



Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV

Beurteilung der Aufsicht im System AHV



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14260.318.00100.08.08
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. 058 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention source)

Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV Beurteilung der Aufsicht im System AHV

Das Wesentliche in Kürze

Im Jahr 2013 erhielten rund 2,14 Millionen Personen Altersrenten und 130 000 Witwen- oder Witwerrenten. Das Beitragsvolumen der AHV betrug rund 29,5 Milliarden Franken, der Leistungsumfang lag bei rund 39,8 Milliarden Franken pro Jahr. Die Bundesbeiträge inkl. Spielbankabgabe und Mehrwertsteueranteil betragen rund 10,4 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), eine angemeldete Prüfung mit Schwerpunkt beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführt. Beurteilt wurde die fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV. Dabei sollten ausgehend von den Strukturen die wesentlichen Stärken und Schwächen der heutigen Aufsicht aufgezeigt werden. Die gleichzeitig durchgeführte, in einem eigenständigen Bericht abgehandelte Prüfung im IV-Bereich fokussiert auf die Aufsicht über die IV-Stellen. Die Beurteilung der übergeordneten Strukturen war nicht Hauptthema der IV-Prüfung.

Die AHV existiert seit dem 1. Januar 1948. Seither wurde sie in zehn Revisionen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung angepasst. Die zehnte und letzte AHV-Revision datiert vom Januar 1997. Trotz Handlungsbedarf in Folge der demografischen Entwicklung sind wichtige Reformschritte in Volksabstimmungen oder durch das Parlament abgelehnt worden. Mittlerweile hat der Bundesrat die Botschaft zur Reform Altersvorsorge 2020 verabschiedet, mit der die Leistungen der AHV und der obligatorischen beruflichen Vorsorge gesichert werden sollen. Bestrebungen für die Modernisierung der Verwaltungsführung und der Aufsicht der AHV und der IV sind beim BSV im Jahr 2014 ebenfalls aufgenommen worden.

Im Zusammenhang mit den Mängeln, die in den vergangenen Monaten bei der ZAS aufgedeckt wurden, stellte sich für die EFK die Frage, ob bei der Aufsicht über die AHV Lücken bestehen.

Zwar haben sich in den vergangenen Jahren in der AHV keine wesentlichen Mängel manifestiert. Gleichwohl bestehen Risiken in der Aufsicht des AHV-Systems. Insbesondere dürften die heutigen Strukturen rasche Problemlösungen nicht begünstigen:

- Auf Bundesebene werden bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS, Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung – EFV) und beim Aufsichtsamt BSV Aufsichts- und Durchführungsaufgaben wahrgenommen. Aufgaben der Aufsicht und Durchführung sind nicht klar getrennt. Dadurch könnte die Unabhängigkeit der Beteiligten tangiert sein.
- Die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK) und die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) sind der ZAS unterstellt. Die ZAS ist bei der Überwachung des Zahlungsverkehrs gegenüber den eigenen AK nicht unabhängig. Die EAK ist zudem Teil des eigenen Arbeitgebers und somit diesem gegenüber ebenfalls nicht unabhängig. Dies und die Unterstellung der ZAS unter die EFV erschweren die Durchsetzung von Weisungen gegenüber den Ausgleichskassen des Bundes. Grundsätzlich, bezogen auf alle AK, sind zudem die heute noch fehlenden differenzierten Eskalationsverfahren und Durchsetzungsinstrumente im Falle von Unstimmigkeiten nicht hilfreich.

- Die Teilung der Aufgaben in die Verwaltung der Ausgleichsfonds durch die Geschäftsstelle (GS) und die Durchführung der zentralen Aufgaben (Zent) bei der ZAS ist nach Ansicht der EFK unnötig. Die Voraussetzungen, die bei der Gründung der AHV zu dieser Trennung geführt haben, sind nicht mehr gegeben, weil seit 1954 die Zent durch den Ausgleichsfonds AHV finanziert wird. Die Selbständigkeit des Ausgleichsfonds wird dadurch beeinträchtigt. Die Trennung verursacht Probleme bei der Schnittstelle zwischen diesen beiden Organisationseinheiten und bedeutet sowohl für den VR als auch für die Kontrollstelle ein Risiko.
- Die Aufsicht ist auf viele Instanzen verteilt. Aufsichtslücken sind aus Sicht der EFK möglich.
- Die EFK übernimmt nebst ihren Aufgaben in der Finanzaufsicht gemäss FKG zurzeit auch aufsichtsrechtliche Prüfungen bei der SAK und der EAK. In dieser Funktion untersteht sie der Aufsicht des BSV. Das BSV steht wiederum unter der Aufsicht der EFK. Die gegenseitige Unabhängigkeit ist beeinträchtigt.

Die EFK hat verschiedene Empfehlungen zur Behebung dieser Mängel abgegeben, damit gestützt auf die Strukturen die Voraussetzungen gegeben sind, grundsätzliche Governance-Regeln einzuhalten. Aufsicht und Durchführung sind zu trennen. Während die Aufsicht eine Bundesaufgabe bleibt, sollten alle mit der Durchführung betrauten Organe ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt und mit eigener Rechtspersönlichkeit versehen werden. Bei den rechtlich verselbständigten Ausgleichsfonds ist die Rechtsform zu klären bzw. zu präzisieren. Die zentralen Aufgaben der ZAS sind mit denjenigen der GS der Ausgleichsfonds zusammenzulegen. Bereinigte Strukturen bedeuten eine schärfere Abgrenzung der verschiedenen Aufgaben im AHV-Umfeld. Dies führt nach Auffassung der EFK insgesamt zu einer Stärkung aller drei Pfeiler: Ausgleichskassen / ZAS / Aufsicht BSV. Die EFK hat zudem Massnahmen ergriffen, um die Pflicht der EFK zur Durchführung von Aufsichtsprüfungen aus der ZAS-Verordnung zu streichen.

In der zeitgerechten Erstellung umsetzbarer Weisungen und Kreisschreiben sieht das BSV eine seiner wichtigsten Aufsichtstätigkeiten. Diese bilden Grundlage für die einheitliche Durchführung der AHV. In dieser Hinsicht beurteilt die EFK die Umsetzung durch das BSV als gut. Für die Aufsicht besteht aber keine Gesamtrisikoaanalyse, welche das Risikoinventar und die Bewertung der Risiken und Massnahmen zur Risikominimierung enthält. Dies muss als Mangel angesehen werden. Die EFK hat empfohlen, im Rahmen der Risikoanalyse zu prüfen, ob auch die Anlagefähigkeit der Ausgleichsfonds sowie die Durchführungsaufgaben der ZAS vertieft in die Aufsicht mit einbezogen werden müssten. Verbesserungspotenzial sieht die EFK auch bei den Prüfungen der Ausgleichskassen. Die Prüfungen sind nur bedingt risikoorientiert. Standards sind keine vorgegeben. Mehrheitlich sind Compliance-Prüfungen verlangt. Vor dem Hintergrund eines relativ kleinen Haftungsrisikos und fehlender Prüfungsstandards stellt sich die Frage, ob alle Prüfungen immer qualitativen Mindestanforderungen genügen. Instrumente für die einheitliche Beurteilung bestehen nicht. Die EFK hat auch hier eine Empfehlung formuliert.

Nebst der Vorlage zur Reform Altersvorsorge (Altersvorsorge 2020), die ab dem Jahr 2015 in den Räten behandelt werden soll, hat das BSV im Jahr 2014 überdies ein Projekt gestartet, um die Aufsicht im Bereich der AHV-/IV EL und EO zu modernisieren. Ebenso arbeitet das BSV zusammen mit der EFV und dem BJ an einer Vernehmlassungsvorlage zu einem neuen AHV-/IV-/EO-Fondsgesetz. Bei dieser Gelegenheit sollten die Empfehlungen der EFK bereits so weit wie möglich berücksichtigt werden.

Surveillance technique et financière de l'AVS

Evaluation de la surveillance au sein de l'AVS

L'essentiel en bref

En 2013, quelque 2,14 millions de personnes bénéficiaient d'une rente de vieillesse et 130 000 personnes d'une rente de veuve ou de veuf. Le montant total des cotisations versées à l'AVS atteignait environ 29,5 milliards de francs, alors que celui des prestations était d'environ 39,8 milliards de francs par année. Les contributions de la Confédération, y compris l'impôt sur les maisons de jeu et les parts provenant du pour cent de TVA, se montaient à environ 10,4 milliards de francs.

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé, principalement auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'audit portait sur la surveillance technique et financière de l'AVS. Par l'examen des structures, il devait faire ressortir les principales forces et faiblesses de la surveillance actuelle. Mené en parallèle, l'audit sur le domaine de l'AI a porté sur la surveillance des offices AI et a fait l'objet d'un rapport distinct. Il n'a pas mis l'accent sur l'évaluation des structures.

L'AVS est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1948. Depuis lors, dix révisions ont permis de l'adapter aux évolutions économiques et sociales. La dixième et dernière révision remonte à janvier 1997. Bien que l'évolution démographique nécessite une mise à jour du système, des réformes importantes ont été rejetées par le peuple ou le Parlement. Entre-temps, le Conseil fédéral a adopté son message sur la réforme «Prévoyance vieillesse 2020», qui a pour but d'assurer le maintien des prestations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle obligatoire. En 2014, l'OFAS a également consenti des efforts pour moderniser la gestion administrative et la surveillance de l'AVS et de l'AI.

Au vu des problèmes qui ont été mis au jour ces derniers mois au sein de la Centrale de compensation (CdC), le CDF s'est demandé s'il existait des lacunes dans la surveillance de l'AVS.

Certes, aucun dysfonctionnement important n'a été constaté ces dernières années au niveau de l'AVS. Mais cela ne signifie pas que la surveillance de l'AVS ne présente aucune faille. Ainsi, les structures actuelles ne favorisent sans doute pas la résolution rapide des problèmes:

- Au niveau fédéral, des tâches de surveillance et des tâches d'exécution incombent aussi bien à la CdC, qui est une division principale de l'Administration fédérale des finances (AFF), qu'à l'OFAS, qui est un office assumant des tâches de surveillance. Ces deux types de tâches ne sont donc pas clairement distingués, ce qui pourrait avoir des influences sur l'indépendance des organes concernés.
- La Caisse fédérale de compensation (CFC) et la Caisse suisse de compensation (CSC) sont subordonnées à la CdC. En ce qui concerne la surveillance des opérations de paiement, la CdC n'est pas indépendante de ses propres caisses de compensation. En outre, la CFC fait partie intégrante des structures de l'employeur et manque donc d'indépendance par rapport à celui-ci. Ces rapports de subordination ainsi que l'affiliation de la CdC à l'AFF rendent plus difficile l'application des directives aux caisses de compensation de la Confédération. Fondamentalement, et cela vaut pour toutes les caisses de compensation, l'absence, à l'heure actuelle, de procédures d'escalade différenciées et d'instruments d'application complique la résolution des différends.

- Le CDF est d'avis que la répartition des tâches entre la gestion des fonds de compensation par l'Office de Gestion (OdG) et l'exécution des tâches centrales (CENT) par la CdC est inutile. En effet, les circonstances qui avaient conduit à cette répartition lors de la création de l'AVS ne sont plus d'actualité, la CENT étant financée depuis 1954 par le fonds de compensation de l'AVS. L'indépendance du fonds de compensation s'en trouve amoindrie. Cette séparation pose problème à l'interface entre les deux unités organisationnelles et présente des risques aussi bien pour le Conseil d'administration que pour l'autorité de contrôle.
- La surveillance étant fragmentée entre plusieurs acteurs, des déficiences à ce niveau sont possibles selon le CDF.
- Outre ses tâches de surveillance financière découlant de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF assume actuellement les audits prudentiels de la CSC et de la CFC. Dans cette fonction, il est soumis à la surveillance de l'OFAS. Or, ce dernier est à son tour soumis à la surveillance du CDF. L'indépendance réciproque de ces organisations est donc compromise.

Le CDF a émis diverses recommandations visant à combler ces lacunes. Les structures ainsi corrigées permettront de respecter les principes fondamentaux de la gouvernance. La surveillance et l'exécution doivent être séparées. Tandis que la surveillance reste du ressort de la Confédération, tous les organes chargés de l'exécution doivent être détachés de l'administration fédérale et dotés d'une personnalité juridique propre. En ce qui concerne les fonds de compensation juridiquement indépendants, leur forme juridique doit être clarifiée et précisée le cas échéant. Les tâches centrales de la CdC doivent être regroupées avec celles des OdG des divers fonds de compensation. Les structures ainsi corrigées permettront de délimiter plus clairement les différentes tâches à accomplir dans le domaine de l'AVS. De l'avis du CDF, les trois piliers, à savoir les caisses de compensation, la CdC et la surveillance de l'OFAS, s'en trouveront renforcés. En outre, le CDF a pris des mesures visant à abroger, dans l'ordonnance sur la CdC, l'obligation qui lui est imposée d'effectuer des audits prudentiels.

