



Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung

Das Wesentliche in Kürze

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV wurden 1966 eingeführt und waren als Übergangsleistungen gedacht, bis die Renten eine existenzsichernde Höhe erreichen. In der Zwischenzeit haben sich die EL jedoch zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Ersten Säule entwickelt. Sie helfen dort, wo die Renten und das übrige Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Bei den EL handelt es sich um bedarfsabhängige Versicherungsleistungen. Der Anspruch muss von den Berechtigten geltend gemacht werden. Der Vollzug obliegt den Kantonen, welche in der Regel die kantonalen Ausgleichskassen als EL-Durchführungsstellen bezeichnet haben. Ausnahmen bilden die Kantone Basel-Stadt, Genf und zum Teil Zürich. Die Gemeinden bzw. die AHV-Zweigstellen werden bei der Durchführung beigezogen. Je nach Kanton spielen sie dabei eine unterschiedlich starke Rolle. Der Bund hat die Aufsicht über die Durchführung inne und sorgt dafür, dass seine Subventionsmittel richtig eingesetzt werden. Ende 2004 erhielten laut Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) knapp 235 000 Personen - 14,6% der AHV- und IV-Rentner - EL. Gesamtschweizerisch wurden im Jahr 2004 rund 50 000 EL-Neugesuche eingereicht, wovon zwei Drittel gutgeheissen wurden.

Die EL werden aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, der Kantone und teilweise der Gemeinden finanziert. Die Bundesbeiträge liegen zwischen 10 und 35%. Wie hoch sie für die einzelnen Kantone ausfallen, hängt von der Finanzkraft der Kantone ab. Die gesamten EL-Ausgaben beliefen sich im Jahr 2004 auf 2,85 Mrd. Franken, wovon 22.5% zu Lasten des Bundes gingen. Im Zusammenhang mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) ist bei der EL ein neuer Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen vorgesehen. Der Bund wird künftig rund 5/8 der EL-Ausgaben für die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs übernehmen, hingegen gehen die EL zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behindernungskosten vollständig zulasten der Kantone. Somit wird sich der Bundesanteil gemäss Hochrechnungen auf rund 30% erhöhen.

Gegenstand und Zweck der Evaluation

Die Evaluation soll zum einen die Informationspolitik der Durchführungsorgane in den einzelnen Kantonen gegenüber den EL-Bezugsberechtigten prüfen. Zum anderen soll die Evaluation die EL-Gesuchsprüfung, insbesondere die Anwendung und Auswirkung der Regelung des anrechenbaren Vermögens in den einzelnen Kantonen analysieren. Die dabei gewonnenen Ergebnisse dienen dem BSV zur Beantwortung zweier Postulate. Im Weiteren wurde untersucht, inwieweit verschiedenste Faktoren die sehr unterschiedlichen kantonalen und kommunalen EL-Quoten beeinflussen.

Die Evaluation stützt sich auf Auswertungen einer schriftlichen Befragung der EL-Durchführungsorgane (28 EL-Durchführungsstellen, entspricht einer Rücklaufquote von 100% und 1 138 AHV-Zweigstellen, Rücklaufquote von 63%) sowie einer telefonischen Befragung bei 2 347 Personen ab

60 Jahren. Zudem bilden auch Interviews, schriftliche Unterlagen, das EL-Statistikregister beim BSV sowie eine multivariate Analyse Grundlage dieser Evaluation.

Die Information funktioniert und der Informationsstand ist gut

Die Evaluation hat ergeben, dass der gesetzliche Informationsauftrag von den EL-Durchführungsstellen wahrgenommen und in allen Kantonen regelmässig über EL informiert wird. Bezüglich der Intensität der Nutzung verschiedener Kommunikationsmittel bestehen indes gewisse Unterschiede. Neben den Ausgleichskassen, AHV-Zweigstellen und IV-Stellen, staatlichen Sozialdiensten sowie Alters- und Pflegeheimen sind Pro Senectute und Pro Infirmis ebenfalls wichtige Beratungs- und Informationsorgane im Bereich der EL. Fast 90% der telefonisch Befragten haben schon einmal etwas über EL gehört. Daraus ist zu schliessen, dass durch die EL-Informationstätigkeiten ein relativ grosser Adressatenkreis erreicht wird.

