

14 BMAS duldet seit Jahrzehnten Verslechterung des ortsnahen Serviceangebots zur Rente

(Kapitel 11 02)

Zusammenfassung

Gemeinden und Versicherungsämter ziehen sich seit Jahrzehnten von ihren gesetzlichen Aufgaben in Rentenangelegenheiten zurück. Das BMAS duldet diese Entwicklung und wirkt ihr nicht mit geeigneten Maßnahmen entgegen.

Gemeinden und Versicherungsämter sind gesetzlich verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger in sozialen Angelegenheiten unbürokratisch zu unterstützen. Sie haben eine wichtige ortsnahe Wegweiserfunktion in einfachen Unterstützungsleistungen. Sie erteilen Auskünfte und helfen, Anträge einzureichen. Die Gemeinden und Versicherungsämter unterstehen der Aufsicht ihrer Länder.

Der Bundesrechnungshof bemängelt seit Jahrzehnten, dass die Gemeinden und Versicherungsämter diese Unterstützungsleistungen auf Druck der Länder reduzieren, vorrangig aus Kostengründen. Um die Angebotslücke zu füllen, springen die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) teilweise ein und erweitern ihr Angebot. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers.

Für das BMAS sind die Gemeinden und Versicherungsämter wichtige ortsnahe Anlaufstellen der Sozialversicherung. Es will in einem Dialog mit den beteiligten Institutionen zwar deren Funktion stärken. Allerdings steht dabei nicht im Fokus, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, im Dialog mit den Beteiligten das Serviceangebot der Gemeinden und Versicherungsämter zu verbessern. Gelingt dies nicht, hält er eine gesetzliche Neuregelung für erforderlich, um die Rechtslage den Gegebenheiten anzupassen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Struktur der sozialen Sicherung

Der Gesetzgeber hat Teilaufgaben der Sozialversicherung Gemeinden und Versicherungsämtern übertragen. Die Versicherungsämter sind bei den Landkreisen und kreisfreien Städten eingerichtet. Beide Behörden sind gesetzlich verpflichtet, Bürgerinnen und Bürgern vor Ort allgemeine Auskünfte zu erteilen und u. a. deren Rentenanträge (Anträge) entgegenzunehmen. Die Versicherungsämter sind darüber hinaus ermächtigt, den 16 RV-Trägern auch bei der Sachverhaltsaufklärung zu helfen. Damit soll ein unbürokratischer und ortsnaher Zugang zu den Leistungen der RV-Träger ermöglicht werden. Außerdem sollen die RV-Träger von einfachen Serviceaufgaben entlastet werden. Im Gegenzug sind sie verpflichtet, die Beschäftigten der Gemeinden und Versicherungsämter bei ihren Aufgaben zu unterstützen und sie angemessen zu schulen.

Die RV-Träger sind in der Sozialversicherung zuständig für alle Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie erledigen ihre Aufgaben eigenverantwortlich innerhalb der für sie geltenden Rechtsnormen. Die RV-Träger sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Bei ihrer Tätigkeit unterliegen sie staatlicher Rechtsaufsicht, entweder durch das Bundesamt für Soziale Sicherung oder durch die dazu von den Ländern bestimmten Behörden.

Nachlassende Unterstützung durch Gemeinden und Versicherungsämter

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Parlament seit dem Jahr 1998 mehrfach über die nachlassenden Unterstützungsleistungen durch Gemeinden und Versicherungsämter, zuletzt im Jahr 2010. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte die RV-Träger daraufhin auf, die Gemeinden und Versicherungsämter verstärkt in ihre Aufgabenerfüllung einzubinden. Die RV-Träger sollten auch die Organisation ihrer eigenen Auskunfts- und Beratungsstellen (Beratungsstellen) besser mit dem Angebot der Gemeinden und Versicherungsämter abstimmen.

