw. 31.12.2016 wenn möglich getrennt nach IV-Fällen und AVH-Fällen abzugeben. Wenn dies nicht möglich ist, bitten wir Sie, das Total auszufüllen. Wenn die Frage nicht genau beantwortet werden kann, bitten wir Sie eine Schätzung vorzunehmen.

28. Anzahl Neuanmeldungen für jährliche EL (Fälle) im Jahr 2016?						
IV-Fälle	20 700 / 38% (Anzahl)	AHV-Fälle	33 100 / 62% (Anzahl)	Total	53 800 (Anzahl)	
29. Anzahl andere Geschäfte (z. B. unterjährige Neuberechnungen) für jährliche EL (Fälle) im Jahr 2016?						
IV-Fälle	122 300 / 42% (Anzahl)	AHV-Fälle	170 900 / 58% (Anzahl)	Total	293 200 (Anzahl)	
30. Wie häufig kommt es vor, dass Sie bei Neuanmeldungen für jährliche EL beim Gesuchsteller Rückfragen machen müssen (z. B. infolge unvollständiger Unterlagen, unklaren Angaben)? (1 = nie, 2 = sehr selten, 3 = selten, 4 = gelegentlich, 5 = regelmässig, 6 = immer)						
	1	2	3	4	5	6
IV Fälle	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	22	3
AVH-Fälle	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1	22	2
Bemerkungen Häufig bei Neugesuchen, Erstgespräch wichtig, Zweigstellten wenig Kompetenz, bei 50%, bei 80-90%						
31. Anzahl 2016 ausgestellte positive/negative Verfügungen bei Neuanmeldungen für jährliche EL?						
Positive Verfügungen		Negative Verfügungen (Ablehnungen)			TOTAL	
IV Fälle	74 % (Anzahl)	IV-Fälle	26 % 4640 (Anzahl)	18700 (Anzahl)		
AHV-Fälle	64 % (Anzahl)	AHV-Fälle	36 % 12300 (Anzahl)	36300 (Anzahl)		
Total	67 % (Anzahl)	Total	33 % 16250 (Anzahl)	54900 (Anzahl)		
32. Anzahl der Pendenzen bei Neuanmeldungen für jährliche EL am 31.12.2016 (aufgeteilt nach Dauer seit Gesucheingang)						
Gesuchseingang	vor 2015	2015	01.01.- 30.06.2016	01.07. – 30.09.2016	01.10. – 31.12.2016	Total
IV-Fälle	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
AHV-Fälle	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Total	1%	4%	13%	23%	59%	100%/7 800
33. Durchschnittliche Gesamtfallbearbeitungsdauer (inklusive interne und externe Zeiten) bei Neuanmeldungen für jährliche EL im Jahr 2016 (Zeitpunkt Erstanmeldung bis zur Verfügung)						
IV-Fälle	89 (Tage) n16	AHV-Fälle	68 (Tage) n16	Zusammen	67 (Tage) n18	
Wenn bekannt, bitte noch den Medianwert angeben (n 8)						
IV-Fälle	(Tage)		AHV-Fälle	(Tage)		
34. Anzahl positive und negative Verfügungen bei Neuanmeldungen für jährliche EL mit Anrechnung eines Vermögensverzichts im 2016?						
Positive Verfügungen		Negative Verfügungen (Ablehnungen)			TOTAL	
IV Fälle	460 (Anzahl)	IV-Fälle	150 (Anzahl) 25%	610 (Anzahl)		
AHV-Fälle	2280 (Anzahl)	AHV-Fälle	2000 (Anzahl) 47%	4280 (Anzahl)		
Total	2740 (Anzahl)	Total	2150 (Anzahl) / 44%	4890 (Anzahl)		