Dans le domaine de la surveillance, l'OFAS considère comme une de ses tâches prioritaires l'établissement dans les délais d'instructions et de directives. En effet, celles-ci constituent la base d'une application uniforme de l'AVS. Le CDF considère que l'OFAS s'acquitte bien de la mise en œuvre de cette tâche. Toutefois, une analyse globale des risques dans le domaine de la surveillance fait défaut. Elle devrait comprendre un catalogue et une évaluation des risques ainsi que des mesures visant à réduire les risques. Il s'agit là d'une lacune. Le CDF recommande d'examiner, dans le cadre de l'analyse des risques, l'opportunité de mieux surveiller les activités de placement des fonds de compensation et les tâches d'exécution de la CdC. Le CDF estime que des améliorations sont possibles dans le domaine de l'audit des caisses de compensation. En effet, les audits actuels ne tiennent que partiellement compte des risques. Aucune norme n'a été définie. La plupart du temps, les audits demandés portent sur la conformité aux dispositions existantes. Eu égard au risque relativement faible en termes de responsabilité et de l'absence de normes en matière d'audits, on peut se demander si ces audits satisfont toujours aux exigences qualitatives minimales. Il n'existe pas d'instruments permettant une évaluation uniforme. Dans ce domaine aussi, le CDF a formulé des recommandations.

Outre le projet de réforme de la prévoyance vieillesse («Prévoyance vieillesse 2020»), qui devrait être débattu par les Chambres fédérales dès 2015, l'OFAS a lancé en 2014 un projet visant à moderniser la surveillance des domaines de l'AVS, de l'AI, des PC et des APG. En outre, l'OFAS travaille, de concert avec l'AFF et l'Office fédéral de la justice, à un projet, destiné à la consultation, de nouvelle loi sur les fonds AVS/AI/APG. Les recommandations émises par le CDF devraient être, autant que possible, intégrées dans ces travaux.

Texte original en allemand



Vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS

Valutazione della vigilanza nel sistema dell'AVS

L'essenziale in breve

Nel 2013, circa 2,14 milioni di persone hanno ricevuto una rendita di vecchiaia e 130 000 persone una rendita vedovile. Il volume dei contributi dell'AVS si aggirava sui 29,5 miliardi di franchi e il volume delle prestazioni corrispondeva a pressappoco 39,8 miliardi di franchi all'anno. I contributi federali, comprese la tassa sulle case da gioco e la quota dell'imposta sul valore aggiunto, ammontavano a 10,4 miliardi di franchi circa.

Sulla base degli articoli 6 e 8 della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0), nel quadro del suo programma annuale il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica annunciata, in particolare presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). L'oggetto della valutazione consisteva nella vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS. Analizzando le strutture, si intendevano segnalare i principali punti forti e punti deboli dell'attuale vigilanza. La verifica eseguita contemporaneamente nel campo dell'AI e trattata in un rapporto a sé stante verte sulla vigilanza sugli uffici AI e non sulle strutture sovraordinate.

L'AVS viene istituita il 1° gennaio 1948. Dieci revisioni, l'ultima delle quali risale al 1997, l'adeguano agli sviluppi economici e sociali. Benché rese necessarie dall'evoluzione demografica, alcune importanti riforme vengono respinte in votazione popolare o dal Parlamento. Nel 2014 il Consiglio federale adotta il messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, il quale garantisce il mantenimento del livello delle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale obbligatoria. Durante lo stesso anno, l'UFAS si adopera per modernizzare la gestione amministrativa e la vigilanza su AVS e AI.

In considerazione delle lacune evidenziate nei mesi scorsi presso l'Ufficio centrale di compensazione (UCC), il CDF si è chiesto se la vigilanza sull'AVS non sia insufficiente.

Malgrado negli scorsi anni non si siano riscontrate gravi lacune nella previdenza per la vecchiaia, la vigilanza sul sistema rivela alcuni rischi. Nel caso specifico, le strutture attuali potrebbero non favorire una rapida risoluzione dei problemi.

- A livello federale, l'UCC (divisione principale dell'Amministrazione federale delle finanze – AFF) e l'UFAS eseguono compiti di vigilanza e di esecuzione. Poiché i primi non sono distinti chiaramente dai secondi, l'indipendenza degli Uffici potrebbe esserne pregiudicata.
- La Cassa federale di compensazione (CFC) e la Cassa svizzera di compensazione (CSC) sono integrate nell'UCC. Nell'attività di sorveglianza del traffico dei pagamenti l'UCC non è indipendente dalle proprie casse di compensazione. La CFC è inoltre parte del proprio datore di lavoro e, dunque, non è indipendente da quest'ultimo. Questo stato delle cose e la subordinazione dell'UCC all'AFF complicano l'attuazione delle direttive nei confronti delle casse di compensazione della Confederazione.

Per quanto riguarda tutte le casse di compensazione, in linea di principio il fatto che le procedure differenziate per la composizione di controversie e gli strumenti per attuarle non siano ancora stati predisposti non aiuta ad affrontare le eventuali divergenze.

- Il CDF ritiene superfluo suddividere i compiti nell'amministrazione dei fondi di compensazione da parte dell'organo di direzione e nell'esecuzione dei compiti centrali (CENT) da parte dell'UCC. Le condizioni che, al momento dell'istituzione dell'AVS, hanno determinato questa suddivisione non sono più valide poiché la CENT è finanziata dal Fondo di compensazione dell'AVS dal 1954. L'autonomia del Fondo di compensazione ne è pertanto compromessa. La suddivisione causa problemi nell'interazione fra le due unità organizzative e comporta dei rischi sia per il consiglio di amministrazione sia per l'ufficio di controllo.
- La vigilanza è ripartita su numerose istanze. Il CDF ritiene che in essa possano esserci lacune.
- Oltre ai suoi compiti di vigilanza finanziaria conformemente alla LCF, attualmente il CDF svolge verifiche in materia di diritto di vigilanza presso la CSC e la CFC. In questa funzione esso rende conto all'UFAS. Quest'ultimo, a sua volta, è soggetto alla vigilanza del CDF. L'indipendenza reciproca ne è pertanto pregiudicata.

Il CDF ha formulato varie raccomandazioni volte a colmare queste lacune, affinché le strutture forniscano le condizioni che consentono di rispettare le regole basilari sulla governance. La vigilanza deve essere distinta dall'esecuzione. Mentre la vigilanza rimane un compito federale, tutti gli organi incaricati dell'esecuzione dovrebbero essere situati al di fuori dell'Amministrazione federale e possedere personalità giuridica propria. Nel caso del Fondo di compensazione, reso legalmente autonomo, la forma giuridica deve essere chiarita o definita. I compiti centrali dell'UCC devono essere riuniti con quelli dell'organo di direzione del Fondo di compensazione. Definire le strutture significa distinguere con maggior chiarezza i vari compiti nel campo dell'AVS. Secondo il CDF, questo approccio produrrebbe nel complesso un rafforzamento di tutti e tre i pilastri: casse di compensazione, UCC e vigilanza da parte dell'UFAS. Il CDF ha inoltre adottato misure finalizzate a eliminare dall'ordinanza UCC il proprio obbligo di eseguire verifiche in materia di vigilanza.

L'UFAS considera l'elaborazione tempestiva di istruzioni e circolari attuabili una delle sue più importanti attività di vigilanza. Esse costituiscono la base di un'applicazione uniforme dell'AVS. Sotto questo profilo il CDF valuta in modo positivo l'attuazione da parte dell'UFAS. Ai fini della vigilanza non esiste tuttavia alcuna analisi globale dei rischi che comprenda un inventario degli stessi come pure la valutazione dei rischi e delle misure atte a minimizzarli. Questa dev'essere considerata una lacuna. Il CDF raccomanda di verificare, nel quadro dell'analisi dei rischi, se è opportuno sottoporre a una vigilanza più approfondita l'attività d'investimento dei fondi di compensazione e i compiti esecutivi dell'UCC. Il CDF ritiene perfettibili anche le verifiche delle casse di compensazione. Tali verifiche vengono effettuate solo in parte in funzione dei rischi e non esistono standard predefiniti. Nella maggior parte dei casi si richiedono verifiche della compliance. Poiché il rischio di responsabilità è relativamente esiguo e mancano gli standard per le verifiche, occorre chiedersi se queste ultime adempiano sempre i requisiti minimi di qualità. Non esistono strumenti per far sì che le valutazioni siano uniformi. Anche su questo punto il CDF ha formulato una raccomandazione. Oltre al messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 che verrà discusso alle Camere a partire dal 2015, nel 2014 l'UFAS ha avviato un progetto volto a modernizzare la vigilanza nel settore delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI e dell'IPG. In collaborazione con l'AFF e l'Ufficio federale di giustizia (UFG), l'UFAS sta inoltre lavorando a un progetto da porre in consultazione relativo alla nuova legge sui Fondi di compensazione AVS, AI e IPG. In questa occasione le raccomandazioni del CDF dovrebbero essere considerate nella misura del possibile.

Testo originale in tedesco



Specialist and financial supervision of the AHV

Assessment of supervision in the AHV system

Key facts

In 2013, some 2.14 million people were in receipt of old-age pensions and 130,000 of widow's/widower's pensions. Old-age and survivor's insurance (AHV) contributions amounted to some CHF 29.5 billion while the amount of benefits was around CHF 39.8 billion per annum. Federal contributions, including casino tax and the value added tax share, came to about CHF 10.4 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) performed an announced audit on the Federal Social Insurance Office (FSIO) within the scope of its yearly programme, based on Articles 6 and 8 of the Federal Audit Office Act (FAOA, SR 614.0). The specialist and financial supervision of AHV was assessed. This was to include highlighting the main strengths and weaknesses of current supervision based on the structures. The audit of the disability insurance (IV) area, which was carried out at the same time and submitted in a separate report, focused on the supervision of IV offices. Assessment of the overarching structures was not one of the main topics of the IV audit.

AHV was created on 1 January 1948. Since then, it has undergone ten revisions to make adjustments in line with economic and social developments. The tenth and last AHV revision dates back to January 1997. Despite the need for action as a result of demographic developments, important reforms have been rejected in referendums or by Parliament. In the meantime, the Federal Council has adopted the dispatch on the 2020 retirement provision reform, which aims to protect benefits from AHV and mandatory occupational benefits provision. Efforts were also made in 2014 at the FSIO to modernise the administration as well as the supervision of AHV and IV.

Given the shortcomings that were detected at the Central Compensation Office (CCO) in recent months, the SFAO wondered whether there were gaps in the supervision of AHV.

Despite the fact that no serious shortcomings have arisen in AHV in recent years, risks are nevertheless present in the supervision of the AHV system. In particular, it would appear that the current structures do not facilitate swift problem-solving:

- At federal level, supervisory and implementation tasks are performed by the Central Compensation Office (CCO, main division of the Federal Finance Administration, FFA) and by the FSIO supervisory office. There is no clear separation of supervisory and implementation tasks. This could affect the independence of those involved.
- The Federal Compensation Office (CFC) and the Swiss Compensation Office (SCO) both report to the CCO. The CCO is not independent of its own compensation offices when it comes to the supervision of payment transactions. The CFC is also part of the same employer and is therefore not independent of it either. This, combined with the CCO's subordination to the FFA, hinders the implementation of instructions with regard to the Confederation's compensation offices. Furthermore, in relation to all compensation offices, the fact that differentiated escalation procedures and enforcement tools are still not in place generally does not help when discrepancies are encountered.
- The SFAO deems the division of tasks into the secretariat's administration of the compensation funds and the CCO's performance of central tasks unnecessary. The conditions that

led to this separation when AHV was set up no longer apply, because the central tasks have been financed by the AHV compensation fund since 1954. This compromises the compensation fund's independence. The separation causes problems in the interaction between these two organisational units and involves a risk for both the BoD and the audit office.

- Supervision is divided up between many bodies. The SFAO believes gaps in supervision are possible.
- In addition to its financial supervisory tasks as set by the FAOA, the SFAO is also conducting supervisory audits at the SCO and the CFC at present. It is subject to FSIO supervision in this role. However, the FSIO in turn is subject to SFAO supervision. Their mutual independence is thus compromised.

The SFAO has made various recommendations to remedy these shortcomings so that the structures provide the conditions for complying with basic governance rules. Supervision should be separate from implementation. While supervision remains a federal task, all entities tasked with implementation should be established outside of the Federal Administration and should have their own legal personality. In the case of the compensation funds, which have been made legally independent, the legal form should be clarified or specified. The CCO's central tasks should be merged with those of the compensation funds' secretariats. Ironing out the structures means a clearer division of the various tasks in the AHV area. The SFAO believes that, overall, this will result in a strengthening of all three pillars: compensation offices, CCO, FSIO supervision. The SFAO has also taken steps to have its duty of performing supervisory audits removed from the CCO Ordinance.

The FSIO considers the timely creation of workable instructions and circulars to be one of its most important supervisory activities. These form the basis for the consistent running of AHV. In this respect, the SFAO deems implementation by the FSIO to be good. For supervision, however, there is no overall risk analysis containing the risk inventory, an assessment of the risks and risk minimisation measures. This has to be seen as a shortcoming. The SFAO has recommended checking within the scope of the risk analysis whether the compensation funds' investment activity and the CCO's implementation tasks also need to be included in supervision to a greater extent. The SFAO also sees room for improvement in the audits of the compensation offices. These audits are only partly risk-oriented and no standards are specified. What are mostly required are compliance audits. Against the backdrop of a relatively small liability risk and a lack of auditing standards, the question arises whether all audits fulfil qualitative minimum requirements at all times. There are no tools for consistent assessment. The SFAO has made a recommendation here too.