In einer aktuellen Prüfung stellte der Bundesrechnungshof weiter rückläufige Unterstützungsleistungen fest. In den Jahren 2013 bis 2019 reduzierten sich die Rentenanträge, die die Gemeinden und Versicherungsämter für die RV-Träger entgegennahmen, auf bundesweit durchschnittlich nur noch rund ein Viertel (vgl. Abbildung 14.1). Vor der Organisationsreform der RV-Träger im Jahr 2005 waren es noch über 50 %, in einigen Ländern sogar über 90 % aller Anträge.

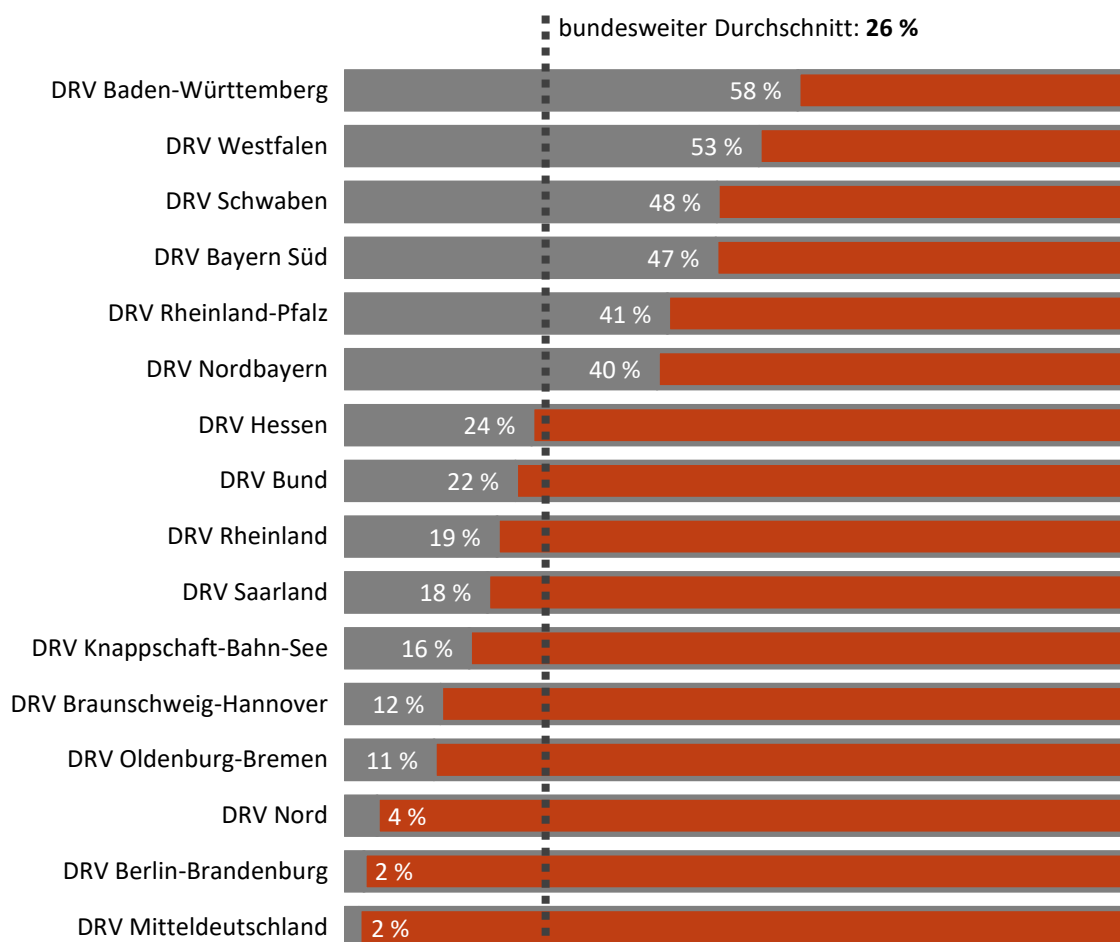
Es bestehen große regionale Unterschiede, zum Teil sogar innerhalb eines Landes. So nahmen die Gemeinden und Versicherungsämter in Nordrhein-Westfalen im Zuständigkeitsbereich der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Westfalen 53 %, im Bereich der DRV Rheinland 19 % der Anträge entgegen. Die Länder haben in unterschiedlichem Umfang

Versicherungsämter eingerichtet. Das Land Thüringen errichtete bislang keine Versicherungsämter.

Abbildung 14.1

Unterstützungsquote durch die Gemeinden und Versicherungsämter auf Tiefstand

In den Jahren 2013 bis 2019 reduzierte sich die Zahl der Rentenanträge, die die Gemeinden und Versicherungsämter für die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) entgegennahmen, auf bundesweit durchschnittlich 26 %. Es bestehen große regionale Unterschiede in den Zuständigkeitsbereichen der RV-Träger, in denen die Gemeinden und Versicherungsämter tätig sind.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, Statistik über Anträge gemäß § 5 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Statistik in der Rentenversicherung.

Die RV-Träger hatten sich in den 1990er-Jahren auf Kriterien für die örtliche Verteilung ihrer Beratungsstellen verständigt. Diese Kriterien blieben seither weitgehend unverändert. Sie

lassen den einzelnen RV-Trägern viel Spielraum für die Ausgestaltung ihres eigenen Serviceangebots. Auch als Reaktion auf die rückläufige Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter erhöhten RV-Träger ihr eigenes Angebot. Dies führte u. a. dazu, dass ihre hoch qualifizierten Beschäftigten mehr Anträge aufnehmen müssen. Dadurch standen weniger Kapazitäten für die anspruchsvollere individuelle Beratung zur Verfügung. Die RV-Träger befürchten, dass sie der zunehmenden Nachfrage nicht mehr ausreichend nachkommen können.

Die RV-Träger beziffern ihren Verwaltungsaufwand für die Antragsaufnahme ohne Beratung durchschnittlich auf mindestens 50 Euro je Antrag. Bei jährlich rund 1,7 Millionen Anträgen resultiert daraus ein Finanzvolumen von mindestens 85 Mio. Euro, das immer mehr zulasten der RV-Träger geht.

Gegensätzliche Auffassungen und Interessen der Beteiligten

Das BMAS thematisierte im Jahr 2010 in einer turnusmäßigen Sitzung mit allen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder die zurückgehenden Unterstützungsleistungen. Einige Länder sahen die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter nicht als deren Pflichtaufgaben an. Sie verwiesen auf die aus ihrer Sicht vorrangige Zuständigkeit der RV-Träger. Sie drängten darauf, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter aus Kostengründen weiter zu reduzieren. Die Länder verwarfen in der Sitzung einen Beschlussvorschlag des BMAS. Dieser zielte darauf ab, die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Versicherungsämter zu intensivieren. Das BMAS ergriff daraufhin keine weiteren Maßnahmen, um die Situation zu verbessern.

Die RV-Träger sahen keine Möglichkeiten, die Unterstützungsquoten durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu erhöhen. Sie könnten die fiskalisch motivierten Entscheidungen der Gemeinden und Versicherungsämter und deren Aufsichtsbehörden nicht beeinflussen. Auch hatten die RV-Träger gegensätzliche Auffassungen zum Umfang und zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Versicherungsämtern. Einige RV-Träger verzichteten bewusst darauf, sich von den Gemeinden und Versicherungsämtern unterstützen zu lassen. Denn die Gemeinden und Versicherungsämter seien nur nachrangig zuständig. Dagegen sahen andere RV-Träger die Gemeinden und Versicherungsämter als unverzichtbare Partner an und fördern aktiv die Zusammenarbeit.

Die RV-Träger sahen keinen Zusammenhang zwischen ihrem Beratungsstellennetz und den zurückgehenden Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter. Das Beratungsstellennetz entspreche gemeinsam abgestimmten Berechnungen aller RV-Träger aus dem Jahr 2012. Zudem sei dies seit der Organisationsreform im Jahr 2005 erheblich ausgedünnt worden.