35. Anzahl bei der Ausgleichskasse eingereichte Einsprache-Verfahren gegen Verfügungen bei der jährlichen EL im Jahr 2016?							
Neuanmeldungen		Andere Geschäfte (z. B. Mutationen, Fallrevisionen)				TOTAL	
IV Fälle	775 (Anzahl)	IV-Fälle	1660 (Anzahl)		2435 (Anzahl)		
AHV-Fälle	970 (Anzahl)	AHV-Fälle	2895 (Anzahl)		3685 (Anzahl)		
Total	1745 (Anzahl)	Total	4555 (Anzahl)		6300 (Anzahl)		
36. Anzahl beim Verwaltungsgericht eingereichte Beschwerden im Zusammenhang mit der jährlichen EL im Jahr 2016?							
IV-Fälle	262 (Anzahl)	AHV-Fälle	318 (Anzahl)	Zusammen	580 (Anzahl)		
37. Anzahl eingeleitete Strafverfahren inklusive Streitsumme im Zusammenhang mit der jährlichen EL im Jahr 2016?							
IV-Fälle		Zahl (Anzahl)		Betrag (Franken)			
AHV-Fälle		Zahl (Anzahl)		Betrag (Franken)			
Total		50 (Anzahl)		1.8 Mio. (Franken)			
38. Wie verteilen sich die Anzahl der Fallrevisionen auf einer Zeitachse nach dem Zeitpunkt des letzten Revisionsstermins. Die Basis bildet der Stand der EL-Fälle per 31.12.2016. (<i>Aussagen beschränkt</i>)							
Revisionszeitpunkt	Noch nicht revidiert	vor 2013	2013 - 2014	2015	01.01. – 30.06.2016	01.07. – 31.12.2016	Total
IV-Fälle	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
AHV-Fälle	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Total	25%	4%	32%	16%	9%	14%	100%
39. Wie viele Rechnungen für Krankheits- und Behinderungskosten haben Sie im Jahr 2016 verarbeitet?							
IV-Fälle	1.25 Mio.	AHV-Fälle	1.65 Mio. (Anzahl)	Zusammen	2.9 Mio. (Anzahl)		
40. Anzahl Einsprachen zu den Entscheiden für Krankheits- und Behinderungskosten im Jahr 2016?							
IV-Fälle	172 (Anzahl)	AHV-Fälle	188 (Anzahl)	Zusammen	360 (Anzahl)		
Teil VII Allgemeine Fragen zu den Ergänzungsleistungen							
41. Welches sind für die kantonale EL-DS die wichtigsten Partner bei der täglichen Arbeit?							
Antragsstellende Person, Ausgleichskassen, AHV-Gemeindezweigenstellen, IV-Stellen, Steuerbehörden, Arbeitslosenstellen, Sozialdienste, Migrationsamt, Gesundheitsdepartement, Liegenschaftsamt, Einwohnerkontrolle, Vormundschaftsbehörde, Jugendschutzbehörde (KESB), Familienausgleichskassen, Pro Werke, Privatversicherer (Krankenkassen, Pensionskassen), Alters- und Pflegeheime, Spitex-Organisationen, Vertrauensärzte, Beistände, IT-Provider,							
42. Was sind für Sie die grössten Knackpunkte und Herausforderungen bei der EL-Durchführung?							
Zunehmende Komplexität der Fälle, Zusammentragen aller erforderlichen Unterlagen, Fehlender automatisierter Datenzugang, Erkennen von unvollständigen Angaben, Bewertung komplexer Vermögensverhältnisse (u.a. Erbschaften, Schenkungen), Abklärungen Vermögensverzicht, Hypothetisches Einkommen, Einkommen und Vermögen im Ausland, Fehlende Ressourcen, Zusammenarbeit,							
43. Sehen Sie konkrete Massnahmen, welche zur Bekämpfung des EL-Missbrauchs eingeleitet werden könnten?							
Bessere Zugang zu Registern, Automatischer Zugriff auf Daten, automatischer Datenaustausch, guter Zusammenarbeit aller involvierten Stellen, Konsequente Rechtsdurchsetzung, Zugriff zu Bankdaten, Schaffung eines BVG-Registers, Einsatz von Sozialdetektiven und Fachspezialisten, Erhöhung der Ressourcen;							
44. Sonstige Bemerkungen, Anregungen, Wünsche, ...							
Umfragetool nicht ideal							

Anhang 3: Beispiele für die EL-Berechnung

Die nachstehende Tabelle dient der Veranschaulichung der EL-Berechnung:

	EL-Bezüger zu Hause (alleinstehend)		EL-Beziehende zu Hause (Ehepaar)		EL-Bezüger im Heim (alleinstehend)	
Ausgaben						
Allg. Lebensbedarf	Fr.	19 290	Fr.	28 935	Fr.	4200
Bruttomietzins bzw. Heimplatz	Fr.	11 760	Fr.	14 700	Fr.	43 800
Krankenkassenprämie	Fr.	4320	Fr.	8640	Fr.	4320
Total	Fr.	35 370	Fr.	52 275	Fr.	52 320
Einnahmen						
AHV-Rente	Fr.	14 100	Fr.	18 300	Fr.	14 100
Leistung der Pensionskasse	Fr.	3600	Fr.	5400	Fr.	7200
Vermögensertrag	Fr.	105	Fr.	160	Fr.	90
Vermögensverzehr 1/10	Fr.	1500	Fr.	2000	Fr.	1500
Total	Fr.	19 305	Fr.	25 860	Fr.	22 890
Ergänzungsleistungen						
Ausgaben	Fr.	35 370	Fr.	52 275	Fr.	52 320
Abzüglich Einnahmen	Fr.	19 305	Fr.	25 860	Fr.	22 890
Jährliche EL	Fr.	16 065	Fr.	26 415	Fr.	29 430
Monatliche EL	Fr.	1339	Fr.	2202	Fr.	2453