In addition to the bill for the retirement provision reform (retirement provision 2020), which will be addressed by Parliament from 2015, the FSIO launched a project in 2014 to modernise supervision in the area of AHV, IV, supplementary benefits (EL) and compensation for loss of earnings (EO). The FSIO is also collaborating with the FFA and the Federal Office of Justice on a consultation draft for a new AHV/IV/EO fund act. The SFAO's recommendations should already be taken into consideration as much as possible in that work.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zur Prüfung

EDI und EFD anerkennen, dass die historisch gewachsenen Strukturen in der AHV einer Überprüfung bedürfen und dass ein Potenzial für Optimierungen besteht. Das EDI hat deshalb ein Projekt «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule» gestartet, um die heutigen Aufsichtsstrukturen zu analysieren und die Aufsicht nach modernen Standards zu verstärken. In diesem Rahmen werden die von der EFK aufgeworfenen Fragen vertieft geprüft.

EDI und EFD sind der Auffassung, dass der Bericht der EFK in gewissen Bereichen ein unvollständiges Bild der Aufsicht und der Strukturen im AHV-System zeichnet. Die AHV ist bewusst dezentral organisiert, die Organisation der nationalen Vollzugsorgane lässt sich nur durch ihr Zusammenspiel mit den dezentral organisierten Ausgleichskassen verstehen. Diese wurden in der Analyse zu wenig berücksichtigt. Das EDI und das EFD erachten deshalb einige Empfehlungen, welche die EFK aus ihrer Problemanalyse ableitet, als wenig geeignet, die genannten Probleme zu lösen:

- Die von der EFK vorgeschlagene Auslagerung der Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK) und der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) in zwei separate öffentlich-rechtliche Anstalten würde die Aufsicht nicht vereinfachen. Beide Ausgleichskassen blieben vom Bund abhängig. Der Bundesrat müsste sie weiter beaufsichtigen.
- Die von der EFK postulierte Zusammenlegung der ZENT mit der Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds würde zwar die Schnittstelle zwischen diesen beiden Organisationen bei der Erstellung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht der AHV beseitigen. Die viel zahlreicheren Schnittstellen zu den kantonalen Ausgleichskassen sowie zu den Verbandsausgleichskassen blieben jedoch bestehen. Das im Bericht angedeutete Problem, dass der Verwaltungsrat des Ausgleichsfonds eine Jahresrechnung für eine Institution verantworten muss, die er nur teilweise beeinflussen kann, würde mit der Zusammenlegung nicht gelöst. Gleichzeitig ist es aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben der ZENT (Durchführung der AHV) und der Geschäftsstelle (Vermögensanlage) fraglich, ob eine Zusammenlegung zu Synergien führen würde.

Schliesslich sind EDI und EFD der Ansicht, dass bezüglich Aufsichtszuständigkeiten gegenüber der ZAS keine Unsicherheiten bestehen: Das BSV ist für die fachliche Aufsicht über die ZAS-Einheiten zuständig, die EFV übt die Dienstaufsicht über die ZAS aus. Auch sind die von der EFK monierten Schwierigkeiten bei der Aufsicht des BSV über die Ausgleichskassen des Bundes (SAK, EAK) nicht eine Folge der Unterstellung der ZAS unter das Finanzdepartement, sondern eine Folge mangelnder Durchsetzungsinstrumente des BSV gegenüber allen Ausgleichskassen. Dennoch werden EDI und EFD im Rahmen des Projekts "Modernisierung der Aufsicht" prüfen, ob Aufsichtslücken bestehen und bei Bedarf Anpassungen vorschlagen.

Die EFK teilt die abweichenden Ansichten der Departemente nicht, verzichtet aber auf eine Eskalation beim Bundesrat gem. Art. 12 Abs. 3 des Finanzkontrollgesetzes. Die EFK wird die Entwicklung des Projekts "Modernisierung der Aufsicht" und die Gesetzesvorlage bezüglich Rechtsform der Ausgleichsfonds mitverfolgen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	14
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
2	Struktur der AHV	15
2.1	Was ist die AHV?	15
2.2	Wie funktioniert die AHV?	15
3	Strukturelle Risiken	17
3.1	Historisch gewachsene Schnittstellen und Mehrfachunterstellungen	17
3.2	Die Integration der Zent in die Bundesverwaltung und die Unterstellung von EAK und SAK widersprechen Governance-Grundsätzen	19
3.3	Durch die Trennung von Zent und Ausgleichsfonds bestehen unnötige Schnittstellen	20
4	Aufsichtsrisiken	22
4.1	Die Aufsicht ist auf viele Instanzen verteilt	22
4.2	Die Risikoorientierung der Aufsicht ist nicht nachgewiesen – Aufsichtslücken sind möglich	24
4.3	Das Prüfkonzept bei den AK birgt Risiken	26
4.4	Aufsicht- und Durchführung sind nicht getrennt	28
4.5	Die EFK ist als AK-Prüferin weisungsgebunden	29
5	Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV	30
5.1	Langzeitszenarien	30
5.2	Politische Umsetzung – Gesetzesanpassung	30
6	Schlussbesprechung	31
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	32
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	33
	Anhang 3: Berichtsgrafiken	39

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Alters und Hinterlassenenversicherung (AHV) existiert seit dem 1. Januar 1948. Seither wurde die AHV in zehn AHV-Revisionen der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Die zehnte und letzte AHV-Revision datiert vom Januar 1997. Trotz Handlungsbedarf in Folge der demografischen Entwicklung sind die Reformschritte der elften AHV-Revision in Volksabstimmungen oder an Parlamentsentscheiden gescheitert. Die finanzielle Konsolidierung des Sozialwerkes lässt somit noch auf sich warten. Zurzeit wird in einem neuen Anlauf versucht, mit der Reform der Altersvorsorge 2020 die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Vernehmlassung dazu wurde im Jahr 2014 abgeschlossen. Momentan wird die Botschaft erarbeitet. Durch die gescheiterten Revisionen blieben personelle Ressourcen im Reformprojekt gebunden. In der Folge konnte die Modernisierung der Verwaltungsführung der AHV nicht in Angriff genommen werden. Zusätzlich zur Reform 2020 arbeitet das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) deshalb heute an einem Konzept mit dem die Aufsicht über die AHV und die IV modernisiert werden soll. Die Gesetze und Verordnungen sollen so zumindest an die Entwicklung des technischen Umfelds angepasst werden.

In den vergangenen Monaten wurden verschiedene – auch in der Presse publik gemachte – Mängel bei der ZAS manifest. Mängel, die nicht nur die Vergabeverfahren, sondern unter Anderem auch die Führung von IT-Projekten betrafen. In diesem Zusammenhang zeigten sich unterschiedliche Auffassungen bezüglich die Aufsichtspflichten der im AHV-Umfeld tätigen Verwaltungseinheiten. Im Rahmen dieser Prüfung galt es deshalb auch zu klären worauf diese zurückzuführen sind und ob daraus Aufsichtslücken resultieren.

Finanzielle Eckwerte zur AHV:

Im Jahr 2013 erhielten rund 2,14 Mio. Personen Altersrenten und 130 000 Witwen- oder Witwerrenten. Das Beitragsvolumen beträgt rund 29,5 Mrd. Franken, der Leistungsumfang lag bei rund 39,8 Mrd. Franken pro Jahr. Die Bundesbeiträge betragen insgesamt rund 10,4 Mrd. Franken.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Im Vordergrund steht die Beurteilung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV. Dabei sollen ausgehend von den Strukturen die wesentlichen Stärken und Schwächen der heutigen Aufsicht aufgezeigt werden.

Die gleichzeitig durchgeführte, in einem eigenständigen Bericht abgehandelte Prüfung im IV-Bereich fokussiert auf die Aufsicht über die IV-Stellen im engeren Sinne. Die Beurteilung der übergeordneten Strukturen war nicht Hauptthema dieser Prüfung.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde im zweiten Semester 2014 durch Peter Küpfer, Revisionsleiter, und Daniel Ortner, Prüfungsexperte, durchgeführt. Sie bezog sich auf den gesamten Regelkreis der AHV, unabhängig davon, ob das BSV eine Aufsichtsaufgabe auf der Basis von Rechtsgrundlagen hat oder nicht.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Interviews und Aktenstudium, sowie auf Erkenntnisse aus der langjährigen Erfahrung des Prüfteams als Revisoren im AHV-Umfeld. Die Berücksichtigung dieser Aspekte erfolgte nach dem Prinzip der Wesentlichkeit und basierend auf Risikoüberlegungen, zu den für die Prüfung relevanten Bereichen der Geschäftstätigkeit.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) rasch und kompetent erteilt. Die zur Einsicht verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

2 Struktur der AHV

2.1 Was ist die AHV?

Die¹ Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV ist der bedeutendste Pfeiler der sozialen Vorsorge in der Schweiz.

Die AHV basiert in erster Linie auf der Solidarität zwischen den Generationen. Die laufenden Renten werden durch die aktive Bevölkerung finanziert. Die wichtigsten Einnahmequellen der AHV sind die Beiträge der Arbeitgeber, der Versicherten und des Bundes. Die AHV wird nach dem so genannten Umlageverfahren finanziert. Das heisst: Die eingenommenen Beiträge werden innerhalb der gleichen Zeitperiode für Leistungen an die Rentenberechtigten wieder ausgegeben, also "umgelegt".

Die AHV/IV (IV = Invalidenversicherung) wurde als Gesamtes nicht als selbständige Anstalt des Bundes ausgestaltet; sie hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine zentrale Organisation². Die Aufgaben sind auf verschiedene staatliche und private Organe verteilt. Im Gegensatz zur AHV als Gesamtes wurden diese Organe zum grösseren Teil mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Als Gesamtes bilden sie den Versicherungsträger der AHV/IV. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Organe aufeinander angewiesen. Einen eigentlichen Repräsentanten der AHV gibt es jedoch nicht.

2.2 Wie funktioniert die AHV?

Für die Durchführung und den direkten Kontakt mit den Versicherten und Arbeitgebern sind in erster Linie die Ausgleichskassen (AK) der Verbände, der Kantone und des Bundes mit ihren Zweigstellen zuständig. Sie setzen die Beiträge fest und ziehen sie ein. Sie tragen den beitragsbestimmenden Lohn auf die individuellen Konti (IK) der Versicherten ein. Sie berechnen die Leistungen der AHV und sind für deren Ausrichtung an die Versicherten verantwortlich.

Die Gesetzgebung und die Aufsicht der AHV sind zentral organisiert. Das Bundesamt für Sozialversicherungen sorgt für eine einheitliche Anwendung der gesetzlichen Vorschriften. Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf erledigt weitere zentrale Aufgaben der AHV.

¹ Unter Ziffer 2.1 und 2.2 dieses Berichts sind wesentliche Textpassagen ab „<http://www.ahv-iv.info>“ entnommen.

² Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 1982, Heft 46/III, No 41-59

Bei der Bezeichnung ZAS sind die Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mit diesem Namen und die "kleine ZAS" (Zent) zu unterscheiden.

Zent = zentrale Aufgaben der AHV gemäss Artikel 71 AHVG.

ZAS = nebst der Zent sind hier die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK), die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK), die IV-Stelle für Versicherte im Ausland sowie die Stelle für die Zahlung individueller Leistungen integriert.

Bei der Zent sind hauptsächlich folgende zentralen Aufgaben angesiedelt: Das Versichertenregister, das Rentenregister, die Zent überwacht den Abrechnungsverkehr und erstellt die aggregierte Rechnung. Sobald für einen einzelnen Versicherten eine Leistung berechnet werden muss, erfolgt der Zusammenruf aller IK bei den AK koordiniert durch die Zent.

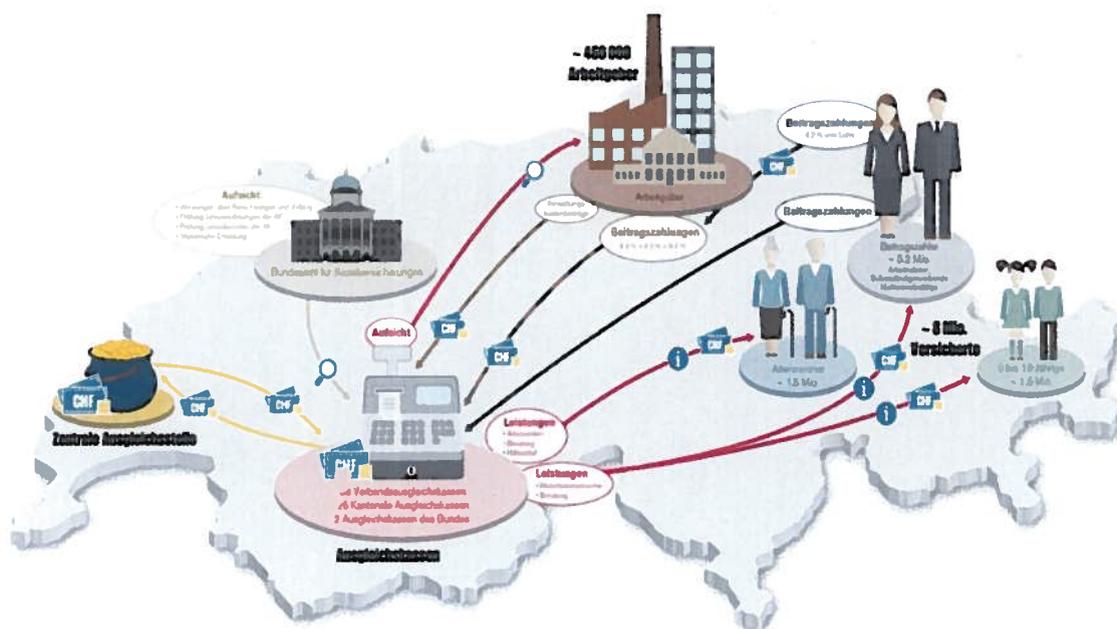
Die Beitragseinnahmen der AK werden an die Zent weitergeleitet. Die Zent stellt die nicht benötigten Mittel der Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds (GS) zur Anlage zur Verfügung. Der AHV-Ausgleichsfonds wurde gleichzeitig mit der AHV errichtet. Er soll kurzfristige Einnahmeschwankungen ausgleichen, die beim Umlageverfahren aufgrund der wirtschaftlichen Lage entstehen können. Der Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds (VR) ist für eine angemessene Rendite und die notwendige Liquidität verantwortlich.

In der AHV sind alle versicherten Personen beitragspflichtig, mit Ausnahme der Kinder. Die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (AN) werden vom Arbeitgeber (AG) bei jeder Lohnzahlung abgezogen und zusammen mit dem Beitrag des AG an die AK überwiesen. Die Selbständigerwerbenden (SE) und die Nichterwerbstätigen (NE) rechnen direkt mit den AK ab.

Die Alters- und Hinterlassenenrenten sowie die Hilflosenentschädigungen machen den grössten Teil der Leistungen der AHV aus.

Die im Zusammenhang mit diesem Bericht wesentlichen Aufgaben und Abhängigkeiten der staatlichen und privaten Organe sind unter Anhang 2 dieses Berichts im "Glossar" aufgeführt.

Das BSV stellt die verschiedenen Schnittstellen und Beteiligten wie folgt dar:



Quelle: BSV, http://entwicklung-ahv.ch/fileadmin/ahv_kunde/Illustrationen/AHV-Infografik.jpg (siehe auch Anhang 3)

Heutige Unterstellungen und Abhängigkeiten:

Die zentralen Aufgaben der AHV werden einerseits bei der Zent, andererseits bei der GS wahrgenommen. Die ZAS untersteht der EFV und ist Teil der Bundesverwaltung (BVerw). Die Ausgleichsfonds, bzw. die dem VR unterstellte GS befinden sich ausserhalb der BVerw. Das Aufsichtsamt BSV wiederum ist Teil des EDI und nimmt nebst der Aufsicht auch Durchführungsaufgaben wahr. Die Rolle der EFK ist in diesem Kontext auch erwähnenswert. Sie beaufsichtigt die BVerw gemäss Finanzkontrollgesetz (FKG) und ist zudem Kontrollstelle der Ausgleichsfonds³ sowie Prüfer der SAK und der EAK.

Historischer Abriss:

Der Entscheid und die Begründung für die Trennung in zentrale Aufgaben, welche innerhalb der BVerw bei der Zent erledigt werden, und der Anlagetätigkeit, welche ausserhalb der BVerw bei der GS anfällt, gehen auf das Jahr 1946 zurück.

Einerseits wollte der Gesetzgeber einen besonderen Risikoträger für die AHV schaffen und eine Trennung der Finanzen der AHV von denjenigen des Bundes bewirken. Deshalb wurde der Ausgleichsfonds AHV "als besondere Anstalt" ausserhalb der BVerw platziert. Die GS ist dem VR der Ausgleichsfonds unterstellt. Der durch den Bundesrat gewählte VR hat Aufgaben, die über die reine Anlagetätigkeit hinausgehen. Er erstattet⁴ den Jahresbericht und legt die Jahresrechnung der Ausgleichsfonds vor. Diese Jahresrechnung beinhaltet nicht nur die Anlagen, sondern auch die Beiträge und Leistungen aller AK, welche im Finanzdienst der Zent zusammengeführt werden. Der VR bestimmt⁵ – im Einvernehmen mit dem BSV und der Zent – die Gliederung der Jahresrechnung, und er hat bezüglich des Rechnungswesens⁶ Weisungsrecht gegenüber der Zent. Darüber hinaus orientiert er zusammen mit dem BSV die Öffentlichkeit über die finanzielle Lage der Ausgleichsfonds.

Andererseits entschied sich der Gesetzgeber damals, die Zent innerhalb der BVerw zu führen, so dass ihre Verwaltungskosten automatisch zu Lasten des Bundes gehen. Dieses Argument ist jedoch seit 1. Januar 1954 nicht mehr stichhaltig, beschloss doch das Parlament damals, die Aufwendungen für die Verwaltung der Zent künftig durch den Ausgleichsfonds AHV zurückerstatten zu lassen. Das Rechnungswesen der Ausgleichsfonds wird durch die Zent nach Weisungen des VR besorgt⁷. Des Weiteren ist die Zent verpflichtet⁸, der GS die für eine zweckmässige Anlagebewirtschaftung notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. In dieser Hinsicht ist sie dem VR unterstellt⁹. Diese Vereinbarung wurde im Jahr 2005 aufgelöst. Die GS macht von dieser Verpflichtung heute keinen Gebrauch mehr. Sie hat die notwendige Infrastruktur selber aufgebaut.

Die EFK wird in den Folgekapiteln auf die aus ihrer Sicht bestehenden Hauptprobleme eingehen:

- Die organisatorische Einbindung der Zent in die BVerw,
- die Einbindung von EAK und SAK in die ZAS,
- die Stellung von VR, GS und Zent zueinander und gegenüber der BVerw.

³ Artikel 9 der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds, Artikel 5 ZAS-Verordnung

⁴ Artikel 2 der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds

⁵ Artikel 14 der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds

⁶ Artikel 15 der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds

⁷ Artikel 15 der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds

⁸ Artikel 174 Absatz 2 AHV-Verordnung

⁹ Artikel 175 AHV-Verordnung

3.2 Die Integration der Zent in die Bundesverwaltung und die Unterstellung von EAK und SAK widersprechen Governance-Grundsätzen

Aus der ZAS ist seit 1948 eine grosse, komplexe Hauptabteilung der EFV geworden. Ursprünglich hat der Gesetzgeber die ZAS als Zent mit wenigen zentralen Aufgaben betraut. Inzwischen ist sie unter anderem zusätzlich verantwortlich für das Führen der AK des Bundespersonals (EAK), der SAK und der IV-Stelle für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland.

Die Unterstellung der ZAS ist in einen hierarchischen Teil (Linienunterstellung EFV) und einen Aufsichtsteil (Aufsichtsunterstellung BSV / EDI) getrennt. Die EAK ist hierarchisch ihrem Arbeitgeber, d.h. der ZAS und diese wiederum der EFV unterstellt. Alle diese Organisationseinheiten sind Teil der BVerw. Nach Aussagen von Exponenten des BSV hat das Aufsichtsamt gewisse Probleme mit der Durchsetzung von Weisungen bei den dem EFD unterstellten AK. Eine entsprechende Unterstellung einer AK findet man in dieser Ausprägung weder bei den kantonalen AK (selbständige öffentliche Anstalt), noch bei den Verbandsausgleichskassen.

An dieser Stelle sei in Erinnerung gerufen: Die Kosten des FLAG-Amtes ZAS werden durch die EFV im ordentlichen Budgetverfahren bewilligt. Finanziert werden die Kosten der Zent sowie der SAK schliesslich aber durch die "verselbständigten" Ausgleichsfonds. Die "verselbständigten" Ausgleichsfonds tragen die Kosten, ohne sich dazu äussern oder Einfluss nehmen zu können.

Beurteilung:

Die beschriebenen Unterstellungen und Abhängigkeiten, insbesondere die Integration der Zent in die BVerw, entsprechen nach Ansicht der EFK keiner Notwendigkeit. Diese sind im Wesentlichen historisch gewachsen. Die Revisionsdienste der Zent, welche den Abrechnungsverkehr mit den AK überwachen, sind gegenüber den der ZAS unterstellten AK nicht unabhängig. Die EAK als Teil der BVerw ist wiederum ihrem Hauptbeitragszahler gegenüber nicht unabhängig. Daraus können Probleme bei der Durchsetzung von Weisungen entstehen. Zudem treten die zentralen Tätigkeiten der Zent im Verhältnis zu den zusätzlich übernommenen Aufgaben zunehmend in den Hintergrund.

Wie bereits dargelegt, gibt es aus Sicht der EFK keinen ausreichenden Grund mehr, weiterhin Teile der AHV innerhalb der Bundesverwaltung zu führen. Die Finanzierung der zentralen Aufgaben erfolgt heute durch die Ausgleichsfonds. Der Hauptgrund für die Integration der Zent in die Bundesverwaltung ist, wie erwähnt, seit dem Jahr 1954 obsolet. Nebst den beiden AK müsste demnach auch die Zent aus Sicht der EFK ausserhalb der BVerw positioniert werden, damit bezüglich Aufsicht keine strukturellen Hindernisse mehr bestehen – vgl. Ziffer 4 dieses Berichts. Durchführungsaufgaben sollten grundsätzlich nicht innerhalb der Bundesverwaltung ausgeführt werden. Diese können die Unabhängigkeit der Aufsicht und durch die Finanzierung die Selbständigkeit der Ausgleichsfonds tangieren.

Will man die drei wichtigen Pfeiler der AHV – AK, Zent und Aufsicht – stärken, müssen diese klar voneinander abgegrenzt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, die Organisationsstrukturen der ZAS zu bereinigen, damit die Aufteilung von Aufsicht, Durchführung und Finanzierung sowie die Verantwortlichkeiten klar sind und Governance-Regeln entsprechen. Zu diesem Zweck sollten

- *alle Durchführungsaufgaben der AHV aus der Bundesverwaltung herausgelöst werden,*
- *die bei der ZAS geführten AK je in selbständige öffentliche Anstalten überführt werden.*

Stellungnahme des EDI und des EFD:

Die Empfehlung wird zur Prüfung entgegengenommen. Im Rahmen des Projekts "Modernisierung der Aufsicht" werden die Aufsichtsstrukturen in der 1. Säule vom BSV derzeit einer umfassenden Prüfung unterzogen. Allerdings sind EDI und EFD mit der materiellen Problemanalyse der EFK nicht einverstanden.

3.3 Durch die Trennung von Zent und Ausgleichsfonds bestehen unnötige Schnittstellen

Die Ausgleichsfonds sind verselbständigt und verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit. Welcher Art diese Rechtspersönlichkeit ist, scheint aber nach wie vor unklar. Die Zent als Teil der BVerw hat die erwähnte teilweise Doppelunterstellung und ist zudem gegenüber dem VR der Ausgleichsfonds weisungsgebunden. Die Auswirkungen werden hier am Beispiel der Jahresrechnung aufgezeigt.

Beispiel Jahresrechnung:

Die Jahresrechnung beinhaltet zur Hauptsache die Zusammenführung der die AHV/IV/EO betreffenden Konten der Bestandes- und Betriebsrechnungen aller AK und der Anlagen der Ausgleichsfonds. Der VR legt die Jahresrechnung vor, die Zusammenführung der verschiedenen Teile erfolgt bei der Zent. Diese ist gegenüber dem VR weisungsgebunden, diesem aber nicht direkt unterstellt. Gegenwärtig unterzeichnet die Zent die Jahresrechnung mit, steht aber in ihrer "Treuhandfunktion" gegen Aussen nicht in der Verantwortung. Gemäss den Rechtsgrundlagen trägt der VR die Verantwortung für die Gesamtrechnung.

Wie stark die Rechnungslegung auf verschiedene Organisationen verteilt ist, zeigt nachfolgende Zusammenstellung. Der in der Verantwortung stehende VR hat beispielsweise keinen Einfluss auf die Rechnungen der AK. Die Rechnungen der AK werden gemäss Weisungen des BSV und nicht nach Vorgaben des für die Fondsrechnung Verantwortlichen erstellt. Schliesslich werden die Rechnungen der AK in den Jahresrechnungen der Ausgleichsfonds zusammengezogen.

Die Beteiligten haben bei der Rechnungslegung folgende Kompetenzen:

festsetzen				
einvernehmen				
anhören				
auf Weisung				

	gesetzl. Basis	BSV	VR	ZAS
Buchhaltung Ausgleichskassen	AHV			
Buchhaltung Anlagen	VVAF			
aggregierte Buchhaltung AHV-Fonds - Bewertung	VVAF			
aggregierte Buchhaltung AHV-Fonds - Gliederung	VVAF			

Gemäss Artikel 150 AHVV hat die Buchhaltung der AK jederzeit über alle Forderungs- und Schuldverhältnisse der AK Auskunft zu geben. Auf der Ebene der AK werden die Beiträge und die Leistungen jedoch nicht abgegrenzt. Auf der Stufe der Ausgleichsfonds ist der VR für die Rechnungsführung gegenüber der Zent weisungsberechtigt. Die Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds enthält nur Vorgaben bezüglich der Bewertung der Anlagen. Diese sind nach Marktwerten zu bilanzieren. Von den übrigen wesentlichen Positionen werden die persönlichen und Lohnbeiträge teilweise abgegrenzt. Auf der Leistungsseite fehlen hingegen auch auf Stufe Ausgleichsfonds Abgrenzungen. Diese Imparität wird im Jahresbericht offen gelegt.

Das BSV ist der Ansicht, dass die Formulierung "alle Schuld und Forderungsverhältnisse" nicht mit einem heutigen Verständnis für die Rechnungslegung interpretiert werden darf. Aus Sicht des BSV sind Abgrenzungen auf der Ebene der AK beitragsseitig nicht nötig und auf der Leistungsseite nicht möglich.

Beurteilung:

Die Schnittstellen zwischen der Zent und den Ausgleichsfonds stellen ein Erschwernis dar. Das gegenseitige Verständnis für die Rechnungsteile des Partners kann nicht vorausgesetzt werden. Trotzdem ist der VR verpflichtet, die Verantwortung für die Rechnung zu tragen. In einem privatwirtschaftlichen Umfeld wäre dies unter der gegebenen Konstellation wahrscheinlich nicht denkbar, d.h. der VR müsste mit den gegenwärtigen strukturellen Voraussetzungen entweder die Verantwortung ablehnen bzw. Umstrukturierungen in die Wege leiten oder ergänzende Kontroll- und Aufsichtsinstrumente implementieren. Aus Sicht der EFK muss deshalb der Sinn und die Notwendigkeit der gegenwärtig noch geltenden Trennung des Anlage- und des Versicherungsbereichs überprüft werden. Wenn möglich sollten die Strukturen vereinfacht werden. Zu diesem Zweck müssten die zentralen Aufgaben der Zent mit der GS zusammengelegt werden. Die Verantwortung des VR würde damit ausgedehnt. In Anbetracht der Tatsache, dass er bereits heute den Jahresbericht und die Jahresrechnungen der Ausgleichsfonds vorlegt, könnten die Kompetenzen und die Verantwortung aber vor allem geklärt werden.

Hinsichtlich Rechnungslegung sollten die Kompetenzen durchgehend bei einer zentralen Instanz liegen. Für die Bedürfnisse im Umlagesystem AHV genügt eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Eine solche wird auf Stufe AK mit Ausnahme einzelner Positionen auch erstellt. Anlegerschutz ist hier kein, Gläubigerschutz kaum ein Thema. Das Fehlen beispielsweise von Beitragsabgrenzungen auf Stufe AK verstösst aber gegen die AHVV¹⁰ und die Weisungen über Buchführung und Geld-

¹⁰ Artikel 150 AHV-Verordnung

verkehr der AK (WBG). Aus Sicht der EFK sind die AHVV und die WBG entweder durchzusetzen oder die missverständlichen Ausführungen sind anzupassen. Materiell ist auch auf Stufe Ausgleichsfonds eine logische einheitliche Bewertung anzustreben. Die erwähnte Imparität ist für einen aussenstehenden Bilanzleser nur schwer verständlich und verzerrt im Endeffekt das Rechnungsergebnis. Die EFK stimmt zu, dass Abgrenzungen, vor allem auf der Leistungsseite, nur schwer zu berechnen wären.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Durch die Trennung von Zent (zentrale Aufgaben der AHV – kleine ZAS) und Geschäftsstelle (GS) entsteht eine unnötige Schnittstelle. Für den VR ist dadurch die Übernahme der Gesamtverantwortung für die Rechnung der Ausgleichsfonds mit Risiken verbunden. Die EFK empfiehlt, Aufgaben der Zent und die Anlage und Verwaltung der Fondsmittel durch die GS in einer gemeinsamen, rechtlich verselbständigten Organisationseinheit zusammenzuführen. Die Rechtsform der Ausgleichsfonds ist zu klären. Die Rechnungslegungsvorgaben des gesamten Systems AHV sollten in einer Verordnung geregelt oder die Kompetenz zur Regelung einer zentralen Instanz übertragen werden. Die Rechtsgrundlagen sind entsprechend den organisatorischen Beschlüssen anzupassen.

Stellungnahme des EDI und des EFD:

Teil 2 der Empfehlung (Rechnungslegungsvorgaben) wird zur Prüfung entgegengenommen und im Rahmen des Projekts "Modernisierung der Aufsicht" geklärt. Teil 1 der Empfehlung wird abgelehnt. Mit einer Zusammenlegung von Zent und Fonds würden nur Schnittstellen verschoben (nicht beseitigt). Zudem ist es angesichts der unterschiedlichen Aufgaben von Zent und Ausgleichsfonds fraglich, ob eine Zusammenlegung mit Synergien verbunden wäre. Die Rechtsform der Ausgleichsfonds wird derzeit im Rahmen einer eigenen Gesetzesvorlage besser geregelt (Eröffnung Vernehmlassung im Frühling 2015 geplant).

4 Aufsichtsrisiken

4.1 Die Aufsicht ist auf viele Instanzen verteilt

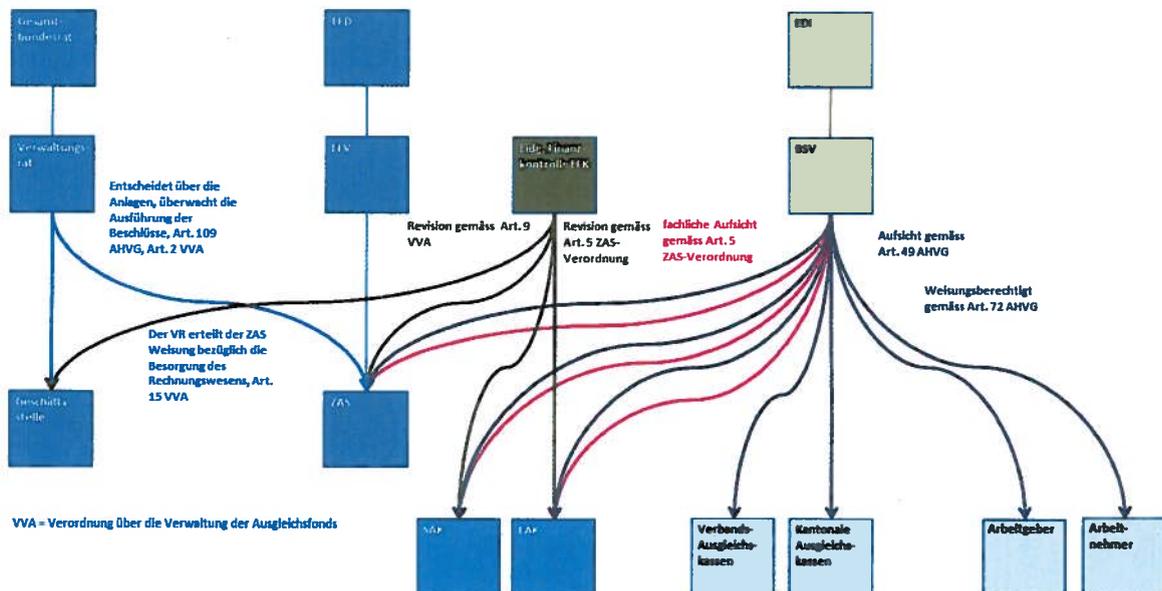
Gemäss den Rechtsgrundlagen ist die Aufsicht heute auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Dabei ist zwischen der Aufsicht des Bundesrats, des EDI bzw. des Fachamtes, der Aufsicht durch die in der Linie vorgesetzte Stelle und die Finanzaufsicht der EFK gemäss FKG zu unterscheiden.

Die EFK ist in der Festlegung ihres Programms unabhängig. Ihre Finanzaufsichtsprüfungen gemäss FKG können deshalb nicht delegierter Teil der Aufsichtsmassnahmen eines Fachamtes sein. Dieser Grundsatz wird mit den aufsichtsrechtlichen Prüfungen bei der SAK und der EAK durchbrochen – siehe Ziffer 4.5 dieses Berichts. Bei den Abschlussprüfungen der Ausgleichsfonds durch die EFK handelt es sich hingegen um Revisionen und nicht um Aufsichtstätigkeit; die Geschäftsführung ist dabei nicht Prüfobjekt.

Übersicht über die Aufsichtsverpflichtungen:

Aufsicht des Bundesrats, des Departements oder des Fachamtes inkl. aufsichtsrechtliche Prüfungen	
Linienaufsicht der vorgesetzten Stelle / Weisungsberechtigung	
Finanzaufsicht der EFK	
Abschlussprüfung / Revision	

Aufsicht durch:	Durchgeführte Aufsicht bei:						
	BSV	Ausgleichs- fonds / VR	Geschäfts- stelle	ZAS: Zent	ZAS: SAK / EAK	Kant., Ver- bands-AK	AG, SE, NE
BR		Art. 77 ATSG					
BSV				Art. 49 AHVG, Art. 176 AHVV			
	Prüfgesellschaft					Art. 68 AHVG	Art. 68 AHVG
	EFK in Funktion Prüfgesellschaft				Art. 68 AHVG, Art. 5 VZA		
	ZAS				Art. 71 AHVG	Art. 71 AHVG	
	AK						Art. 68 AHVG
VR			Art. 2 VVA	Art. 15 VVA			
EFV							
EFK	FKG	FKG VVA	FKG VVA	FKG VZA	FKG		



Aufsichtsaufgaben gemäss Gesetz und Verordnung (siehe auch Anhang 3)

Gemäss Artikel 176 AHVV liegt die Aufsichtsverantwortung beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Im selben Artikel wird dem BSV gegenüber den Durchführungsstellen ein Weisungsrecht eingeräumt; zudem ordnet das BSV die Zusammenarbeit zwischen den AK und der Zent an. Die Zent ist des Weiteren verpflichtet, dem BSV jährlich einen einlässlichen Bericht über die Durchführung zu erstatten¹¹. Gemäss den Rechtsgrundlagen sind für das BSV somit Aufsichtsaufgaben bis und mit der Zent vorgesehen. Gestützt auf die Gespräche mit dem BSV besteht bezüglich die Aufsicht über die Zent Klärungsbedarf – vgl. Ziffer 4.2 dieses Berichts.

Laut Artikel 77 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sind die Träger der Sozialversicherung gegenüber den Aufsichtsbehörden auskunftspflichtig und haben Jahresberichte und Jahresrechnungen einzureichen. Demnach werden die Ausgleichsfonds durch den Bundesrat beaufsichtigt.

4.2 Die Risikoorientierung der Aufsicht ist nicht nachgewiesen – Aufsichtslücken sind möglich

Der VR überwacht die GS und hat für die Besorgung des Rechnungswesens Weisungsrecht gegenüber der Zent. Der VR besteht aus Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie aus Experten auf dem Gebiet der Finanzanlagen und -dienstleistungen. Der VR steht nebst dem Vorlegen der Rechnung vornehmlich für die Anlagetätigkeit in der Verantwortung. Für diese gibt es allgemeine Anlagegrundsätze. Die Ausgleichsfonds unterstehen der Aufsicht des Bundesrates.¹² Der Bundesrat ernennt den VR und genehmigt den Jahresbericht.

Das BSV zählt gemäss den erhaltenen Informationen folgende Tätigkeiten und Bereiche zu seinen Aufsichtsaufgaben:

- Erlass von Weisungen und Kreisschreiben,
- Stellungnahme zu Anfragen, Einzel-, Grenzfällen und zum internationalen Recht,
- Zulassung von AK, Prüfungsgesellschaften und leitenden Prüfern,
- Auswertung und Beurteilung von Revisionsberichten der Prüfungsgesellschaften,
- Prüfung des Geschäftsberichts der Zent in der Retrospektive.

Das BSV beurteilt auf Stufe der materiellen Rechtsanwendung die Einhaltung aller Normen als gleich bedeutend. Als Risiko beurteilt es unter anderem nicht umsetzbare oder verspätet angepasste Rechtsgrundlagen. Die der Aufsicht zu Grunde liegenden Weisungen werden durch das BSV erlassen. Sie werden unter Anhörung des Steuerausschusses und der Fachkommissionen AHV erarbeitet. In diesen beratenden Gremien sind die wesentlichen Partner vertreten. Die Aufsicht des BSV wird von den durch die EFK kontaktierten Parteien positiv wahrgenommen. Die hohe Regelungs- und Weisungsdichte wird auf Sachbearbeiterstufe geschätzt, mit steigender Hierarchiestufe bisweilen aber als etwas einengend empfunden.

¹¹ Artikel 174 AHV-Verordnung

¹² Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Olivier Feller vom 02.06.2014

Die finanzwirksamen Prozesse sind dokumentiert, dabei handelt es sich jedoch vornehmlich um Durchführungsarbeiten. Zudem existiert eine Prozessbeschreibung "Description des procédures", betitelt als "Concept de surveillance". Eine dokumentierte Risikoanalyse hat das BSV aber nicht erstellt. Die risikoorientierte Planung der Aufsichtsarbeiten kann somit nicht nachgewiesen werden. Die aufsichtsbezogenen Prozesse sind nur rudimentär dokumentiert.

Beurteilung:

Die EFK kommt aufgrund

- der Beobachtung bisheriger Ereignisse im AHV-Umfeld,
- der Beurteilung von Weisungen und Einzelstellungennahmen,
- der Einsicht in Einzelfälle und Gerichtsurteile und
- der Aussagen aus Interviews sowie gestützt auf die Prozessbeschreibungen

zum Schluss, dass das BSV seine Aufgabe bei der zeitgerechten Erstellung umsetzbarer Weisungen und Kreisschreiben gut wahrnimmt. Regelungsbedarf besteht im Bereich IT-Einsatz und Datentransfer, damit auch dort eine wirksame Aufsicht möglich wird. Zurzeit fehlen zudem austarierte Eskalationsverfahren und Durchsetzungsinstrumente bei Unstimmigkeiten. Das BSV hat dies erkannt und wird die Themen im Rahmen der Überarbeitung der Aufsicht angehen.

Des Weiteren sieht die EFK bei der Dokumentation der Aufsichtstätigkeit Verbesserungspotenzial. Eine Risikoanalyse ist aus ihrer Sicht zwingend und gibt auch den Rahmen vor für die Überarbeitung der Weisungen für die Revision der AHV-AK (WRAK). Die systematische Erfassung von Ergebnissen aus Stellungnahmen, Urteilen, Prüfberichten nach Kriterien wie Sachgebiet, AK, Prüfgesellschaft könnte dem BSV Zusatzkenntnisse bringen und liesse die Aufsichtstätigkeit noch schlüssiger beurteilen. Zurzeit fehlen Instrumente, um die Mindestprüftiefe und die Einheitlichkeit der Beurteilung von Feststellungen der bei den AK durchgeführten Prüfungen bewerten zu können. Im Übrigen verweist die EFK auf die noch bestehenden Pendenzen aus dem Prüfbericht Nr. 10336.

Bezüglich der Aufsicht über die Ausgleichsfonds durch den Bundesrat stellt sich für die EFK die Frage, ob die Ernennung des VR und die Genehmigung des Jahresberichts als Aufsicht ausreicht und nicht auch bei dieser Instanz eine Aufsicht des Departements oder des BSV explizit vorgesehen und durchgeführt werden müsste. Nebst dieser möglichen Aufsichtslücke auf Stufe der Ausgleichsfonds bestehen bei der Aufsicht über die ZAS bzw. die Zent unterschiedliche Auffassungen. Gemäss den erhaltenen Informationen geht das BSV bei der Zent von einer "eingeschränkten" Aufsichtspflicht aus. Die auf die Prüfung des Geschäftsberichts reduzierte Aufsicht¹³ ist nach Beurteilung der EFK nicht ausreichend, weil die EFK bei der Zent keine Aufsicht des Fachamtes übernimmt. Aus Sicht der EFK muss die Aufsicht über die Zent durch das BSV in analoger Weise wahrgenommen werden, wie dies bei allen anderen Durchführungsstellen vorgesehen ist. Aus Artikel 5 ZASV darf nicht geschlossen werden, dass die Aufsicht über die Zent durch das BSV Einschränkungen unterliegt. Der Bedarf an Aufsicht wird zudem noch zunehmen, sobald Aufsicht und Durchführung komplett getrennt sein werden, wie dies unter Ziffer 4.4 dieses Berichts empfohlen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass verschiedene Anzeichen bei der Zent und auf Stufe Ausgleichsfonds auf Aufsichtslücken hinweisen, diese ohne Gesamtrisikoaanalyse aber zumindest nicht ausgeschlossen werden können.

¹³ Soziale Sicherheit 5/2000

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die Aufsicht sollte die wesentlichen Risiken überwachen. Die EFK empfiehlt, eine Gesamtrisikobewertung zu erstellen, welche das Risikoinventar, die Bewertung der Risiken und die Massnahmendefinition zur Risikominimierung beinhaltet. Die Risikoüberlegungen haben sich integral auf die gesamte AHV zu erstrecken und auch die Ausgleichsfonds und die Zent (zentrale Aufgaben der AHV – kleine ZAS) einzuschliessen. Sollten in den Rechtsgrundlagen hinsichtlich Aufsicht Interpretationsfreiräume offen bleiben oder sich Lücken zeigen, sind diese zu klären und zu schliessen. Die Aufsichtstätigkeit sowie die delegierten Revisionsarbeiten nach den Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) sind anschliessend danach auszurichten.

Stellungnahme des EDI und des EFD:

Nous prendrons en considération cette recommandation. Une gestion des risques sera implémentée simultanément au développement du projet de modernisation de la surveillance. Elle devra respecter le principe de la décentralisation et être mise en oeuvre par les porteurs de risques. Ceux-ci devront également en assumer les coûts. Le manuel de gestion des risques de la Confédération servira de cadre de référence. La rapidité de son développement dépendra des ressources qui pourront être mises à disposition par l'OFAS.

4.3 Das Prüfkonzert bei den AK birgt Risiken

Bei den AK-Prüfungen handelt es sich um aufsichtsrechtliche Prüfungen. Die jährlich zwei Revisionen bei den AK sind durch eine vom Bundesamt zugelassene unabhängige Revisionsgesellschaft und unter Leitung eines dafür anerkannten leitenden Revisors durchzuführen. Dabei handelt es sich um die Hauptrevision, in der primär die materielle Rechtsanwendung geprüft wird, und um die Abschlussrevision. In vielen Bereichen wird von den Prüfern eine kurze und klare Analyse eines Bereichs oder eines Sachverhalts verlangt. Die Aufsicht ist insofern anforderungsreich, als nicht nur die Beiträge und Leistungen als Ganzes im Fokus stehen, mit entsprechend hohen Wesentlichkeitsgrenzen und Fehlertoleranzen, sondern sowohl bei den Beiträgen als auch auf der Leistungsseite jedes individuelle Konto, jede Rente als Prüfobjekt betrachtet werden muss. Die Prüfungen erfolgen nicht nach den Schweizerischen Prüfungsstandards (PS). Die Revisionsgesellschaften geben in ihren Berichten in der Regel auch keine Testate ab. Bei der Abschlussrevision sind die Zahl und die Art der herangezogenen Unterlagen sowie bei Stichproben das Verhältnis zum Geschäftsumfang anzugeben. Standards für das Vorgehen bestehen jedoch nicht.

Die Prüfberichte werden durch das BSV und den Revisionsdienst der Zent beurteilt. File-Reviews, d.h. die Beurteilung von Arbeitspapieren, werden keine durchgeführt.

In den WRAK sind teilweise Ansätze enthalten, welche den heute gängigen informatikgestützten Verarbeitungen nicht entsprechen. Einerseits fehlt die Prüfung der Informatik (Zertifizierung, Change-Management, Zugriff) in den WRAK noch gänzlich. Prozess- und IKS-Prüfungen sind erst in Ansätzen enthalten. Andererseits werden Abstimmungen gestützt auf Unterlagen verlangt, welche heute nicht mehr erstellt werden, weil die abzustimmenden Systeme auf identischen Daten basieren. Das BSV hat dies erkannt und ist im Jahr 2014 mit einem Projekt zur Modernisierung der Aufsicht gestartet.

Die Prüfungen bei den AK haben auch Einfluss auf die Abschlussprüfung bei den Ausgleichsfonds. Aus Sicht des Prüfers der Ausgleichsfonds (EFK) handelt es sich bei den dezentralen Durchführungsstellen um Organisationseinheiten, die Tochtergesellschaften ähnlich sind. Deren Rechnungen werden zumindest teilweise in den Ausgleichsfonds zusammengeführt. Aufsichtsrechtliche Prüfungen ohne Testate tangieren die PS-konforme Prüfung auf Stufe Ausgleichsfonds. Die EFK ist daran, das Konzept dieser Prüfung zu überarbeiten, und wird sich hinsichtlich der Auswirkungen auf die AK-Prüfungen und/oder den Prüfzeitpunkt mit dem BSV und dem VR der Ausgleichsfonds in Verbindung setzen.

Beurteilung:

Aus Sicht der EFK beeinflussen die Rahmenbedingungen die Prüfungen bei den AK massgeblich:

- Die dem Geschäft inhärenten Risiken lassen für die Prüfer ein relativ geringes Haftungsrisiko erwarten; kommt hinzu, dass kein positives Testat abgegeben werden muss.
- Verpflichtende Prüfverfahren nach PS, wie die Beurteilungen des internen Kontrollsystems (IKS) und Mindeststichproben fehlen.
- Mehrheitlich wird im Rahmen der Revisionen die Compliance geprüft. Der Prüfungsumfang ist ziemlich offen formuliert. Prozesse werden beurteilt, mangels Standardvorgaben wird aber zu viel dem Ermessen der Revisionsorgane überlassen.
- Das Gesamtmarktvolumen für AHV-Prüfungen ist relativ bescheiden. Trotzdem muss mit den limitierten Erträgen ein umfangreiches Spezialwissen aufgebaut und erhalten werden.

Unter diesen Voraussetzungen stellt sich die Frage, ob alle Revisionsgesellschaften homogene Prüfungen durchführen, welche in Prüfungsumfang und Prüftiefe Mindestanforderungen entsprechen. Da keine File-Reviews durchgeführt werden, dürfte es schwierig sein, die Qualität der durchgeführten Prüfungen beurteilen zu können.

Prüfungen nach PS, mit zwingender Prozessbeurteilung und standardisierten Stichproben, würden die Sicherheit der Aussagen erhöhen. Allerdings wäre auch mit erheblichen Zusatzkosten zu rechnen, zumindest für AK ohne Prozessdokumentation und IKS. Die höheren Kosten sollten aber nicht nur mit den Verwaltungskosten bzw. den entsprechenden Beiträgen in Relation gesetzt werden, sondern auch mit der Tatsache, dass in der AHV jährlich Milliarden umgesetzt werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Das Risiko von qualitativ nicht Mindeststandards genügenden Prüfungen kann mit den bestehenden Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) nicht ausgeschlossen werden. Die EFK empfiehlt, soweit wirtschaftlich vertretbar, Aspekte der Schweizerischen Prüfungsstandards in die WRAK einzupflegen. Zur Sicherung der Prüfqualität ist zu erwägen, inskünftig stichprobenweise File-Reviews durchzuführen.

Stellungnahme des EDI und des EFD:

A l'heure actuelle, il n'existe pas de norme d'audit suisse pour les caisses de compensation. L'opportunité et la possibilité de créer une telle norme d'audit et d'effectuer des "File-Reviews" seront examinées dans le cadre du projet de modernisation de la surveillance. L'évaluation devra également tenir compte des aspects économiques.

4.4 Aufsicht und Durchführung sind nicht getrennt

Nebst der Aufsichtstätigkeit erledigt das BSV auch verschiedene Durchführungsarbeiten. Beispielsweise berechnet das BSV die Entschädigungen für

- die Verwaltungskostenzuschüsse an die kantonalen AK,
- die Rentenvorausberechnungen,
- das Inkasso oder
- die IK-Zusammenrufe.

Die Abrechnungssaldi lässt das BSV anschliessend durch die Zent an die AK vergüten.

Des Weiteren wurde das BSV auf Grund des Antrags des EDI vom 20. April 2011 durch den Bundesrat mit folgenden Aufgaben beauftragt, die teilweise nicht klar der Aufsicht oder der Durchführung zugeordnet werden können oder andere Bereiche betreffen wie beispielsweise Grundlagenarbeiten:

- Abgleich der Register,
- Datenaustausch und Modernisierung bestehender Register,
- Mitwirkung an und Analyse von komplexen Durchführungsfragen,
- Grundlagenarbeiten für zukünftige Revisionen.

Diese werden – gesetzlich legitimiert – teilweise aus dem Ausgleichsfonds finanziert. Der Antrag auf Fondsmittel muss vom Bundesrat genehmigt und der VR der Ausgleichsfonds muss angehört werden. Der VR wurde im geprüften Fall nicht angehört.

Im Revisionsdienst der Zent wird ferner unter anderem der Abrechnungsverkehr überwacht. Die Zent kann zu diesem Zweck auch Belege einfordern und Abrechnungen vor Ort prüfen.

Diese Aufzählungen sind nicht abschliessend, zeigen aber, dass sowohl beim BSV als auch bei der Zent Aufsichts- als auch Durchführungsarbeiten erledigt werden.

Beurteilung

Für die EFK sind Durchführungsaufgaben mit der Aufsicht nicht vereinbar. Entsprechende Arbeiten sind einem Durchführungsorgan zu übertragen und durch das BSV zu beaufsichtigen. Andererseits sollten Aufsichtsaufgaben der Zent dem BSV zugeteilt werden. Eine klare Trennung dieser beiden Funktionen ist im Interesse einer starken Aufsicht wichtig. Bei den aus dem Ausgleichsfonds finanzierten Aufsichtsaufgaben handelt es sich im AHV-Bereich um unbedeutende Beiträge. Solche Bezüge aus dem verselbständigten Fonds sollten jedoch vermieden werden. Die Finanzierung von Durchführungsaufgaben aus dem Fonds würde nach der Trennung von Aufsicht und Durchführung entfallen, ebenso die im geprüften Fall nicht durchgeführte Anhörung des VR.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt, Aufsichts- und Durchführungsaufgaben zu trennen. Durchführungsaufgaben sind einem Durchführungsorgan zu übertragen. Aufsichtsaufgaben müssen beim BSV konzentriert werden.

Stellungnahme des EDI und des EFD:

EDI und EFD teilen grundsätzlich die Auffassung, dass Aufsichts- und Durchführungsaufgaben zu trennen sind. Dies ist allerdings bereits heute weitestgehend der Fall. Les tâches qui ont été confiées à l'OFAS par le parlement sont constituées de manière prépondérante par des activités de contrôle ou des activités qui n'ont clairement pas un caractère exécutif (comme par exemple la préparation des bases législatives). L'organisation des activités de surveillance sera néanmoins réexaminée dans le cadre du projet de modernisation de la surveillance, la réorganisation devra également prendre en considération les aspects économiques.

4.5 Die EFK ist als AK-Prüferin weisungsgebunden

Bei der Aufsicht über die AK basiert das BSV teilweise auf Revisionsunternehmen, welche gemäss Weisungen des BSV die Durchführung, die materielle Rechtsanwendung und die Buchhaltung der AK prüfen und dem BSV darüber Bericht erstatten. Für die Revision der EAK und der SAK ist gemäss ZAS-Verordnung die EFK zuständig. Für die Zulassung der Revisionsstellen der AK ist das BSV verantwortlich. Die Prüfberichte sind dem BSV zuzustellen. Das BSV ist befugt, Weisungen über die Abfassung der Revisions- und Kontrollberichte zu erlassen und Berichte, welche den Anforderungen nicht entsprechen, zurückzuweisen. Diese Befugnisse erstrecken sich also auch auf die EFK. Wie eingangs dargelegt, prüft und beurteilt die EFK aber andererseits die Aufsichtstätigkeit des BSV.

Beurteilung:

Aus Sicht der EFK zeigt diese Konstellation folgende Problematik:

- Das BSV könnte in Erwartung einer möglichen Prüfung durch die EFK bei der Beurteilung der Zulassung der leitenden Revisoren der EFK oder der Berichte der EFK befangen sein.
- Die EFK wiederum könnte in Anbetracht der Beurteilung ihrer AK-Prüfberichte durch das BSV bei der Beurteilung der Aufsichtstätigkeit befangen sein.

Die Unabhängigkeit ist zumindest dem Anschein nach nicht gegeben. Die Direktion EFK hat beschlossen, diese Verflechtung so rasch als möglich zu beheben. Der Rechtsdienst der EFK wird die notwendigen Schritte zur Anpassung der Rechtsgrundlagen einleiten, damit die EFK nicht mehr als Revisorin der ZAS und somit von EAK und SAK genannt wird.

5 Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der AHV

Massnahmen und Tätigkeiten, welche die AHV langfristig sichern, gehören nicht zur Aufsicht. Die EFK ist aber überzeugt, diesen wichtigen Aspekten im Rahmen des vorliegenden Berichts Raum geben zu müssen, weil sie für die AHV existenziell sind.

5.1 Langzeitszenarien

Gemäss Bundesverfassung¹⁴ (BV) sorgt der Bund dafür, dass die AHV ihren Zweck dauernd erfüllen kann. Vor diesem Hintergrund erstellt das BSV regelmässig Szenarien, welche die Entwicklung der Fondsbestände auf lange Frist aufzeigen. Die EFK hat in die Szenarien Einblick genommen. Unsichere Elemente sind vor allem die Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung, welche sich in Faktoren wie der Beschäftigung, der Arbeitsproduktivität, der Löhne, der Konsumentenpreise, der Zinsen und der Arbeitslosenquote in den Berechnungen niederschlagen. Zudem gibt es Faktoren, die sich in kurzer Zeit stark verändern können und zumindest vorübergehend einen grossen Einfluss auf die effektive Fondsentwicklung haben, wie beispielsweise die Nettoein- oder -auswanderung. Demgegenüber können die Anzahl Rentner und die demographische Altersentwicklung mit grosser Wahrscheinlichkeit geschätzt werden.

Die EFK hat die Berechnungen nicht nachkalkuliert. Sie stellt aber fest, dass die zur Anwendung kommenden Datengrundlagen und die mit den Variablen verbundenen Unsicherheiten in den letzten Jahren offen gelegt worden sind. Bei den Prognosen wurde zudem mit Szenarien bzw. mit Varianzen gerechnet. Mit der höheren Transparenz haben gemäss Aussagen des BSV die Kritik und die versuchte politische Einflussnahme auf die Berechnungen abgenommen.

Die voraussichtliche Entwicklung des Sozialwerks bildet den Katalysator für den nächsten Schritt. Das EDI erstellt beispielsweise Leitlinien für die Reform der Altersvorsorge. Diese wiederum sind Basis für den politischen Entscheidungsprozess der Weiterentwicklung der AHV.

5.2 Politische Umsetzung – Gesetzesanpassung

Die Geschichte der 11. AHV-Revision zeigt, dass zwischen dem Erkennen von Handlungsbedarf und dem Inkrafttreten von konkreten Beschlüssen eine lange Zeit vergehen kann. Mit solchen Verzögerungen ist in einer Referendumsdemokratie zu rechnen. Dass damit aber auch Risiken verbunden sind, hat die Revision der IV gezeigt. Bis griffige Massnahmen getroffen worden sind, zehrte die IV von den Mitteln der AHV und drückte die effektiv zur Verfügung stehenden Mittel der AHV unter den Umfang der gemäss AHVG verlangten Jahresausgabe.

Vor diesem Hintergrund begrüsst die EFK den mit der Reform der Altersvorsorge 2020 geplante Interventionsmechanismus. Dieser ist in die parlamentarische Entscheidbarkeit eingebettet und wirkt nur temporär bis zum Vorliegen eines parlamentarischen Sanierungsbeschlusses.

Zusammenfassend ist die EFK der Auffassung, dass das BSV das Notwendige unternimmt, um dem Verfassungsauftrag, wonach die AHV ihren Zweck dauernd erfüllen soll, gerecht zu werden.

¹⁴ Artikel 111, Absatz 2 der Bundesverfassung

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. Dezember 2014 statt. Teilgenommen haben

seitens BSV:

[REDACTED]

seitens EFV:

[REDACTED]

seitens Ausgleichsfonds:

[REDACTED]

Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Direktor, Walter Risler, Mandatsleiter, Peter Küpfer, Revisionsleiter, Daniel Ortner, Revisionsexperte.

Sie zeigte bei verschiedenen Punkten kontroverse Positionen auf. Die Einzelheiten können den in den Bericht integrierten Stellungnahmen der Departemente entnommen werden.

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

[REDACTED]

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

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

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

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

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

Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung und der Erwerbsersatzordnung (SR 831.192.1)

Verordnung des EFD über die Zentrale Ausgleichsstelle (SR 831.143.32)

Verordnung des EDI über die Verwaltungskostenzuschüsse an die kantonalen Ausgleichskassen der AHV (SR 831.143.42)

Kreisschreiben an die Ausgleichskassen über die Kontrolle der Arbeitgeber (KAA)

Wegleitung über die Versicherungspflicht (WVP)

Wegleitung über den massgebenden Lohn (WML)

Wegleitung über den Bezug der Beiträge (WBB)

Wegleitung über die Beiträge der Selbständigwerbenden und Nichterwerbstätigen (WSN)

Wegleitung über die Renten (RWL)

Weisungen über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen (WBG)

Weisungen für die Führung des Registers der Beitragspflichtigen (WRB)

Weisungen an die Revisionsstellen über die Durchführung der Arbeitgeberkontrollen (WAR)

Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AG	Arbeitgeber
AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AK	Ausgleichskasse
AN	Arbeitnehmer
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
BVerw	Bundesverwaltung
EAK	Eidgenössische Ausgleichskasse
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EO	Ergänzungsordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GS	Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds
IK	Individuelle Konti
IKS	Internes Kontrollsystem
IV	Invalidenversicherung
KAA	Kreisschreiben an die Ausgleichskassen über die Kontrolle der Arbeitgeber
NE	Nichterwerbstätige
PS	Schweizer Prüfungsstandards
RWL	Wegleitung über die Renten

SAK	Schweizerische Ausgleichskasse
SE	Selbständigerwerbende
USE	Unselbständigerwerbende
VR	Verwaltungsrat
VVA	Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung und der Erwerbsersatzordnung
VZA	ZAS-Verordnung
WBB	Wegleitung über den Bezug der Beiträge
WBG	Weisungen über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen
WML	Wegleitung über den massgebenden Lohn
WRA	Weisungen an die Revisionsstellen über die Durchführung der Arbeitgeberkontrollen
WRAK	Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen
WRB	Weisungen für die Führung des Registers der Beitragspflichtigen
WSN	Wegleitung über die Beiträge der Selbständigwerbenden und Nichterwerbstätigen
WVP	Wegleitung über die Versicherungspflicht WVP
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
Zent	Abteilung der ZAS, erledigt die zentralen Aufgaben der AHV

Glossar

Beteiligte Organisationen	Hauptaufgaben gemäss gesetzlichen Grundlagen im Kontext dieses Berichts	Hierarchische Einordnung	
		Vorgesetzt, erteilt Weisungen an	Unterstellt, erhält Weisungen von
AHV	<p>Alters- und Hinterlassenenversicherung</p> <p>die AHV als Gesamtes ist keine selbständige Anstalt des Bundes, sie hat grundsätzlich keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine zentrale Organisation. Die Aufgaben sind auf verschiedene staatliche und private Organe verteilt. Als Gesamtes bilden sie den Versicherungsträger der AHV. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Organe aufeinander angewiesen. Einen eigentlichen Repräsentanten der AHV gibt es nicht.</p>		
Ausgleichsfonds	<p>Ausgleichsfonds der AHV / IV / EO</p> <p>Die Ausgleichsfonds sind für die zentrale Geld- und Vermögensverwaltung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) und der Erwerbsersatzordnung (EO) zuständig</p> <p>In der Regel ist im Bericht von den Ausgleichsfonds die Rede, ausser es betrifft explizit nur den AHV-Fonds.</p>		
BR Art. 1 VVA	<p>Bundesrat</p> <p>Der BR wählt den gemeinsamen Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung und der Erwerbsersatzordnung (VR)</p> <p>Der BR genehmigt die Jahresrechnung der Ausgleichsfonds.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EDI • EFD 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament
VR Art. 2, 14 und 15 VVA	<p>Verwaltungsrat</p> <p>Der VR legt die Gesamtorganisation der Ausgleichsfonds fest, erteilt dem Verwaltungsratsausschuss und dem Geschäftsleiter die erforderlichen Weisungen,</p> <p>stellt die Zahlungsbereitschaft sicher,</p> <p>überwacht die gesamte Anlagetätigkeit,</p> <p>erstattet den Jahresbericht und legt die Jahresrechnungen der Ausgleichsfonds vor,</p> <p>orientiert zusammen mit dem BSV die Öffentlichkeit über die finanzielle Lage der Ausgleichsfonds,</p> <p>legt die Ziele, Grundsätze, Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage so fest, dass er seine Führungsaufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann und dass die Anforderungen an Sicherheit, Rentabilität und Liquidität der Anlagen erfüllt werden.</p> <p>Der Verwaltungsrat bestimmt im Einvernehmen mit dem BSV und der Zentralen Ausgleichsstelle die Gliederung der Jahresrechnungen.</p> <p>Die Zentrale Ausgleichsstelle besorgt das Rechnungswesen der Ausgleichsfonds nach Weisungen des Verwaltungsrates.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GS • ZAS / Zent, hinsichtlich Besorgung Rechnungswesen und Zurverfügungstellung von Infrastruktur 	Beaufsichtigt durch Bundesrat
GS Art. 8 VVA	<p>Geschäftsstelle – Geschäftsleiter</p> <p>Er führt zusammen mit den übrigen Mitgliedern der Geschäftsleitung die Geschäftsstelle aufgrund eines vom Verwaltungsrat vorgegebenen Pflichtenheftes.</p> <p>Er ist für den Vollzug der Beschlüsse des Verwaltungsrates und des Verwaltungsratsausschusses verantwortlich.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • VR

Beteiligte Organisationen	Hauptaufgaben gemäss gesetzlichen Grundlagen im Kontext dieses Berichts	Hierarchische Einordnung	
		Vorgesetzt, erteilt Weisungen an	Unterstellt, erhält Weisungen von
ZAS Art. 1 ZASV	Zentrale Ausgleichsstelle (Durchführung AHV) Die ZAS setzt sich zusammen aus folgenden Einheiten: der Zentralen Ausgleichsstelle (Zent), der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) mit der Familienausgleichskasse (FAK-EAK), der Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK) und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST)		<ul style="list-style-type: none"> • Die ZAS ist eine Hauptabteilung der EFV (EFD) • Die ZAS/Zent wird durch das BSV beaufsichtigt

