

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



# Prüfung der Initialisierung des Programms Digitalisierung Erwerbsersatzordnung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	318.22618
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>14</b>
1.1 Ausgangslage .....	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	17
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	17
1.5 Schlussbesprechung .....	17
<b>2 Programmkonzeption</b> .....	<b>18</b>
2.1 Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat als Verantwortungsträger beschränkte Kompetenzen.....	18
2.2 Organisatorische Schwachstellen .....	20
2.3 Die Projektkosten sind nicht gänzlich transparent und nicht komplett .....	21
2.4 Die Finanzierung zusätzlicher Ressourcen für den Betrieb ist nicht gesichert.....	23
2.5 Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist erstellt, wird aber hinterfragt .....	23
2.6 Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen ist im Gang .....	24
<b>3 Programmmechanismen</b> .....	<b>25</b>
3.1 Eine konsolidierte Gesamtsicht auf das Programm fehlt .....	25
3.2 Zentrale Rolle des Stakeholdermanagements.....	26
3.3 Weitere Konkretisierungen sind notwendig.....	27
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>29</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>30</b>
<b>Anhang 3: Glossar</b> .....	<b>31</b>

# Prüfung der Initialisierung des Programms Digitalisierung Erwerbsersatzordnung Bundesamt für Sozialversicherungen

## Das Wesentliche in Kürze

---

Über 200 000 Personen leisten jedes Jahr Militär-, Zivil- oder Schutzdienst oder nehmen an Leiterkursen für «Jugend + Sport» oder für Jungschützen teil. Sie erhalten Entschädigungen via Erwerbsersatzordnung (EO), die sich auf über 700 Millionen Franken pro Jahr summieren. In den Auszahlungsprozess sind neben den EO-Bezügern deren Arbeitgeber, die Dienstorganisationen, die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) sowie die Ausgleichskassen (AK) involviert. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) führt ein Programm durch, um diesen Prozess zu digitalisieren, die sogenannte EO-Digitalisierung. Es soll bis 2025 umgesetzt sein und jährliche Einsparungen von rund 6 Millionen Franken mit sich bringen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm kurz nach Abschluss der Initialisierungsphase geprüft und kommt zum Schluss, dass es sinnvoll ist. Die Rahmenbedingungen sind aber durch eine grosse Autonomie der beteiligten Organisationen herausfordernd. Die Finanzierung ist zwar grundsätzlich zugesagt worden, die Gesamtkosten aus den Projekten sind jedoch nicht bekannt. Zudem ist nicht gesichert, ob zusätzliche notwendige Ressourcen geschaffen werden können. Auf Programmstufe fehlt noch eine konsolidierte Gesamtsicht. Die für die Koordination notwendigen Prozesse müssen noch konkretisiert und das Stakeholdermanagement gestärkt werden.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen mit beschränkten Entscheidkompetenzen**

Die Programmführung liegt in der Verantwortung des BSV, das zudem zwei der darin enthaltenen Projekte leitet. Neben diesem Amt führen auch die ZAS und eAHV/IV als Interessenvertreter der AK je ein Projekt durch.

Zwischen den Programm- und Projektleitungen besteht Uneinigkeit bei gewissen Themen. Dies betrifft etwa die Einführung eines Standards für den Austausch von Lohndaten zwischen den Arbeitgebenden und den AK. Die Programmauftraggeberin kann den Projekten aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen aber hier kaum zwingende Vorgaben machen. Das BSV trägt also die Gesamtverantwortung ohne voll steuerungsfähig zu sein. Unter diesen Umständen ist ein effektives Stakeholdermanagement zentral: Die Auftraggeberin muss Vermittlungs- und Überzeugungsarbeit leisten. Als Voraussetzung dafür sollten die Stakeholderinteressen analysiert werden.

### **Unbekannte Kosten und fehlender Gesamtüberblick**

Die einzelnen Projekte werden von den jeweils beteiligten Organisationen finanziert, die die finanziellen und personellen Ressourcen dafür grundsätzlich zugesichert und, wo gemäss Projektverlauf vorgesehen, bewilligt haben. Für die Umsetzung der neuen Prozesse benötigt die ZAS zusätzliche personelle Ressourcen. Deren Finanzierung ist noch nicht gesichert.

Das BSV verfügt nicht über die Detailausgaben der einzelnen Projekte, sodass auch die Gesamtkosten des Programms nicht klar sind. Die bei den AK verursachten Kosten wurden beispielsweise nur grob geschätzt und sind in den Projektausgaben nicht berücksichtigt.

In den Statusberichten liegt keine konsolidierte Gesamtsicht zum Programm vor. Zudem gibt es unerklärte Unterschiede zwischen den Controllingberichten und den Programmgrundlagen. Für eine effektive Programmführung müssen alle Kosten berücksichtigt und transparent ausgewiesen werden. Ausserdem sollen Entscheide basierend auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getroffen werden, wofür eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnung notwendig ist.

### **Prozesse teilweise noch nicht konkretisiert und gelebt**

Grundsätze zum Management von Risiken, Änderungen und Abhängigkeiten sowie eine Erfolgskontrolle wurden definiert. Die Prozesse sind jedoch noch nicht konkret und werden noch nicht umgesetzt. Zudem ist die Unabhängigkeit der Qualitäts- und Risikomanagerin aktuell nicht gewährleistet, ein Zustand, der so schnell wie möglich geändert werden soll.

# Audit de l'initialisation du programme de numérisation des allocations pour perte de gain

## Office fédéral des assurances sociales

### L'essentiel en bref

---

Plus de 200 000 personnes effectuent chaque année un service militaire, civil ou de protection civile, participent à des cours destinés aux moniteurs « Jeunesse+Sport » ou aux jeunes tireurs. Elles perçoivent des indemnités via les allocations pour perte de gain (APG) qui s'élèvent à plus de 700 millions de francs par an. Outre les bénéficiaires des APG, le processus de paiement implique leurs employeurs, les organisations de service, la Centrale de compensation (CdC) et les caisses de compensation (CC). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) met en œuvre un programme visant à numériser ce processus, appelé numérisation des APG. Il devrait être mis en œuvre d'ici 2025 et permettre de réaliser des économies annuelles d'environ 6 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le programme au terme de la phase d'initialisation et l'a jugé pertinent. Les conditions-cadres s'avèrent toutefois exigeantes en raison de la grande autonomie des organisations concernées. Si le financement a été accepté sur le principe, le coût total des projets n'est pas connu. De plus, il n'est pas certain que les ressources supplémentaires requises puissent être créées. Au niveau du programme, il manque encore une vue d'ensemble consolidée. Les processus nécessaires à la coordination doivent être concrétisés et la gestion des parties prenantes doit être renforcée.

#### **Compétences décisionnelles limitées pour l'Office fédéral des assurances sociales**

La gestion du programme incombe à l'OFAS, qui dirige également deux des projets inclus dans le programme. Outre cet office, la CdC et eAVS/AI, qui représentent les intérêts des CC, mènent chacune un projet.

Les directions des programmes et celles des projets sont en désaccord sur des sujets, notamment l'introduction d'une norme pour l'échange de données salariales entre employeurs et CC. Mais en raison du cadre juridique, le mandant ne peut guère imposer de directives contraignantes aux projets. L'OFAS assume donc la responsabilité générale sans disposer d'une pleine capacité de pilotage. Dans ces conditions, une gestion efficace des parties prenantes est essentielle : le mandant doit effectuer un travail de médiation et de persuasion. Pour ce faire, il convient d'analyser les intérêts des parties prenantes.

#### **Coûts inconnus et absence d'une vue d'ensemble**

Les différents projets sont financés par les organisations participantes, qui ont en principe garanti les ressources financières et humaines nécessaires et les ont approuvées selon le déroulement du projet. La CdC a besoin de ressources humaines supplémentaires pour la mise en œuvre des nouveaux processus. Leur financement n'est pas encore assuré.

L'OFAS n'a pas connaissance du détail des dépenses liées aux différents projets, de sorte que le coût total du programme n'est pas clair non plus. Les coûts générés auprès des CC,

par exemple, n'ont été estimés que grossièrement et ne sont pas pris en compte dans les dépenses du projet.

Les rapports de situation ne donnent pas une vue d'ensemble consolidée du programme. Et il existe des différences inexplicables entre les rapports de controlling et les bases du programme. Pour assurer une gestion efficace du programme, tous les coûts doivent être pris en compte et présentés de façon transparente. En outre, les décisions doivent être prises sur la base de considérations économiques, ce qui nécessite un calcul de rentabilité actualisé.

### **Des processus en partie non concrétisés et appliqués**

Des principes relatifs à la gestion des risques, aux changements et aux dépendances ainsi qu'un suivi des résultats ont été définis. Les processus ne sont toutefois pas encore concrets et ne sont pas encore mis en œuvre. De plus, l'indépendance de la responsable de la qualité et des risques n'est actuellement pas garantie, une situation à laquelle il faut remédier le plus vite possible.

**Texte original en allemand**

# Verifica concernente l'avvio del programma sulla digitalizzazione delle indennità di perdita di guadagno

## Ufficio federale delle assicurazioni sociali

### L'essenziale in breve

---

Ogni anno, più di 200 000 persone prestano servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile oppure frequentano i corsi per monitori di «Gioventù+Sport» o per giovani tiratori. Queste persone percepiscono un compenso tramite le indennità di perdita di guadagno (IPG), che ammontano a oltre 700 milioni di franchi all'anno. La procedura di versamento delle IPG coinvolge gli aventi diritto e i loro datori di lavoro, le organizzazioni presso cui viene prestato servizio, l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) e le casse di compensazione. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sta attuando un programma volto a digitalizzare tale procedura. Il programma sulla digitalizzazione delle IPG dovrà essere implementato entro il 2025 e consentirà risparmi per circa 6 milioni di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze ha esaminato il programma poco dopo la conclusione della fase di avvio e ne riconosce l'utilità. Le condizioni quadro sono tuttavia complesse, perché le organizzazioni coinvolte dispongono di un'ampia autonomia. Benché il finanziamento sia stato in linea di principio approvato, non sono ancora noti i costi complessivi dei progetti. Inoltre, non è certo che si possano reperire le risorse supplementari necessarie. Manca ancora una visione d'insieme consolidata a livello di programma. I processi necessari al coordinamento devono ancora essere concretizzati e la gestione delle parti interessate va rafforzata.

#### **Competenze decisionali limitate per l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

All'UFAS compete la direzione del programma e di altri due progetti ivi contenuti. Oltre all'UFAS, anche l'UCC e l'associazione eAVS/AI, che rappresentano gli interessi delle casse di compensazione, attuano un progetto ciascuno.

Tra le direzioni dei programmi e le direzioni dei progetti vi è disaccordo su determinate tematiche, ad esempio sull'introduzione di uno standard per lo scambio dei dati salariali tra i datori di lavoro e le casse di compensazione. A causa delle condizioni quadro giuridiche, in questo caso il committente del programma non può stabilire disposizioni vincolanti per i progetti. L'UFAS si assume quindi la responsabilità generale senza disporre della piena capacità di gestione. Viste le circostanze, una gestione efficace delle parti interessate è fondamentale: il committente deve quindi fare opera di mediazione e persuasione. A tal fine è indispensabile analizzare gli interessi delle parti interessate.

#### **Costi non noti e visione d'insieme mancante**

I singoli progetti sono finanziati dalle organizzazioni coinvolte. Queste ultime hanno garantito in linea di principio le risorse finanziarie e in termini di personale e le hanno approvate laddove previsto conformemente al progetto. Per attuare i nuovi processi, l'UCC necessita di maggiori risorse in termini di personale. Il relativo finanziamento non è ancora garantito.



Poiché l'UFAS non dispone di informazioni dettagliate sulle uscite di ciascun progetto, ne consegue che anche costi complessivi sono poco chiari. I costi generati dalle casse di compensazione, ad esempio, sono stati stimati solo in maniera approssimativa e non sono inclusi nelle uscite legate al progetto.

I rapporti sullo stato di avanzamento non presentano alcuna visione d'insieme consolidata del programma e vi sono delle differenze non spiegabili tra i rapporti di controllo e le basi del programma. Per una direzione efficace del programma occorre considerare ed esporre in modo trasparente tutti i costi. Inoltre, le decisioni devono essere prese in base al principio della redditività, che richiede un calcolo aggiornato e specifico.

#### **Processi non ancora concreti né attuati**

Sono stati definiti i principi per la gestione dei rischi, delle modifiche e delle dipendenze, nonché un controllo dei risultati. I processi però non sono ancora concreti né vengono attuati. Infine, al momento una gestione indipendente della qualità e dei rischi non è garantita. Questa situazione deve essere risolta al più presto.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the initiation of the compensation for loss of earnings digitalisation programme

## Federal Social Insurance Office

### Key facts

---

Every year, over 200,000 people perform military, civilian or civil defence service, or take part in leadership courses for "Youth+Sports" or for young marksmen. They receive compensation payments for loss of earnings (EO), which total more than CHF 700 million per year. In addition to the EO recipients, their employers, the service organisations, the Central Compensation Office (CCO) and the compensation funds are involved in the payment process. The Federal Social Insurance Office (FSIO) is implementing the "EO digitalisation" programme to digitalise this process. It is expected to be implemented by 2025 and bring annual savings of around CHF 6 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme shortly after the initiation phase was completed and concluded that it makes sense. However, the framework conditions are challenging due to the high degree of autonomy that the organisations involved enjoy. Although funding has been promised in principle, the total costs for the projects are unknown. Moreover, it is not certain whether additional resources that are needed can be obtained. A consolidated overview is still missing at the programme level. The processes necessary for coordination still need to be defined in concrete terms and stakeholder management needs to be strengthened.

#### **Federal Social Insurance Office has limited decision-making powers**

Programme management is the responsibility of the FSIO, which also manages two of the projects included in the programme. In addition to this office, the CCO and eAHV/IV, as compensation fund stakeholders, also run one project each.

The programme and project management disagree on certain topics, e.g. on the introduction of a standard for the exchange of salary data between employers and the compensation funds. However, due to the legal framework conditions, the programme sponsor has little power to impose mandatory requirements on the projects. The FSIO therefore bears overall responsibility without full control. Under these circumstances, effective stakeholder management is key: the sponsor must work to mediate and persuade. The stakeholders' interests should be analysed as a prerequisite for this.

#### **Unknown costs and lack of overall view**

The individual projects are financed by the respective organisations involved, which in principle pledged the necessary financial and human resources and, where foreseen during the course of the project, have approved them. The CCO needs additional human resources to implement the new processes; their financing has not yet been secured.

The FSIO does not have access to the detailed expenditure of the individual projects, meaning that the total costs of the programme are also unclear. For example, the costs incurred

by the compensation funds were only roughly estimated and not taken into account in the project expenditure.

There is no consolidated overall view of the programme in the status reports. Furthermore, there are unexplained differences between the controlling reports and the principles of the programme. In order for the programme to be managed effectively, all costs must be taken into account and reported transparently. In addition, decisions should be made based on economic efficiency considerations, which requires an up-to-date economic efficiency calculation.

**Not all processes have been defined and implemented yet**

Principles for the management of risks, changes and dependencies, as well as a performance review, have been defined. However, the processes have not yet been defined in concrete terms nor have they been implemented. In addition, the independence of the quality and risk manager is currently not guaranteed – this situation should be remedied as soon as possible.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Das Programm EO-Digitalisierung ist Teil einer Strategie für digitale Transformation und Innovation in der 1. Säule. Eine neue gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen, die in der Reform «Modernisierung der Aufsicht (Mda)» geschaffen worden ist, wird es ermöglichen, die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen zu finanzieren. Ziel dieser Strategie ist es, im dezentralen Durchführungssystem der 1. Säule/FamZ Synergien und stärker standardisierte Geschäftsprozesse zu schaffen.

Der Datenaustausch zwischen den Ausgleichskassen einerseits und Dritten (z. B. Versicherte, Arbeitgeber) ist Sache der Ausgleichskassen. Eine Übersicht über die Gesamtkosten des Programms wäre wünschenswert, kann aber mit den heutigen Aufsichtsinstrumenten des BSV über Ausgleichskassen mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht erzwungen werden. Ein gutes Stakeholdermanagement ist in diesem Umfeld wichtig.

Pandemiebedingt musste das Programm EO-Digitalisierung in den Jahren 2020 und 2021 ausgesetzt werden, weil die fachlichen und die IT-Ressourcen für die Umsetzung des Corona-Erwerbsersatzes benötigt wurden. Die Programmphase «Durchführung» gemäss Hermes wurde erst Ende Dezember 2021 gestartet. Die einzelnen Projekte befanden sich während der Prüfung durch die EFK daher noch in der Initialisierungsphase oder waren gar noch nicht gestartet, was im Bericht der EFK nicht berücksichtigt wurde. Die Grundsätze zum Management von Risiken, Änderungen und Abhängigkeiten sowie eine Erfolgskontrolle werden in den kommenden Arbeiten im Programm konkretisiert und umgesetzt.

## Generelle Stellungnahme der Zentralen Ausgleichsstelle

La Centrale de compensation (CdC – ZAS) remercie le Contrôle fédéral des finances pour son audit du programme de digitalisation de l'APG. Bien que la CdC soit uniquement en charge d'un des projets du programme, à savoir le projet « Numérisation des APG » qui se trouve encore en phase de conception, la CdC est satisfaite de constater que, grâce à la bonne collaboration avec le CdF et l'OFAS, les complexités de ce programme important aient été mises en évidence et pourront ainsi être gérées au mieux à l'avenir.

Bien qu'aucune remarque émise dans votre rapport ne concerne directement la CdC, nous avons bien pris note de vos observations quant au financement futur des activités courantes supplémentaires engendrées par le programme à la CdC et y serons attentif (point 2.4). Sur le plan de l'organisation de projet (point 2.2), nous avons prévu de nommer un membre du Comité de Direction de la CdC au Comité de Pilotage du projet « Numérisation des APG » dès le passage à la phase de conception, ce qui correspond aux bonnes pratiques en la matière.

## Generelle Stellungnahme eAHV/IV

Der Verein eAHV/IV bedankt sich für die Gelegenheit, zum Prüfbericht der EFK Stellung zu nehmen, obgleich der Verein nicht direkt Teil der Prüfung war. Als Träger eines der Programmprojekte nimmt der Verein die Befunde der EFK zur Kenntnis. Wir kommen zur Überzeugung, dass zu den gemeinsam verabschiedeten Entscheidungen der Programm- und Projektsteuerung zur Übertragung der Lohndaten Zustimmung besteht. Mit der Definition eines Meldungsschemas für den Austausch der Lohndaten wird die Autonomie der Durchführungsstellen berücksichtigt und gleichzeitig werden die Zielsetzungen des Programms maximal unterstützt.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Wenn eine Person Militär-, Zivil- oder Schutzdienst leistet, erhält sie über die Erwerbserersatzordnung (EO) eine Entschädigung für ihren Erwerbsausfall. Auch wer an Leiterkursen für «Jugend + Sport» oder an Jungschützenleiterkursen teilnimmt, hat Anspruch auf eine Entschädigung. Die Entschädigung bei Mutterschafts-, Vaterschafts- sowie Betreuungsurlaub wird ebenso via EO abgewickelt.

Aktuell läuft der Prozess für eine dienstleistende Person wie folgt ab (Abbildung 1): Nach absolviertem Dienst erhält sie von der Dienstorganisation (DO) eine Bescheinigung auf Papier, die EO-Anmeldung. Die dienstleistende Person reicht diese entweder über ihren Arbeitgebenden oder direkt bei der zuständigen Ausgleichskasse (AK) ein. Die AK überprüft die Anmeldung und vergütet dem Arbeitgebenden oder der dienstleistenden Person die berechnete Leistung. Zudem meldet sie die Daten der Anmeldung und der Leistung an das EO-Register, welches durch die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) betrieben wird. Die ZAS führt im EO-Register kassenübergreifende Prüfungen durch. Bei einem Fehler wird die AK informiert, welche die Daten korrigiert oder die EO-Leistung zurückfordert.

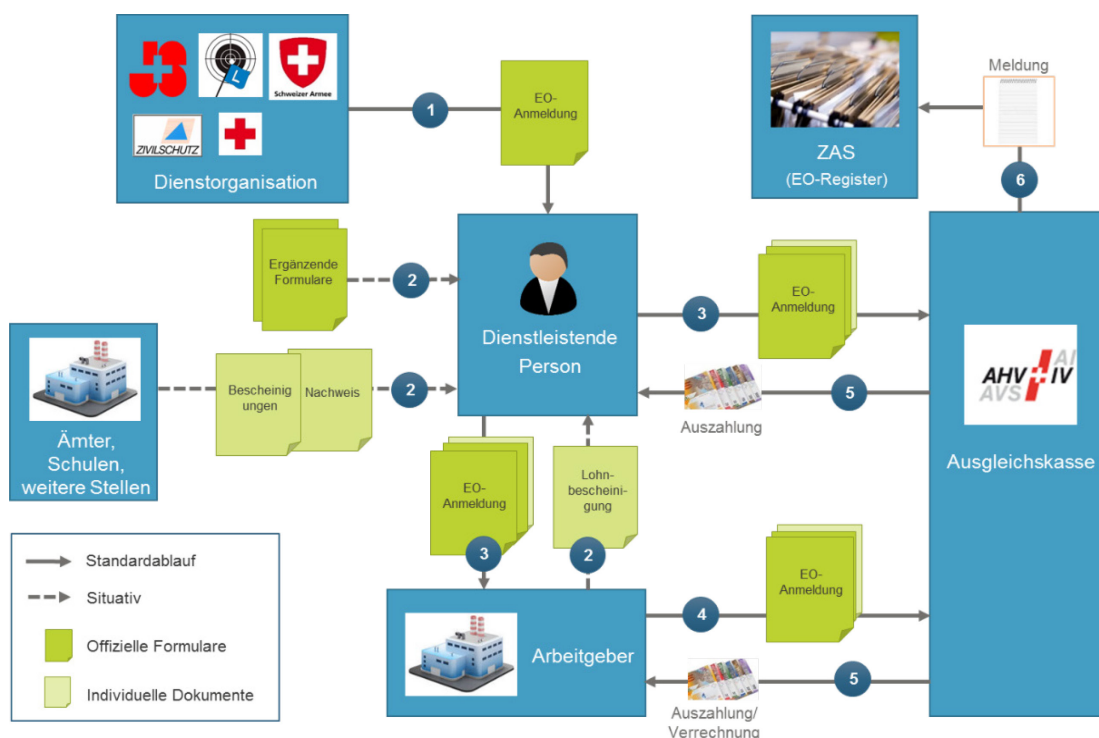


Abbildung 1: Aktueller Prozess (Quelle: BSV)

Im Bericht zur Prüfung «Procédure d'annonce et des mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain»<sup>1</sup> von 2012 hat die EFK empfohlen, für die Abwicklung der EO mittelfristig eine Online-Plattform einzuführen, um einen automatisierten, medienbruchfreien Datenaustausch zu ermöglichen.

<sup>1</sup> Der Prüfbericht PA 12416 ist auf der Website der EFK verfügbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gab im Jahr 2015 eine Studie in Auftrag, um die Machbarkeit einer solchen Lösung zu beurteilen. Im November 2017 startete das BSV die Initialisierungsphase eines entsprechenden Projekts, das später in ein Programm umgewandelt wurde. Vom Programm ausgenommen sind EO-Entschädigungen im Fall von Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsurlaub, da diese direkt bilateral zwischen Arbeitgebenden bzw. Versicherten und AK abgewickelt werden. Die Geschäftsleitung des BSV gab den erarbeiteten Programmauftrag und die Phase Durchführung im November 2019 frei.

Anfang 2020 setzte das BSV eine Arbeitsgruppe mit den Projektleitern und Geschäftsprozessverantwortlichen der involvierten Projekte ein, um die Planung der Projekte abzustimmen und Detailanforderungen zu klären. Diese stellte Lücken und Risiken fest, welche in ca. 2 % aller Fälle eintreten könnten. Die korrekte Berechnung der Entschädigung wäre in diesen Fällen aufgrund unvollständiger Informationen nicht gewährleistet. Deshalb setzte die Auftraggeberin das Programm im Februar 2020 wieder in die Initialisierungsphase zurück und liess eine neue Variante erarbeiten. In dieser wird die Vollständigkeit der Informationen durch den Einbezug der Dienstleistenden sichergestellt.

Während März 2020 und Mai 2021 setzte das BSV das Programm gemäss eigenen Angaben aus, da die hauptsächlich beteiligten Personen in die Umsetzung der Corona-Erwerbsausfallentschädigung involviert waren. Im Dezember 2021 gab die Geschäftsleitung des BSV den neuen Programmauftrag und die neuerliche Phase Durchführung frei.

Jährlich sind der Programmstudie zufolge mit Stand 2017 rund 700 000 Geschäftsvorfälle, 246 000 Bezüger sowie Entschädigungen im Umfang von 768 Millionen Franken betroffen. Gemäss der EO-Statistik<sup>2</sup> sinken diese Zahlen tendenziell: 2019 waren rund 230 000 Bezüger sowie Entschädigungen im Umfang von ca. 720 Millionen Franken betroffen. Der Rückgang betrifft insbesondere die Armeedienstleistenden.

Das Programm besteht aus vier Teilprojekten (Abbildung 2):

1. **SEODOR:** Projekt, um die DO an eine Schnittstelle anzuschliessen und EO-Anmeldedaten entsprechend den Vorgaben elektronisch an die ZAS zu übermitteln. Es wurde vor dem Programm als eigenständiges Projekt geführt.
2. **Numérisation des APG (N-APG):** Projekt, um ein neues System aufzubauen. Damit sollen von DO übermittelte Daten verwaltet und validiert, mit Angaben aus anderen Registern zusammengeführt und an die zuständige AK weitergeleitet werden.
3. **EO-Digitalisierung Ausführung:** Projekt, um Massnahmen zu steuern und zu definieren, damit die AK den Datenaustausch und die Kommunikation mit den anderen Akteuren elektronisch und mit einem einheitlichen Minimalstandard abwickeln können.
4. **Rechtsgrundlage EO-Digitalisierung (REDi):** Projekt, um Änderungen an den Gesetzesgrundlagen zu identifizieren und umzusetzen, damit die Digitalisierung der EO erfolgreich eingeführt werden kann.

---

<sup>2</sup> <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/eo-msv/statistik.html>

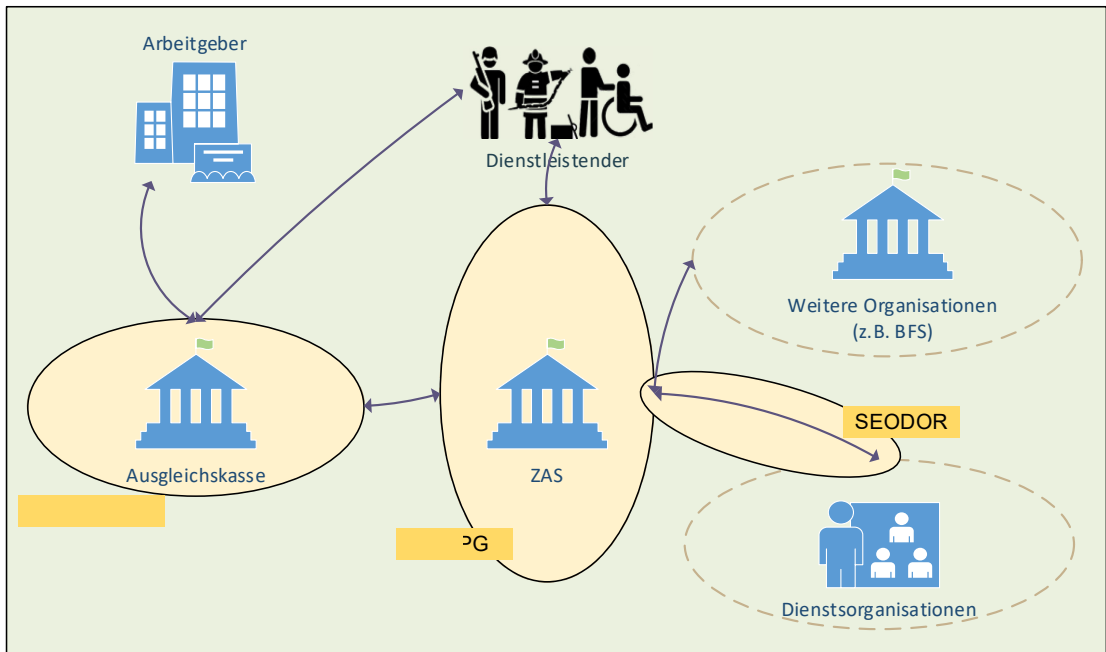


Abbildung 2: Übersicht der Projekte (Quelle: BSV)

Die Projekte sind unterschiedlich weit fortgeschritten (siehe Abbildung 3). Die neuen Prozesse sollen 2025 umgesetzt sein.

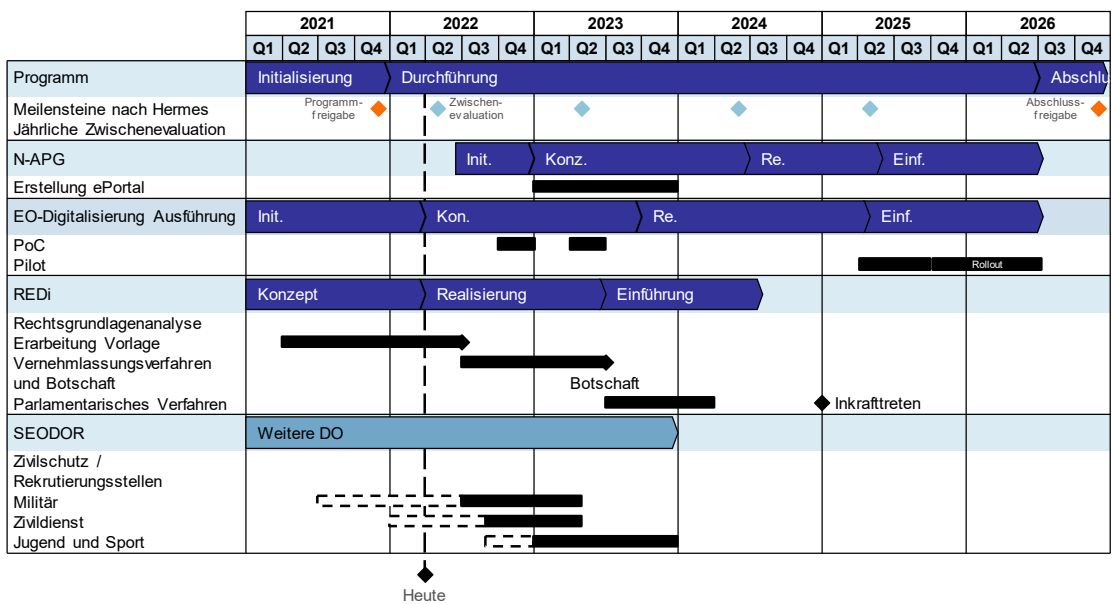


Abbildung 3: Stand des Programms und der Projekte im April 2022 (Quelle: BSV)



## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es zu beurteilen, ob das Programm mit dem aktuellen Stand erfolgversprechend konzipiert ist. Die Prüffragen lauten:

1. Ist das Programm zielführend aufgesetzt?
2. Sind Mechanismen vorhanden, um die gewünschten Ergebnisse inhaltlich, kosten- und terminmässig zu erbringen und auf Änderungsanforderungen zu reagieren?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Philipp Zogg (Prüfungsleiter) und Véronique Vogel vom 19. April bis 10. Mai 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Stefan Kofmehl. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BSV und den anderen am Programm beteiligten Organisationen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam soweit vorhanden zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Juni 2022 statt. Teilgenommen haben seitens des BSV die Programmauftraggeberin, die Qualitäts- und Risikomanagerin und der Programmkoordinator, seitens der ZAS der Leiter der Abteilung Finanzen und Zentralregister und der Projektauftraggeber und seitens der EFK die Mandatsleiterin, der federführende Prüfungsexperte, der Revisionsleiter und die Prüfungsexpertin.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Programmkonzeption

### 2.1 Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat als Verantwortungsträger beschränkte Kompetenzen

Der zentrale Akteur und Initiator des Programms ist das BSV, bei welchem die Programmauftraggeberin und der -koordinator angesiedelt sind. Aber auch die ZAS sowie die AK, in Form des Vereins eAHV/IV, spielen eine aktive Rolle: Sie leiten je eines der Projekte.

Das BSV führt das Programm und trägt die Gesamtverantwortung für dessen Erfolg. Das Amt kann den anderen beteiligten Organisationen gewisse fachliche und technische Vorgaben machen. Diese Kompetenz ist jedoch beschränkt. Ausgenommen ist insbesondere der Datenaustausch zwischen den AK und Dritten (siehe Exkurs für aktuelle rechtliche Entwicklungen).

Diese Konstellation hat zur Folge, dass das BSV bei Uneinigkeit über das Vorgehen trotz Programmverantwortung Kompromisse mit den anderen Projektleitungen finden muss. Dies betrifft beispielsweise die Einführung eines Umsetzungsstandards für den Austausch von Lohndaten zwischen den Arbeitgebenden und den AK, was ein zentraler Bestandteil des Projekts EO-Digitalisierung Ausführung ist. Das BSV hatte ursprünglich vorgehabt, dafür auf einen existierenden Standard aufzubauen, der bei Herstellern von *Enterprise-Resource-Planning*-Systemen bereits weit verbreitet sei. Die Projektleitung EO-Digitalisierung Ausführung hat diese Option jedoch verworfen, da sie gemäss dem bereits vorhandenen Wissen zu teuer und zeitaufwendig sei sowie strategischen Entscheiden der Organisation zuwiderlaufe. eAHV/IV unterstützt aber die Schaffung eines Minimalstandards via andere Lösungen. Am Ende der Initialisierungsphase des Programms gab es noch keinen formalisierten Vergleich möglicher Varianten, weder in Bezug auf die technische Machbarkeit noch auf die Wirtschaftlichkeit. Die Projektleitung von eAHV/IV plant, einen systematischen Variantenvergleich auszuarbeiten (allerdings ohne die vom BSV in Betracht gezogene Option, da diese nicht zielführend sei).

#### **Exkurs: Entwicklungen zur Digitalisierung in der 1. Säule – Die vorgesehenen Kompetenzerweiterungen des Bundes im Bereich Informationssystem wurden im politischen Prozess limitiert**

Die Durchführung der Sozialversicherungen in der ersten Säule erfolgt dezentral. Der Vollzug der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) liegt bei den kantonalen AK sowie den Verbandsausgleichskassen, derjenige der Invalidenversicherung bei den kantonalen IV-Stellen. Das BSV kann durch Weisungen den einheitlichen Vollzug sicherstellen und übt auch die fachliche und finanzielle Aufsicht aus – direkt oder indirekt durch die Revisionsstellen. Die administrative Führung und Aufsicht liegt jedoch bei den Kantonen bzw. Verbänden. In diesem Zusammenhang sind die Kassen frei, ihre Informatiklösungen selbst zu wählen. Sie haben sich in insgesamt sechs Pools zusammengeschlossen. Jeder Pool entwickelt und betreut eine eigene Softwarelösung.

Mit der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die AHV<sup>3</sup> (Modernisierung der Aufsicht) hat der Bundesrat 2017 neue Kompetenzen für die Aufsichtsbehörde vorgeschlagen.

<sup>3</sup> Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (19.080)

Soweit es für die Durchführung AHV erforderlich ist, soll sie Mindeststandards erlassen, welche die Durchführungsstellen einhalten müssen zur Sicherheit der Informationssysteme und zum Datenschutz. Zudem soll sie die Durchführungsstellen zur Verwendung von Informationssystemen verpflichten können, falls dies für den Datenaustausch, die Sicherheit der Informationssysteme oder den Datenschutz erforderlich ist. Weiter sollte der Bundesrat den elektronischen Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen und zwischen den Durchführungsstellen und Dritten regeln können, wenn ein Bundesgesetz einen Datenaustausch vorsieht.

Diese Bestimmungen wurden in der Vernehmlassung mit überwiegender Mehrheit von den Kantonen sowie den Vertretern der Kassen abgelehnt. Es sei unsachgerecht, dass die Aufsichtsbehörde Mindeststandards in diesem Bereich erlasse. Für ein reibungsloses Funktionieren der 1. Säule brauche es keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Beim Datenaustausch herrschte die Meinung vor, dass sich die Regelungskompetenz des Bundesrats auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken müsse. Der Verkehr mit Dritten sei Sache der Durchführungsstellen.

In der aktuellen Vorlage, die Anfang Juni 2022 von beiden Räten abschliessend behandelt war, erhält das BSV, gemäss seiner Auskunft, die Kompetenz, Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz festzulegen. Die Verantwortung für die Umsetzungsregeln dieser Anforderungen verbleiben bei den Durchführungsstellen. Das BSV als Aufsichtsbehörde hat keine Möglichkeit der Vereinheitlichung beim Datenschutz und der Informationssicherheit von kasseninternen Informationssystemen. Im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts wird dem Bundesrat bzw. dem BSV explizit die Kompetenz zur Regelung des elektronischen Datenaustausches (allerdings nur unter den Durchführungsstellen und zwischen den Durchführungsstellen und Bundesbehörden) zugewiesen. Der Datenaustausch zwischen Durchführungsstellen und Dritten (Arbeitgeber etc.) liegt somit nicht in der Kompetenz des BSV.

Eine in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Anpassung der Kostenübernahme durch den AHV-Ausgleichsfonds wurde hingegen begrüsst. Der Fonds soll die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des elektronischen Datenaustausches sowie von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernehmen. Diese Bestimmungen seien denn auch in der zum Zeitpunkt der Berichtsverfassung vom Parlament behandelten Vorlage noch enthalten. Treten sie in Kraft, werden einheitliche gesamtschweizerische Lösungen wahrscheinlicher. Diese können nicht nur zu einer effizienten und effektiven Digitalisierung führen, sondern auch die Verwaltungskosten der Kassen und somit die Beiträge der Arbeitgebenden senken.

### **Beurteilung**

Die Rahmenbedingungen des Projekts sind für das BSV nicht einfach. Das Risiko, dass ein Programm nicht wie von der Auftraggeberin gewünscht läuft, ist grundsätzlich höher, wenn diese die einzelnen Projekte nur bedingt steuern kann. In diesem Fall ist es umso wichtiger, dass sie ihre Führungsrolle durch Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit wahrnimmt. Dafür muss sie die Interessen der involvierten Stakeholder gut verstehen (siehe Kapitel 3.1 und Empfehlung 3).

Die Uneinigheiten hinsichtlich eines Standards zum Lohndatenaustausch wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht vertieft analysiert. Deshalb wird diesbezüglich keine Empfehlung formuliert. Grundsätzlich ist es wichtig, dass solche Entscheide auf der Basis einer aussage-

kräftigen und transparenten Analyse von Vor- und Nachteilen inklusive Wirtschaftlichkeitsaspekten gefällt werden. Im konkreten Fall des Lohndatenaustauschs soll darauf geachtet werden, dass ein automatisierter Austausch ermöglicht wird, der mit verhältnismässigem Aufwand verbunden ist – sowohl bei der Implementierung der Lösung für Arbeitgebende und Hersteller von *Enterprise-Resource-Planning*-Systemen als auch beim Wechsel der AK durch Arbeitgebende. Nur so sind eine weitreichende Verbreitung eines automatisierten Datenaustauschs sowie eine Verhinderung von unerwünschten Abhängigkeiten von einem spezifischen Anbieter sicherzustellen.

## 2.2 Organisatorische Schwachstellen

Um die unterschiedlichen Projekte zu koordinieren, wurde die Organisationsform 2 gemäss HERMES Programmmanagement 5 gewählt (siehe Abbildung 4).

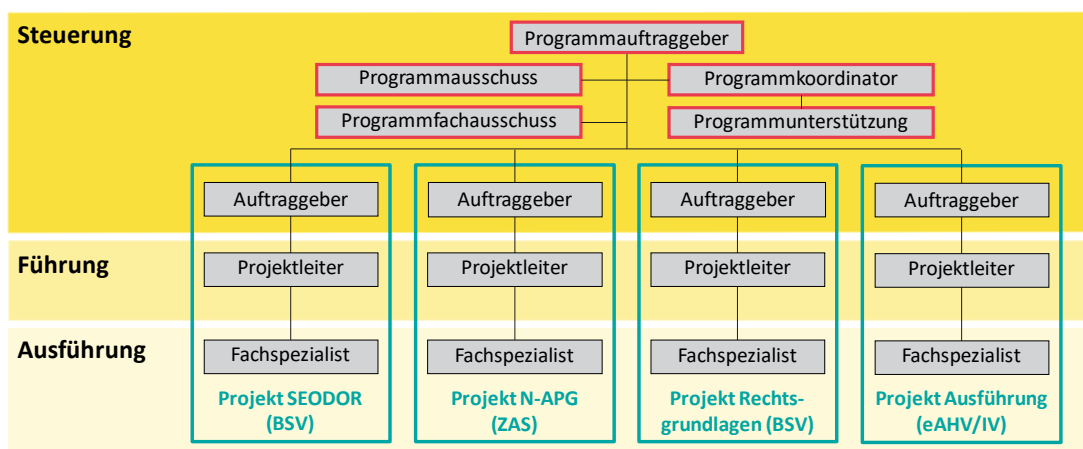


Abbildung 4: Programmorganisation (Darstellung EFK)

Das Programm sowie drei der Projekte werden nach HERMES geführt. Das Projekt EO-Digitalisierung Ausführung wird nach einer von eAHV/IV üblicherweise verwendeten Projektmanagement-Methode geführt, die stark an HERMES angelehnt ist.

Alle gemäss HERMES notwendigen Rollen und Gremien wurden besetzt. Der Programmkordinator ist zugleich Projektleiter von SEODOR. Dieses wurde zunächst ausserhalb des Programms geführt und ist schon weit fortgeschritten.

Der Programmausschuss als wichtiges Steuerungsgremium setzt sich aus der Programmauftraggeberin sowie den Auftraggebern der Projekte der ZAS und von eAHV/IV zusammen. Die Programmauftraggeberin sowie der Auftraggeber des Projekts von eAHV/IV sind in der Geschäftsleitung ihrer jeweiligen Organisation vertreten, der Auftraggeber des Projekts der ZAS hingegen nicht.

Die Rolle der Qualitäts- und Risikomanagerin (QRM) auf Programmebene wird von der direkten Vorgesetzten des Programmkordinators wahrgenommen. In den geführten Gesprächen hat sich gezeigt, dass sie im Programm eher operativ tätig ist.

### Beurteilung

Die gleichzeitige Leitung eines Programms sowie eines Projekts durch dieselbe Person kann problematisch sein. Es besteht grundsätzlich eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Risiken durch das Fehlen eines kritischen Blicks nicht erkannt oder bestehende Probleme im Projekt nicht an die Auftraggeberin oder den Programmausschuss weitergeleitet werden. Da das

betroffene Projekt aber bereits weit fortgeschritten ist, werden die damit verbundenen Risiken im vorliegenden Fall als klein eingeschätzt.

Für die Durchführung eines Projekts ist es von Vorteil, wenn die Geschäftsleitung der betroffenen Organisation darin vertreten ist. Dies minimiert das Risiko, dass das Projekt organisationsintern nicht den ausreichenden Rückhalt oder die notwendige Priorität erhält. Wenn dies, wie vorliegend beim Projekt der ZAS, nicht der Fall ist, sollte die Auftraggeberin durch den Austausch mit der Geschäftsleitung der betroffenen Organisation den Bedürfnissen des Projekts Nachdruck verleihen.

Die Rolle der QRM besteht darin, die Auftraggeberin zu unterstützen, indem sie das Programm unabhängig beurteilt. Ihr externer Blick auf das Programm soll es ihr ermöglichen, die Einhaltung der Vorgaben, die Prozesse der Programmsteuerung, -führung und -abwicklung bei allen Partnern, die Programmergebnisse und die Risiken mit ausreichender Distanz zu beurteilen. Das Ziel ist es, der Programmauftraggeberin eine transparente Berichterstattung zu liefern und Massnahmen zur Erreichung der Ziele zu empfehlen.

Die aktuelle QRM nimmt im Programm wichtige Aufgaben wahr, die jedoch stärker operativ sind, als dies für ihre Rolle vorgesehen ist. Als direkte Vorgesetzte des Programmkoordinators ist sie ihm zudem organisatorisch zu nahe. Die Rolle der QRM sollte von einer anderen Person mit grösserer Unabhängigkeit wahrgenommen werden.

Da die EFK im Rahmen einer anderen Prüfung zum Projekt eRegress eine analoge Empfehlung<sup>4</sup> an das BSV gerichtet hat, die dieselbe Person betrifft, wird hier auf eine erneute formelle Empfehlung verzichtet. Sie gilt aber sinngemäss auch für dieses Projekt.

## 2.3 Die Projektkosten sind nicht gänzlich transparent und nicht komplett

Die Projekte werden durch die jeweiligen Organisationen selbst finanziert. So hat das BSV mit der Verabschiedung des Programmauftrags bzw. der Projektaufträge die finanziellen Ressourcen für die Programmführung sowie die Projekte SEODOR und REDi zugesichert. Das Budget für die Projekte der ZAS sowie von eAHV/IV wurden von der jeweiligen Organisation grundsätzlich eingeplant. Die entsprechenden Projektaufträge sind aber noch nicht freigegeben, folglich sind diese Ressourcen nicht definitiv gesichert.

Im Programmauftrag werden die Kosten für die Programmführung mit 1 818 400 Franken angegeben. Die Kosten der einzelnen Projekte werden in diesem Dokument nicht ausführlich ausgewiesen, sondern nur als Gesamtkosten pro Akteursgruppe. Diese wurden in einer frühen Phase grob geschätzt und enthalten auch Kosten, die nicht von den Projekten übernommen werden – zum Beispiel die Kosten, die bei den Arbeitgebenden anfallen.

Das BSV kennt die Projektkosten der anderen Organisationen nicht im Detail, sondern erhält nur eine Zahl. Die gemeldeten Projektkosten sind mindestens in einem der Projekte unvollständig. Im Projekt EO-Digitalisierung Ausführung sind einzig die Kosten für die Projektführung durch eAHV/IV selbst bekannt. Die Kosten der AK, die Projektmitarbeitende stellen und Investitionskosten tragen, kennt die Projektleitung selbst nicht. Sie werden entsprechend auch dem Programmkoordinator nicht mitgeteilt.

---

<sup>4</sup> Empfehlung 4 in der Prüfung «Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Regressabwicklung» (PA 21401): «Die EFK empfiehlt dem BSV sicherzustellen, dass die Qualitätssicherung und das Risikomanagement für das Projekt eRegress unabhängig durchgeführt werden.»

## Beurteilung

Die Intransparenz bezüglich der Projektkosten birgt erhebliche Risiken für das Programm. Das BSV trägt die Gesamtverantwortung für den Programmserfolg, der bei finanziellen Problemen einzelner Projekte gefährdet wäre. Weder die Programmauftraggeberin noch der Programmkoordinator können die Kostenschätzungen der Projekte plausibilisieren, sofern sie nicht über die entsprechenden Zahlen verfügen.

Der Umstand, dass bei den Projektkosten nicht einmal alle Kostenbestandteile der direkt involvierten Akteure berücksichtigt werden, ist besonders problematisch. Um fundierte Entscheide treffen zu können, müssen deren finanzielle Auswirkungen bekannt sein, was vorliegend nicht der Fall ist. Zudem bliebe es unter den gegebenen Umständen unerkannt, wenn die Durchführung des Projekts EO-Digitalisierung Ausführung für die AK zu höheren Kosten führen würde als angenommen. Eine Führung dieses Projekts, wie auch des Programms, kann so nicht vollständig wahrgenommen werden. Im Sinne der Transparenz besteht zudem auch ein öffentliches Interesse daran, die Kosten von Programmen der öffentlichen Verwaltung transparent auszuweisen.

Gemäss erhaltenen Auskünften entspricht es der gängigen Praxis, dass die Kosten der Durchführungsstellen auch in anderen gemeinsamen Projekten nicht bekannt sind. Die untenstehende Empfehlung sollte deshalb auch auf die anderen laufenden und künftigen Projekte übertragen werden.

### Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, unter Einbezug der Projektleiter darauf hinzuwirken, dass alle anfallenden Kosten in den Projekten berücksichtigt und transparent aufgeführt werden.

*Die Empfehlung ist abgelehnt.*

### Stellungnahme des BSV

Das BSV hält eine vollständige Kostenübersicht grundsätzlich für sinnvoll und wünschenswert.

Das BSV ist zwar verantwortlich für das Projekt resp. das Programm, nicht aber für die Ausführung durch die Ausgleichskassen. Diese sind in der Ausführung autonom und finanzieren ihre Ausgaben dafür auch selbst, in der Hauptsache mittels Verwaltungskostenzuschlägen der angeschlossenen Arbeitgeber. Sie müssen die bei ihnen anfallenden Projekt- und Betriebskosten jedoch gegenüber ihren zuständigen Aufsichtsorganen verantworten.

Das BSV kann den Ausgleichskassen in diesem Bereich keine Vorgaben machen. Daran ändert auch die AHVG-Änderung «Modernisierung der Aufsicht» nichts. Es handelt sich hier um eine generelle, auf der gesetzlichen Aufgabenteilung beruhende Zuständigkeitsregelung. Gemäss den bisherigen Erfahrungen des BSV mit solchen Projekten birgt diese Situation jedoch keine Risiken. Die Ausgleichskassen bringen ihre Interessen resp. diejenigen ihrer Kostenträger nämlich ein.

Das BSV wird das Anliegen der EFK mit den Durchführungsstellen besprechen.

*Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.*

## 2.4 Die Finanzierung zusätzlicher Ressourcen für den Betrieb ist nicht gesichert

Der Bedarf an personellen Ressourcen für die Programmsteuerung und -führung ist im Programmauftrag bis zum Ende der Laufzeit angegeben und mit der Verabschiedung des Programmauftrags durch die Direktion des BSV freigegeben. Auch die personellen Ressourcen der Projekte von eAHV/IV und der ZAS, die die Initialisierungsphase noch nicht abgeschlossen haben, sind aktuell eingeplant.

Die ZAS rechnet für den Betrieb des neuen Systems mit einem zusätzlichen Bedarf von fünf Vollzeitstellen für den Benutzersupport und die Systemwartung. Die Schaffung dieser Stellen ist noch nicht gesichert. Mit den rechtlichen Änderungen im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht über die erste Säule (siehe auch Exkurs) besteht künftig voraussichtlich die Möglichkeit, den Betrieb des Systems über den AHV-Ausgleichsfonds zu finanzieren.<sup>5</sup> Vorbehalten bleibt die Bewilligung der zusätzlichen Stellen durch das Parlament.

### Beurteilung

Die Finanzierung des Programms sowie der einzelnen Projekte ist soweit gesichert, wie dies zum aktuellen Stand erwartet werden kann. Dass die Finanzierung der zusätzlichen personellen Ressourcen bei der ZAS für den Betrieb des Systems noch nicht gesichert ist, stellt hingegen ein relevantes Risiko für das Programm dar. Neben der Systemwartung ist insbesondere auch der Support für die Dienstleistenden als Nutzer des neuen Systems ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Umsetzung der neuen Prozesse. Die Finanzierung dieser Ressourcen sollte spätestens am Ende der Initialisierungsphase des Projekts sichergestellt und das damit verbundene Risiko auf Programmebene geführt werden. Auf eine Empfehlung wird verzichtet, weil die ZAS die Initialisierungsphase des Projekts noch nicht begonnen hat.

