



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Antoinette de Weck

QA 3074.12

Nichterstattung von Sozialhilfeschüssen durch die kantonale Ausgleichskasse beim Tod der Bezügerin oder des Bezügers

I. Anfrage

Die regionalen Sozialdienste (RSD) richten Sozialhilfeschüsse aus, in der Erwartung, dass eine Person mit Anrecht auf Sozialversicherungsleistungen (namentlich AHV/IV/EL) diese Leistungen künftig beziehen wird. In diesen Fällen verlangt der RSD von der begünstigten Person die rückwirkende Abtretung ihrer finanziellen Ansprüche (Antrag auf die Auszahlung von Renten oder Leistungen an einen qualifizierten Dritten), wobei der RSD noch durch eine gesetzliche Subrogation, mit der er in die Rechte der begünstigten Person eintritt, abgesichert ist.

Rückwirkende AHV-/IV-/EL-Leistungen werden dem RSD normalerweise zu Lebzeiten der begünstigten Person ausbezahlt, und auf diese Weise wird die Sozialhilfe ganz oder teilweise rückerstattet. Jedoch kann die Person sterben, noch ehe über den Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen namentlich von der kantonalen Ausgleichskasse (AK) entschieden worden ist. Diese Gefahr besteht durchaus in Anbetracht des schlechten Gesundheitszustands oder hohen Alters der Person, zudem erhöht sie sich wegen der langen Fristen, die es bis zum Erlass einer Verfügung der AK braucht. In solchen Fällen wird die Erbschaft ausgeschlagen und das kantonale Konkursamt (KKA) mit deren Liquidation beauftragt. Die AK übergeht die Abtretung und/oder Subrogation zugunsten des RSD, indem sie die rückwirkenden Sozialversicherungsleistungen, die ursprünglich zur Rückerstattung der Sozialhilfe bestimmt waren, direkt dem KKA überweist. Im Endeffekt sind es dann andere Gläubiger, die hauptsächlich in den Genuss der am Schluss der Nachlassliquidation vom KKA ausgezahlten Dividenden kommen. Dabei vergisst die AK ihre Eigeninteressen nicht, verrechnet sie doch ihre allfälligen Forderungen gegenüber der begünstigten Person noch vor der Auszahlung an das KKA.

Der Sozialdienst der Stadt Freiburg (SASV) hat wohl versucht, bei der AK diese Auszahlung an das KKA anzufechten, auch hat er beim KKA eine Aussonderungsklage gestartet, ist aber bisher erfolglos geblieben.

Diese Situation ist äusserst unbefriedigend. Wie die bevorschusste Sozialhilfe dienen die AHV-/IV-/EL-Leistungen einem ganz bestimmten Zweck, nämlich der Sicherstellung des laufenden Unterhalts der begünstigten Person (Wohn-, Krankenversicherungs-, Zahnarztkosten, Haushaltsbudget). Im Sinne dieser Zweckbestimmung sind die AHV-/IV-/EL-Leistungen im Betreibungs- oder Konkursfall auch unpfändbar. Im Endeffekt aber dienen sie dazu, zum Nachteil der RSD die Gläubiger zu entschädigen. Dabei tätigen die RSD meistens alle Schritte, um die AHV-/IV-/EL-Leistungen zu beanspruchen. Dies geschieht unentgeltlich für die begünstigte Person, hingegen auf Kosten der Gemeinden, und kostet viel Zeit und Energie. Schliesslich ist es der RSD, der die Auswirkungen der Verzögerungen bei den Verfügungen der AK tragen muss, indem er lange Zeit

Vorschüsse leistet, dabei ein hohes finanzielles Risiko eingeht, ohne dass für ihn die Sicherheit einer Rückerstattung besteht. Übrigens leidet auch die begünstigte Person unter diesen Verzögerungen, indem sie sich gezwungen sieht, über lange Zeit hinweg nach den niedrigeren Sozialhilferichtssätzen zu leben, und im schlimmsten Fall überhaupt nie in den Genuss der AHV-/IV-/EL-Leistungen kommen wird.

Die hier aufgeworfene Frage steht auch in Verbindung mit der Anfrage von Grossrätin Erika Schnyder zur Situation der Pflegeheime (QA 3063.12). Die betroffenen Pflegeheime, die nicht durch die Auszahlung der EL entschädigt worden sind, reichen bei den Sozialdiensten der Gemeinden Übernahmegesuche für ihre ausstehenden Forderungen ein. Diese Gesuche werden von der Stadt Freiburg abgelehnt mit der Begründung, die jeweiligen Personen seien während ihres Pflegeheimaufenthalts nicht bedürftig gewesen und es sei nicht an ihr, für die Verzögerungen der AK in der Ausrichtung der AHV-/IV-/EL-Leistungen aufzukommen.

Diese Situationen sind untragbar und gewiss ungesetzlich. Daher bitte ich den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- > Ist er über die Situation auf dem Laufenden?
- > Warum wendet die AK die gesetzlich vorgesehenen Abtretungen und Subrogationen nicht zugunsten der RSD an?
- > Die gleiche Frage gilt für das KKA.
- > Müssten Gesetzesänderungen erwogen werden, um die Rückerstattung von Sozialhilfeschüssen sicherzustellen?
- > Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen, um derartige Resultate zu verhindern, und insbesondere, damit die AK ihre Verfügungen innert kürzerer Frist trifft?

21. September 2012

II. Antwort des Staatsrats

Die Fragen von Grossrätin Antoinette de Weck berühren zwei unterschiedliche Gebiete, nämlich die Gesetzgebung nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sowie die Organisation der kantonalen Ausgleichskasse. Die Antwort des Staatsrats erfolgt demnach unter diesen beiden Aspekten.

1. Gesetz über Schuldbetreibung und Konkurs

- > Ist er über die Situation auf dem Laufenden?
- > Warum wendet die AK die gesetzlich vorgesehenen Abtretungen und Subrogationen nicht zugunsten der RSD an?
- > Die gleiche Frage gilt für das KKA?
- > Müssten Gesetzesänderungen erwogen werden, um die Rückerstattung von Sozialhilfeschüssen sicherzustellen?

Der Staatsrat ist über diese Divergenz auf dem Laufenden.

Nach der heutigen Praxis der kantonalen Ausgleichskasse kommen die gesetzlich vorgesehenen Abtretungen und Subrogationen zu Gunsten der regionalen Sozialdienste (RSD) zur Anwendung, wenn die betroffenen Personen noch am Leben sind. Ist hingegen die Person gestorben, so wendet die kantonale Ausgleichskasse, die an die Weisungen des Bundes gebunden ist, die für Entscheide im Zusammenhang mit Krankheits- und Invaliditätskosten geltende Direktive an, nach der beim Tod der versicherten Person die Rückerstattung in die Erbschaft fällt. Hierzu muss man aber sagen, dass Fälle, wo eine von einem RSD betreute Person während des Antragsverfahrens für EL-Leistungen stirbt, klar die Ausnahme und nicht die Regel darstellen. In der Tat betreuen die RSD mehrheitlich Personen, die noch nicht das AHV-Alter erreicht haben. Es handelt sich daher hauptsächlich um künftige Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung.

Das in der Anfrage von Grossrätin Antoinette de Weck beschriebene Beispiel, bei dem eine Abtretung und gesetzliche Subrogation zugunsten des RSD vorliegt, ist derzeit Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens. In Anwendung des Grundsatzes der Gewaltentrennung steht es dem Staatsrat nicht zu, anstelle der Gerichtsinstanzen, die sich mit dem Fall zu befassen haben, Stellung zu nehmen. Hingegen werden sich die Verwaltungsbehörden selbstverständlich nach der geltenden Rechtsprechung richten.

Bezüglich der Praxis des Betreibungsamtes hat sich der Staatsrat im Rahmen der Antwort auf die Anfrage QA 3063.12 von Grossrätin Erika Schnyder geäussert:

Denn das Kriterium der Unpfändbarkeit fällt sowohl im Hinblick auf die verstorbene Person (durch ihren Tod) als auch auf die Erben (= die Familie) durch ihren Entscheid, die Erbschaft auszuschlagen, dahin. Ab diesem Moment gilt der Artikel 573 Abs. 1 ZGB; danach gelangen im Ausschlagungsfall die Aktiven an das Konkursamt, das für ihre Liquidation nach den Vorschriften des SchKG zuständig ist.

Nachdem also niemand diese Unpfändbarkeit geltend machen kann, muss das Konkursamt die übrigen Grundsätze des SchKG einhalten, das heisst die Aktiven unter Verwahrung nehmen und sie anschliessend unter den Gläubigern nach den Grundsätzen von Artikel 219 SchKG verteilen. Hierzu ist zu bemerken, dass die letztere Bestimmung die Gläubiger der ersten und der zweiten Klasse in mehrerer Hinsicht bevorzugt. Es handelt sich um eine abschliessende Liste, in der, wie in der Rechtsprechung des Kantonsgerichts klar bestätigt (Urteil vom 22. September 2011, Erwägung 3c), die Pflegeheime und gleichartige Einrichtungen nicht aufgeführt sind.

Nachdem es sich nicht um Sozialhilfeschüsse handelt, ist die Konstellation eine etwas andere. Somit müsste sich Parallele zwischen den beiden Beispielen auf das Betreibungsamt beschränken; hingegen kann sie nicht zwischen der kantonalen Ausgleichskasse und dem RSD gezogen werden.