Beteiligte Organisationen	Hauptaufgaben gemäss gesetzlichen Grundlagen im Kontext dieses Berichts	Hierarchische Einordnung	
		Vorgesetzt, erteilt Weisungen an	Unterstellt, erhält Weisungen von
Zent Art. 71 AHVG Art. 174 AHVV	<p>Zentrale Tätigkeiten der ZAS (Abteilung der ZAS, Durchführung AHV)</p> <p>Die Zent rechnet periodisch mit den Ausgleichskassen über die vereinnahmten Beiträge und die ausbezahlten Renten und Hilflosenentschädigungen ab. Sie überwacht den Abrechnungsverkehr. Sie sorgt dafür, dass die sich aus den Abrechnungen ergebenden Saldi von den Ausgleichskassen den Ausgleichsfonds überwiesen bzw. aus diesen den Ausgleichskassen vergütet werden.</p> <p>Die Zent führt ein zentrales Versichertenregister und ein zentrales Register der laufenden Leistungen.</p> <p>Sie sorgt dafür, dass bei Eintritt eines Rentenfalles alle individuellen Konten der versicherten Person berücksichtigt werden.</p> <p>Die Zent stellt der Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds die für eine zweckmässige Anlagebewirtschaftung notwendige Infrastruktur zur Verfügung und untersteht in dieser Hinsicht dem VR der Ausgleichsfonds.</p> <p>Die Zent hat dem Bundesamt jährlich einen einlässlichen Bericht über die Durchführung der ihr obliegenden Aufgaben zu erstatten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Weisungsberechtigt gegenüber Ausgleichskassen 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zent ist eine Abteilung der ZAS • BSV: die ZAS/Zent wird durch das BSV beaufsichtigt • VR: hinsichtlich Besorgung Rechnungswesen und Zurverfügungstellung von Infrastruktur
SAK Art. 62 AHVG	<p>Schweizerische Ausgleichskasse (Durchführung AHV)</p> <p>Die SAK führt die freiwillige Versicherung durch, nimmt Aufgaben wahr, die ihr durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zugewiesen werden und richtet die Leistungen an Personen im Ausland aus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Versicherte 	<ul style="list-style-type: none"> • Die SAK ist Teil der ZAS • Unter Aufsicht des BSV
EAK Art 62 AHVG	<p>Eidgenössische Ausgleichskasse (Durchführung AHV)</p> <p>Die EAK ist die Ausgleichskasse für das Personal der Bundesverwaltung und der Bundesanstalten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AG, Versicherte 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EAK ist Teil der ZAS • Unter Aufsicht des BSV
KAK / VAK Art. 63 AHVG	<p>Kantonale- und Verbandsausgleichskassen (Durchführung AHV)</p> <p>Die AK sind zuständig für die Festsetzung, die Herabsetzung und der Erlass der Beiträge;</p> <p>die Festsetzung der Renten und Hilflosenentschädigungen;</p> <p>den Bezug der Beiträge sowie die Auszahlung der Renten und Hilflosenentschädigungen;</p> <p>die Abrechnung über die bezogenen Beiträge und die ausbezahlten Renten und Hilflosenentschädigungen mit den Arbeitgebern, Selbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen einerseits und mit der Zentralen Ausgleichsstelle andererseits;</p> <p>die Führung der individuellen Konten.</p> <p>Den KAK obliegt überdies die Kontrolle über die Erfassung aller Beitragspflichtigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AG, Versicherte 	<ul style="list-style-type: none"> • KAK, selbständige öffentliche Anstalt • VAK, eigene Rechtspersönlichkeit • Beide unter Aufsicht des BSV

Beteiligte Organisationen	Hauptaufgaben gemäss gesetzlichen Grundlagen im Kontext dieses Berichts	Hierarchische Einordnung	
		Vorgesetzt, erteilt Weisungen an	Unterstellt, erhält Weisungen von
AG und AN Art. 51 AHVG	Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Durchführung AHV) Die AG haben die von den Arbeitnehmern in der Anmeldung zum Bezug eines Versicherungsausweises gemachten Angaben auf Grund amtlicher Ausweispapiere zu überprüfen. Sie rechnen mit der Ausgleichskasse über die abgezogenen und die selbst geschuldeten Beiträge ab.		<ul style="list-style-type: none"> • AK
BSV / EDI Art. 76 ATSG Art. 49 AHVG Art. 5 ZASV Art. 176 AHVV	Bundesamt für Sozialversicherungen, Eidg. Departement des Innern (Aufsicht über die Durchführungsorgane) Die Durchführung erfolgt unter Aufsicht des Bundes. Das EDI ist mit Überwachung der Durchführung der AHV beauftragt. Die fachliche Aufsicht über die ZAS, die EAK, die SAK und die IVST ist beim BSV. Das BSV kann den mit der Durchführung betrauten Stellen Weisungen erteilen.	<ul style="list-style-type: none"> • ZAS • AK • AG und AN 	<ul style="list-style-type: none"> • BR
EFK Art. 8 FKG Art. 9 VVA Art. 5 ZASV	Eidgenössische Finanzkontrolle Die EFK übt die Finanzaufsicht über die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung usw. aus Sie ist Revisionsstelle der Ausgleichsfonds. Sie berichtet dem Bundesrat und dem Verwaltungsrat über die Prüfungsergebnisse. Die ZAS wird von der EFK mit der Unterstützung durch das Interne Inspektorat der ZAS revidiert.		<ul style="list-style-type: none"> • Bundesverfassung und Gesetz

Begriff Erläuterung

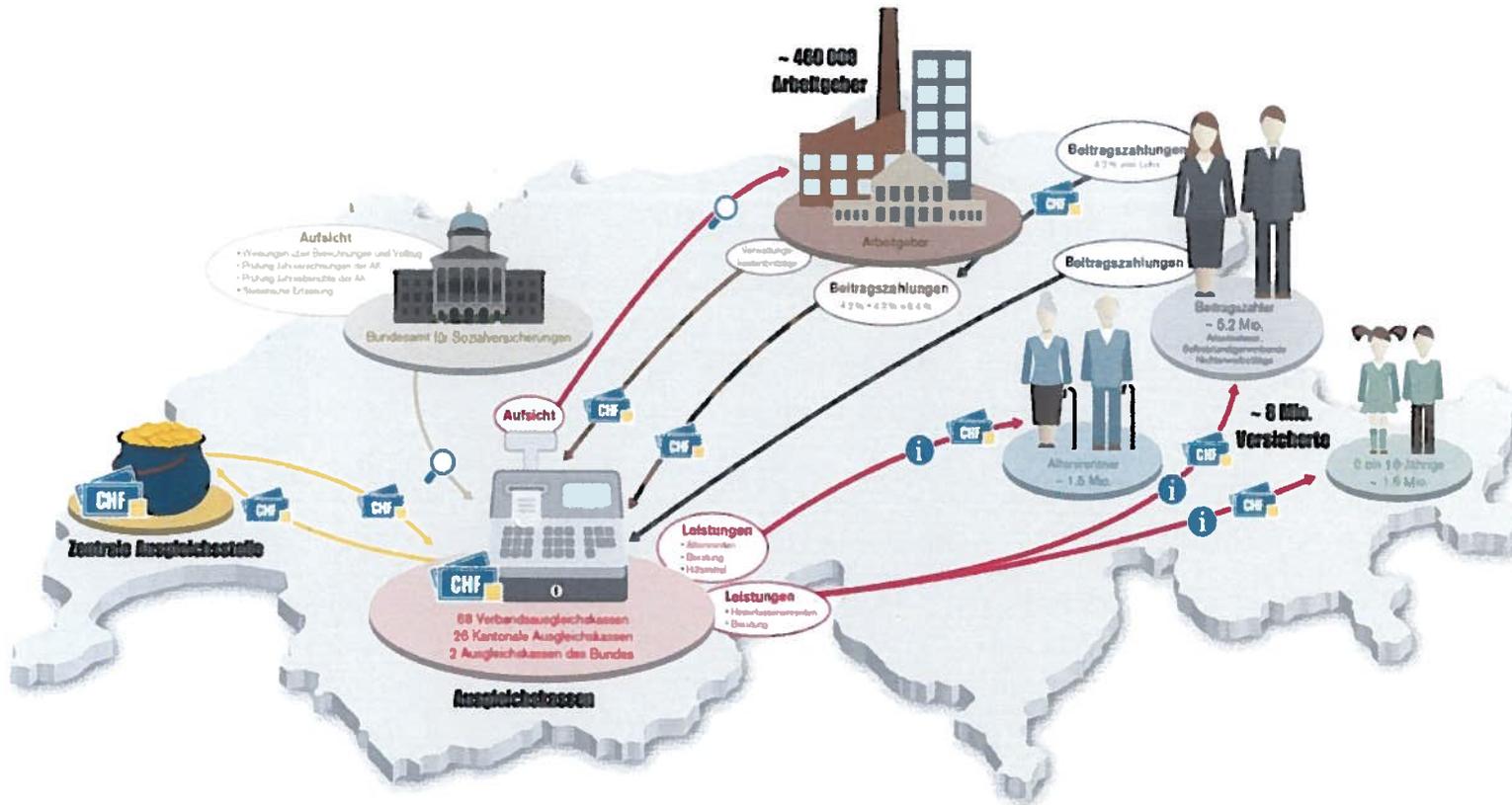
Governance In diesem Bericht wird der Begriff in allgemeinem Sinne und nicht gestützt auf ein bestimmtes Regelwerk verwendet. Er steht für ein Steuerungs- und Regelungssystem im Sinn von Strukturen, d.h. einer Aufbau- und Ablauforganisation, welche offen und transparent sind und die Verantwortlichkeit und die Rechenschaftspflicht klar regeln.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

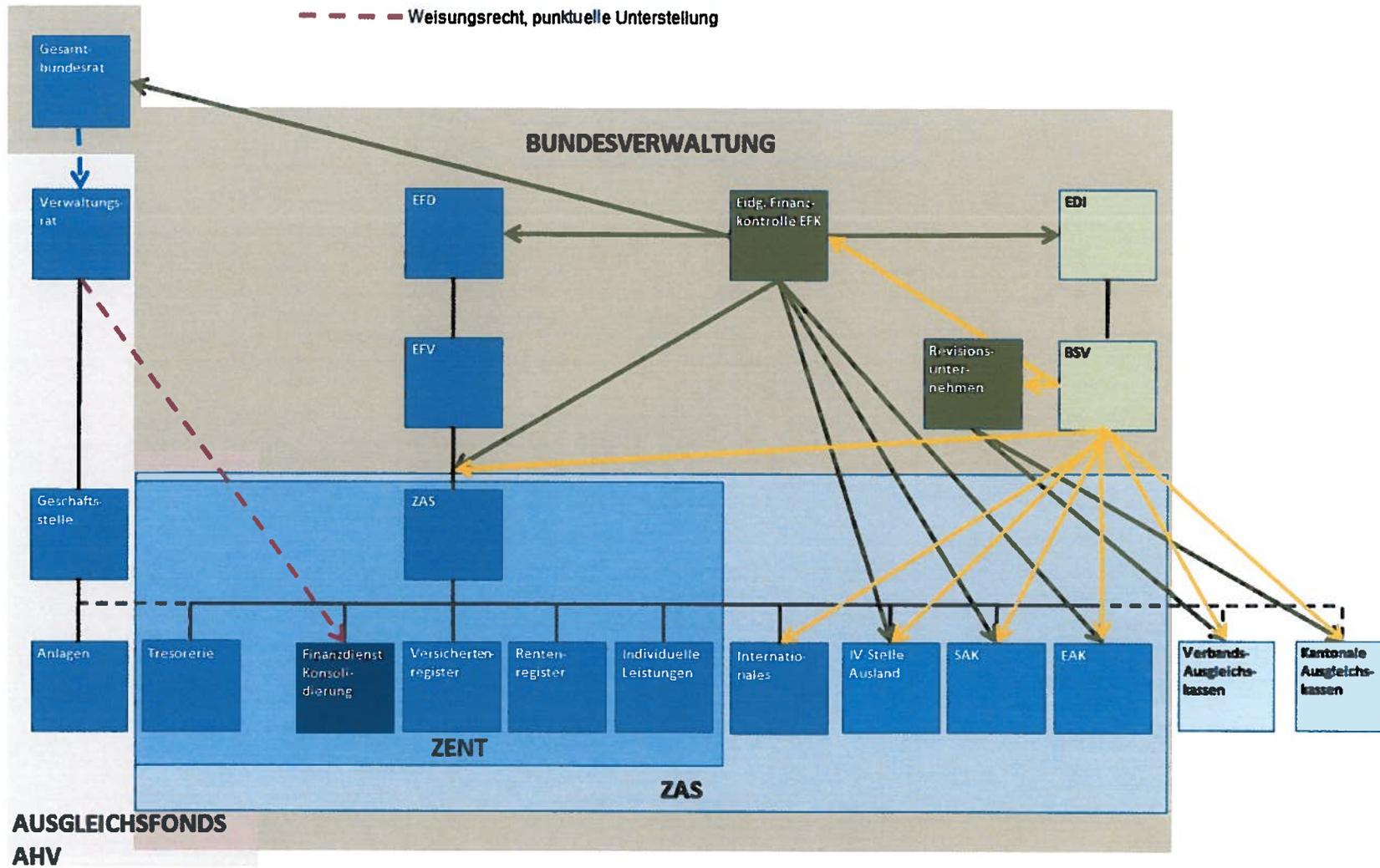
Anhang 3: Berichtsgrafiken

Schnittstellen und Beteiligte Quelle: BSV, http://entwicklung-ahv.ch/fileadmin/ahv_kunde/Illustrationen/AHV-Infografik.jpg



Gegenseitige Abhängigkeiten / Bezeichnungen gemäss Bericht

-  Abschlussprüfung / Finanzielle Führung / Wirtschaftlichkeit / Wirksamkeit
-  Aufsicht über AHV bzw. deren akkreditierten Revisionsstellen
-  Aufsicht des Bundesrats
-  Weisungsrecht, punktuelle Unterstellung



Aufsichtsaufgaben gemäss Gesetz und Verordnung

