

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.