Zukunftsdialog zur bürgernahen Sozialverwaltung

Im Jahr 2019 initiierte das BMAS einen Zukunftsdialog zur bürgernahen Sozialverwaltung (Zukunftsdialog). Im Gespräch mit den beteiligten Institutionen wollte es Maßnahmen erarbeiten, um u. a. die Gemeinden und Versicherungsämter in ihrer Funktion und Flächenpräsenz sowie der Personalausstattung weiter zu stärken. Es betonte, dass die im Sozialgesetzbuch angelegte Struktur der sozialen Sicherung ausreichend umgesetzt werden müsse. Die Gemeinden und Versicherungsämter sollen ihre gesetzlichen Aufgaben zukünftig besser erfüllen.

Das BMAS gab eine erste Studie und eine Folgestudie in Auftrag, die die gegenwärtige Praxis und Perspektiven der Gemeinden und Versicherungsämter untersuchen sollten. Das BMAS erklärte jedoch, es erwarte von den Ergebnissen des Zukunftsdialogs keine Lösungsansätze zur Frage, wie die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter für die RV-Träger gesteigert werden könnten.

14.2 Würdigung

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden und Versicherungsämtern eine unbürokratische Wegweiserfunktion zugeordnet. Ziehen sie sich von diesen Aufgaben zurück, verweigern sie den Bürgerinnen und Bürgern ein gesetzlich verankertes, ortsnahe Hilfsangebot. Die Länder, die den Rückzug der Gemeinden und Versicherungsämter fördern, verletzen die ihnen vom Gesetzgeber zugewiesenen Pflichten.

Es entsteht eine Angebotslücke, die die RV-Träger nur mit zusätzlichem Sach- und Personalaufwand ausfüllen können. Dies bindet Personal, das für die fachlich anspruchsvollere individuelle Beratung der Berechtigten (z. B. zur zusätzlichen Altersvorsorge) fehlt. Zudem widerspricht es dem Willen des Gesetzgebers.

Wegen des zunehmenden Angebots der RV-Träger besteht die Gefahr, dass immer mehr Gemeinden und Versicherungsämter ihre Unterstützungsleistungen auf ein Mindestmaß reduzieren. Die RV-Träger sollten ihr örtliches Angebot stärker überprüfen und sich auf die fachlich anspruchsvollere individuelle Beratung der Leistungsberechtigten konzentrieren. Sie sollten insbesondere die überholten Kriterien für die Bemessung des Beratungsstellennetzes überprüfen und stärker an der gesetzlichen Aufgabenzuweisung für die Gemeinden und Versicherungsämter ausrichten.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, dass das BMAS mit den Ländern eine Neuordnung erarbeiten soll, die den widerstreitenden Interessen der Beteiligten und den Gegebenheiten gerecht wird. Gelingt dies nicht, hat er eine gesetzliche Neuordnung vorgeschlagen, die Rechtslage an die Gegebenheiten anzupassen.

14.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, es wolle die Ergebnisse der Folgestudie abwarten und mit den Ländern erörtern. Aber auch die Folgestudie zielt nicht vorrangig darauf ab, die Unterstützungsleistungen der Gemeinden und Versicherungsämter zu verbessern. Aus Sicht des BMAS wollten die Länder das Thema Gemeinden und Versicherungsämter nur in Kenntnis der Ergebnisse der Folgestudie erörtern. Eine vorherige Initiative untergrabe die Glaubwürdigkeit der Folgestudie, da die Länder hierin eine Vorwegnahme der Ergebnisse sehen könnten.

Das BMAS hat betont, dass sich die Länder in sämtlichen Gesprächen zu den Studien zurückhaltend gegenüber möglichen Aufgabenzuwächsen oder einem verstärkten Engagement bei den Gemeinden und Versicherungsämtern geäußert hätten.

