

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.21601.318.00099_DE
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Auftrag der FinDel.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Im Bericht von 2015 identifizierte strukturelle Risiken und Empfehlungen zu deren Reduktion	15
2.1 Die Organisation der 1. Säule ist historisch gewachsen	15
2.2 Reduktion von Risiken durch Auslagerung von einzelnen Aufgaben der ZAS und Zusammenlegung der übrigen mit der Verwaltungstätigkeit	17
3 Ungenügende Prüfung und fehlende Berücksichtigung der Empfehlungen	19
3.1 Verzicht auf Auslagerung von Aufgaben der ZAS	19
3.2 Keine Zusammenführung von zentralen Aufgaben der ZAS und Ausgleichsfonds.....	20
3.3 Neue Regelungen zu Rechnungslegung und Rechtsform.....	21
4 Ergebnisse der Nachprüfung durch die EFK	23
4.1 Unterschiedliche Governance-Anforderungen bei Kantonen und Bund	23
4.2 Schnittstellenprobleme zwischen compenswiss und der ZAS bestehen weiterhin	24
4.3 Ursprünglicher Vorschlag zur Struktur der Durchführung und Aufsicht der 1. Säule .	25
4.4 Angepasster Vorschlag zur Struktur der Durchführung und Aufsicht der 1. Säule	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	29
Anhang 2: Abkürzungen.....	30
Anhang 3: Chronologie zur Prüfung der Umsetzung von EFK-Empfehlungen	31

Nachprüfung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Im Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Neubeurteilung der Schlussfolgerungen aus ihrem Bericht von 2015 zur fachlichen und finanziellen Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) vorgenommen.¹ Die EFK stellt fest, dass wesentliche Teile ihrer Empfehlungen zur Reduktion struktureller Risiken bei der Steuerung der AHV in der bundesrätlichen Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule nicht aufgenommen worden sind. Da die damals identifizierten Risiken grösstenteils weiterhin bestehen, schlägt die EFK unter Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Entwicklungen, Analysen sowie nach ihren Gesprächen mit verschiedenen involvierten Akteuren ein angepasstes Modell zur Umsetzung ihrer Empfehlungen vor. Dieses beinhaltet eine Zusammenlegung der Verwaltung der Ausgleichsfonds der 1. Säule (compenswiss) mit einer integral aus der Bundesverwaltung ausgelagerten Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Risiken für die Steuerung in den komplexen, historisch gewachsenen Strukturen der AHV

Ein Schwerpunkt des Berichts der EFK von 2015 war die Analyse der seit Beginn der AHV im Jahr 1948 historisch gewachsenen Strukturen der Durchführung und Aufsicht. Aus Sicht der EFK entsprachen diese Strukturen teilweise nicht oder nicht mehr den inzwischen angewendeten Prinzipien einer guten Steuerung (Governance) im öffentlichen Bereich.

Als fragwürdig beurteilte die EFK insbesondere die unvollständige Trennung von Durchführung und Aufsicht, die Ansiedlung von Durchführungsaufgaben der AHV in der Bundesverwaltung, die finanzielle bzw. fachliche Unterstellung der ZAS unter zwei verschiedene Departemente, die Unterstellung der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) unter ihren Hauptbeitragszahler innerhalb der Bundesverwaltung sowie die ungewöhnliche Aufteilung der Rechnungsführung zwischen der ZAS und den Ausgleichsfonds.

Zu wenig vertieft geprüfte und unberücksichtigte Empfehlungen der EFK

Zur Reduktion dieser strukturellen Risiken forderte die EFK in einer ersten Empfehlung eine Bereinigung der Organisation der ZAS durch eine Auslagerung aller Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung und eine Überführung der beiden auf Bundesebene angesiedelten Ausgleichskassen in separate öffentlich-rechtliche Anstalten. In einer zweiten Empfehlung regte die EFK eine Zusammenlegung der in der ZAS angesiedelten zentralen Aufgaben der AHV mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds, eine Klärung der Rechtsform der Ausgleichsfonds und eine bessere Regelung der Rechnungslegung im AHV-System an.

¹ «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV» (PA 14260), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme lehnten das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Zusammenlegung der zentralen Aufgaben der ZAS mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds ab. Gleichzeitig stellten sie in Aussicht, die wesentlichen übrigen Elemente der beiden Empfehlungen im Rahmen des Gesetzgebungsprojekts zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule zu prüfen.

Im Rahmen des neuen Ausgleichsfondsgesetzes wurden inzwischen klärende Bestimmungen für die Rechnungsführung der AHV auf Bundesebene sowie eine Rechtsgrundlage für zukünftige Verordnungsbestimmungen auf Ebene der Ausgleichskassen erlassen. Die Prüfung von Umsetzungsoptionen zur Bereinigung der Organisationsstrukturen der ZAS erfolgte aus Sicht der EFK zu wenig vertieft. Die Neuorganisation wurde im Rahmen der Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht mit der Begründung von erheblichen Kosten ohne Zusatznutzen abgelehnt. Diese angeblichen Kostenfolgen sind jedoch nie detailliert bestimmt und analysiert worden.

Die 2015 identifizierten Risiken im Bereich der Governance bestehen weiterhin

Die Unterstellung der ZAS unter zwei Bundesämter, die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), und die Linienunterstellung der EAK unter ihren Hauptbeitragszahler können zu Interessenkonflikten führen. Auf kantonaler Ebene sieht die Gesetzesvorlage vor, dass kantonale Sozialversicherungsanstalten (SVA) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer unabhängigen Verwaltungskommission ausgestaltet sein müssen und dass alle Einheiten von der gleichen Revisionsstelle revidiert werden. Diese Governance-Grundsätze, welche die Unabhängigkeit und Transparenz der Durchführungsstellen der 1. Säule gewährleisten sollen, werden auf Bundesebene gegenwärtig nicht angewendet.

Die Schnittstellenprobleme zwischen compenswiss und der ZAS wurden mit dem Ausgleichsfondsgesetz nicht gelöst. Die Aufteilung der Verantwortlichkeit bezüglich Budgetkompetenz und Rechnungsführung zwischen dem Teil Vermögensverwaltung (compenswiss) und dem Teil Sozialversicherungen (ZAS) ist aus Sicht der EFK nach wie vor problematisch. Der Verwaltungsrat compenswiss ist für die Erstellung und Verabschiedung der aggregierten Jahresrechnungen zuständig, die er nur teilweise beeinflussen kann. Diese Aufteilung der Verantwortlichkeit ist zwar im Gesetz vorgesehen, entspricht aber nicht den allgemein anerkannten Grundsätzen guter Governance.

Ein angepasster Vorschlag zur Struktur der 1. Säule

Bei ihrer Nachprüfung hat die EFK die möglichen Umstrukturierungsvarianten unter Berücksichtigung des Hauptarguments gegen die Umsetzung der Empfehlung von 2015 – der hohen Projektkosten – neu beurteilt.

Die EFK schlägt die Variante einer vollständigen Zusammenlegung von compenswiss und der ZAS in einer Sozialversicherungsanstalt des Bundes vor. Damit würde die Unabhängigkeit der 1. Säule gestärkt, und die Kosten der Umstrukturierung wären begrenzt. Da compenswiss bereits eine öffentlich-rechtliche, einem Verwaltungsrat unterstellte Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, müsste weder eine neue Einheit noch ein neues Organ geschaffen werden. Darüber hinaus könnten bestehende Synergien in der ZAS ausgebaut und die Betriebskosten gesenkt werden. In einem zweiten Schritt könnten auch die heute vom BSV wahrgenommenen Durchführungsaufgaben auf die neue Anstalt übertragen werden.

Audit de suivi de la surveillance technique et financière de l'AVS

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réexaminé les conclusions de son rapport de 2015 sur la surveillance technique et financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)¹. Il constate que des éléments essentiels de ses recommandations sur la réduction des risques structurels dans la gestion de l'AVS n'ont pas été pris en compte dans le projet du Conseil fédéral visant à moderniser la surveillance dans le 1^{er} pilier. Comme la plupart des risques identifiés à l'époque subsistent, le CDF propose un modèle adapté de mise en œuvre de ses recommandations en tenant compte des développements, des analyses effectuées depuis lors et des entretiens menés avec les différentes parties prenantes concernées. Ce dernier consiste à regrouper l'administration des fonds de compensation du 1^{er} pilier (compenswiss) avec une centrale de compensation (CdC) entièrement externalisée de l'administration fédérale dans un établissement de droit public commun.

Risques pour la gestion dues aux structures complexes et historiques de l'AVS

Le rapport du CDF de 2015 avait notamment comme but d'analyser le développement historique des structures d'exécution et de surveillance de l'AVS depuis sa création en 1948. Le CDF a estimé que ces structures ne correspondaient que partiellement, voire plus du tout, aux principes d'une bonne gestion (gouvernance) appliqués aujourd'hui au secteur public.

Le CDF a surtout critiqué la séparation incomplète entre l'exécution et la surveillance, l'attribution de tâches d'exécution de l'AVS à l'administration fédérale, la subordination financière et technique de la CdC à deux départements différents, la subordination de la Caisse fédérale de compensation (CFC) à ses principaux contributeurs au sein de l'administration fédérale ainsi que la division inhabituelle dans la tenue des comptes entre la CdC et les fonds de compensation.

Examen insuffisant et non prise en compte des recommandations du CDF

Pour réduire ces risques structurels, le CDF a demandé dans une première recommandation de corriger l'organisation de la CdC en externalisant toutes les tâches d'exécution de l'administration fédérale et en transférant les deux caisses de compensation fédérales dans des établissements de droit public distincts. Dans une deuxième recommandation, le CDF a suggéré de regrouper les tâches centrales de l'AVS accomplies par la CdC et l'administration des fonds de compensation, de clarifier la forme juridique des fonds de compensation et d'améliorer la réglementation de la présentation des comptes dans le système AVS.

