

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.