Eine gesetzliche Neuregelung hat das BMAS für politisch weder zielführend noch Erfolg versprechend gehalten. Vermutlich würden sich die Länder einer Neuregelung widersetzen.

Die RV-Träger haben erklärt, der gesetzliche Auftrag zur qualifizierten Antragsaufnahme durch die Gemeinden und Versicherungsämter sei weiter notwendig und sachgerecht. Mithilfe der flächendeckenden Verfügbarkeit der Gemeinden und Versicherungsämter und der hohen Qualität ihrer Antragsaufnahme solle ein bundesweit einheitliches und effizientes Servicenniveau für alle Berechtigten gewährleistet werden. Dies gelte insbesondere auch für mobilitätseingeschränkte Personen.

Diesen wesentlichen Bestandteil des Serviceangebots würden die RV-Träger durch ein Aus- und Fortbildungsprogramm für die Beschäftigten der Gemeinden und Versicherungsämter unterstützen. Sie stellten den Gemeinden und Versicherungsämtern zudem eine moderne digitale Übermittlungstechnik für die elektronische Antragsaufnahme und Zusammenarbeit zur Verfügung.

Die RV-Träger haben bestritten, dass ihr breites Serviceangebot zur zurückgehenden Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter beigetragen habe.

14.4 Abschließende Würdigung

Das BMAS und die RV-Träger tun weiter zu wenig dafür, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern. Selbst das BMAS denkt nicht, dass der von ihm initiierte Zukunftsdialog am Umfang der Unterstützungsleistungen etwas ändern wird.

Das BMAS duldet seit Jahrzehnten, dass sich viele Länder weigern, die gesetzlich vorgeschriebenen Unterstützungsleistungen durch ihre Gemeinden und Versicherungsämter angemessen zu erbringen. Das BMAS und die Länder nehmen damit hin, dass die Gemeinden und Versicherungsämter ihr Angebot für die Berechtigten der gesetzlichen Rentenversicherung weiter einschränken oder ganz einstellen. Die noch vergleichsweise hohen

Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter vor der Organisationsreform im Jahr 2005 belegen deren enormes Unterstützungspotenzial.

Der Bundesrechnungshof sieht auch bei den RV-Trägern Möglichkeiten, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern. Das verdeutlichen die gravierenden regionalen Unterschiede. Vor allem diejenigen RV-Träger mit niedriger Unterstützung durch die Gemeinden und Versicherungsämter sind aufgefordert, ihre Haltung zu überdenken und sich für eine Steigerung der Unterstützungsleistungen einzusetzen. Die RV-Träger müssen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch die längst überholten Kriterien für die örtliche Verteilung ihrer Beratungsstellen an den gesetzlichen Auftrag der Gemeinden und Versicherungsämter anpassen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit mehr als 20 Jahren eine Besserung an. Er befürchtet, dass bei fortdauernder Untätigkeit des BMAS die Gemeinden und Versicherungsämter in vielen Regionen ihr Serviceangebot weiter einschränken. Der vom Gesetzgeber angestrebte unbürokratische und ortsnahe Zugang zu den Leistungen der RV-Träger würde dann weiter eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS deshalb auf, im anstehenden Dialog mit den Ländern die Steigerung der Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter in den Vordergrund zu rücken und insbesondere für dieses Ziel Lösungsansätze zu erarbeiten.

Das BMAS soll über die Aufsichtsbehörden auf die RV-Träger einwirken, bei den Kriterien für die Bemessung ihres Serviceangebots stärker die gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Gemeinden und Versicherungsämter zu berücksichtigen. Vorrangiges Ziel ist es, das ortsnahe Serviceangebot der Gemeinden und Versicherungsämter in Angelegenheiten der Rentenversicherung für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten und bedarfsgerecht zu gestalten.

Sollte das Ziel, die Unterstützungsleistungen durch die Gemeinden und Versicherungsämter zu steigern, mit den Beteiligten nicht erreichbar sein, hat das BMAS dafür zu sorgen, die Rechtslage den Gegebenheiten anzupassen.