Dans leur prise de position commune, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral des finances (DFF) ont rejeté le principe d'un regroupement des tâches

¹ « Surveillance technique et financière de l'AVS: évaluation de la surveillance au sein de l'AVS » (PA 14260), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

centrales de la CdC et de l'administration des fonds de compensation. En même temps, ils se sont déclarés disposés à examiner les autres éléments essentiels des deux recommandations lors du projet législatif visant à moderniser la surveillance dans le 1^{er} pilier.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur le fonds de compensation, des dispositions de clarification pour la tenue des comptes de l'AVS au niveau fédéral ainsi qu'une base légale pour les futures dispositions d'ordonnance au niveau des caisses de compensation ont entre-temps été édictées. Le CDF estime que les options de mise en œuvre visant à corriger les structures organisationnelles de la CdC n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi. La réorganisation a été rejetée dans le cadre du message sur la modernisation de la surveillance en raison de coûts considérables sans avantages supplémentaires. Ces prétendues répercussions financières n'ont toutefois jamais été déterminées ni analysées en détail.

Les risques identifiés en 2015 en matière de gouvernance subsistent

La subordination de la CdC à deux offices fédéraux, soit l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ainsi que la dépendance hiérarchique de la CFC à son principal contributeur peuvent conduire à des risques de conflits d'intérêts. Au niveau cantonal, le projet de loi impose aux établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS) d'avoir le statut d'établissement autonome de droit public, de posséder une commission de gestion indépendante et que toutes les unités soient révisées par le même organe de révision. Ces principes de gouvernance garantissent l'indépendance et la transparence des organes d'exécution du 1^{er} pilier. Ils ne sont pas appliqués aujourd'hui au plan fédéral.

Les problèmes d'interfaces entre compensswiss et la CdC n'ont pas été résolus avec la loi sur les fonds de compensation. Le partage des responsabilités en matière de compétences budgétaires et de tenue des comptes entre la partie gestion de fortune (compensswiss) et la partie assurances sociales (CdC) est toujours considéré comme problématique par le CDF. Le conseil d'administration de compensswiss est chargé d'établir et d'adopter des comptes annuels agrégés sur lesquels il ne peut exercer qu'une emprise partielle. Ce partage de responsabilités, bien que prévu par la loi, ne correspond pas aux principes de bonne gouvernance généralement reconnus.

Proposition adaptée pour la structure du 1^{er} pilier

Lors de son réexamen, le CDF a analysé les variantes de restructuration possibles tenant compte de l'argument principal qui a conduit au rejet de la mise en œuvre de la recommandation de 2015, soit le montant important des coûts de projet.

Le CDF propose d'opter pour la variante qui consiste en une fusion complète entre compensswiss et la CdC sous la forme d'un établissement fédéral d'assurances sociales. Ainsi, l'indépendance du 1^{er} pilier serait renforcée tout en limitant les coûts de restructuration. compensswiss étant déjà un établissement de droit public doté de la personnalité juridique subordonné à un conseil d'administration, aucune nouvelle entité ni organe ne devraient être constitués. De plus, les synergies existantes au sein de la CdC pourraient être étendues et les frais d'exploitation réduits. Dans un second temps, les tâches d'exécution assumées actuellement par l'OFAS pourraient aussi être transférées dans ce nouvel établissement.

Verifica successiva concernente la vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Su incarico della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) il Controllo federale delle finanze (CDF) ha intrapreso una nuova valutazione delle conclusioni del suo rapporto del 2015 concernente la vigilanza materiale e finanziaria sull'Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS).¹ Il CDF rileva che parti essenziali delle proprie raccomandazioni per la riduzione di rischi strutturali nella gestione dell'AVS non sono state integrate nel progetto del Consiglio federale per la modernizzazione della vigilanza sul primo pilastro. Dato che gran parte dei rischi identificati all'epoca esiste tuttora, il CDF propone un modello adattato per la realizzazione delle proprie raccomandazioni, prendendo in considerazione gli sviluppi rilevati e le analisi effettuate nel frattempo, così come i colloqui condotti con i diversi attori coinvolti. Questo modello comprende la fusione della direzione del fondo di compensazione del primo pilastro (compenswiss) con l'Ufficio centrale di compensazione (UCC), dopo che quest'ultimo sarà del tutto scorporato dall'Amministrazione federale, in un unico istituto di diritto pubblico.

Rischi per la gestione nelle strutture complesse dell'AVS evolute nel tempo

Un punto centrale del rapporto del CDF del 2015 era l'analisi delle strutture dell'esecuzione e della vigilanza evolute dall'istituzione dell'AVS a oggi. Secondo il CDF, alcune di queste strutture non corrispondevano o non corrispondevano più ai principi di buona governance nel settore pubblico adottati nel frattempo.

In particolare, il CDF ha giudicato discutibile la separazione incompleta tra esecuzione e vigilanza, l'attribuzione di compiti esecutivi dell'AVS a organi interni all'Amministrazione federale, la subordinazione materiale e finanziaria dell'UCC a due dipartimenti differenti, la subordinazione della Cassa federale di compensazione (CFC) al suo contribuente principale all'interno dell'Amministrazione federale, così come la suddivisione insolita della gestione contabile tra l'UCC e il Fondo di compensazione.

Raccomandazioni del CDF esaminate in modo insufficiente e non prese in considerazione

Per ridurre questi rischi strutturali il CDF, in una prima raccomandazione, ha chiesto di correggere l'organizzazione dell'UCC esternalizzando tutti i compiti esecutivi dall'Amministrazione federale e trasferendo entrambe le casse di compensazione federali in istituti di diritto pubblico separati. In una seconda raccomandazione il CDF ha suggerito di raggruppare i compiti centrali dell'AVS attribuiti all'UCC con la gestione del Fondo di compensazione, di chiarire la forma giuridica di quest'ultimo e di migliorare la regolamentazione della gestione contabile del sistema dell'AVS.

¹ «Vigilanza materiale e finanziaria sull'AVS: valutazione della vigilanza nel sistema dell'AVS» (n. della verifica 14260), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Nel loro parere comune il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) hanno rifiutato di raggruppare i compiti centrali dell'UCC con la gestione del Fondo di compensazione. Allo stesso tempo si sono dichiarati disposti a valutare gli altri elementi essenziali di entrambe le raccomandazioni nell'ambito del progetto di legge per la modernizzazione della vigilanza sul primo pilastro.

Nel quadro della legge sui fondi di compensazione sono state emanate disposizioni di chiarimento per la gestione contabile dell'AVS a livello federale così come una base legale per le future disposizioni di esecuzione a livello delle casse di compensazione. Il CDF ritiene che la verifica delle opzioni per implementare la correzione delle strutture organizzative dell'UCC sia stata troppo poco approfondita. La riorganizzazione è stata respinta nel quadro del messaggio sulla modernizzazione della vigilanza con la giustificazione che avrebbe comportato costi notevoli e nessun beneficio ulteriore. Tuttavia queste presunte conseguenze finanziarie non sono mai state determinate e analizzate nel dettaglio.

I rischi individuati nel 2015 riguardanti la governance sono ancora presenti

La subordinazione dell'UCC a due uffici federali, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), e la dipendenza gerarchica della CFC dal suo contribuente principale potrebbero provocare conflitti di interesse. A livello cantonale il disegno di legge prevede che gli istituti cantonali di assicurazione sociale debbano essere organizzati in forma di istituzioni di diritto pubblico con una commissione amministrativa indipendente e che tutte le unità siano riviste dallo stesso ufficio di revisione. Questi principi di governance, che dovrebbero garantire l'indipendenza e la trasparenza degli organi esecutivi del primo pilastro, non vengono ancora adottati a livello federale.

I problemi di interfaccia tra compenswiss e l'UCC non sono stati risolti con la legge sui fondi di compensazione. La suddivisione delle responsabilità riguardo alla competenza in materia di preventivo e alla gestione contabile tra la parte della gestione patrimoniale (compenswiss) e quella delle assicurazioni sociali (UCC) è, secondo il CDF, ancora problematica. Il consiglio di amministrazione di compenswiss è incaricato di elaborare e adottare conti annuali aggregati sui quali può esercitare un'influenza solo parziale. Questa suddivisione delle responsabilità, sebbene sia prevista dalla legge, non rispetta i principi della buona governance generalmente riconosciuti.

Una proposta adattata per la struttura del primo pilastro

Nella sua verifica successiva il CDF ha valutato nuovamente le possibili alternative di riorganizzazione tenendo in considerazione il principale argomento a sfavore della realizzazione della raccomandazione del 2015, ossia il costo elevato.

Il CDF propone come alternativa un raggruppamento completo di compenswiss e dell'UCC in un unico istituto di assicurazioni sociali della Confederazione. Così si rafforzerebbe l'indipendenza del primo pilastro e si limiterebbero i costi della riorganizzazione. Dato che compenswiss è già un istituto di diritto pubblico subordinato a un consiglio di amministrazione con una propria personalità giuridica, non sarebbe necessario creare né una nuova unità né un nuovo organo. Inoltre si potrebbero sviluppare ulteriormente le sinergie all'interno dell'UCC e ridurre i costi di gestione. In una seconda fase, anche i compiti esecutivi attualmente assunti dall'UFAS potrebbero essere trasferiti al nuovo istituto.

Follow-up audit of the specialist and financial supervision of the AHV

Federal Social Insurance Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) was commissioned by the Finance Delegation to reassess the conclusions of its 2015 report on the specialist and financial supervision of the old-age and survivors' insurance (AHV).¹ The SFAO found that key parts of its recommendations on reducing structural risks in the governance of the AHV were not included in the Federal Council's proposal to modernise supervision in the first pillar. As the majority of the risks identified at the time still exist, the SFAO is proposing an adapted model for implementing its recommendations, taking into account the developments and analyses that have taken place in the meantime, and in the light of its discussions with various stakeholders. This includes merging the administration of the first pillar compensation funds (compenswiss) with the Central Compensation Office (CCO), which would be fully outsourced from the Federal Administration, in a joint public-law institution.