Gesetzesänderungen auf Kantonsebene sind vom Grossen Rat erlassen worden, namentlich mit der Bestimmung von Artikel 29 Abs. 4 SHG («Der Sozialdienst, der eine materielle Hilfe als Vorschuss auf Leistungen leistungspflichtiger Versicherungen oder Dritter gewährt, tritt bis in Höhe der erteilten materiellen Hilfe in die Ansprüche des Hilfeempfängers ein.»), mit der heute schon der ganz grosse Teil des Problems geregelt werden kann.

2. Frist für die Behandlung der EL-Gesuche durch die Ausgleichskasse

- > Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen, um derartige Resultate zu verhindern, und insbesondere, damit die AK ihre Verfügungen innert kürzerer Frist trifft?

Wie praktisch in allen übrigen Schweizer Kantonen (ausser GE, BS und teilweise ZH) ist auch im Kanton Freiburg die kantonale AHV-Ausgleichskasse für den Vollzug der Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zuständig. Wie aus dem Jahresbericht der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt hervorgeht, fällte die Ausgleichskasse im Jahr 2011 26 574 EL-Entscheide, und die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger belief sich am 31. Dezember 2011 auf 11 405 Personen. 2011 wurden Ergänzungsleistungen in Höhe von insgesamt 134 267 504 Franken ausgerichtet.

Die Behandlung der Anträge auf Ergänzungsleistungen ist ein komplexes Verfahren und setzt die Überprüfung zahlreicher Parameter voraus, insbesondere in der Beurteilung des Bedarfs und der Ressourcen. Dies ist eine erhebliche Arbeit, die eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Seit 2010 stellt die Ausgleichskasse eine konstante Zunahme der in Bearbeitung befindlichen Anträge fest.

Sie hat daher mehrere Massnahmen ergriffen, um diese ansteigende Tendenz umzukehren. Dabei handelt es sich namentlich um die folgenden Massnahmen:

- > Einführung einer neuen Informatik-Applikation. Das alte System, das seine Dienste während der letzten 20 Jahre geleistet hatte, wurde im Frühjahr 2012 ersetzt. Die neue Applikation hat unter anderem den Vorteil, Plausibilitätskontrollen zu integrieren. Demzufolge konnten die vormals vier Kontrollebenen auf zwei reduziert werden. Dadurch ist es möglich, für die Erstbehandlung der Anträge mehr Personal, für die Zweitkontrolle weniger Personal einzusetzen.
- > Verbesserung der internen Organisation. Früher bearbeitete jeder Dossierverwalter einen besonderen Sektor, was mehrere Nachteile mit sich brachte (Ungleichheit des Bearbeitungsvolumens zwischen den Dossierverwaltern, Stellvertretungen bei Absenzen usw.). Seit 1. Juni 2012 ist der EL-Sektor der Ausgleichskasse in vier Gruppen strukturiert, die eine Sollzahl zu bearbeitender Dossiers während einer bestimmten Periode verwalten.
- > Ausbildung externer Partner. Die EL-Dossiers werden häufig mit Hilfe von Dritten oder Organismen zusammengestellt (z. B. Pro Senectute, Pro Infirmis, RSD, Mitarbeitende von Gemeindeverwaltungen, von Pflegeheimen oder Einrichtungen für Behinderte usw.). Die Ausgleichskasse organisierte Informationssitzungen für diese externen Partner zum Zweck, Multiplikationseffekte zu nutzen und die Qualität der Dossiers zu verbessern. Auf diese Weise werden künftig weniger Zusatzabklärungen erforderlich sein, so dass die Bearbeitungsfrist kürzer sein wird.
- > Verbesserung des Informationsflusses zwischen Staatsdiensten. Der Informationsfluss zum Beispiel zwischen dem Sozialvorseam und der Ausgleichskasse wurde mit kritischem Blick und in konstruktiver Weise überprüft. Auf diese Weise konnten Verbesserungen und Vereinfachungen für beide Seiten identifiziert und anschliessend umgesetzt werden.

Weil sie sehr neu sind, konnten diese Massnahmen bisher noch nicht vollumfänglich greifen, jedoch zeigen die Statistiken des internen Controllings schon sehr positive Effekte auf. Ende Oktober wurden 1700 französische und 850 deutsche Dossiers gezählt, die noch hängig waren, gegenüber

2600 bzw. 1500 im April. Präzisiert sei auch, dass sich diese positive Auswirkung eingestellt hat, ohne mit einer Erhöhung der Personaldotation einherzugehen.

Der Staatsrat stellt somit fest, dass das Verfahren zur Behandlung der EL-Dossiers in den letzten sechs Monaten schon spürbar beschleunigt worden ist, ohne an Qualität einzubüssen. Mit Zufriedenheit hat er Kenntnis genommen vom Ziel der Ausgleichskasse, diesen Dienst an der Bevölkerung noch mehr zu verbessern und gleichwohl die Verwaltungskosten im Auge zu behalten.

29. Januar 2013