Die Bevölkerung wird über verschiedene Kanäle informiert. Die EL-Durchführungsstellen informieren schriftlich bei erstmaligen AHV- und IV-Rentenverfügungen. Die übrige Bevölkerung wird in erster Linie über die Presse informiert. Die AHV-Zweigstellen informieren neben Artikeln in Lokalzeitungen insbesondere mit dem Aushang von Plakaten. Das Internet bildet heute ebenfalls einen wichtigen Informationskanal. Eine weitere zentrale Informationsquelle für potentielle EL-Beziehende ist das unmittelbare persönliche Umfeld, also Familie, Verwandte und Freunde.

Besondere Schwierigkeiten bei der Gesuchsprüfung

Grundsätzlich wird den Angaben der EL-Gesuchstellenden vertraut. Die EL-Durchführungsorgane nehmen dennoch vertiefte Prüfungen der EL-Neugesuche vor. Die Gesuchsabwicklung und -prüfung in den verschiedenen Kantonen ist vergleichbar, wobei die Neuanmeldungen vertiefter abgeklärt werden als die periodischen Revisionsfälle. Die grössten Schwierigkeiten bei der Überprüfung von EL-Gesuchen bereiten den EL-Durchführungsstellen Sachverhaltserhebungen und -beurteilungen zu Änderung des Pflegebedarfs, ausländischen Liegenschaften und Rentenansprüchen, Berechnung des hypothetischen Einkommens, BVG-Ansprüchen sowie Erbschaften. Allfällige von den EL-Gesuchstellenden nicht deklarierte Werte bleiben den EL-Durchführungsorganen häufig unbekannt und können demnach auch nicht überprüft werden. Beim Informationsaustausch bzw. bei der Datenverfügbarkeit zwischen allen beim Gesuchsverfahren möglichen involvierten Stellen ist indes Verbesserungspotenzial vorhanden. Der EL-Missbrauch wird von den 1 166 EL-Durchführungsorganen auf 0 bis 5 % aller EL-Fälle geschätzt.

Verzichtshandlungen spielen eine untergeordnete Rolle

Bei einer Neuanmeldung muss die EL-Durchführungsstelle überprüfen, ob Vermögens- oder Einkunftsverzichte (z.B. lebzeitige Schenkungen an Nachkommen, gewährte Erbvorbezüge, Verzicht auf Erbschaften, Rentenleistungen, Rechtsansprüche und familienrechtliche Unterhaltsbeiträge sowie auf Wohnrechte bzw. Nutzniessungen) vorliegen. Die schriftliche Befragung bei den EL-Durchführungsstellen zeigt, dass bei geschätzten 10% der eingereichten EL-Gesuche Verzichtshandlungen vorliegen. Das Vorliegen von Verzichtshandlungen bzw. die Annahme darüber werden, soweit dies sinnvoll erscheint und möglich ist, anhand der Steuerangaben rückwirkend überprüft. Bei den kontrollierten Zeitperioden bestehen zwischen den Kantonen jedoch Unterschiede.

Es stehen kaum Informationen über abgelehnte Gesuche zur Verfügung

Da keine detaillierten Daten über die abgelehnten Gesuche zur Verfügung stehen, kann nicht genau festgestellt werden, welche Kriterien in welchem Ausmass zur Ablehnung von EL-Gesuchen beitragen. Fest steht jedoch, dass die Freiräume bei den kantonalen Freibeträgen für Liegenschaften sowie beim anrechenbaren Vermögensverzehr von AHV- und IV-Rentnern in Heimen und Spitälern zu unterschiedlichen EL-Berechnungen führen. Rund 75% aller EL-Beziehenden verfügen über kein anrechenbares Vermögen. Geschätzte 10% der EL-Gesuchstellenden verfügen über Grundeigentum und 40% von ihnen wird EL zugesprochen. Diese Quote ist im Verhältnis zu den zwei Dritteln gutgeheissenen Neugesuchen etwas tiefer.