Risks for governance in the complex structures of the AHV system that have evolved over time

One of the main focuses of the SFAO's 2015 report was on the analysis of the implementation and supervision structures that have grown historically since the AHV was launched in 1948. In the SFAO's view, some of these structures were not, or no longer, aligned with the principles of good governance that now apply in the public sector.

In particular, the SFAO considered questionable the only partial separation of implementation and supervision, the location of AHV implementation tasks within the Federal Administration, the financial and technical subordination of the CCO to two different departments, the subordination of the Federal Compensation Office (CFC) to its main contributor within the Federal Administration, and the unusual division of accounting tasks between the CCO and the compensation funds.

SFAO recommendations insufficiently examined and not taken into account

In order to reduce these structural risks, the SFAO's first recommendation called for a streamlining of the organisation of the CCO by outsourcing all implementation tasks from the Federal Administration and transferring the two compensation funds located at the federal level into separate institutions under public law. In its second recommendation, the SFAO proposed merging the central AHV tasks performed by the CCO with the administration of the compensation funds, clarifying the legal form of the compensation funds and improving the regulation of accounting in the AHV system.

¹ "Specialist and financial supervision of the AHV: assessment of supervision in the AHV system" (PA 14260), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

In their joint statement, the Federal Department of Home Affairs (FDHA) and the Federal Department of Finance (FDF) rejected a merger of the central tasks of the CCO with the administration of the compensation funds. At the same time, they held out the prospect of examining the main remaining elements of the two recommendations as part of the legislation project to modernise supervision in the first pillar.

In the meantime, within the framework of the new Social Security Funds Act, clarifying provisions for the accounting of the AHV at the federal level, as well as a legal framework for future ordinance provisions at the level of the compensation offices, have been enacted. In the SFAO's view, the examination of implementation options for streamlining the organisational structures of the CCO was not carried out in sufficient depth. The reorganisation was rejected in the dispatch on the modernisation of supervision on the grounds that it would entail considerable costs without additional benefits. However, these alleged costs were never detailed or analysed.

The risks identified in 2015 in the area of governance still exist

The subordination of the CCO to two federal offices, the Federal Finance Administration (FFA) and the Federal Social Insurance Office (FSIO), and the line subordination of the CFC to its main contributor can lead to conflicts of interest. At the cantonal level, the bill stipulates that cantonal social security funds must be structured as independent public-law institutions with an independent administrative commission and that all units must be audited by the same auditing body. These governance principles, which are intended to ensure the independence and transparency of the first pillar implementing bodies, are currently not applied at the federal level.

The Social Security Funds Act did not solve the interface problems between compensswiss and the CCO. The division of responsibility with regard to budgetary competence and accounting between the asset management arm (compenswiss) and the social insurance arm (CCO) is still problematic in the SFAO's view. The compenswiss Board of Directors is responsible for preparing and approving the aggregated annual accounts, which it can only partially influence. Although this division of responsibility is provided for in the law, it does not comply with the generally accepted principles of good governance.

An adapted proposal for the structure of the first pillar

In its review, the SFAO reassessed the possible restructuring variants, taking into account the main argument against implementing the 2015 recommendation (high project costs).

The SFAO recommends the variant involving a full merger of compenswiss and the CCO in a federal social insurance institution. This would strengthen the independence of the first pillar and limit restructuring costs. Since compenswiss is already an institution under public law with its own legal personality and governed by a board of directors, neither a new entity nor a new body would have to be created. In addition, existing synergies in the CCO could be expanded and operating costs reduced. In a second stage, the implementation tasks currently performed by the FSIO could also be transferred to the new institution.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

2015 veröffentlichte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) einen Bericht zur fachlichen und finanziellen Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).² Ein Schwerpunkt der zugrunde liegenden Prüfung waren die Strukturen der AHV. Die EFK identifizierte verschiedene strukturelle Risiken. Um diese zu reduzieren, formulierte sie zwei Empfehlungen.

Die erste Empfehlung betraf die Organisationsstrukturen der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) und die bei ihr angesiedelten Ausgleichskassen (AK).

Empfehlung 1

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.

Die zweite Empfehlung forderte eine Zusammenlegung der innerhalb der ZAS angesiedelten zentralen Aufgaben der AHV mit der Geschäftsstelle zur Verwaltung der Ausgleichsfonds der 1. Säule, eine Klärung der Rechtsform der Ausgleichsfonds und eine bessere Regelung der Rechnungslegung im AHV-System.

Empfehlung 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.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme äusserten sich das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) kritisch zu diesen Empfehlungen. Sie lehnten eine Zusammenlegung der zentralen Aufgaben der ZAS mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds ab, versprachen aber eine Prüfung der übrigen Aspekte der beiden Empfehlungen im Rahmen des Projekts «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule» sowie in einer separaten Gesetzesvorlage zu den Ausgleichsfonds.

In Reaktion auf die Stellungnahme kündigte die EFK in ihrem Bericht an, die Entwicklung dieser beiden Vorlagen mitzuverfolgen. In der Folge nahm die EFK im Rahmen der Ämterkonsultation Stellung zum Botschaftsentwurf zur Modernisierung der Aufsicht und klärte im vergangenen Jahr ab, wie die empfohlene Bereinigung der Organisationsstrukturen der

² Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV (PA 14260), 6. März 2015

ZAS im Zuge der Vorbereitung dieser Botschaft geprüft worden war. Nebst dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und den beiden Departementen hat die EFK auch die für die Erstbehandlung der Vorlage «Modernisierung der Aufsicht» zuständigen Parlamentskommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) über die Resultate ihrer Abklärungen informiert.

Im Zusammenhang mit der bevorstehenden Behandlung der Botschaft 19.080 zur Modernisierung der Aufsicht³ im Parlament erteilte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) am 25. Februar 2021 der EFK einen Auftrag für eine Neubeurteilung auf Grundlage der im nachfolgenden Abschnitt aufgeführten Ziele und Fragen.

1.2 Auftrag der FinDel

Die FinDel ersucht die EFK um eine aktualisierte Einschätzung der fachlichen und finanziellen Aufsicht über die AHV im Hinblick auf strukturelle Risiken und unter Berücksichtigung der erfolgten und vorgesehenen Gesetzesänderungen (Botschaft 19.080 vom 25.11.2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die AHV).

Auf Basis des Prüfberichts der EFK 14260 sollen folgende Fragen beantwortet werden:

Führt eine Neubeurteilung der EFK

1. zu wesentlichen Änderungen der Feststellungen?
2. zu wesentlichen Anpassungen bei den Empfehlungen?
3. zu neuen oder modifizierten Vorschlägen zur Struktur der Durchführung und Aufsicht der AHV?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Cynthia Frei (Revisionsleiterin) und Alkuin Kölliker vom 8. März bis 23. April 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Gabriela Carrapa. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung beruhte auf der Auswertung von Dokumenten sowie auf Befragungen. Mit verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit externen Fachpersonen wurden insgesamt fünfzehn Interviews durchgeführt. Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner Themenbereiche und andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den kontaktierten Stellen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

³ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) vom 20. November 2019

1.5 Schlussbesprechung

Auf eine Schlussbesprechung wurde verzichtet. Die betroffenen Verwaltungseinheiten hatten die Gelegenheit, die im Berichtsentwurf dargestellten Sachverhalte zu prüfen und der EFK diesbezügliche Bemerkungen zukommen zu lassen.

Die EFK dankt den kontaktierten Stellen bzw. Personen für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Im Bericht von 2015 identifizierte strukturelle Risiken und Empfehlungen zu deren Reduktion

Dieser Teil rekapituliert die für die Nachprüfung wesentlichen Punkte aus dem Bericht 2015 wie die Entwicklung der Strukturen der AHV sowie die damals gezogenen Schlussfolgerungen der EFK zu strukturellen Risiken bei der Durchführung und Aufsicht der AHV (Feststellungen, Beurteilungen, Empfehlungen) zum Zeitpunkt Dezember 2014.