Quelle: BSV, Broschüre 5.01 Ergänzungsleistungen, 2015

Anhang 4: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6.10.2000, SR 830.1

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20.12.1946, SR 831.10

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31.10.1947, SR. 831.101

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6.10.2006, SR 831.30

Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) vom 15.1.1971, SR 831.301

Verordnung 15 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 15.10.2014, SR 831.304

Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2018 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 1.11.2017, SR 831.309.1

Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuer-sachen (AIAG) vom 18.12.2015, SR 653.1

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16.12.2005, SR 142.20

Parlamentarische Vorstösse

16.4087 – Stärkung der EL durch klare Zuordnung der Kompetenzen. Motion eingereicht von Dittli Josef, Ständerat, 15.12.2016

15.323 – Teilrevision des ELG. Standesinitiative eingereicht von Nidwalden, 1.12.2015

14.4030 – Datenaustausch zwischen den kantonalen Stellen für EL und den gemeinnützigen Institutionen nach den Artikeln 17 und 18 ELG. Interpellation eingereicht von Maire Jacques-André, Nationalrat, 26.11.2014

14.3853 – Anpassung beim Vermögensverzehr. Änderung des Bundesgesetzes über EL. Motion eingereicht von Lehmann Markus, Nationalrat, 25.9.2014

14.3703 – Missbrauchsbekämpfung im Bereich der EL. Motion eingereicht von Bortoluzzi Toni, Nationalrat, 11.9.2014

14.3629 – PK-Geld verschwenden und dann EL beziehen? Dieser Fehlanreiz muss abgeschafft werden! Postulat eingereicht von Grossen Jürg, Nationalrat, 20.6.2014

14.3307 – EL und Datenübermittlung. Motion eingereicht von Pezzatti Bruno, Nationalrat, 6.5.2014

14.427 – Karenzfrist für Ergänzungsleistungen. Parlamentarische Initiative eingereicht von Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Nationalrat, 19.6.2014

Botschaften

16.065 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform) vom 16. September 2016, BBI 2016 7465

14.098 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (ELG) (Anrechenbare Mietzinsmaxima) vom 17. Dezember 2014, BBI 2015 848

Anhang 5: Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIA	Automatisierten Austausch von Bankdaten
AK	Ausgleichskasse
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DS	Durchführungsstelle(n)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Ergänzungsleistungsgesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
ITGC	IT General Controls
IV	Invalidenversicherung
FIKO	Kantonale Finanzkontrollen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PwC	PricewaterhouseCoopers
Rz	Randziffer
WEL	Wegleitung über die EL zur AHV und IV
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Anhang 6: Weisung Revision AHV-Ausgleichskassen

Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (Stand 1. Januar 2013)

Kapitel 2 Hauptrevision

Punkt 2.4.4 Ergänzungsleistungen

Randziffer 2404 1/10

Knappe und klare Analyse des Verfahrens bei der Anspruchsprüfung sowie der Festsetzung, der Auszahlung und der Verbuchung der Ergänzungsleistungen (periodisch wiederkehrende Ergänzungsleistungen einerseits, Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten andererseits) und ergänzende Stellungnahmen zu den Analyse-Ergebnissen.

Es sind insbesondere folgende Punkte in der Analyse zu berücksichtigen:

- Erfüllung der persönlichen Anspruchsvoraussetzungen;
- Korrekte Unterscheidung der zu Hause lebenden von den im Heim/Spital lebenden Personen;
- Abklärung der Einnahmen, unter anderem der Einkommens- und Vermögensverzichte;
- Dokumentation der Ausgaben, Einnahmen sowie Krankheits- und Behinderungskosten;
- Behandlungsdauer bei erstmaligen Gesuchen;
- Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse nach Artikel 30 ELV (Einhaltung der Frist, Umfang der Überprüfung);
- Einhaltung der Bestimmungen bezüglich Verrechnung und Drittauszahlung;
- Einhaltung der Bestimmungen in Bezug auf Nachzahlung (inkl. Anspruchsberechtigung) und Rückerstattung; Fälle, die zu Bemerkungen Anlass geben, sind mit Angabe der Versichertennummer im Bericht aufzuführen;
- Einhaltung der Bestimmungen in Bezug auf Erlass und Abschreibung; Fälle die sich aus Fehlern der Ausgleichskasse ergeben, sind auf einer Liste im Anhang zu kommentieren;
- Dossierbeurteilung (Gesamteindruck bei Papierdossiers, Ordnung, Vollständigkeit bei elektronischen Dossiers);
- Gesamtbeurteilung der Organisation und Abläufe in diesem Geschäftsbereich.