Die EL-Quote wird primär von strukturellen Faktoren beeinflusst

Die Analyse zeigt, dass die Informationspolitik der EL-Durchführungsorgane und die übrigen untersuchten EL-spezifischen Faktoren (Bestimmungen zum anrechenbaren Vermögen und der EL-Finanzierungsschlüssel) einen statistisch signifikanten, wenn auch eher geringen Einfluss auf die EL-Quote haben. Andere Faktoren wie strukturelle Rahmenbedingungen und demografische Konstellationen spielen diesbezüglich eine wesentlich stärkere Rolle. Die bedeutendsten Einflussfaktoren auf die EL-Quote sind 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. Zudem werden unterschiedliche EL-Quoten von weiteren im Modell nicht berücksichtigten Faktoren beeinflusst oder es handelt sich um zufällige Unterschiede, die per se nicht erklärt werden können.

Die EL-Nichtbezugsquote wird von den EL-Durchführungsorganen tief beurteilt

Als EL-Nichtbezugsquote wird der prozentuale Anteil der grundsätzlich EL-Berechtigten bezeichnet, welche ihre Ansprüche nicht geltend macht. Die EL-Durchführungsorgane schätzen die EL-Nichtbezugsquote der grundsätzlich EL-Berechtigten auf durchschnittlich 6% ein (bei Heimbewohnern wesentlich tiefer als bei zu Hause wohnenden Personen). Die EL-Nichtbezugsquote von rund 33%, welche in einer im Jahr 1997 erschienen Nationalfondsstudie ausgewiesen wurde, erscheint heute angesichts der Erkenntnisse der vorliegenden Evaluation als zu hoch. Die wichtigsten Gründe für den Nichtbezug von EL sind grundsätzlich der fehlende Bedarf an Unterstützung und die Hemmschwelle, gegenüber dem Gemeinwesen die persönlichen und finanziellen Verhältnisse offen zu legen. Die Ergebnisse der telefonischen Befragung bestätigen diese Einschätzungen der EL-Durchführungsorgane.

Empfehlungen

Die Ergebnisse dieser Evaluation führen zu folgenden fünf Empfehlungen zuhanden des BSV:

- Fixierung eines Minimalstandards für Informationstätigkeiten der EL-Durchführungsstellen bzw. AHV-Zweigstellen zusammen mit der Kommission für EL-Durchführungsfragen
- Einheitliche Festlegung des Vermögensverzehrs bei AHV- und IV-Rentnern in Heimen für alle Kantone
- Künftige Erfassung der Daten über die abgelehnten EL-Gesuche im EL-Statistikregister des BSV
- Wiedereinführung von materiellen EL-Einzelfallprüfungen bei den EL-Durchführungsstellen vor Ort durch das BSV

- Sicherstellung des automatischen Zugangs der EL-Durchführungsstellen zu den für die Geschäftsprüfung relevanten Daten (insbesondere Steuerdaten).

Das BSV spricht sich gegen die Fixierung von Minimalstandards für die Informationstätigkeit aus, da die Verantwortung für die Information bei den Kantonen verbleiben soll. Zudem befürchtet das BSV, dass die Kantone sich nur noch an den Minimalstandard halten würden. Was die Empfehlung betreffend die einheitliche Festlegung des Vermögensverzehr für alle Kantone angeht, so wurde mit der Botschaft zur Revision des EL-Gesetzes im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs vorgeschlagen, dass die Kantone weiterhin die Möglichkeit haben sollen, den Vermögensverzehr unterschiedlich festzulegen. Der Ständerat (Erstrat) hat in der Frühjahrssession 2006 das revidierte ELG in diesem Sinne verabschiedet. Bei den übrigen drei Empfehlungen wird das BSV die entsprechenden Abklärungen zur Umsetzung vornehmen. Die Stellungnahme des BSV befindet sich am Ende des Berichts.