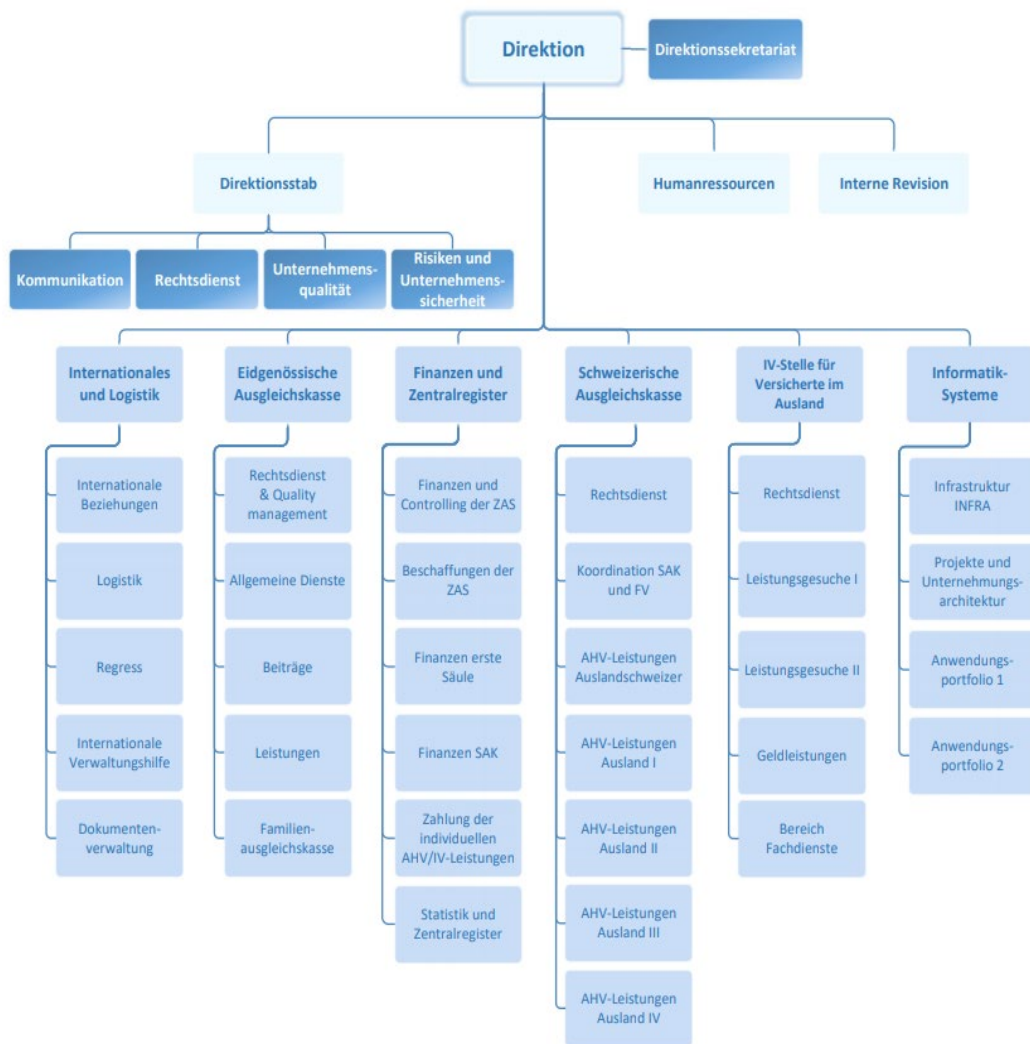
2.1 Die Organisation der 1. Säule ist historisch gewachsen

Die AHV existiert seit dem 1. Januar 1948. Seither wurde sie in zehn Revisionen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Die zehnte und letzte AHV-Revision erfolgte im Jahr 1997. Die Strukturen der AHV zur Durchführung und Aufsicht haben sich über mehr als sieben Jahrzehnte entwickelt. Sie sind historisch gewachsen, funktionieren insgesamt gut, bringen aber Risiken in Bezug auf die Steuerung (Governance) mit sich.

Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) ist aus der Lohn- und Verdienstersatzordnung (seit 1953 Erwerbssersatzordnung, EO) hervorgegangen und hat auch deren Finanzierung nach dem modifizierten Umlageverfahren und das System der Ausgleichskassen zur Abwicklung des Beitragsinkassos und der Rentenauszahlungen übernommen. Die Durchführung der AHV wird dezentral umgesetzt durch die 26 kantonalen Ausgleichskassen, die 49 Verbandsausgleichskassen und die zwei Ausgleichskassen des Bundes, die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK) und die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK). Sie setzen die Beiträge fest und ziehen sie ein. Sie tragen den beitragsbestimmenden Lohn auf die individuellen Konten der Versicherten ein. Sie berechnen die Leistungen der AHV und sind für deren Ausrichtung an die Versicherten verantwortlich.

Verschiedene zentrale Aufgaben der AHV werden gemäss Artikel 71 AHVG von einer «Zentralen Ausgleichsstelle» (ZAS) innerhalb der Bundesverwaltung durchgeführt. Diese ist verantwortlich für die Rechnungsführung von AHV, IV und EO, den Geldverkehr zwischen ihr und den Ausgleichskassen sowie die Prüfung und Zahlung aller Rechnungen für die individuellen Sachleistungen der AHV/IV. Die ZAS führt zudem die zentralen Register, verwaltet die Versichertennummer und pflegt den Datenaustausch mit anderen Behörden.

Aus der ZAS ist seit 1948 eine grosse, komplexe Hauptabteilung der EFV geworden, deren Organisation in der ZAS-Verordnung des EFD geregelt ist. Die Aufgaben gemäss Artikel 71 AHVG werden inzwischen von einer einzelnen Abteilung der ZAS wahrgenommen, der Einheit «Finanzen und Zentralregister» (FZR, früher ZENT). Darüber hinaus ist die ZAS heute auch für das Führen der EAK, der SAK und der IV-Stelle für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland (IVSTA) verantwortlich. Diese zusätzlichen Aufgaben werden im AHVG im Zusammenhang mit der ZAS nicht genannt, sondern nur in der ZAS-Verordnung. Zwei weitere Abteilungen der ZAS sind heute mit Internationalem und Logistik bzw. mit Informatiksystemen betraut.



Infografik 1: Organigramm der ZAS (Quelle: ZAS)

Die zentrale Geld- und Vermögensverwaltung der 1. Säule ist Aufgabe der drei Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO. Sie dienen in erster Linie dazu, kurzfristige Einnahmeschwankungen auszugleichen. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Sanierung der IV 2011 sind die drei Ausgleichsfonds rechtlich eigenständige Ausgleichsfonds unter gemeinsamer Verwaltung. Diese wird seit 2014 von einer Organisation unter dem Logo «compenswiss» geführt und ist einem Verwaltungsrat unterstellt.

Der Entscheid und die Begründung für die Trennung in zentrale Aufgaben, welche innerhalb der Bundesverwaltung bei FZR erledigt werden, und die Anlagetätigkeit, die ausserhalb der Bundesverwaltung bei compenswiss 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 Bundesverwaltung platziert. Andererseits entschied sich der Gesetzgeber damals, die ZAS innerhalb der Bundesverwaltung zu führen, sodass ihre Verwaltungskosten automatisch zulasten des Bundes gehen. Dieser Grund für die Trennung ist seit 1. Januar 1954 bereits nicht mehr stichhaltig, nachdem das Parlament beschlossen hatte, die Aufwendungen für die Verwaltung der Abteilung FZR künftig durch den Ausgleichsfonds AHV zurückerstatten zu lassen.

Die Aufsicht über die Sozialversicherungen obliegt dem Bund. Aufsichtsbehörde ist der Bundesrat, wobei die Aufsicht bezüglich AHV, IV, Ergänzungsleistungen (EL), EO und Familienzulagen in der Landwirtschaft in den jeweiligen Gesetzen dem BSV delegiert wird. Das BSV hat das Funktionieren des Sozialversicherungssystems zu gewährleisten. Das Ziel der Aufsicht über die 1. Säule ist die Sicherstellung einer gesetzeskonformen, qualitativ hochstehenden und effizienten Durchführung der entsprechenden Sozialversicherungen. Das BSV ist Teil des EDI und nimmt nebst der Aufsicht auch einzelne Durchführungsaufgaben wahr.

2.2 Reduktion von Risiken durch Auslagerung von einzelnen Aufgaben der ZAS und Zusammenlegung der übrigen mit der Verwaltungstätigkeit

Gemäss der Analyse der EFK von 2015 erfüllten die Strukturen der Durchführung und Aufsicht der AHV nach ihrer langjährigen organischen Entwicklung seit 1948 die aktuellen Erwartungen an die Governance nicht bzw. nicht mehr. Die EFK identifizierte verschiedene Risiken im Zusammenhang mit mangelnder Klarheit rechtlicher Vorgaben, Mehrfachunterstellungen, Abhängigkeiten und Interessenkonflikten. Die entsprechenden Feststellungen und Beurteilungen und die daraus resultierenden Empfehlungen 1 und 2 (vgl. Ziffer 1) werden nachfolgend kurz in Erinnerung gerufen.

Die Unterstellung der ZAS ist in einen «hierarchischen Teil» (Linienunterstellung EFV) und einen «Aufsichtsteil» (Aufsichtsunterstellung BSV) getrennt. Die EAK ist hierarchisch ein Teil der ZAS und somit der EFV unterstellt. Als Teil der Bundesverwaltung ist die EAK folglich gegenüber ihrem Hauptbeitragszahler, dem Bund, nicht unabhängig. Alle diese Organisationseinheiten sind Teil der Bundesverwaltung. Nach Aussagen von Vertretern des BSV hatte das Aufsichtsamt gewisse Probleme mit der Durchsetzung von Weisungen bei den beiden dem EFD unterstellten Ausgleichskassen. Schliesslich werden die Kosten der ZAS durch die EFV im ordentlichen Budgetverfahren validiert, obwohl sie (mit Ausnahme der Kosten der EAK) grösstenteils von den Ausgleichsfonds getragen werden.

Aus Sicht der EFK sollten Durchführungsaufgaben der AHV grundsätzlich nicht innerhalb der Bundesverwaltung angesiedelt werden, weil dies die Unabhängigkeit der Aufsicht und (aufgrund der Finanzierung ohne angemessenen Mitsprache) auch die Selbständigkeit der Ausgleichsfonds tangieren könnte. Der Hauptgrund für die Durchführung innerhalb der Bundesverwaltung entfiel bereits 1954. Gemäss dem Bericht der EFK gab es keine ausreichenden Gründe mehr, historisch bedingte Strukturen weiterzuführen. Das betraf die in der ZAS durchgeführten zentralen Aufgaben (FZR) ebenso wie die beiden der ZAS unterstellten Ausgleichskassen des Bundes (SAK, EAK) und gilt entsprechend auch für die IVSTA.

Der Bericht der EFK plädierte dafür, die Organisationsstrukturen der ZAS zu bereinigen, damit die Aufteilung von Aufsicht, Durchführung und Finanzierung sowie die Verantwortlichkeiten klar sind und Governance-Regeln entsprechen. Dazu empfahl die EFK alle Durchführungsaufgaben der AHV aus der Bundesverwaltung herauszulösen und die bei der ZAS geführten Ausgleichskassen des Bundes je in selbständige öffentliche Anstalten zu überführen (Empfehlung 1).