## 2.5 Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist erstellt, wird aber hinterfragt

Die in der Initialisierungsphase des Programms durchgeführte Wirtschaftlichkeitsberechnung basiert auf groben Schätzungen. Sie resultiert über alle Akteure gesehen in einem jährlichen Sparpotenzial von rund 6 Millionen Franken. Für das Gesamtprogramm inkl. Projekte sowie die Umsetzung der neuen Prozesse wird mit folgenden Kosten gerechnet:

Akteur	Investitionskosten (CHF)	Wiederkehrende Kosten (CHF)
Arbeitgebende	6 254 655	312 733
Dienstorganisationen	600 000	120 000
Durchführungsstellen (u.a. AK)	3 080 000	616 000
ZAS	2 500 000	800 000
BSV	2 851 200	10 000
<b>Total</b>	<b>15 285 855</b>	<b>1 858 733</b>

Tabelle 1: Kosten des Programms gemäss Programmauftrag (Quelle: BSV)

<sup>5</sup> Art. 95 Abs. 3 Bst. a E-AHVG



Die im Programmauftrag aufgeführten Kosten sind bereits nicht mehr aktuell. Das Projekt N-APG rechnet mit Mehrkosten von rund 0,4 Millionen Franken. Fünf zusätzliche Vollzeitstellen würden zudem jährliche Kosten von ca. 1 Million Franken verursachen, was den aufgeführten Betrag der wiederkehrenden Kosten bei der ZAS übersteigt.

eAHV/IV hinterfragt die prognostizierten Einsparungen und hat im Rahmen der Studie des Projekts EO-Digitalisierung Ausführung eigene Berechnungen angestellt. Diese resultieren für die AK im besten Szenario in Einsparungen, im schlechtesten in Mehrkosten von jeweils mehreren Millionen Franken.

### **Beurteilung**

Die EFK begrüsst, dass im Rahmen der Programminitialisierung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung angestellt wurde, die auch vom Programm betroffene externe Akteure berücksichtigt. Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit sollten auch bei künftigen Entscheiden eine wichtige Rolle spielen. Diesbezüglich ist es wichtig, dass bei allen Beteiligten ein gemeinsames Verständnis besteht und keine divergierenden Berechnungen als Entscheidungsgrundlagen genutzt werden.

Um Hinweise auf allfällige unerwünschte Entwicklungen geben zu können, müssen die Berechnungsgrundlagen bei neuen Erkenntnissen jeweils aktualisiert werden. Dies betrifft aktuell die Angaben der ZAS, sowohl hinsichtlich der Investitions- als auch der wiederkehrenden Kosten. Es ist nicht plausibel, dass die fünf zusätzlichen Stellen in der Berechnung gänzlich berücksichtigt wurden.

### **Empfehlung 2 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BSV, Entscheide im Programm basierend auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu treffen und dazu die Wirtschaftlichkeitsberechnung nach grösseren Anpassungen jeweils mit aktuellen Zahlen nachzuführen.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

### **Stellungnahme des BSV**

Die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung bemängelten Angaben wurden dem Programm von der Projektleitung ZAS kommuniziert. Andere Zahlen waren der Programmleitung zum Prüfzeitpunkt nicht bekannt. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung wird bei grösseren Anpassungen laufend aktualisiert und dem Programmausschuss kommuniziert. Zudem wird die Synchronisation mit der ZAS verbessert.

## 2.6 Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen ist im Gang

Für die Umsetzung des Programms ist eine Änderung der Rechtsgrundlagen notwendig. Zu diesem Zweck wird das Projekt REDi durchgeführt. Das Projekt ist gemäss den geführten Gesprächen auf Kurs. Die Vernehmlassung zu den vorgesehenen Änderungen ist für Herbst 2022 vorgesehen.

### **Beurteilung**

Die erhaltenen Informationen lassen kein erhöhtes Risiko erkennen.



## 3 Programmmechanismen

### 3.1 Eine konsolidierte Gesamtsicht auf das Programm fehlt

Die Ressourcen der ZAS stehen später zur Verfügung als ursprünglich geplant. Anstatt Anfang 2022 startet die Initialisierungsphase des betreffenden Projekts erst im Juni dieses Jahres. Das BSV hätte einen früheren Projektstart bevorzugt. Der asynchrone Zeitplan der Projekte der ZAS und von eAHV/IV führt gemäss Programmkoordinator zum Risiko, dass Inputs eines Projektes für das andere zu spät geliefert werden oder dass bei fehlenden Inputs die Qualität der Ergebnisse leidet. Er hat erste Massnahmen ergriffen, um die Auswirkungen dieser Abhängigkeiten zu minimieren.

Allgemein hat der Programmkoordinator aber erst eine rudimentäre Analyse der Abhängigkeiten zwischen den unterschiedlichen Projekten vorgenommen. Die dazu vorgesehene Übersicht existiert noch nicht. Der Koordinator sowie einzelne Projektleitende haben zudem unterschiedliche Auffassungen davon, welche Abhängigkeiten bestehen.

Um seine Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können, erhält der Programmausschuss quartalsweise eine Statusübersicht über die Programmführung und alle Projekte. Die Status der Projekte werden aggregiert, nicht konsolidiert. Der Status der Programmführung sowie jedes Projekts wird jeweils separat aufgezeigt, einen Überblick über den Gesamtstatus des Programms existiert hingegen nicht. Die Informationen zur Programmführung entstammen einem Auszug aus dem Informatikcontrolling der Bundesverwaltung (IKT-Cockpit). Die finanziellen Angaben betreffen einzig die Programmführung. Kommentare zu den Personalressourcen, Resultaten oder Fristen betreffen aber teilweise auch die Projekte.

Im Auszug aus dem IKT-Cockpit wurden Unterschiede zu anderen Programmdokumenten festgestellt, unter anderem bezüglich des bewilligten Finanzrahmens. Diese Unterschiede konnten teilweise, aber nicht gänzlich geklärt werden.

#### Beurteilung

Das vom Programmkoordinator erkannte Risiko der asynchronen Projekte ist sehr relevant. Es ist deshalb zu begrüßen, dass das Problem erfasst wurde und Massnahmen getroffen werden, um weitere Verzögerungen zu verhindern. Der Programmkoordinator sowie der -ausschuss sollten diesem Thema hohe Aufmerksamkeit schenken. Eine fundierte Analyse der Abhängigkeiten ist die Voraussetzung, dass sich die Projekte gegenseitig ausrichten und die Wechselbeziehungen aktiv bearbeitet werden können (siehe Empfehlung 5).

Auch wenn einige Aspekte des Programms nicht in der direkten Verantwortung der Auftraggeberin oder des Programmkoordinators liegen, ist es wichtig, dass das Controlling des Programms auf konsolidierter Ebene durchgeführt wird. Die Konsolidierung ist wichtig, da die Summe der Projekte nicht zwingend dem Programm entspricht: Es muss klar sein, ob drei grüne und ein gelber Status insgesamt unbedenklich oder teilweise kritisch sind. Nur so kann der Programmausschuss seine Entscheidungen in voller Kenntnis der Sachlage treffen.

Die Angaben aus dem IKT-Cockpit eignen sich grundsätzlich auch für das programminterne Controlling. Werden sie dazu verwendet, hat dies den begrüßenswerten Nebeneffekt, dass auch das IKT-Cockpit jeweils aktuell gehalten wird. In diesem Fall ist aber zwingend sicherzustellen, dass die Angaben im Auszug aus dem Informatikcontrolling mit den Angaben der anderen Programmdokumente übereinstimmen. Unterschiede sollten erklärbar sein.

### **Empfehlung 3 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BSV, eine konsolidierte Sicht auf das Programm zu erstellen sowie die verbleibenden Unklarheiten im Controlling zu klären.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des BSV**

Das Programm startete im Dezember 2021 die Phase Durchführung. Einzelne Projekte waren zum Prüfzeitpunkt noch nicht gestartet, andere befanden sich erst in der Initialisierungsphase. Eine konsolidierte Sicht des Controllings im IKT-Cockpit wird mit dem Fortschritt der einzelnen Projekte weiter intensiviert und Abweichungen werden bereinigt.

## 3.2 Zentrale Rolle des Stakeholdermanagements

Auf Programmebene existiert eine Stakeholderliste in Form einer Kontaktliste. Arbeitgebende und Dienstleistende als wichtige Anspruchsgruppen des Programms sind darauf nicht aufgeführt. Der Programmkoordinator ist sich deren Relevanz aber bewusst. Dienstleistende wurden im Rahmen eines *Proof of Concept* bereits direkt einbezogen. Der Einbezug von Arbeitgebenden wird weder vom Programmkoordinator noch von der Projektleitung von eAHV/IV direkt sichergestellt. Begründet wird dies damit, dass die Verantwortung für die Kommunikation mit dieser Anspruchsgruppe bei den AK liege. Die Kassen würden Kontakte mit den Arbeitgebenden als ihre Kunden pflegen, deren Bedürfnisse kennen und die Erkenntnisse in das Projekt einbringen.

Eine Analyse der Stakeholderinteressen existiert weder auf Programm- noch auf Projektebene. In den geführten Gesprächen hat sich gezeigt, dass die Programmbeteiligten des BSV durchaus Überlegungen zu Bedürfnissen und Interessen der Anspruchsgruppen anstellen.

#### **Beurteilung**

Ein wirksames Stakeholdermanagement ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Programmen und Projekten, zum Beispiel beim zentralen Thema der Einführung eines Standards für den Austausch von Lohndaten zwischen den Arbeitgebenden und den AK. Es ist die Aufgabe des Programmkoordinators, den Einbezug aller Anspruchsgruppen sicherzustellen, auch wenn er die Massnahmen nicht selbst umsetzt. Der Programmkoordinator sollte das Stakeholdermanagement der Projekte wo notwendig unterstützen und koordinieren.

Auf der Stakeholderliste des Programms dürfen zentrale Anspruchsgruppen wie Arbeitgebende und Dienstleistende nicht fehlen, auch wenn kein einzelner Ansprechpartner identifizierbar ist. Ein effektives Stakeholdermanagement beschränkt sich nicht auf die Kommunikation mit den Anspruchsgruppen. Es ist notwendig, Überlegungen zu Interessen und Bedürfnissen der Stakeholder anzustellen, damit sie in die Anforderungen einfließen können und der Umgang mit den Anspruchsgruppen adressatengerecht und wirksam ist. Diese Analyse sollte schriftlich festgehalten werden, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse konkret und gesichert sind sowie das Wissen geteilt werden kann.

Solche Überlegungen sollten auch zu den am Programm beteiligten Organisationen angestellt werden. Dies ist bei den vorliegenden Rahmenbedingungen besonders wichtig: Wenn die Entscheidungsbefugnis der Auftraggeberin gegenüber den Projekten fehlt, können die Projekte nur mittels wirksamem Stakeholdermanagement gesteuert werden.

#### **Empfehlung 4 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BSV, eine schriftliche Analyse der Stakeholderinteressen vorzunehmen sowie im Stakeholdermanagement eine aktive Rolle wahrzunehmen, sodass der direkte Einbezug aller relevanten Stakeholdergruppen, inklusive Arbeitgebende und Dienstleistende, sichergestellt ist.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des BSV**

Die Bedürfnisse und Interessen der Stakeholder fliessen laufend in das Programm resp. die einzelnen Projekte ein, z. B. beim Proof of Concept für die Verwendung des UID Webservices. Das BSV wird in Zukunft auch die Stakeholderliste laufend anpassen und eine schriftliche Analyse vornehmen.

Die Arbeitgeber und die Dienstleistenden werden allerdings gemäss der gesetzlichen Aufgabenteilung durch die Ausgleichskassen betreut, nicht durch das BSV. Ein direkter Einbezug in den einzelnen Projekten wird durch die Programmleitung koordiniert.

Der Austausch von Lohndaten zwischen Arbeitgebenden und Ausgleichskassen liegt in der Verantwortung der Ausgleichskassen und gehört nicht zum Scope des BSV-Programms EO-Digitalisierung.

### **3.3 Weitere Konkretisierungen sind notwendig**

Zum Prüfungszeitpunkt existiert auf Programmebene weder eine systematische, umfassende Risikoanalyse noch ein QS- und Risikobericht. Es gibt noch kein effektives Risikomanagement. Dies äussert sich u. a. in Inkonsistenzen hinsichtlich der erfassten Risiken und verwendeten Bewertungsskalen in unterschiedlichen Dokumenten sowie nicht klar festgelegten Prozessen und Verantwortlichkeiten.

Die Grundsätze des Änderungs- und des Anforderungsmanagements sind im Programmmanagementplan erwähnt. Es gibt jedoch keine konkreten Hinweise auf den Prozess (z. B. Kommunikationskanäle, Rückmeldung usw.). Der Programmkoordinator plant, das Management von Risiken, Änderungen und Abhängigkeiten während der Durchführungsphase zu verfeinern.

Im Programmauftrag sind die Ziele erwähnt, die das Programm erreichen soll. Für alle Ziele wurde eine Messgrösse definiert. Unter anderem soll das Programm dazu führen, dass 90 % der Fälle elektronisch abgewickelt werden können und dass bei allen Akteuren der Aufwand nachweisbar reduziert wird. Um letzteres beurteilen zu können, wurde gemäss Programmkoordinator im Rahmen der Machbarkeitsstudie 2017 der Aufwand im heutigen Prozess aufgenommen. Eine Erfolgskontrolle am Ende des Programms ist laut Koordinator vorgesehen, aber noch nicht konkret geplant.

#### **Beurteilung**

Für den Programmerfolg ist das effektive Management von Risiken, Abhängigkeiten und Änderungen eine unabdingbare Voraussetzung. Andernfalls drohen Verzögerungen, Ineffizienzen oder schlechte Ergebnisse.

Eine detaillierte Analyse der Risiken sollte so früh wie möglich bestehen, damit effektive Massnahmen ergriffen werden können. Ausserdem ist es notwendig, so schnell wie möglich konkrete Regeln für die Identifizierung, Analyse, Kommunikation und Überwachung von Risiken aufzustellen, um das Risikomanagement zu vereinheitlichen und die Rollen und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten zu klären. Analoge Regeln sollten auch für das Änderungsmanagement bestehen.

Der Programmkoordinator hat grundsätzlich die Voraussetzungen geschaffen, um den Programmserfolg überprüfen zu können. Die Planung der Erfolgskontrolle sollte früh genug an die Hand genommen werden, damit sie zum geeigneten Zeitpunkt mit der notwendigen Qualität durchgeführt werden kann. Es ist von Vorteil, wenn Indikatoren existieren, die bereits während der Programmdurchführung Auskunft über die Zielerreichung geben können.

#### **Empfehlung 5 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BSV, die notwendigen Konkretisierungen für die Programmdurchführung vorzunehmen. Dies beinhaltet die Schaffung von konkreten Prozessen und ausreichend detaillierten Vorgaben, um ein effektives Management von Risiken, Abhängigkeiten und Veränderungen zu gewährleisten, sowie die frühzeitige Planung einer Erfolgskontrolle.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des BSV**

Aufgrund der Corona-Erwerbsersatz-Umsetzungen wurde das Programm zwischen März 2020 und Mai 2021 ausgesetzt, da die gleichen fachlichen und IT-Ressourcen betroffen waren. Ende Dezember 2021 wurde die Programmphase «Durchführung» nach Hermes gestartet. Die einzelnen Projekte befanden sich während der Prüfung noch in der Initialisierungsphase oder waren gar nicht gestartet. Für die nächsten Arbeiten im Programm werden die Grundsätze zum Management von Risiken, Änderungen und Abhängigkeiten sowie eine Erfolgskontrolle gelebt und die Prozesse konkretisiert und umgesetzt.

Betr. Unabhängigkeit der Qualitäts- und Risikomanagerin und für die wenigen IT-Projekte des BSV sind aus Ressourcengründen die Rollen gemäss Hermes mit den intern begrenzt vorhandenen IT-Fachleuten zu besetzen. So kann es vorkommen, dass Rollen in einem Projekt mit den Hierarchieebenen kollidieren. Massgebend ist indessen die Projektstruktur, welche von den Projektbeteiligten eingehalten wird. Nach dieser Empfehlung wird die Unabhängigkeit der Qualitätssicherung vom Risikomanagement sichergestellt.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## **Rechtstexte**

---

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

---

Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 25. September 1952, SR 834.1

---

Erwerbsersatzverordnung (EOV) vom 24. November 2004, SR 834.11

---

## **Parlamentarische Geschäfte**

---

Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (19.080)

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AK	Ausgleichskasse
APG	Allocations pour perte de gain (EO)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DO	Dienstorganisation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EO	Erwerbsersatzordnung
IV	Invalidenversicherung
QRM	Qualitäts- und Risikomanager
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

## Anhang 3: Glossar

---

HERMES	<p>eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode</p> <p>HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.</p>
eAHV/IV	<p>eAHV/IV ist Interessenvertreter von Durchführungsstellen in der ersten Säule und als Verein organisiert. Mitglieder sind die Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen, die Konferenz der Verbandsausgleichskassen, die IV-Stellen-Konferenz sowie die ZAS. Sie vertreten die Interessen der jeweiligen Durchführungsstellen. Aufgrund der gesetzlichen Aufgaben, die die Durchführungsstellen wahrnehmen, besitzt eAHV/IV ein grosses Netzwerk an Partnern. Der Verein ist zusammen mit dem BSV themenführend bei E-Government Schweiz zum Thema AHV/IV.</p>

---

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).