In Bezug auf das Verhältnis zwischen der ZAS und den Ausgleichsfonds stellte der Bericht von 2015 zunächst fest, dass die Abteilung FZR der ZAS einerseits der Dienstaufsicht der EFV und andererseits der fachlichen Aufsicht des BSV untersteht. Gleichzeitig ist FZR gegen-

über dem Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds bei der Erstellung der Rechnungen weisungsgebunden. Gemäss den damals geltenden Rechtsgrundlagen lag die Verantwortung für die Gesamtrechnung beim Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds, obwohl die Rechnungen zur Versicherungstätigkeit (Jahresrechnungen von AHV, IV und EO) von FZR erstellt wurden. Zudem stellte die EFK fest, dass die Art der Rechtspersönlichkeit der verselbständigten Ausgleichsfonds nach wie vor unklar war.

Vor diesem Hintergrund betrachtete die EFK die Schnittstellen zwischen den Ausgleichsfonds und der Abteilung FZR der ZAS als Erschwernis. Der Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds ist verpflichtet, die Verantwortung für die Rechnung der Ausgleichsfonds zu tragen, obwohl das «Verständnis für die Rechnungsteile des Partners (FZR) nicht vorausgesetzt werden» kann. Aus Sicht der EFK wäre dies in einem privatwirtschaftlichen Umfeld wahrscheinlich nicht denkbar: Der Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds müsste unter den gegebenen Umständen die Verantwortung ablehnen oder aber Umstrukturierungen oder ergänzende Kontroll- und Aufsichtsinstrumente einfordern.

Zur Vermeidung der festgestellten problematischen Mehrfachunterstellungen und Schnittstellen empfahl die EFK eine Zusammenlegung der von der ZAS wahrgenommenen zentralen Aufgaben (FZR) mit der Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds und eine entsprechende Ausdehnung der Verantwortung des Verwaltungsrats der Ausgleichsfonds (Empfehlung 2). In Bezug auf die Rechnungslegung forderte die EFK in der gleichen Empfehlung eine zentrale Regelungskompetenz bzw. eine einheitliche Regelung. Ferner sollte die Rechtsform der Ausgleichsfonds geklärt werden.

3 Ungenügende Prüfung und fehlende Berücksichtigung der Empfehlungen

Im vorliegenden Teil wird dargelegt, inwiefern es seit der Publikation des Berichts von 2015 relevante Entwicklungen gab, die zu wesentliche Anpassungen der Feststellungen, Beurteilungen oder Empfehlungen der EFK zu den strukturellen Risiken führen könnten. Dabei wurde insbesondere geprüft, ob und gegebenenfalls welche Veränderungen von der geplanten Revision des AHVG zur Modernisierung der Aufsicht sowie vom inzwischen in Kraft getretenen neuen Ausgleichsfondsgesetz ausgehen.

3.1 Verzicht auf Auslagerung von Aufgaben der ZAS

In ihrer Stellungnahme zur Empfehlung der EFK zur Auslagerung von Durchführungsaufgaben der ZAS aus der Bundesverwaltung (Empfehlung 1) stellten das EDI und das EFD eine Prüfung der Empfehlung in Aussicht. Die beiden Departemente waren «mit der materiellen Problemanalyse der EFK nicht einverstanden». Sie anerkannten aber in ihrer allgemeinen Stellungnahme zum Bericht, «dass die historisch gewachsenen Strukturen in der AHV einer Überprüfung bedürfen und dass ein Potenzial für Optimierungen besteht». Gemäss der Stellungnahme hat das EDI daher das Projekt «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule» gestartet, in dessen Rahmen auch die von der EFK aufgeworfenen Fragen vertieft geprüft werden sollten.

In der schliesslich dazu verabschiedeten Botschaft vom 20. November 2019 zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht) wurde die Empfehlung thematisiert und deren Umsetzung abgelehnt. Die Begründung dafür war die durch eine Auslagerung zu erwartenden betrieblichen Kosten und die Einschätzung, dass sich die von der EFK georteten Probleme auch ohne Neuorganisation der ZAS beheben liessen. Der Status quo für die ZAS würde insofern bestehen bleiben.

Die EFK hat im Juli 2020 abgeklärt, wie das EDI (BSV) und das EFD (EFV) zu ihrer ablehnenden Beurteilung gelangt waren. Konkret hat sie untersucht, ob es zur Ablehnung der Umsetzung eine Dokumentation gab und ob die vorgebrachte Argumentation dazu plausibel und wirtschaftlich fundiert war.

Das EDI und das EFD bzw. das BSV und die EFV haben von Anfang 2015 bis August 2018 im Rahmen der Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht verschiedene Optionen zur Umsetzung der Empfehlung durch eine Neuorganisation der ZAS geprüft. In einem ersten Schritt haben die beiden Ämter 2016 die geforderte Auslagerung verschiedener Einheiten der ZAS (FZR, SAK, EAK, IVSTA) in mehrere selbständige öffentliche Anstalten verworfen. Gleichzeitig konnten sie sich nicht auf die vom BSV zur Diskussion gestellte Auslagerung der ZAS in eine Sozialversicherungsanstalt einigen. Als mögliche Kompromissvariante wurden eine stark reduzierte Neuorganisation in Form einer Auslagerung der EAK aus der ZAS sowie punktuelle Optimierungen auf Verordnungsebene vorgeschlagen. Bei der anschliessenden Überprüfung der institutionellen Stellung der EAK konnten sich das BSV und die EFV 2017 auch nicht auf deren Auslagerung einigen. Auf Antrag des EFD hat der Bundesrat im August 2018 im Rahmen der Vorlage zu den strukturellen Reformen abschliessend auf eine Auslagerung der ZAS aus der Bundesverwaltung in allen untersuchten Varianten verzichtet. Die Details zum chronologischen Ablauf befinden sich in Anhang 3.

Beurteilung

Im Aussprachepapier des EDI zur Modernisierung der Aufsicht vom 3. Dezember 2015 wurde angekündigt, Kosten und Nutzen einer Verbesserung der Governance im Vernehmlassungsbericht zur Modernisierung der Aufsicht offenzulegen (Ziffer 6). In der Folge wurden die einzelnen Optionen zwar geprüft. Aus den vorliegenden Dokumenten und Gesprächen der EFK mit verschiedenen betroffenen Akteuren geht aber hervor, dass keine vertieften Studien zu Kosten und Nutzen erfolgten. Die Auslagerung von Aufgaben der ZAS aus der Bundesverwaltung in eine oder mehrere unabhängige Anstalten scheiterte somit nicht an einem nachweislich schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

3.2 Keine Zusammenführung von zentralen Aufgaben der ZAS und Ausgleichsfonds

Das EDI und das EFD lehnten in ihrer Stellungnahme die Empfehlung der EFK zur Zusammenführung der zentralen Aufgaben der ZAS mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds ab (erster Teil der Empfehlung 2). Sie argumentierten, dass eine solche Zusammenführung zwar die Schnittstelle zwischen der Abteilung ZENT (heute FZR) und den Ausgleichsfonds beseitigen würde, die viel zahlreicheren Schnittstellen mit den einzelnen Ausgleichskassen der Kantone und Verbände würden jedoch bestehen bleiben. Zudem seien Synergien angesichts der unterschiedlichen Aufgaben von ZENT und Ausgleichsfonds fraglich (Durchführung der AHV vs. Vermögensanlage).

Vor dem Hintergrund der Ablehnung der Empfehlung wurde eine Zusammenlegung von ZENT bzw. FZR mit den Ausgleichsfonds in Folge nicht mehr vertieft geprüft. Dies geht aus den vorliegenden Dokumenten wie auch aus den Resultaten der geführten Gespräche hervor. Hingegen antwortete die Verwaltung in einem Bericht vom 17. Oktober 2016 im Auftrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) auf die Frage, warum der Bundesrat die Empfehlung zur Integration der ZENT in die Verwaltung der Ausgleichsfonds (compenswiss) nicht umsetzt.⁴ Die zusammenfassende Begründung lautete dabei wie folgt:

«Eine Zusammenführung von ZENT und compenswiss ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht angezeigt: Beide Einheiten haben stark unterschiedliche Aufgabengebiete. Eine Zusammenführung würde somit sachfremde Elemente und Aufgaben aneinanderbinden. Während die genannte Schnittstellenproblematik bereits im neuen Ausgleichsfondsgesetz weitgehend geklärt wird, würde diese Konstellation auch bei einer Zusammenführung der Einheiten nicht weiter verbessert. Darüber hinaus könnten auch keine anderen Synergien erzeugt werden. Hingegen hätte eine Zusammenführung der ZENT und der compenswiss hohe Kosten und einen grossen administrativen Aufwand zur Folge, und die Aufsicht über eine solche gemeinsame Anstalt müsste grundlegend angepasst werden».

Das Aussprachepapier des EFD vom 8. Juni 2018 zu den strukturellen Reformen sowie der erläuternde Bericht zur Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht beinhalteten ähnliche Begründungen für die Ablehnung dieser Empfehlung der EFK.⁵ Die Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht verweist diesbezüglich auf den erläuternden Bericht und be-

⁴ «Umfang und Abgrenzung des Entwurfs über das Ausgleichsfondsgesetz», Bericht vom 17. Oktober 2016, Auftrag der SGK-S vom 5. Juli 2016.

⁵ Vgl. erläuternder Bericht zur Vernehmlassung zur Vorlage «Modernisierung der Aufsicht», Abschnitt 2.5.2, S. 27-29.

schränkt sich dabei auf die Aussage, dass die von der EFK thematisierte Schnittstellenproblematik zwischen den beiden Organisationen mit dem Ausgleichsfondsgesetz geregelt worden sei.⁶

Beurteilung

Der Empfehlung der EFK zur Zusammenführung der von der Abteilung ZENT (heute FZR) durchgeführten zentralen Aufgaben der ZAS mit der Verwaltung der Ausgleichsfonds wurde nicht nachgekommen. Der Verzicht auf die Umsetzung wurde begründet, aber nicht mit detaillierten Studien unterlegt. Zur Begründung gehörte insbesondere auch die Aussage, dass das von der EFK identifizierte zugrundeliegende Schnittstellenproblem im Rahmen des Ausgleichsfondsgesetzes mit neuen Regelungen zur Rechnungsführung gelöst werden konnte. Auf diese Regelungen und deren Beurteilung durch die EFK wird in Abschnitt 4.2 näher eingegangen.

3.3 Neue Regelungen zu Rechnungslegung und Rechtsform

Gemäss ihrer Stellungnahme waren das EDI und das EFD bereit, die Empfehlung der EFK zur Regelung der Rechnungslegungsvorgaben (zweiter Teil der Empfehlung 2) im Rahmen des Projekts «Modernisierung der Aufsicht» zu prüfen. Im bereits erwähnten Bericht vom 17. Oktober 2016 zuhanden der SGK-S erläuterte der Bundesrat seine Haltung und das weitere Vorgehen zur Verbesserung der Rechnungslegung im System der AHV.

Im Rahmen der Botschaft «Modernisierung der Aufsicht» wurden neue Rechtsgrundlagen für die Rechnungslegung auf Ebene der Ausgleichskassen (inkl. EAK und SAK) vorgeschlagen.⁷ Artikel 67 des Revisionsentwurfs für das AHVG sieht für die Rechnungslegung der Ausgleichskassen den Grundsatz der Transparenz vor und beauftragt den Bundesrat Vorschriften über die Art und Weise zu erlassen, wie die Transparenz gewährleistet werden muss.⁸

Die Rechnungslegung auf Ebene der Ausgleichsfonds AHV/IV/EO soll gemäss der Botschaft hingegen in der Ausführungsverordnung zum Ausgleichsfondsgesetz vom 16. Juni 2017 geregelt werden. Dieses gibt dem Bundesrat in Artikel 13 die Möglichkeit, Vorschriften zur Rechnungslegung zu erlassen.⁹ In der Verordnung sollten Rechnungslegungsgrundsätze für die AHV, IV und EO erarbeitet werden, die den Empfehlungen der EFK Rechnung tragen.¹⁰ Diese Erarbeitung hat sich verzögert, das Inkrafttreten wird aber mittelfristig erwartet.

Zu der von der EFK ebenfalls geforderten Klärung der Rechtsform der Ausgleichsfonds stellten die beiden Departemente in ihrer Stellungnahme eine bessere Regelung im Rahmen der separaten Vorlage zum neuen Ausgleichsfondsgesetz in Aussicht. Die seither erfolgte Neuregelung wird ebenfalls in Abschnitt 4.2 genauer erläutert.

⁶ Vgl. BBl 2020 15, 24 f.

⁷ BBl 2020 37 f.

⁸ BBl 2020 115.

⁹ Vgl. dazu auch die Erläuterungen in der Botschaft zum Ausgleichsfondsgesetz (BBl 2016 336).

¹⁰ BBl 2020 17 f., 32.

Beurteilung

Seit der Publikation des EFK-Berichts von 2015 sind verschiedene Rechtsänderungen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung und -führung im AHV-System sowie mit der Rechtsform der Ausgleichsfonds in die Wege geleitet worden oder bereits in Kraft getreten. Somit ist die Umsetzung des zweiten Teils der Empfehlung 2 im Gang oder bereits abgeschlossen. Im nachfolgenden Teil 4 wird darauf eingegangen, wo aus Sicht der EFK diesbezüglich noch Probleme bestehen und wie diese gelöst werden könnten.

4 Ergebnisse der Nachprüfung durch die EFK

In diesem Teil werden die Ergebnisse der Neubeurteilung der Feststellungen und Empfehlungen zur Durchführung und Governance in der 1. Säule vorgestellt, die die EFK unter Berücksichtigung der Entwicklungen seit ihrem Bericht 2015, wie in Teil 3 dargelegt, vorgenommen hat.

4.1 Unterschiedliche Governance-Anforderungen bei Kantonen und Bund

Die SAK, die IVSTA und die EAK sind als Abteilungen der ZAS einerseits der EFV (Dienstaufsicht) und andererseits dem BSV (fachliche Aufsicht) unterstellt. All diese Organisationseinheiten sind Teil der Bundesverwaltung. Die Doppelunterstellung unter zwei verschiedene Departemente kann zu Interessenkonflikten führen. Das BSV muss als Aufsichtsbehörde eine qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der Sozialversicherungen sicherstellen. Die Qualitäts- und Effizienzziele sowie das Globalbudget dieser Organisationseinheiten werden jedoch von der EFV festgelegt.

In der Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht sind verschiedene Massnahmen vorgesehen, um die Unabhängigkeit der kantonalen Durchführungsstellen der 1. Säule sicherzustellen. Ausgleichskassen und IV-Stellen dürfen nur dann Teil einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) sein, wenn diese als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet ist und über eine unabhängige Verwaltungskommission verfügt.¹¹ Um Kompetenzkonflikte zwischen kantonalen und eidgenössischen Behörden zu vermeiden, unterstehen die Ausgleichskassen und IV-Stellen für die vom Bund übertragenen Aufgaben ausschliesslich den Weisungen des BSV.¹²

Eine weitere Besonderheit auf Bundesebene betrifft die Linienunterstellung der EAK unter ihren Hauptbeitragszahler, die ZAS, die ihrerseits der EFV unterstellt ist. Diese Art der Unterstellung findet sich weder bei den kantonalen Ausgleichskassen noch bei den Verbandsausgleichskassen.

Die EAK trägt zudem einen Teil der jährlichen Verwaltungskosten der ZAS, die ihr wie den anderen Abteilungen in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten, die den Aufwand für die IT-Infrastruktur, für Stabs- und andere Supportdienste beinhalten, werden nach einem Verteilschlüssel berechnet und entsprechen somit nicht den effektiven Kosten. Gemäss AHVG¹³ dürfen die Beiträge der Mitglieder an die Verwaltungskosten ausschliesslich zur Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskasse für die Durchführung der AHV und der EO und nicht zur Finanzierung der Erfüllung anderer Aufgaben verwendet werden. Ist die Ausgleichskasse einer SVA angeschlossen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Kosten verursachergerecht verrechnet werden und den effektiven Kosten entsprechen müssen, um eine Quersubventionierung zu verhindern¹⁴. Damit die Revisionsstelle die Einhaltung des Verursacherprinzips überprüfen kann, muss sie nach dem Gesetzesentwurf Zugang zu sämtlichen Organisationseinheiten der SVA haben, um alle Finanzströme bewerten und

¹¹ Art. 61 Abs. 1^{bis} E-AHVG.

¹² Art. 63a Abs. 4 E-AHVG.

¹³ Art. 69 Abs. 3 AHVG.

¹⁴ Art. 63a Abs. 3 E-AHVG.

prüfen zu können. Die Ausgleichskasse muss deshalb von der gleichen Revisionsstelle geprüft werden wie die übrige SVA¹⁵. Dies sind unabdingbare Voraussetzungen für eine wirk-same Aufsicht.

Beurteilung

Mit zwei Ausgleichskassen und einer IV-Stelle unter einem Dach weist die ZAS eine mit den SVA vergleichbare Organisation auf. Auf Bundesebene werden aber die in der Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht vorgesehenen Anforderungen zur Sicherstellung insbesondere der Unabhängigkeit und Transparenz dieser Anstalten nicht erfüllt. Die ZAS ist nicht als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet und verfügt nicht über eine unabhängige Verwaltungskommission. Als Abteilung der EFV ist sie Teil der Bundesverwaltung, was die Gefahr von Interessenkonflikten birgt. Die ZAS steht unter der Leitung desselben Departementschefs wie das Eidgenössische Personalamt, das die Interessen des Bundes als Arbeitgeber vertritt. Ausserdem entspricht die Aufteilung der Verwaltungskosten auf die Organisationseinheiten nach einem Verteilschlüssel nicht dem Verursacherprinzip, und das Risiko einer Quersubventionierung kann nicht ausgeschlossen werden. Das Risiko wird noch dadurch erhöht, dass die Organisationseinheiten der ZAS nicht von der gleichen Revisionsstelle geprüft werden und die Aufsicht dadurch erschwert wird.

4.2 Schnittstellenprobleme zwischen compenswiss und der ZAS bestehen weiterhin

Mit dem Inkrafttreten des Ausgleichsfondsgesetzes per 1. Januar 2019 wurde compenswiss eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Anstalt ist für die Verwaltung der drei Ausgleichsfonds (AHV/IV/EO) zuständig, die ihr übertragen wurden. Ihre eigene Rechtspersönlichkeit haben die Ausgleichsfonds damit verloren.

Die jeweiligen Verantwortungsbereiche von compenswiss und der ZAS bei der Rechnungsführung und der Erstellung einer aggregierten Jahresrechnung wurden mit dem neuen Gesetz abgegrenzt. Während compenswiss für die Rechnungsführung der Vermögensverwaltung zuständig ist¹⁶, werden die separaten Jahresrechnungen der AHV, IV und EO von der ZAS erstellt.¹⁷ Der jährliche Geschäftsbericht, der unter anderem die aggregierten Jahresrechnungen der Anstalt und der drei Sozialversicherungen enthält, wird vom Verwaltungsrat compenswiss erstellt und verabschiedet¹⁸. Der Verwaltungsrat unterbreitet den Geschäftsbericht dem Bundesrat zur Genehmigung und beantragt gleichzeitig seine Entlassung.

Auch bei der Budgetkompetenz sind die Zuständigkeiten aufgeteilt. Der Verwaltungsrat compenswiss verabschiedet das Budget für die Betriebs- und Verwaltungsausgaben der Anstalt.¹⁹ Die Ausgaben der ZAS werden durch die EFV im ordentlichen Budgetverfahren validiert. Dennoch werden alle Ausgaben der ZAS im Zusammenhang mit der 1. Säule, das heisst die Ausgaben der SAK, der IVSTA und teilweise der Abteilung FZR, von den Ausgleichsfonds getragen, die von compenswiss verwaltet werden.

¹⁵ Art. 68 Abs. 5 E-AHVG.

¹⁶ Art. 14 Abs. 1 Ausgleichsfondsgesetz.

¹⁷ Art. 71 Abs. 1^{bis} AHVG.

¹⁸ Art. 8 Abs. 1 Bst. l Ausgleichsfondsgesetz.

¹⁹ Art. 8 Abs. 1 Bst. k Ausgleichsfondsgesetz.

Beurteilung

Die Schnittstellenprobleme zwischen den beiden Organisationen wurden mit dem Ausgleichsfondsgesetz nicht behoben. Die aktuelle Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bezüglich Budgetkompetenzen und Rechnungsführung zwischen dem Teil Vermögensverwaltung und dem Teil Sozialversicherungen ist aus Sicht der EFK weiterhin problematisch. Der Verwaltungsrat compenswiss ist für die Erstellung und Verabschiedung der aggregierten Jahresrechnungen zuständig, die er nur teilweise beeinflussen kann. Weder verfügt er über die Kompetenz, die Grundsätze der Rechnungsführung der drei Sozialversicherungen festzulegen, noch kann er Weisungen zur Implementierung eines Internen Kontrollsystems zur Erstellung von deren Rechnungen erlassen. Diese Aufteilung der Verantwortlichkeit ist zwar im Gesetz vorgesehen, entspricht aber nicht den allgemein anerkannten Grundsätzen guter Governance. Die Verantwortung für die Erstellung der Jahresrechnungen ist eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Verwaltungsrats, die nicht auf mehrere Akteure aufteilbar ist.

Diese unübertragbare Verantwortung des Verwaltungsrats wird auch im Bericht der Revisionsstelle zu den aggregierten Jahresrechnungen²⁰ präzisiert:

«Der Verwaltungsrat ist für die Aufstellung der aggregierten Jahresrechnungen in Übereinstimmung mit den in den Anhängen dargestellten Rechnungslegungsmethoden verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines Internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung der aggregierten Jahresrechnungen, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern sind. Darüber hinaus ist der Verwaltungsrat für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich».

Offen bleibt auch die Frage, wem der Bundesrat mit der Genehmigung des Jahresberichts Decharge für den Sozialversicherungsteil erteilt.

Durch die Aufteilung der Budgetkompetenzen müssen die von compenswiss verwalteten Ausgleichsfonds über 85 Prozent des Betriebsaufwands der ZAS tragen, ohne sich dazu äussern oder darauf Einfluss nehmen zu können.

4.3 Ursprünglicher Vorschlag zur Struktur der Durchführung und Aufsicht der 1. Säule

Bei der Machbarkeitsprüfung der im Bericht von 2015 empfohlenen Umstrukturierungen, welche die Überführung der EAK, SAK und IVSTA in selbständige Rechtseinheiten und die Zusammenlegung von compenswiss und FZR beinhalteten, kam die EFK zu folgenden Schlüssen.

Die SAK und die IVSTA sind für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland zuständig. Sie wenden die internationalen Sozialversicherungsabkommen an, legen die Höhe der AHV- und IV-Leistungen für die Versicherten im Ausland fest und zahlen diese aus. Die SAK verwaltet ausserdem die freiwillige Versicherung der AHV und IV. Die beiden Einheiten weisen somit Ähnlichkeiten in Bezug auf ihre Aufgaben und ihren Zuständigkeitsbereich auf. Sie arbeiten zusammen, beispielsweise bei der Festlegung der Renten von Ehepaaren, bei denen ein Ehepartner eine AHV-Rente und der andere eine IV-Rente bezieht. Beide Einheiten nutzen

²⁰ Geschäftsbericht 2019, compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO), S. 45.

auch Synergien mit den Stabsfunktionen und anderen Abteilungen der ZAS. Die Abteilung FZR führt die Buchhaltung beider Einheiten, wickelt die Zahlungen der SAK ab und ist für die zentrale Beschaffung zuständig. Die Abteilung Internationales und Logistik (IL) ist für die internationalen Beziehungen und die internationale Verwaltungshilfe, die Dokumentenverwaltung und die Logistik verantwortlich. Die Abteilung Informatiksysteme (IS) schliesslich stellt die gesamte IT-Infrastruktur für die Erfüllung der Aufgaben bereit (insbesondere für die Berechnung und Auszahlung der Renten, die Erhebung der Beiträge und die Dossierverwaltung). Bei einer Auslagerung müssten alle von den anderen Abteilungen der ZAS für die SAK und die IVSTA erbrachten Dienstleistungen sowie die zentral genutzten Applikationen individuell neu erstellt werden.

Die EAK ist relativ eigenständig. Sie wird durch die Verwaltungskostenbeiträge der angeschlossenen Arbeitgeber finanziert, verfügt über ihre eigene IT-Infrastruktur, nimmt die Auszahlung der Leistungen an die Versicherten vor und verfügt über einen eigenen Rechts- und Personaldienst. Sie nutzt gegenwärtig Dienstleistungen der ZAS hauptsächlich im Bereich Buchhaltung und Beschaffung. Die EAK könnte mittelfristig ohne grössere Reorganisation in eine rechtlich selbständige Einheit überführt werden und ihre Aufgaben ebenso autonom wahrnehmen wie die kantonalen Ausgleichskassen und Verbandsausgleichskassen.

Die Abteilung FZR erfüllt nicht nur die Aufgaben, die für die 1. Säule zentral wahrgenommen werden müssen, sondern erbringt auch Dienstleistungen für die SAK und die gesamte Verwaltungseinheit. Dazu gehören die Buchhaltung, die Abwicklung der Zahlungen und die Handhabung der Rechtsstreitigkeiten der SAK. Für die ZAS erstellt und kontrolliert die FZR das Budget, die Finanzbuchhaltung und die Kosten- und Leistungsrechnung mit Kontrolle des Leistungsauftrags und ist für die Beschaffungen zuständig. Eine Zusammenlegung mit compenswiss würde eine minutiöse Trennung der zentral für die 1. Säule wahrzunehmenden Aufgaben von den anderen für die ZAS erbrachten Dienstleistungen bedingen.

Beurteilung

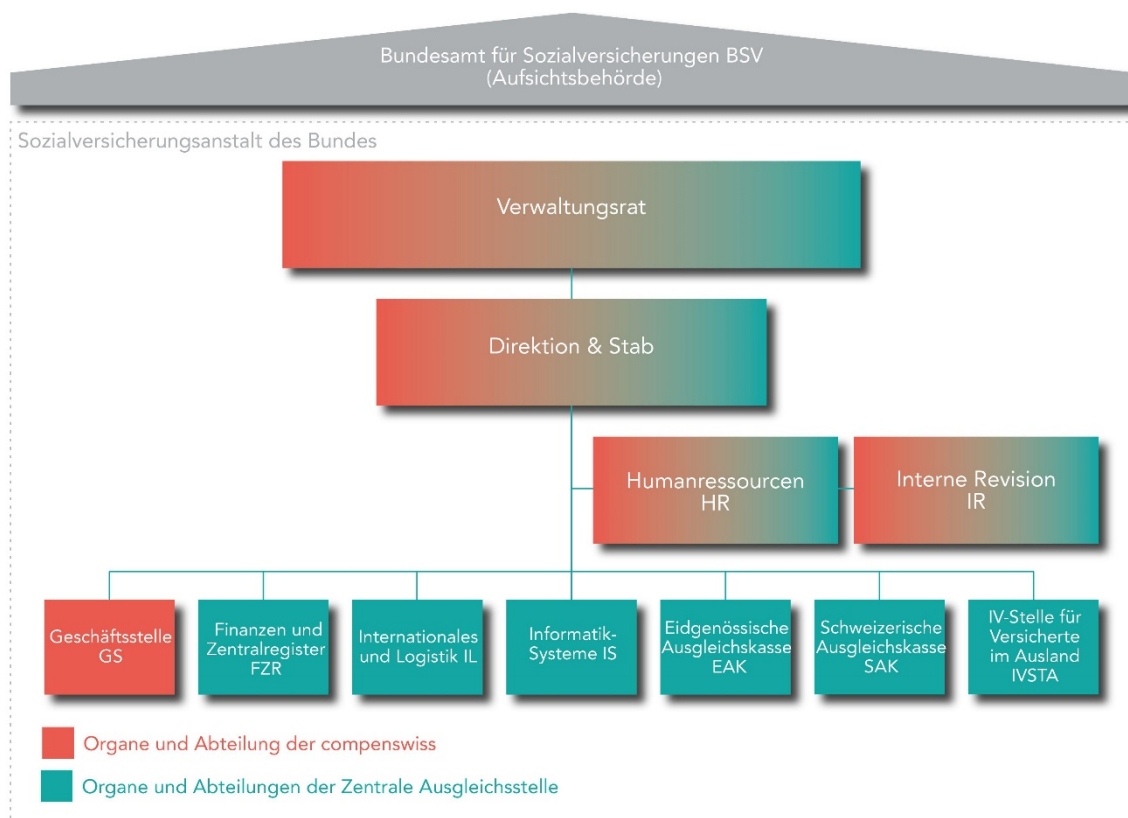
Eine Überführung der SAK, IVSTA, EAK und FZR in vier selbständige Rechtseinheiten wäre zur Verbesserung der Governance von Vorteil, würde aber eine komplexe Trennung aller von der ZAS zentral für die vier Einheiten erbrachten Stabs- und Supportleistungen bedingen. Insbesondere die Umstrukturierung der Informatik mit 44 für die Durchführung der verschiedenen Aufgaben der ZAS erforderlichen Applikationen wäre mit hohen Kosten verbunden und könnte nur langfristig umgesetzt werden.

4.4 Angepasster Vorschlag zur Struktur der Durchführung und Aufsicht der 1. Säule

Die EFK hat bei ihrer Neubeurteilung geprüft, ob mit anderen Varianten die einmaligen und wiederkehrenden Umstrukturierungskosten – das Hauptargument des EDI und des EFD für die Nichtumsetzung der Empfehlung von 2015 – gesenkt werden könnten.

Die beste Umstrukturierungsvariante, um die Governance in der 1. Säule zu verbessern und gleichzeitig bestehende Synergien innerhalb der ZAS zu nutzen, ist aus heutiger Sicht der EFK eine vollständige Zusammenlegung von compenswiss und der ZAS und eine Übertragung dieser neuen Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes.

Da compenswiss bereits eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit mit einem Verwaltungsrat ist, müsste weder eine neue Einheit noch ein neues Organ geschaffen werden. Es wären lediglich die Aufgaben und Kompetenzen sowie die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung zu erweitern. Damit könnten Synergien insbesondere bei den gegenwärtig jeweils vorhandenen Stabs-, Personal- und internen Revisionsdiensten gewonnen und dadurch die Betriebskosten gesenkt werden. Die IT müsste nicht umstrukturiert werden, da alle Anwendungen en bloc in die neue Einheit überführt würden. Die neue Organisation sähe wie folgt aus:



Infografik 2: Organisation Sozialversicherungsanstalt des Bundes (Darstellung EFK)

Diese neue Anstalt, die die Vermögensverwaltung und die Versicherungstätigkeit unter einem Dach vereinen würde, hätte die gleiche Organisationsstruktur, wie sie für Vorsorgeeinrichtungen und andere Versicherungseinrichtungen auf Bundesebene wie PUBLICA oder die Suva besteht. Auf kantonaler Ebene geht der Trend ebenfalls in Richtung einer Zusammenführung der verschiedenen Durchführungsstellen der 1. Säule in SVA.

Diese Variante hätte den Vorteil, die Governance in der 1. Säule zu stärken und gleichzeitig die Umstrukturierungskosten zu begrenzen. Damit wäre der Verwaltungsrat künftig in der Lage, für alle aggregierten Rechnungen der 1. Säule die Verantwortung zu übernehmen und hätte die Kompetenz über das Gesamtbudget. Die Abhängigkeit der EAK von ihrem Hauptbeitragszahler würde wegfallen, da die neue Anstalt nicht mehr der EFV unterstellt wäre. Für die Aufsicht der Anstalt auf Bundesebene wäre allein das BSV zuständig. Die Umstrukturierungskosten wären auf die einmaligen Projektkosten beschränkt (rechtliche Anpassungen, technische Vorbereitung, Kommunikation usw.). Die wiederkehrenden Betriebskosten dürften stabil bleiben oder gar sinken, da die Aufgaben und die Zahl der Organe gleichblieben und allfällige Synergien genutzt werden könnten.

Mit der Schaffung einer Sozialversicherungsanstalt des Bundes könnten dieser in einem zweiten Schritt auch die aktuell vom BSV wahrgenommenen Durchführungsaufgaben übertragen werden (Abschluss von Tarifverträgen für die IV, Gewährung von Finanzhilfen an private Organisationen der Behinderten- und Altershilfe, Verwaltungskostenbeiträge und Entschädigungen an Ausgleichskassen und kantonale IV-Stellen sowie das Regresswesen).

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946, SR 831.10

Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz) vom 16. Juni 2017, SR 830.2

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31. Oktober 1947, SR 831.101

Verordnung des EFD über die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS-Verordnung) vom 3. Dezember 2008, SR 831.143.32

Botschaften

19.080 – Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) vom 20. November 2019, BBl 2020 1

15.087 – Botschaft zum Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz) vom 18. Dezember 2015, BBl 2016 311

Anhang 2: Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AK	Ausgleichskasse
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EAK	Eidgenössische Ausgleichskasse
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
FZR	Finanzen und Zentralregister (Abteilung der ZAS)
IL	Internationales und Logistik (Abteilung der ZAS)
IV	Invalidenversicherung
IVSTA	IV-Stelle für Versicherte im Ausland
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes PUBLICA
SAK	Schweizerische Ausgleichskasse
Suva	Schweizerische Unfallversicherung Suva
SVA	Sozialversicherungsanstalt
VR	Verwaltungsrat
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Anhang 3: Chronologie zur Prüfung der Umsetzung von EFK-Empfehlungen

25.02.2015 Das BSV hat die Empfehlungen der EFK bezüglich Reorganisation der ZAS und Trennung der Aufsicht und Durchführung aufgegriffen und in einem ersten Schritt dem EDI zwei Varianten zur Prüfung vorgeschlagen.

03.12.2015 Im Aussprachepapier des EDI an den Bundesrat schlug dieses dazu drei Varianten vor:

- Status quo mit organisatorischen Massnahmen, welche die Unabhängigkeit der Aufsicht von der Durchführung sicherstellen
- Auslagerung in jeweils separate öffentlich-rechtliche Anstalten, wie von der EFK empfohlen
- Überführung in eine zu gründende Bundessozialversicherungsanstalt, wie sie die Ausgleichskassen der Kantone und Verbände gefordert hatten.

Dabei wurde festgehalten: «Kosten und Nutzen sind im Vernehmlassungsbericht offen zu legen». Die EFV äusserte sich in der Ämterkonsultation gegen eine allfällige Auslagerung der ZAS gemäss Empfehlung der EFK.

11.12.2015 Im BRB zum Aussprachepapier²¹ wurde entschieden, dass das EDI (BSV) und das EFD (EFV) beauftragt werden, im Hinblick auf die Vernehmlassungsvorlage zu prüfen, ob die Verbesserung der Governance in der 1. Säule und die Ausweitung der risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht organisatorische Anpassungen beim BSV und bei der ZAS nötig machen.

27.06.2016 Nach einer vertieften Diskussion zwischen dem BSV und der EFV am 27.05.2016 wurde in einem Richtungsentscheid des EDI mit dem BSV die Option einer Auslagerung der ZAS in unterschiedliche öffentlich-rechtliche Anstalten, wie sie die EFK empfohlen hatte, verworfen. Weitergeprüft wurden die beiden anderen im Aussprachepapier vom 03.12.2015 identifizierten Optionen (siehe weiter oben):

- Status quo mit organisatorischen Massnahmen
- Überführung in eine Bundessozialversicherungsanstalt, welche gemäss Einschätzung der Beteiligten alle Vorteile der von der EFK vorgeschlagenen Aufteilung auch aufweisen würde, nicht jedoch deren Nachteile.

Zusätzlich wurde als neue Kompromissvariante vorgestellt:

- Auslagerung der EAK mit flankierenden Massnahmen auf Verordnungsebene für eine verbesserte Aufsicht der anderen Bereiche der ZAS.

Bei dieser Variante erschien eine Einigung mit der EFV am wahrscheinlichsten. Zudem barg sie aus Sicht des BSV auch weniger politische Risiken als die

²¹ Der EFK liegt nur der Entwurf zum BRB vor, nicht der definitive BRB.

Überführung in eine zu gründende Bundessozialversicherungsanstalt, weshalb das Amt gegenüber dem EDI beantragte, diese Option weiterzuverfolgen.

- 17.10.2016 Im Auftrag der SGK-S vom 05.07.2016 hat der Bundesrat einen Bericht zuhanden der Kommission zum Umfang und zur Abgrenzung des Entwurfs über das Ausgleichsfondsgesetz erstellt. Eine der Fragestellungen lautete: «Wieso setzt der Bundesrat nicht die Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK um, die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS nach Artikel 71 AHVG (d.h. ihre Abteilung ZENT) in die neue Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds zu integrieren?» Der Bundesrat beantwortete diese Frage mit dem Argument eines ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis.
- 20.06.2017 Im Auftrag der EFV prüfte eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Direktors der ZAS mit Vertretern vom BSV, von der EFV und der ZAS mögliche Varianten für eine Auslagerung der EAK. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass ein Beibehalten des Status quo (Bevorzugte Variante der EFV) oder eine Auslagerung in eine eigenständige öffentlich-rechtliche Anstalt (bevorzugte Variante des BSV) möglich wären. Eine Empfehlung dazu hat die Arbeitsgruppe nicht ausgesprochen, da kein Konsens erzielt werden konnte. Der Grundsatzentscheid sollte nach der Sommerpause 2017 auf Stufe der beiden Departementsvorsteher eskaliert werden. Soweit ersichtlich hat diese Eskalation nie stattgefunden.
- 08.11.2017 Der Bundesrat beauftragte das EFD, im Rahmen des Geschäfts strukturelle Reformen Varianten zur Auslagerung der ZAS auszuarbeiten.
- 08.06.2018 Das EFD beantragte in einem Aussprachepapier an den BR bezüglich des Geschäfts strukturelle Reformen, die Auslagerung der ZAS oder einzelner Teile davon nicht weiterzuverfolgen. Die Ablehnung wurde wie folgt begründet: «Keine der Varianten entlastet den Bundeshaushalt oder die Sozialversicherungen; es ist im Gegenteil eher mit (zumindest einmaligen) Mehrkosten zu rechnen. Auch mit Blick auf die Governance und die Aufsicht vermag keine der Varianten zu überzeugen.» Das BSV stellte den Gegenantrag, dass über die Variante «kleine Auslagerung» (Verselbständigung der EAK) erst nach vertieften Abklärungen zusammen mit der Botschaft über die Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule entschieden wird.
- 29.08.2018 Der Bundesrat entschied im Rahmen der strukturellen Reformen, die Auslagerung der ZAS nicht mehr weiterzuverfolgen.
- 20.11.2019 Der Bundesrat übernahm diesen Entscheid in der Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht.