



Bern, 20. Juni 2025

Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 21.3604 SGK-S
vom 20. Mai 2021 und der Motion 21.4340
SGK-N vom 29. Oktober 2021**



Übersicht

Der vorliegende Bericht untersucht, ob eine Reorganisation der Verwaltungseinheit Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) im Sinne einer Auslagerung der ganzen Einheit oder Teilen davon aus der zentralen Bundesverwaltung angezeigt ist. Er erfüllt damit zwei Vorstöße des Parlaments. Auslöser waren zwei Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von 2015 und 2021, welche die fachliche und finanzielle Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) thematisierten und in welchen von der EFK im aktuellen System Risiken für die AHV festgestellt wurden.

Das System der 1. Säule: Durchführung und Aufsicht

Zunächst wird das dezentrale System der 1. Säule sowie die Durchführung der AHV, Invalidenversicherung (IV) und Erwerbsersatzordnung (EO) sowie die Aufsicht darüber beschrieben. Die Durchführung und Aufsicht werden von verschiedenen Akteuren wahrgenommen, wobei sich die Organisation insbesondere aus finanzieller Sicht von anderen Versicherungsträgern oder privatrechtlichen Unternehmen unterscheidet, weil die Durchführungsstellen keine Vermögenswerte der AHV halten und auch kaum von dieser finanziert werden. Die klassischen Corporate Governance-Prinzipien des Bundes können deshalb nicht direkt auf dieses System angewandt werden, sondern es sind dessen speziellen Eigenheiten zu berücksichtigen.

Die Durchführung der AHV erfolgt hauptsächlich durch die AHV-Ausgleichskassen. Sie erheben insbesondere die Beiträge und zahlen die Leistungen aus. Dazu gehören die Verbundausgleichskassen (VAK) und die kantonalen Ausgleichskassen (KAK), die als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sind. Sie werden durch Arbeitgeberverbände oder durch von den Kantonen eingesetzte Gremien verwaltet. Ihre Verwaltungskosten werden hauptsächlich durch Beiträge der angeschlossenen Arbeitgeber, nicht durch die AHV bezahlt. Entsprechend unterstehen sie lediglich einer fachlichen Aufsicht des Bundes hinsichtlich der gesetzeskonformen Durchführung der Sozialversicherungen, für welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zuständig ist, nicht aber einer finanziellen oder administrativen Aufsicht des Bundes. Sodann gehören die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK) für das Bundespersonal und die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) für Versicherte im Ausland dazu. Diese bilden zusammen mit der IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST) und der Einheit Finanzen und Zentralregister (FZR) die Verwaltungseinheit ZAS, welche der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), also der zentralen Bundesverwaltung angegliedert ist. Sie werden ebenfalls vom BSV fachlich beaufsichtigt, finanziell und administrativ jedoch von der EFV gemäss der hierarchischen Dienstaufsicht innerhalb der Bundesverwaltung.

Eine zentrale Ausgleichsstelle führt gemäss Artikel 71 AHVG den Ausgleich zwischen den Ausgleichskassen und dem AHV-Ausgleichsfonds durch, indem die benötigten AHV-Gelder für die Leistungsauszahlung und die Beitragseinnahmen zwischen den Ausgleichskassen und dem AHV-Ausgleichsfonds hin und her geleitet und kontrolliert werden. Diese Aufgabe wird von der Einheit FZR der Verwaltungseinheit ZAS wahrgenommen. Die Anlagetätigkeit für die Ausgleichsfonds wiederum obliegt der öffentlich-rechtlichen Anstalt compenswiss.

Risiken im aktuellen System

Anschliessend werden die von der EFK genannten sowie weitere mögliche Risiken im aktuellen System der 1. Säule im Detail analysiert. Insgesamt funktioniert das historisch gewachsene und dezentral organisierte System der 1. Säule heute sicher und gut. Konkrete Risiken für die Durchführung der AHV und die Aufsicht darüber wurden aktuell keine festgestellt. Aus Corporate Governance-Sicht und mit Blick auf grösstmögliche Transparenz sowie aus Sicht einer gesetzeskonformen und gut funktionierenden Aufsicht lassen sich jedoch folgende Schwachpunkte identifizieren: Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (deren Aufgaben von der Einheit FZR geführt werden) führt Kontrollen zuhanden des BSV durch, indem sie die Geldflüsse der einzelnen Ausgleichskassen analysiert. Zwei der zu kontrollierenden Ausgleichskassen, die EAK und die SAK, gehören administrativ der gleichen Verwaltungseinheit (ZAS) an wie die FZR, weshalb deren Unabhängigkeit tangiert ist. Ebenfalls nicht vollständig unabhängig ist die EAK, da sie als Teil der zentralen Bundesverwaltung organisatorisch direkt in ihren

Hauptbeitragszahler integriert ist. Die EAK verfügt zudem über etwas engere Vorgaben bei der Erstellung von Budget und Rechnung als die übrigen Ausgleichskassen, weil sie den Vorgaben des Finanzaushaltsgesetzes (FHG) und der Terminplanung für die Budgetierung und Rechnungslegung der zentralen Bundesverwaltung untersteht. Diesbezüglich könnte geprüft werden, inwieweit Konformität zwischen den Vorgaben nach FHG und dem Bundesgesetz über die AHV (AHVG) hergestellt werden kann. Aufgrund der organisatorischen Zuordnung der Verwaltungseinheit ZAS zur EFV wird sodann die betriebliche Aufsicht über diese mit ihren knapp 800 Vollzeitäquivalenten im Wesentlichen durch die Direktorin bzw. den Direktor der EFV und nicht durch eine eigens dafür eingesetzte Verwaltungskommission wahrgenommen, also mit sehr knappen Ressourcen. Und schliesslich werden im AHVG unter dem Begriff Zentrale Ausgleichsstelle in Artikel 71 deren Errichtung und ihre Aufgaben geregelt, welche heute durch die Einheit FZR wahrgenommen werden. In der Organisationsverordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements (OV-EFD) und der Verordnung des EFD über die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS-Verordnung) werden unter dem Begriff Zentrale Ausgleichsstelle hingegen die Einheiten FZR, EAK, SAK und IVST zusammengefasst. In den verschiedenen Erlassen bezeichnet derselbe Begriff nicht die gleiche Einheit und deren gesetzliche Aufgaben, was zu Missverständnissen führen kann.

Mögliche Varianten für eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS

Im letzten Teil des Berichts wird beurteilt, ob diese Schwachpunkte mit einer Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS oder Teilen davon aus der zentralen Bundesverwaltung behoben oder reduziert werden könnten. Dazu werden verschiedene Reorganisations-Varianten analysiert und Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Verworfen werden sollten aus Sicht des Bundesrats eine Zusammenlegung der Verwaltungseinheit ZAS oder Teilen davon mit compenswiss wegen mangelnder Synergien. Eine Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS in eine separate öffentlich-rechtliche Anstalt würde zwar die Unabhängigkeit der EAK von ihrem Beitragszahler stärken und die administrative Aufsicht könnte durch den Einsatz einer Verwaltungskommission eventuell verbessert werden. Es besteht jedoch das Risiko von Mehrkosten, weil eine mehrheitlich aus Fondseinlagen finanzierte Anstalt keiner direkten Kostenkontrolle durch die Leistungsbeziehenden untersteht. Die Unabhängigkeit zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG einerseits und EAK und SAK andererseits könnte zudem nur verbessert werden, wenn die heutige Verwaltungseinheit ZAS organisatorisch auseinandergerissen würde. Um Nachteile bei der fachlichen Aufsicht zu reduzieren, müssten zudem bei einer Auslagerung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG aus der zentralen Bundesverwaltung die gesetzlichen Regelungen so ausgestaltet werden, dass der Zugang der Aufsichtsbehörde (BSV) zu den nötigen Informationen sowie die Sicherheit der sensiblen Daten in den zentralen Registern uneingeschränkt sichergestellt bleiben.

Eine Auslagerung nur der EAK als klassische Ausgleichskasse wäre an sich unproblematisch. Eine Auslagerung hätte aber einmalige Aufbaukosten zur Folge und es bestünde das Risiko, dass sie zu einer Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge führen könnte. Zudem würde die Problematik in Bezug auf die fehlende organisatorische Unabhängigkeit zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG einerseits und EAK, SAK, IVST andererseits nur partiell gelöst, weshalb das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Auslagerung eher ungünstig ausfallen dürfte. Eine Auslagerung von EAK, SAK und IVST in eine gemeinsame Anstalt würde in dieser Hinsicht besser ausfallen; allerdings stellt sich hier die Problematik, dass die Trennung von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG grössere Anpassungen notwendig machen würde, insbesondere bei den Informationssystemen oder fachbereichsübergreifenden Aufgaben.

Jeder Auslagerungsprozess ist zudem mit Risiken und Kosten verbunden, die sich je nach Variante etwas unterscheiden können. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass aktuell keine der Varianten in ihren Vorteilen überwiegt, sondern zwar gewisse Schwachpunkte verbessert werden könnten, jedoch dafür andere entstehen würden. Die Analyse ergibt keinen eindeutigen Handlungsbedarf. Insbesondere angesichts der diversen Veränderungen im Bereich der 1. Säule in den nächsten Jahren gewichtet der Bundesrat die Risiken einer Reorganisation

Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung

der Verwaltungseinheit ZAS zum aktuellen Zeitpunkt grösser als die Eliminierung der identifizierten Schwachpunkte im heutigen System. Eine Reorganisation ist deshalb aktuell nicht angezeigt. Bestehen bleiben damit gewisse Gouvernanzrisiken im Bereich der betrieblichen Dienstaufsicht. Sollte sich nach Umsetzung der geplanten Reformen, insbesondere im Bereich der Informatik, herausstellen, dass neue Gegebenheiten das Bedürfnis einer Veränderung der Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit ZAS verstärken würden, könnte zu einem späteren Zeitpunkt eine neue Risikobeurteilung und -abwägung vorgenommen werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Ausgangslage	8
1.1 Hintergrund	8
1.2 Postulat 21.3604: Bericht zu den Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung	8
1.3 Motion 21.4340: Sicherstellung der Governance, der Transparenz, der Kohärenz und der Beaufsichtigung der Tätigkeiten des Bundes im Bereich der AHV/IV/EO	9
1.4 Struktur des Berichts	9
2 Das System der 1. Säule: Entstehung, Organisation und Durchführungsaufgaben	9
2.1 Entstehung des dezentralen Systems	9
2.1.1 Ausgleichssystem der LVEO	9
2.1.2 Gründung und Organisation der AHV	10
2.1.3 Gründung und Organisation der IV	11
2.1.4 Weitere Aufgaben	11
2.2 Organisation und Durchführungsaufgaben der AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen auf kantonaler und auf Verbandsebene	12
2.2.1 AHV-Ausgleichskassen: Prinzip der Selbstorganisation	12
2.2.2 Aufgaben der AHV-Ausgleichskassen	13
2.2.3 IV-Stellen	14
2.2.4 Sozialversicherungsanstalt SVA	15
2.3 Organisation und Durchführungsaufgaben der Zentralen Ausgleichsstelle, der AHV-Ausgleichskassen und der IV-Stelle auf Bundesebene	15
2.3.1 Einheit Finanzen und Zentralregister (FZR)	16
2.3.2 Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK)	17
2.3.3 Schweizerische Ausgleichskasse (SAK)	18
2.3.4 IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST)	18
2.3.5 Support und Stabsaufgaben	19
2.4 Entstehung, Organisation und Aufgaben von compenswiss	20
2.4.1 Entstehung	20
2.4.2 Organisation	21
2.4.3 Aufgaben	21
2.5 Durchführungsaufgaben des BSV	22
3 Aufsicht über die Durchführungsstellen der 1. Säule	22
3.1 Fachliche Aufsicht über die kantonalen Ausgleichskassen, die Verbandsausgleichskassen und die kantonalen IV-Stellen	24
3.1.1 AHV und EO	24
3.1.2 IV	25
3.2 Administrative und finanzielle Aufsicht über die kantonalen Ausgleichskassen, die Verbandsausgleichskassen und die kantonalen IV-Stellen	25
3.2.1 AHV und EO	25
3.2.2 IV	26

3.2.3	Modernisierung der Aufsicht	27
3.3	Aufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS	27
3.4	Aufsicht über compenswiss	28
4	Aufträge Postulat 21.3604 und Motion 21.4340	29
5	Risiken im aktuellen System der 1. Säule	30
5.1	Risiken im aktuellen System der 1. Säule aus Sicht der EFK	30
5.2	Analyse der von der EFK genannten Risiken aus Sicht der Sozialversicherungen	31
5.2.1	Durchführungsaufgaben im BSV: Rolle und Bedeutung	31
5.2.2	Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (Einheit FZR): Rolle, Angliederung, Unabhängigkeit	33
5.2.3	Durchsetzung von Weisungen des BSV	34
5.2.4	Unterstellung der EAK unter ihren Hauptbeitragszahler	34
5.2.5	Kostentragung und Budgetierung	35
5.2.6	Interne Organisation und Rechnungsführung	37
5.3	Risiken aus Sicht der Dienstaufsicht über die ZAS	39
5.4	Problematische Verwendung des Begriffs «Zentrale Ausgleichsstelle»	40
5.5	Kosten und Risiken aus verwaltungsökonomischer Sicht	41
5.6	Fazit: Risiken in der aktuellen Organisation	41
6	Mögliche Varianten für eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS	42
6.1	Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS in eine öffentlich-rechtliche Anstalt	43
6.2	Zusammenlegung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS mit compenswiss	45
6.3	Auslagerung von EAK, SAK und IVST in eine öffentlich-rechtliche Anstalt	46
6.4	Zusammenlegung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (FZR) mit compenswiss	46
6.5	Auslagerung der EAK	47
6.5.1	In eine eigene öffentlich-rechtliche Anstalt	47
6.5.2	Weitere Varianten	48
7	Schlussfolgerungen	48

Abkürzungsverzeichnis

AHV	<i>Alters- und Hinterlassenenversicherung</i>
AHVG	<i>Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung</i>
AHVV	<i>Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung</i>
ALV	<i>Arbeitslosenversicherung</i>
ATSG	<i>Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts</i>
BSV	<i>Bundesamt für Sozialversicherungen</i>
EAK	<i>Eidgenössische Ausgleichskasse</i>
EDA	<i>Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten</i>
EDI	<i>Eidgenössisches Departement des Innern</i>
EFD	<i>Eidgenössisches Finanzdepartement</i>
EFK	<i>Eidgenössische Finanzkontrolle</i>
EFV	<i>Eidgenössische Finanzverwaltung</i>
ELG	<i>Bundesgesetz, Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung</i>
EO	<i>Erwerbsersatzordnung</i>
EOG	<i>Erwerbsersatzgesetz</i>
FAK-EAK	<i>Familienausgleichskasse der EAK</i>
FamZG	<i>Familienzulagengesetz</i>
FHG	<i>Finanzhaushaltsgesetz</i>
FL	<i>Familienzulagen in der Landwirtschaft</i>
FLG	<i>Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft</i>
FZR	<i>Finanzen und Zentralregister</i>
IV	<i>Invalidenversicherung</i>
IVG	<i>Bundesgesetz über die Invalidenversicherung</i>
IVST	<i>IV-Stelle für Versicherte im Ausland</i>
IVV	<i>Verordnung über die Invalidenversicherung</i>
KAK	<i>Kantonale Ausgleichskasse</i>
LVEO	<i>Lohn- und Verdienstversatzordnung</i>
OV-EFD	<i>Organisationsverordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements</i>
RVOG	<i>Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz</i>
SAK	<i>Schweizerische Ausgleichskasse</i>
SGK-N	<i>Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates</i>
SGK-S	<i>Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats</i>
SuG	<i>Subventionsgesetz</i>
SVA	<i>Sozialversicherungsanstalt</i>
VAK	<i>Verbandsausgleichskasse</i>
VZÄ	<i>Vollzeitäquivalent</i>
ZAS	<i>Zentrale Ausgleichsstelle</i>
ZAS-Verordnung	<i>Verordnung des EFD über die Zentrale Ausgleichsstelle</i>

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte im Jahr 2014 beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Prüfung betreffend die fachliche und finanzielle Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) durch. Sie stellte in ihrem Bericht «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV» vom 6. März 2015¹ die Strukturen der AHV in Frage und formulierte Empfehlungen zur Behebung der von ihr beschiedenen Mängel. Sie empfahl unter anderem, die Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) zu bereinigen und alle Durchführungsaufgaben der AHV aus der Bundesverwaltung herauszulösen sowie die bei der ZAS geführten Ausgleichskassen in je selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu überführen. Zudem sollten die in der ZAS angesiedelten zentralen Aufgaben der AHV mit der Geschäftsstelle zur Verwaltung der Ausgleichsfonds (heute: compenswiss) zusammengelegt werden. Die EFK verlangte in ihrem Bericht, dass die Empfehlungen im Rahmen des Projekts des BSV zur Modernisierung der Aufsicht² sowie der Vorlage zum neuen Ausgleichsfondsgesetz³ berücksichtigt werden sollten.

In ihrem Nachprüfbericht «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV» vom 10. Mai 2021⁴ nahm die EFK eine Neubeurteilung der Schlussfolgerungen aus ihrem Bericht vom 6. März 2015 vor. Sie kam zum Schluss, dass

wesentliche Teile ihrer Empfehlungen nicht in die Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht aufgenommen worden seien. Sie schlug ein angepasstes Modell zur Umsetzung ihrer Empfehlungen vor, nämlich die Zusammenlegung der Verwaltung der Ausgleichsfonds (compenswiss) mit der gesamten ZAS in einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

1.2 Postulat 21.3604: Bericht zu den Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung

Im Rahmen der Behandlung der Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁵ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge»⁶ ersuchte die Finanzkommission des Ständerats am 12. Mai 2021 die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) zu prüfen, ob die Empfehlungen der EFK ausreichend berücksichtigt wurden. Die SGK-S reichte daraufhin am 20. Mai 2021 das Postulat 21.3604 «Bericht zu den Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung» mit folgendem Inhalt ein: «Der Bundesrat wird beauftragt, die aktuellen Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der ZAS innerhalb der Bundesverwaltung zu überprüfen und mögliche Verbesserungen in dem Sinne vorzuschlagen, dass die mit der Aufsicht verbundenen Aufgaben weiterhin von der Bundesverwaltung wahrgenommen, während die Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung ausgegliedert werden.»

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, welches am 27. September 2021 an diesen überwiesen wurde. In seiner Stellungnahme erläuterte er, dass er das Anliegen der SGK-S teile, dass die Zuständigkeiten möglichst klar zu regeln und Aufsicht und Durchführung

¹ [www.efk.admin.ch > Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-14260. Link: Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\)](http://www.efk.admin.ch > Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-14260. Link: Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV: Beurteilung der Aufsicht im System AHV - Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK))

² Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1.

³ Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 2015 zum Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz), BBI 2016 311.

⁴ [www.efk.admin.ch > Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-21601. Link: Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\)](http://www.efk.admin.ch > Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-21601. Link: Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV - Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK))

⁵ SR 831.10

⁶ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1.

möglichst weitgehend zu trennen seien. Ob die Auslagerung einer Verwaltungseinheit zielführend sei, hänge aber zusätzlich von verwaltungsökonomischen und risikoorientierten Gesichtspunkten ab. Die Organisationsstruktur der ZAS sei deshalb ergebnisoffen auf mögliche Verbesserungen hin zu überprüfen, ohne eine Ausgliederung im Ergebnis vorwegzunehmen.

1.3 Motion 21.4340: Sicherstellung der Governance, der Transparenz, der Kohärenz und der Beaufsichtigung der Tätigkeiten des Bundes im Bereich der AHV/IV/EO

In ihrem Mitbericht vom 4. Oktober 2021 empfahl die Finanzkommission des Nationalrates der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N), den Vorschlag der EFK, wonach die ZAS und compenswiss zusammenzulegen seien und diese neue Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu übertragen sei, im Rahmen der Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht⁷ zu berücksichtigen. Die SGK-N reichte am 29. Oktober 2021 die Motion 21.4340 «Sicherstellung der Governance, der Transparenz, der Kohärenz und der Beaufsichtigung der Tätigkeiten des Bundes im Bereich der AHV/IV/EO» mit folgendem Inhalt ein: «Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob es im Sinne des Mitberichts der Finanzkommission des Nationalrates vom 4. Oktober 2021 zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule (19.080) sinnvoll ist, die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) mit compenswiss zusammenzulegen und diese neue Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu übertragen.»

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, welche am 30. Mai 2022 an diesen überwiesen wurde. In seiner Stellungnahme bekräftigte er seine Ansicht, dass eine umfassende Anpassung der Organisationsstruktur der ZAS nicht gerechtfertigt sei. Dennoch hat er sich bereit erklärt, den Vorschlag, die ZAS als Ganzes mit compenswiss zusammenzulegen, in seine weiteren Überlegungen zur Entwicklung der AHV einfließen zu lassen.

1.4 Struktur des Berichts

Dieser Bericht beschreibt zunächst die Entstehung des dezentralen Systems der 1. Säule und die aktuellen Strukturen und Aufgaben der verschiedenen in die Durchführung der 1. Säule involvierten Stellen sowie die Aufsicht über diese. Anschliessend werden die von der EFK in ihren Prüfberichten aufgeführten Risiken in der Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit ZAS dargestellt und aus Sicht der AHV analysiert. Auf der Grundlage dieser Analyse wird im Sinne der Aufträge der erwähnten parlamentarischen Vorstösse die Notwendigkeit der Auslagerung von Durchführungsaufgaben der 1. Säule aus der Bundesverwaltung und mögliche Varianten für eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS inkl. einer Zusammenlegung mit compenswiss geprüft.

2 Das System der 1. Säule: Entstehung, Organisation und Durchführungsaufgaben

2.1 Entstehung des dezentralen Systems

2.1.1 Ausgleichssystem der LVEO

Zu Beginn des zweiten Weltkrieges führte der Bundesrat die Lohn- und Verdiensterversatzordnung (LVEO, heute Erwerbsersatzordnung (EO) zum Schutz gegen den Lohnausfall während des Militärdienstes ein. Die Organisation der LVEO basierte auf einem Ausgleichssystem: Die Beiträge (Einnahmen) und Leistungen (Ausgaben) wurden auf verschiedenen Stufen ausgeglichen, das heisst miteinander verrechnet. Die einzelnen Betriebe rechneten Einnahmen und Ausgaben mit der Ausgleichskasse ab, welcher sie angeschlossen waren. Diese wiederum rechnete mit der Zentralen Ausgleichsstelle ab, welche schliesslich die Geldflüsse vom und

⁷ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1.

zum Ausgleichsfonds anwies.⁸ Die Arbeitgeber gründeten dazu eigene Ausgleichskassen, welche durch öffentliche Kassen des Bundes und der Kantone ergänzt wurden. Letztere deckten die Leistungen für diejenigen Männer ab, die keiner Arbeitgeberkasse angehörten.⁹ Damit war das dezentrale System der Verbandsausgleichskassen (VAK) sowie der kantonalen Ausgleichskassen (KAK) und der Ausgleichskassen des Bundes eingeführt.¹⁰

2.1.2 Gründung und Organisation der AHV

Bei der Gründung der AHV 1948 wurde diese bestehende Struktur der Ausgleichskassen und das Finanzierungssystem im Umlageverfahren (laufende Einnahmen aus den Beiträgen finanzieren unmittelbar die Versicherungsleistungen) von der LVEO übernommen.¹¹ Es wurde ein zentraler Risikoträger mit dezentralisierter, aber unter Leitung und Oberaufsicht des Bundes stehender Verwaltung geschaffen.¹² Mit der Mitwirkung der Kantone und Gemeinden sowie der Arbeitgeberverbände sollte sowohl der föderalistische Gedanke als auch der Wunsch nach der freien Wahl des Versicherers berücksichtigt werden, mit der einzigen Einschränkung, dass der gewählte Versicherer seine Funktionen nicht auf seine eigene Rechnung, sondern auf diejenige des zentralen Risikoträgers ausüben würde.¹³ Wie in der LVEO wurden also KAK und VAK sowie für die Bundesangestellten und die Auslandschweizerinnen und -schweizer je eine eigene AHV-Ausgleichskasse auf Bundesebene gegründet (Eidgenössische Ausgleichskasse [EAK] und Schweizerische Ausgleichskasse [SAK]), wobei Letztere von Beginn an der Zentralen Ausgleichsstelle angegliedert war.¹⁴ Dieses System wurde damals so gewählt, weil die weitgehende Dezentralisierung den Bedürfnissen und Besonderheiten in der Schweiz entsprach und dadurch der Aufbau eines grossen zentralen Verwaltungsapparates vermieden werden konnte. Die Durchführung der AHV konnte zudem grösstenteils mit dem gleichen Personal und denselben Einrichtungen wie jene der LVEO erfolgen. Eine zentralistische Lösung hätte damals zudem wenig Aussicht gehabt, vom Volk angenommen zu werden.¹⁵

Das noch immer aktuelle Ausgleichssystem beruht darauf, dass Arbeitgeber, AHV-Ausgleichskassen und die Zentrale Ausgleichsstelle die Einnahmen (Beiträge) und Ausgaben (Leistungen) jeweils mit der nächst höheren Ebene verrechnen, wobei seit 1997 der Ausgleich auf der ersten Stufe der Arbeitgeber nicht mehr vorgenommen wird.

Die AHV-Ausgleichskassen treffen alle notwendigen Verwaltungsverfügungen (Unterstellungen, Festsetzung und Inkasso der Beiträge, Festsetzung und Auszahlung der Renten und anderer Sachleistungen, Informationen an Versicherte und Arbeitgeber) und führen die individuellen Konten der Versicherten. Sie halten selbst kein Vermögen aus der 1. Säule und aus der EO, sondern sind nur Durchgangsstellen für den Zahlungsverkehr. Die Vermögen von AHV, Invalidenversicherung (IV) und EO sind bei den Ausgleichsfonds konzentriert.

Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG erfüllt Aufgaben, die zentral wahrgenommen werden müssen. Sie nimmt den Ausgleich zwischen den Beitragseinnahmen und Ausgaben für die Leistungen der Ausgleichskassen vor, überprüft die bei ihr eingehenden Abrechnungen und sorgt für die Ablieferung von Beitragsüberschüssen von den AHV-Ausgleichskassen an die Ausgleichsfonds bzw. für die Vergütung von Fehlbeträgen aus den Fonds an die betreffenden AHV-Ausgleichskassen. Ausserdem erstellt sie die Gesamtabrechnungen über die Beiträge und Leistungen, führt ein Register der Ausgleichskassen, welche für eine

⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946, BBI 1946 II 365, S. 447 ff.

⁹ [> Institutionen > Verwaltung der sozialen Sicherheit > Erwerbsersatzordnung EO](http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch)

¹⁰ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 7; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

¹¹ [> Risikogeschichte > Alter](http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch)

¹² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung und betreffend die Beschaffung der für die Sozialversicherung erforderlichen Bundesmittel vom 21. Juni 1919, BBI 1919 IV 1, S. 135.

¹³ ebd. S. 141.

¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946, BBI 1946 II 365, S. 455.

¹⁵ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. S. 35 f.

versicherte Person ein individuelles Konto führen (Versichertenregister) sowie das Register der laufenden Geldleistungen und sorgt für die Berücksichtigung aller individuellen Konten des betreffenden Versicherten bei Eintritt des Leistungsfalls. Entsprechend dem grundsätzlich dezentralisiert aufgebauten Verwaltungsapparat sind die Aufgaben der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG auf diejenigen Abrechnungs- und finanziellen Kontrollfunktionen beschränkt, die unbedingt zentral ausgeführt werden müssen.¹⁶

Die Ausgleichsfondsverwaltung legt das Geld von AHV/IV/EO an und stellt die Liquidität für die laufenden Leistungen sicher. Während bei der LVEO der zentrale Ausgleich und die Ausgleichsfondsverwaltung von der gleichen Stelle wahrgenommen wurden, wurde der Ausgleichsfonds der AHV von der Zentralen Ausgleichsstelle getrennt und ausserhalb der Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet. Dadurch sollte die Abgrenzung der Finanzen der AHV und des Bundes gefestigt werden. Die Zentrale Ausgleichsstelle blieb der Bundesverwaltung angegliedert.¹⁷

Die dezentralisierte Durchführung der AHV erfordert eine wirksame Aufsicht des Bundes. Der Bund soll dafür sorgen, dass das Gesetz auf dem ganzen Gebiet der Schweiz ordnungsgemäss durchgeführt und einheitlich angewendet wird. Dafür wurde ein Revisions- und Kontrollsyste errichtet, das nicht nur die formelle, sondern auch die materielle Geschäftsführung, das heisst die richtige Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen überprüft. Diese Revisionen sollen aber grundsätzlich nicht vom Bund selbst, sondern durch private Revisionsunternehmen ausgeübt werden, damit keine Ausweitung des zentralen Verwaltungsapparats erfolgen würde.¹⁸

2.1.3 Gründung und Organisation der IV

Bei der Einführung der IV 1960 wurde auf das bereits etablierte System der AHV-Ausgleichskassen zurückgegriffen. Die AHV-Ausgleichskassen waren ab 1960 auch für die Erhebung der IV-Beiträge sowie für Entscheide über Leistungen und die Auszahlung von Geldleistungen der IV zuständig. Zudem lief die Verrechnung der Beiträge und Leistungen über den Ausgleichsfonds der AHV. Ebenfalls an das AHV-Gesetz angelehnt waren der Rechtsweg und die Aufsicht durch das BSV. Anders als Rentenentscheide der AHV bedingen Verfügungen der IV aufwändige Abklärungen. Zu diesem Zweck sah das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959¹⁹ über die Invalidenversicherung (IVG) für jeden Kanton eine IV-Kommission vor. Hinzu kamen auf Bundesebene zwei Kommissionen für die Bundesangestellten und die Auslandschweizerinnen und -schweizer. Hauptaufgabe der IV-Kommissionen war es, zuhanden der Ausgleichskassen Entscheide über den Invaliditätsgrad, die Angemessenheit von Eingliederungsmassnahmen oder Rentenansprüche vorzubereiten. Die Durchführung von beruflichen Massnahmen übertrug das IVG zusätzlich sechs bis neun Regionalstellen. Mit der 3. IV-Revision (1991) wurden die IV-Stellen geschaffen, die die Funktionen der IV-Kommissionen und Regionalstellen übernahmen. Beibehalten wurde die Kooperation mit den AHV-Ausgleichskassen. Allerdings sind seither neu die IV-Stellen selbst für den Erlass der Verfügungen zuständig. Die AHV-Ausgleichskassen übernehmen seither neben der Beitragserhebung nur noch die administrative Berechnung der Geldleistungen und deren Auszahlung.

2.1.4 Weitere Aufgaben

Den seinerzeit für die Durchführung der LVEO geschaffenen und nach Einführung der AHV sowohl die AHV als auch die LVEO durchführenden Ausgleichskassen wurde später auch der Vollzug der EO, der Nachfolgerin der LVEO, übertragen.²⁰ Im Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952²¹ (EOG) ist entsprechend festgelegt, dass die Durchführung der EO durch die Organe der AHV erfolgt. Neben der Durchführung der AHV und EO sowie der Berechnung

¹⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946, BBI 1946 II 365, S. 447 ff.

¹⁷ ebd. S. 464 und 513.

¹⁸ ebd. S. 459 und 464 f.

¹⁹ SR 831.20

²⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Erwerbsausfallentschädigungen an Wehrmänner vom 23. Oktober 1951, BBI 1951 III 297, S. 332.

²¹ SR 834.1

der Geldleistungen für die IV führen die AHV-Ausgleichskassen heute diverse weitere Aufgaben durch. Dies gilt auch für die Zentrale Ausgleichsstelle sowie die EAK und die SAK.

2.2 Organisation und Durchführungsaufgaben der AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen auf kantonaler und auf Verbandsebene

Die Durchführung der AHV erfolgt heute nach wie vor durch die Arbeitgeber, die AHV-Ausgleichskassen und die Zentrale Ausgleichsstelle (Art. 49 AHVG). Die AHV-Ausgleichskassen gliedern sich in 46 VAK, 26 KAK, die EAK und die SAK. Die AHV-Ausgleichskassen können Zweigstellen haben. Die Durchführung der IV erfolgt durch die IV-Stellen in Zusammenarbeit mit den Organen der AHV (Art. 53 IVG). Die Organe der AHV führen auch die EO durch (Art. 21 EOG). Die Ausgleichsfonds der drei Versicherungen werden von compenswiss verwaltet (Art. 1 des Ausgleichsfondsgesetzes vom 16. Juni 2017²²).

2.2.1 AHV-Ausgleichskassen: Prinzip der Selbstorganisation

Die VAK werden von einem oder mehreren Berufsverbänden oder zwischenberuflichen Verbänden als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt errichtet (Art. 53 AHVG). Die KAK werden von den Kantonen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt errichtet, ausser sie sind einer Sozialversicherungsanstalt (SVA) angeschlossen (Art. 61 Abs. 1 und 1^{bis} AHVG, vgl. Ziff. 2.2.4). Die EAK und die SAK hingegen sind Abteilungen der Verwaltungseinheit ZAS und damit Teil der zentralen Bundesverwaltung (vgl. Ziff. 2.3).

Der kantonale Gründungserlass (KAK) respektive das Kassenreglement (VAK) bedarf der Genehmigung des Bundes und enthält unter anderem Bestimmungen über die Aufgaben und Befugnisse von Kassenvorstand respektive Verwaltungskommission und Kassenleitung, die interne Kassenorganisation, die Errichtung von Zweigstellen sowie deren Aufgaben und Befugnisse, die Grundsätze, nach welchen die Verwaltungskostenbeiträge erhoben werden sowie die Wahl der Revisionsstelle und die Arbeitgeberkontrolle (Art. 57 und 61 AHVG). Oberstes Organ einer VAK ist der Kassenvorstand, bei den KAK eine Verwaltungskommission (Art. 58 und 61 AHVG). Die KAK und VAK verfügen über ein hohes Mass an Organisationsautonomie. Der Kassenvorstand respektive die Verwaltungskommission ist für die interne Organisation der Ausgleichskasse zuständig. Zur inneren Organisation zählen die Auswahl des Personals, die Lohnstrukturen, die Regeln für das Spesenreglement, die Festsetzung des Budgets, die Entscheide über Investitionen und alle Entscheidungen in Bezug auf die kasseninterne IT. Den Kantonen respektive Gründerverbänden obliegt einzig die Wahl der Verwaltungskommission respektive des Kassenvorstands bzw. dessen Absetzung und die Verabschiedung des kantonalen Erlasses respektive des Kassenreglements. Hingegen haften die Kantone respektive Gründerverbände für Schäden, welche die AHV-Ausgleichskassen der AHV verursachen (Art. 70 AHVG).

Die KAK und VAK geniessen insbesondere auch bezüglich ihrer Verwaltungskosten eine sehr weitgehende organisatorische Selbständigkeit. Die Verwaltung einer AHV-Ausgleichskasse beinhaltet Kosten beispielsweise für Personal, Einrichtungen, Material sowie Infrastruktur. Zu deren Deckung erheben die AHV-Ausgleichskassen von ihren Mitgliedern innerhalb eines bestimmten Rahmens Verwaltungskostenbeiträge, die nach der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen abzustufen sind (Art. 69 Abs. 1 AHVG, Art. 157 der Verordnung vom 31. Oktober 1947²³ über die Alters- und Hinterlassenensicherung [AHVV]). Den Ausgleichskassen können an ihre Verwaltungskosten Zuschüsse aus der AHV via AHV-Ausgleichsfonds gewährt werden (Art. 69 Abs. 2 AHVG, Art. 158 AHVV, Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern [EDI] vom 21. Oktober 2009²⁴ über die Verwaltungskostenzuschüsse an die kantonalen Ausgleichskassen der AHV). Weitere Zuschüsse werden den Ausgleichskassen für Vorausberechnungen der Altersrente, Inkasso und Schadenersatzverfahren vergütet (Art. 158^{bis} AHVV). Die AHV übernimmt zudem die Posttaxen, die sich aus der Durchführung der AHV ergeben (Art. 95

²² SR 830.2

²³ SR 831.101

²⁴ SR 831.143.42

Abs. 3 Bst. b AHVG). Die Verwaltungskostenbeiträge der Beitragspflichtigen und die Zu- schüsse der AHV sind ausschliesslich zur Deckung der Verwaltungskosten der AHV-Aus- gleichskassen und ihrer Zweigstellen sowie zur Deckung der Revisions- und Kontrollkosten zu verwenden. Die AHV-Ausgleichskassen haben darüber besonders Buch zu führen (Art. 69 Abs. 3 AHVG). Die Verwaltungskosten der EAK für das Personal der Bundesverwaltung und weitere bundesnahe Betriebe werden ebenfalls durch Beiträge der angeschlossenen Arbeitge- ber finanziert (Art. 10 i.V.m. Art. 8 der Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements [EFD]) vom 3. Dezember 2008²⁵ über die Zentrale Ausgleichsstelle [ZAS-Verordnung]). Bei der SAK gibt es nur freiwillige Versicherte und Rentenbeziehende, aber keine angeschlossenen Arbeitgeber, die üblicherweise die Hauptlast der Verwaltungskosten tragen. Bei dieser Aus- gleichskasse werden deshalb nur von den freiwillig Versicherten nach Artikel 2 AHVG Verwal- tungskostenbeiträge erhoben (Art. 69 Abs. 1 AHVG), während für die übrigen Verwaltungskos- ten die AHV aufkommt (Art. 95 Abs. 1 Bst. b AHVG).

Sowohl die KAK als auch die VAK stehen organisatorisch ausserhalb der Bundesverwaltungs- hierarchie (abgesehen von den Aufsichts- und Eingriffsrechten des Bundes nach Art. 72b AHVG, welche sich auf das zur Gewährleistung der Durchführung der AHV unerlässlich Not- wendige beschränken). Ein Eingriff in die interne Organisation durch den Bund erfolgt nur dann, wenn eine schwere Pflichtverletzung vorliegt respektive in Fällen wiederholter Missachtung der gesetzlichen Vorschriften (Art. 60 Abs. 2 und 72b Bst. f, g und h AHVG). Solange die Aus- gleichskassen finanziell stabil sind, greift die Aufsichtsbehörde nicht in ihre Budgets ein. Bei den Bundeskassen EAK und SAK ist die gewährte Autonomie geringer, da das übergeordnete Departement neben der Bestellung der Leitung auch das Budget verantwortet und dieses von der Bundesversammlung genehmigt werden muss (Art. 29 des Finanzaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005²⁶ [FHG]).

Die Organisationsautonomie hat eine grosse Bedeutung für die AHV-Ausgleichskassen. Die unternehmerische Freiheit und Unabhängigkeit werden als wichtige Komponenten einge- schätzt, denn zwischen den Ausgleichskassen herrscht bis zu einem gewissen Grad ein Wett- bewerbsdruck. Der Wettbewerb entsteht unter anderem durch unterschiedlich hohe Verwal- tungskostenbeiträge. Um die eigene Wettbewerbsposition halten oder verbessern zu können, müssen sie mit den Ressourcen effizient umgehen. Auch in Bezug auf die Informationssysteme wollen die Ausgleichskassen ihren Mitgliedern möglichst innovative Lösungen anbieten, wel- che zu deren Arbeitsweise passen. Da die Arbeitgeber unterschiedlichen Branchen angehören, die den Ausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgeber unterschiedliche Strukturen aufwei- sen (z.B. grosse Unternehmen oder aber viele kleine Unternehmen mit wenigen Arbeitnehmern) und damit auch unterschiedliche Arbeitsweisen einhergehen, können die Ausgleichskas- sen mit der Organisationsautonomie darauf eingehen.

2.2.2 Aufgaben der AHV-Ausgleichskassen

Obligatorisch in der AHV versichert sind die natürlichen Personen mit Wohnsitz oder Erwerbs- tätigkeit in der Schweiz sowie unter gewissen Voraussetzungen Schweizer Bürger, die im Aus- land tätig sind (Art. 1a Abs. 1 Bst. a-c AHVG). Diese Versicherten müssen entsprechend einer AHV-Ausgleichskasse zugewiesen werden. Die Zugehörigkeit zu einer Ausgleichskasse kann nicht selbst gewählt werden, sondern ergibt sich aus dem AHVG: Den VAK werden alle Arbeit- geber und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die einem Gründerverband angehören (Art. 64 Abs. 1 AHVG). Den KAK werden alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden ange- schlossen, die keinem Gründerverband einer VAK angehören, sowie die Nichterwerbstätigen und die versicherten Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber (Art. 64 Abs. 2 AHVG). Die KAK haben damit bis zu einem gewissen Grad auch eine Auffangfunktion und setzen so das Versicherungsobligatorium durch. Der EAK ist das Personal der Bundesverwaltung, der Anstalten des Bundes sowie der bundesnahen Unternehmen angeschlossen, der SAK versi- cherte Personen im Ausland (Art. 62 AHVG). Hinsichtlich der bundesnahen Betriebe steht die

²⁵ SR 831.143.32

²⁶ SR 611.0

EAK und insbesondere auch die Familienausgleichskasse der EAK (FAK-EAK) in einem gewissen Wettbewerb zu anderen Ausgleichskassen bzw. Familienausgleichskassen.

Allen AHV-Ausgleichskassen obliegen insbesondere die Festsetzung und der Bezug der Beiträge sowie die Berechnung und die Auszahlung der Leistungen für die ihnen angeschlossenen Versicherten (Art. 63 Abs. 1 AHVG). Die KAK sind überdies für die Kontrolle über die Erfassung aller Beitragspflichtigen zuständig. Die AHV-Ausgleichskassen sind auch für den Beitragsbezug, die Berechnung und die Auszahlung von Geldleistungen der IV und der EO zuständig. Für die Finanzierung der Durchführungskosten dieser Aufgaben erheben sie separate Verwaltungskostenbeiträge (Art. 66 IVG und Art. 22 EOG i. V. m Art. 69 AHVG).

Den Ausgleichskassen können durch den Bund und, mit Genehmigung des Bundesrates, durch die Kantone und die Gründerverbände weitere Aufgaben übertragen werden. Voraussetzung ist, dass diese Aufgaben die ordnungsgemäße Durchführung der AHV nicht beeinträchtigen. Die Ausgleichskassen sind für die Verwaltungskosten, die ihnen durch die Durchführung der übertragenen Aufgaben entstehen, zu entschädigen (Art. 63a AHVG). Dazu dürfen keinesfalls die Verwaltungskostenbeiträge oder die Zuschüsse aus der AHV, die für die Durchführung der AHV bestimmt sind, verwendet werden. Derzeit hat der Bund die Ausgleichskassen mit der Durchführung der EO, dem Bezug der Beiträge für die Arbeitslosenversicherung (ALV), mit der Anschlusskontrolle in der beruflichen Vorsorge und in der Unfallversicherung sowie mit der Rückerstattung der CO2-Abgabe an die Arbeitgeber betraut. Auch im Bereich der Familienzulagen in der Landwirtschaft übernehmen die kantonalen Ausgleichskassen verschiedene Aufgaben (Art. 13 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952²⁷ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft [FLG]).²⁸ Die Gründerverbände und die Kantone übertragen den VAK resp. den KAK in der Regel Aufgaben wie die Auszahlung der Prämienverbilligung im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung, die Verwaltung von Familienausgleichskassen, von Fonds (z. B. Berufsbildungsfonds, Sozialfonds), den Bezug von Beiträgen oder die Auszahlung von Leistungen (Fonds, Gründerverband). Gemäss Artikel 21 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006²⁹ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) können die Kantone die kantonalen Ausgleichskassen auch mit der Entgegnahme der Gesuche oder der Auszahlung der Ergänzungsleistungen (EL) betrauen.

2.2.3 IV-Stellen

Die kantonalen IV-Stellen sind gemäss Artikel 54 Absatz 2 IVG als kantonal öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet, ausser sie sind einer SVA angeschlossen (Art. 54 Abs. 3^{bis} IVG; vgl. Ziff. 2.2.4). Sie führen insbesondere die Aufgaben nach Artikel 57 IVG, unter anderem den Eingliederungsprozess durch und prüfen den Rentenan spruch. Die Geldleistungen werden in der Folge durch die AHV-Ausgleichskassen berechnet und ausbezahlt (Art. 60 IVG). Die Versicherung vergütet die Betriebskosten, die den IV-Stellen einschliesslich der regionalen ärztlichen Dienste aus dem Vollzug einer rationellen Betriebs führung entstehen (Art. 67 Abs. 1 Bst. a IVG). Die konkrete Kostenvergütung wurde an das BSV delegiert (Art. 55 der Verordnung vom 17. Januar 1961³⁰ über die Invalidenversicherung [IVV]), welches in Anwendung von Artikel 17 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990³¹ (SuG) über die zu vergütenden Kosten entscheidet. Das BSV genehmigt dementsprechend die Voranschläge, die Finanzpläne sowie die Jahresrechnungen der einzelnen IV-Stellen (Art. 53 Abs. 2 IVV). Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST) ist als Abteilung der Verwaltungs einheit ZAS integrierter Bestandteil der zentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 43 IVV).

²⁷ SR 836.1

²⁸ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBl 2020 1, S. 7 f.

²⁹ SR 831.30

³⁰ SR 831.201

³¹ SR 616.1

2.2.4 Sozialversicherungsanstalt SVA

Seit den Neunzigerjahren haben inzwischen 20 Kantone ihre Ausgleichskassen und IV-Stellen organisatorisch zusammengelegt. Neun Kantone haben in ihren kantonalen Erlassen jeweils eine SVA mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen. Weitere elf Kantone führen die Ausgleichskassen und IV-Stellen in Personalunion, das heisst die Ausgleichskasse und die IV-Stelle behalten ihre Rechtspersönlichkeiten unter gemeinsamer Leitung.

Grundsätzlich hat jeder Kanton eine KAK als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu errichten. Seit dem 1. Januar 2024 sieht Artikel 61 Absatz 1^{bis} AHVG vor, dass die kantonale KAK in Abweichung von Absatz 1 nicht als eigene Rechtsperson errichtet werden muss, wenn sie einer SVA angeschlossen wird und die SVA als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet ist sowie über eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission verfügt. Für die IV-Stellen gilt dieser Grundsatz nach den geänderten Artikeln 66 und 54 Absatz 3^{bis} IVG sinngemäss. Damit wird sichergestellt, dass die Ausgleichskasse und die IV-Stelle in Bezug auf den Vollzug der Bundesgesetze vom Kanton unabhängig sind. Soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht, ist die Unabhängigkeit vom Kanton und nicht die Rechtsform der Ausgleichskassen und IV-Stellen das entscheidende Kriterium. Auf das Erfordernis der Rechtsform «selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt» kann für die Ausgleichskasse und die IV-Stelle deshalb dann verzichtet werden, wenn sie einer SVA angeschlossen sind respektive die Voraussetzungen von Artikel 61 Absatz 1^{bis} AHVG erfüllt sind.

2.3 Organisation und Durchführungsaufgaben der Zentralen Ausgleichsstelle, der AHV-Ausgleichskassen und der IV-Stelle auf Bundesebene

Die Entwicklung der AHV geht auf das Modell der EO für Dienstleistende zurück, das seit Beginn der 1940er-Jahre existierte. Ab 1942 stand die Zentrale Ausgleichsstelle zunächst im Dienst der EO, bis 1948 die AHV gegründet und der Sitz nach Genf verlegt wurde (vgl. Ziff. 2.1). Die Zentrale Ausgleichsstelle übernahm die Verwaltung des Finanzbereichs und des Zentralregisters der individuellen Beitragskonten (heute: Versichertenregister; Art. 71 Abs. 4 AHVG). Der Name «Zentrale Ausgleichsstelle» beschreibt ihre Hauptaufgabe im dezentralen System der AHV, nämlich der rechnungsmässige Ausgleich zwischen den einzelnen Ausgleichskassen. Des Weiteren sollte sie die Abrechnungen der Ausgleichskassen über alle Beiträge und Entschädigungen prüfen und gegebenenfalls für die Behebung von Mängeln im Abrechnungs- oder Buchführungswesen sorgen sowie die Registerführung übernehmen.³² Die Zentrale Ausgleichsstelle mit den gesetzlichen Aufgaben nach Artikel 71 AHVG war von Beginn an der Bundesverwaltung angegliedert.

Mit Artikel 62 Absatz 2 AHVG wurde der Bundesrat zur Errichtung der SAK zur Durchführung der freiwilligen Versicherung von Schweizer und Schweizerinnen im Ausland beauftragt. Er errichtete diese im Rahmen der Zentralen Ausgleichsstelle (Art. 113 AHVV).

Nach Inkrafttreten der 3. IV-Revision wurde 1992 bei der Zentralen Ausgleichsstelle die IVST geschaffen. Mit der Anpassung der ZAS-Verordnung per 1. Januar 1999 wurde die EAK der Zentralen Ausgleichsstelle angegliedert, womit sämtliche Durchführungsorgane der 1. Säule des Bundes unter eine gemeinsame Leitung gestellt wurden. Die EAK behielt jedoch ihren Sitz in Bern. Die um die EAK ergänzte Verwaltungseinheit trägt ebenfalls den Namen Zentrale Ausgleichsstelle, obwohl die gesetzlichen Aufgaben der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG von einer Untereinheit der Verwaltungseinheit ZAS erfüllt werden (Einheit Finanzen und Zentralregister [FZR]). Die anderen Untereinheiten SAK, EAK und IVST haben nichts mit den gesetzlichen Aufgaben nach Artikel 71 AHVG zu tun, sondern sind als Ausgleichskassen und IV-Stelle der Verwaltungseinheit ZAS organisatorisch angegliedert. Aus Synergiegründen werden ihre Aufgaben zum Teil, insbesondere finanzielle und Support-Aufgaben, von anderen Untereinheiten der Verwaltungseinheit ZAS wahrgenommen (vgl. Ziff. 2.3.1 ff.)

Die Verwaltungseinheit ZAS ist eine Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im EFD (Art. 175 AHVV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 ZAS-Verordnung). Ihre Organisation wird

³² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946, BBI 1946 II 365, S. 547.

in der ZAS-Verordnung geregelt. Soweit Bundesgesetze oder Verordnungen auf die Zentrale Ausgleichsstelle Bezug nehmen, gilt dies mit Ausnahme weniger Bestimmungen für die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG und nicht für die Verwaltungseinheit ZAS (Art. 1 Abs. 3 ZAS-Verordnung). Im Folgenden wird für die Verwaltungseinheit der Begriff «Verwaltungseinheit ZAS» benutzt, während für die Zentrale Ausgleichsstelle gemäss AHVG der Begriff «Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG» verwendet wird.

Die Aufgaben und Organisation der Verwaltungseinheit ZAS werden in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

2.3.1 Einheit Finanzen und Zentralregister (FZR)

Gesetzliche Aufgaben der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG

Die zentralisierten Aufgaben der AHV, deren Ausführung nach Artikel 71 AHVG der Zentralen Ausgleichsstelle übertragen wurde (vgl. Ziff. 2.1.2), werden heute von der Abteilung FZR übernommen (Art. 1 Abs. 3 ZAS-Verordnung). Die der Zentralen Ausgleichsstelle per Gesetz übertragenen Kernaufgaben sind:

- Rechnungsführung AHV/IV/EO (Art. 71 Abs. 1^{bis} AHVG). Sie umfasst insbesondere die monatlichen und jährlichen Finanzausweise von AHV, IV und EO, die Abrechnungen der Familienzulagen in der Landwirtschaft (FL) sowie die Beiträge (die an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ausbezahlt werden) und die Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung.
- Überwachung des Abrechnungsverkehrs zwischen der Zentrale und den Ausgleichskassen (Art. 71 Abs. 2 AHVG). Die Zentrale Ausgleichsstelle muss die Geldflüsse und Monatsabschlüsse ständig überwachen und plausibilisieren. Diese Überwachung ist u.a. nötig, damit die Zentrale Ausgleichsstelle ihre Tresorerieaufgaben wahrnehmen kann und Sicherheit erlangen kann, dass die aggregierten Rechnungen auf einer verlässlichen Basis erstellt werden. Es handelt sich hier nicht um eine Aufsichtstätigkeit, sondern um eine Durchführungsaufgabe. Stellt die Zentrale Ausgleichsstelle auffällige Befunde fest, teilt sie dies dem BSV als Aufsichtsbehörde mit, das dann gegebenenfalls Massnahmen ergreift.
- Sicherstellung des reibungslosen Geldverkehrs zwischen compenswiss und den Durchführungsstellen von AHV, IV, EO, FL und ALV (Art. 71 Abs. 3 AHVG).
- Betrieb des Versichertenregisters der AHV/IV (Art. 71 Abs. 4 AHVG). Der Zuständigkeitsbereich umfasst die der Zentralen Ausgleichsstelle vorbehaltene Zuweisung der AHV-Nummern und, für jede versicherte Person, das Erfassen der kontoführenden Ausgleichskassen, was einen Zusammenruf der individuellen Konten der versicherten Person ermöglicht (Art. 71 Abs. 5 AHVG). Für die Identifikation der natürlichen Personen, die Generierung, Verwaltung und Bekanntgabe der AHV-Nummern sowie die Erstellung der Identifikatoren für das elektronische Patientendossier durch Verbindung mit der AHV-Nummer wird das System *Unique Person Identification UPI* betrieben.
- Betrieb des Registers der laufenden Geldleistungen (Art. 71 Abs. 4 AHVG). Dieses dient dazu, die Informationen zu den Versicherungsleistungen und deren Bezügerinnen und Bezüger zu erfassen und damit die Weitergabe von Informationen an die Kassen und andere Stellen (Art. 50b AHVG) über Anpassungen der Renten und insbesondere deren Aufhebung im Todesfall zu erleichtern.
- Betrieb des Familienzulagenregisters (Art. 21a des Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006³³ [FamZG]). Mit dem Register wird die Kontrolle der Ausrichtung der Familienzulagen sichergestellt, damit für ein Kind nicht mehrere Zulagen ausbezahlt werden.

- Betrieb des EO-Registers (Art. 21 Abs. 2 EOG und Art. 71 Abs. 4 AHVG) mit dem Ziel, missbräuchliche Leistungsbezüge zu vermeiden und eine Qualitätsverbesserung bei den EO-Daten zu bewirken.
- Betrieb des EL-Informationssystems (Art. 26b ELG). Mit diesem werden alle Ergänzungsleistungen zu den AHV/IV-Renten erfasst, die die Kantone den Anspruchsberechtigten auszahlen.
- Erarbeitung der statistischen Angaben der AHV zu Analysezwecken (Art. 212 Abs. 2 AHVV).
- Registrierung, Tarifkontrolle und Zahlung der Rechnungen in elektronischer und Papierform für die individuellen AHV/IV-Leistungen, die die IV-Stellen ausrichten (Art. 79 IVV), sowie Betrieb eines Registers der Sachleistungen, das die Entscheide, die Abgabestellen und die Bezügerinnen und Bezüger dieser Leistungen enthält (Art. 66b IVG).

Supportaufgaben für die anderen Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS

- Buchführung der SAK (Art. 62 Abs. 2 AHVG), Bezahlung der Renten ins Ausland und Inkasso der Beiträge der freiwilligen AHV/IV-Versicherung für die SAK sowie Handhabung der Rechtsstreitigkeiten der SAK und der IVST mit Beitreibung von Forderungen in der Schweiz und im Ausland auch für andere Ausgleichskassen und Verbindungsstellen.
- Budgetierung und Budgetkontrolle sowie Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung der Verwaltungseinheit ZAS.
- Verwaltung und Begleitung der Beschaffungsverfahren der Verwaltungseinheit ZAS.

2.3.2 Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK)

Der Bund hat mit der EAK (Art. 110 Abs. 1 AHVV) eine Ausgleichskasse für das Personal der Bundesverwaltung und der Bundesanstalten errichtet (Art. 62 Abs. 1 AHVG). Bis im Oktober 1999 war die EAK Teil der Eidgenössischen Versicherungskasse (mit der Pensionskasse des Bundes, heute Publica). Mit der Auslagerung der Publica aus der zentralen Bundesverwaltung hat das EFD die EAK auf organisatorischer Ebene der Verwaltungseinheit ZAS angegliedert (Art. 1 Abs. 2 ZAS-Verordnung). Die EAK verfügt über eine eigene Kassenleiterin respektive einen eigenen Kassenleiter (Art. 59 AHVG). Das EFD ist befugt, in Absprache mit dem EDI die notwendigen Bestimmungen zur Organisation der EAK zu erlassen (Art. 110 Abs. 2 AHVV). Die EAK übernimmt die gleichen Aufgaben wie die kantonalen und Verbandsausgleichskassen. Sie ist zuständiges Organ für das Personal der Bundesverwaltung, der Bundesanstalten und der bundesnahen Unternehmen. Der EAK angeschlossen sind konkret die gesamte Bundesverwaltung (Bundesrat, Bundesverwaltung, Bundesgerichte) sowie selbstständige Anstalten und Betriebe des Bundes. Zudem können der EAK andere Körperschaften, Anstalten und Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts angeschlossen werden, die der Oberaufsicht des Bundes unterstehen oder zum Bund in enger Beziehung stehen. Sie alle bezahlen die Beiträge ihrer Angestellten an die EAK. Frühere Angestellte dieser Verwaltungen und Organisationen sind als Nichterwerbstätige im Falle einer Frühpensionierung ebenfalls bei der EAK versichert (Art. 118 Abs. 2 AHVV i.V.m. Art. 8 ZAS-Verordnung). In die Zuständigkeit der EAK fallen somit die Berechnung und das Inkasso der geschuldeten Beiträge, die Verwaltung der individuellen Konten ihrer Versicherten sowie die Überprüfung des Anspruchs, die Berechnung und die Ausrichtung der Leistungen von AHV/IV/EO (AHV- und IV-Renten [nach Verfüzung einer kantonalen IV-Stelle], IV-Taggelder, Hilflosenentschädigung, EO). Die EAK verwaltet ausserdem eine Familienausgleichskasse, die für die Durchführung des FamZG und der einschlägigen kantonalen Vorschriften zuständig ist. Sie erhebt in diesem Bereich die Beiträge und zahlt die Leistungen aus. Darüber hinaus bearbeitet die EAK jährlich rund 1000 EO-Anmeldungen für die SAK.

Die EAK verfügt über eine von der Verwaltungseinheit ZAS unabhängige Fachanwendung. Sie hat einen Vertrag mit einem IT-Pool abgeschlossen, der spezifische Anwendungen für AHV-Ausgleichskassen entwickelt; 44 weitere Ausgleichskassen verwenden dieselbe Anwendung.

Die EAK verfügt über einen eigenen Informatikdienst (First Level Support; technische Unterstützung).

Das EAK-Buchhaltungs- und Finanzteam ist für die AHV-Buchhaltung der EAK zuständig (Art. 150 ff. AHVV). Die Führung der Staatsrechnung (Betriebsrechnung) fällt hingegen in die Zuständigkeit der Verwaltungseinheit ZAS (Einheit FZR). Wie die kantonalen oder Verbandsausgleichskassen wird die EAK über die Verwaltungskostenbeiträge finanziert, die die angeschlossenen Arbeitgeber der EAK schulden. Die Höhe der Verwaltungskosten wird von der Direktorin oder dem Direktor der Verwaltungseinheit ZAS festgelegt (Art. 10 ZAS-Verordnung). Die EAK ist die einzige Abteilung der Verwaltungseinheit ZAS, die vollständig selbstfinanziert ist. Einkommensüberschüsse (oder -verluste) der EAK werden vom Bund über das ZAS-Budget ausbezahlt/übernommen. Die EAK hat keine finanziellen Reserven, die Risiken werden jedoch durch den Bund gedeckt.

2.3.3 Schweizerische Ausgleichskasse (SAK)

Zu den Hauptaufgaben der SAK gehören die Überprüfung des Anspruchs sowie die Berechnung und Auszahlung der Leistungen im Ausland. Überdies ist sie verantwortlich für die Erforderung der Beiträge in der freiwilligen Versicherung und der obligatorischen Versicherung für Studierende im Ausland sowie die Führung der entsprechenden individuellen Konten (Art. 62 Abs. 2 AHVG). Die erforderlichen organisatorischen Vorschriften werden vom EFD im Einvernehmen mit dem EDI und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erlassen (Art. 113 Abs. 2 AHVV). Die Leitung der Kasse obliegt der Direktorin oder dem Direktor der Verwaltungseinheit ZAS. Gewisse rechtliche Aufgaben der SAK, insbesondere die Ausrichtung der Leistungen im Ausland und die internationale Amtshilfe, fallen in die Zuständigkeit der Abteilungen FZR und Internationales und Logistik.

Gemäss den internationalen Sozialversicherungsabkommen ist die SAK außerdem für die Anwendung der Abkommen zuständig und fungiert als Verbindungsstelle für ausländische Sozialversicherungsinstitutionen in den Bereichen Invalidität, Alter und Tod.

Die Tätigkeiten werden über den AHV-Ausgleichsfonds finanziert und, was die Durchführung der freiwilligen Versicherung anbelangt, über die mit den Versicherungsbeiträgen erhobenen Verwaltungskostenbeiträge (Art. 69 Abs. 1 AHVG), bei Bedarf ergänzt durch den AHV-Ausgleichsfonds (Art. 95 Abs. 1 Bst. b AHVG). Im Gegensatz zu den anderen AHV-Ausgleichskassen sind der SAK keine Arbeitgeber angeschlossen, sie kann sich also nur zu einem kleinen Teil mit Verwaltungskostenbeiträgen von freiwillig Versicherten finanzieren (etwa 1,5 Mio. CHF oder 8,2% der Gesamtkosten der Freiwilligen Versicherung werden durch die Verwaltungskostenbeiträge gedeckt³⁴).

2.3.4 IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST)

Der Bundesrat hat eine IV-Stelle für Versicherte im Ausland eingesetzt (Art. 56 IVG). Sie ist der Verwaltungseinheit ZAS angegliedert und die erforderlichen organisatorischen Vorschriften werden vom EFD im Einvernehmen mit dem EDI und dem EDA erlassen (Art. 43 IVV).

Die IVST erfasst und prüft die Gesuche um IV-Leistungen von Personen mit Wohnsitz im Ausland. Davon ausgenommen sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger, für deren Gesuche die IV-Stelle der Branche zuständig ist, in der sie ihre Erwerbstätigkeit ausüben, sowie Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben. Zu den Aufgaben der IVST gehören:

- Bearbeitung von IV-Anmeldungen (Eingliederung und Rente);
- Prüfung der Leistungsanträge, insbesondere anhand von Dokumenten, die von den Versicherten oder den Verbindungsstellen in Anwendung der Abkommen mit der Europäischen Union EU bzw. der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA oder bilateraler Abkommen eingereicht werden. Bei Bedarf leitet die IVST in der Schweiz Abklärungsmaßnahmen ein (medizinische Gutachten, berufliche Abklärungen usw.);

³⁴ 1 482 192 CHF in 2022; entsprechen 8,2% der Gesamtkosten der Freiwilligen Versicherung.

- medizinische und wirtschaftliche Beurteilung der Dossiers durch die Fachstellen (somatischer medizinischer Dienst, psychiatrischer medizinischer Dienst, Dienst für die wirtschaftliche Bewertung der Invalidität);
- Umsetzung der Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug bei Versicherten im Ausland;
- regelmässige Überprüfung des Rentenanspruchs;
- Unterstützung der kantonalen IV-Stellen bei der Bearbeitung der Dossiers von Grenzgängerinnen und Grenzgängern.

Die Abteilung Geldleistungen der IVST ist dafür zuständig, die IV-Renten und die Taggelder für Versicherte im Ausland, einschliesslich für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, zu berechnen. Dabei handelt es sich um eine rechtliche Aufgabe der SAK, die Abteilung ist aber seit ihrer Gründung organisatorisch der IVST angegliedert.

Die Finanzierung der IVST wird, wie bei allen IV-Stellen, durch den IV-Ausgleichsfonds sichergestellt.

2.3.5 Support und Stabsaufgaben

Die Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS werden von den Stabs- und den Supportdiensten der Verwaltungseinheit ZAS unterstützt (Art. 1 Abs. 2 ZAS-Verordnung). Dabei handelt es sich um folgende Dienste:

Direktionsstab

Der Direktionsstab unterstützt und berät die Direktion, die Abteilungen und die anderen Stabs- und Supportdienste der Verwaltungseinheit ZAS bei ihren Tätigkeiten, namentlich durch die Steuerung und Koordination übergreifender Themen wie Kommunikation, Rechtsberatung, Qualität und internes Kontrollsysteem, Risiken und Kontinuität der Geschäftstätigkeit, Informationsicherheit, Informationssicherheit und Datenschutz.

Internationales und Logistik

Die Abteilung Internationales und Logistik unterstützt die übrigen Einheiten bei der Bearbeitung der Ein- und Ausgangspost der Verwaltungseinheit ZAS (Postempfang und Digitalisierung, Erfassung der Anmeldungen in den Informatiksystemen, Druck und Kuvertierung, Postausgang und Archivierung). Sie ist ausserdem für das *Facility Management* der Räumlichkeiten in Genf, die Sicherheit der Mitarbeitenden, die Ergonomie, Übersetzungen sowie den persönlichen und telefonischen Empfang der Versicherten zuständig.

Darüber hinaus übernimmt die Abteilung im Namen der SAK die gesetzliche Koordination zwischen der Schweiz und den Verbindungsstellen bei der Verwaltung der Sozialversicherungen.

Informationssysteme

Im März 2012 wurde die Verwaltungseinheit ZAS vom Bundesrat zum IKT-Leistungserbringer ernannt, womit sie ihre IKT-Leistungen im Bereich von Fachanwendungen für sich selbst erbringen kann.³⁵ Die Abteilung Informationssysteme hat die Aufgabe, in Absprache mit den Einheiten die Informatik- und Kommunikationssysteme der Verwaltungseinheit ZAS zu entwickeln, zu warten, zu betreiben und für deren Weiterentwicklung zu sorgen. Zu den IT-Lösungen gehören einerseits die eigenen Anwendungen der Verwaltungseinheit ZAS, die von den Einheiten zur Ausführung ihrer gesetzlichen Aufgaben genutzt werden (SAK, IVST, d. h. *BtoC*); andererseits die gemeinsamen Anwendungen, die von den Vollzugsorganen der 1. Säule oder breiter im Bereich der Sozialversicherungen verwendet werden (insbesondere die zentralen Register, die Module zur Berechnung der Renten der 1. Säule und die Anwendungen zur Verwaltung der Finanzflüsse der 1. Säule, d. h. *BtoB*). Die Verwaltungseinheit ZAS setzt die IT-Strategie des Bundes um. Im Übrigen hat sie in Abweichung vom Grundsatz des Bundes die Genehmigung

³⁵ Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 der Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die Informatik (SR 172.010.58; VDTI)

erhalten, bis 2030 ihr eigenes Rechenzentrum für die Unterbringung ihrer Anwendungen (P035) zu betreiben.

Humanressourcen

Die Verwaltungseinheit ZAS beschäftigt rund 900 Personen (ca. 790 Vollzeitäquivalente [VZÄ]) und führt dazu einen eigenen Personaldienst (Art. 4 Abs. 1 ZAS-Verordnung). Dieser ist für die Anwendung der Personalstrategie und der Personalpolitik des Bundes gemäss den Weisungen des Eidgenössischen Personalamts zuständig. Hauptaufgaben sind unter anderem die Rekrutierung, die Beratung der Führungskräfte in Sachen Personalführung, die Beratung der Mitarbeitenden, Lohn- und Personalmutationen, die Anwendung von Personalmassnahmen und Gesetzen, das Absenzenmanagement sowie die Bereiche Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz, Personalentwicklung und Weiterbildungsbedarf.

Internes Inspektorat (Revisionsstelle)

Die Verwaltungseinheit ZAS verfügt über eine interne Revisionsstelle (Internes Inspektorat, Art. 2 Abs. 1 ZAS-Verordnung). Die Tätigkeit der internen Revision zielt darauf ab, der Direktion der Verwaltungseinheit ZAS eine angemessene Sicherheit betreffend ihrer Leistungserbringungsprozesse zu bieten. Im Rahmen der Audits führt sie zudem Kontrollen durch und trägt mit ihren Empfehlungen dazu bei, einen Mehrwert zu schaffen und die Prozesse zu verbessern. Die interne Revision steht unter der Aufsicht der EFK und ist auf administrativer Ebene direkt der Direktion der Verwaltungseinheit ZAS untergeordnet. Sie erfüllt ihre Aufgaben autonom und selbstständig.

2.4 Entstehung, Organisation und Aufgaben von compenswiss

2.4.1 Entstehung

Im Rahmen der LVEO wurde der zentrale Ausgleich von der gleichen Stelle besorgt, der die Verwaltung der Ausgleichsfonds oblag. Demgegenüber wurde der Ausgleichsfonds der AHV bei der Gründung der AHV verselbständigt (Art. 107 AHVG). Auf diese Weise wurde ein besonderer Risikoträger für die AHV geschaffen und eine Trennung der Finanzen der AHV von denjenigen des Bundes bewirkt (vgl. Ziff. 2.1). Die Verwaltung wurde einem Verwaltungsrat übertragen, welcher aus Fachleuten der Wirtschaft zusammengesetzt und vom Bundesrat ernannt wurde. Der Verwaltungsrat sollte darüber bestimmen, wie die Mittel des Fonds anzulegen sind und die Durchführung seiner Beschlüsse sowie die Abwicklung der technischen Verwaltungsarbeiten überwachen. Zu diesem Zweck wurde ihm ein Sekretariat innerhalb der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt und die Durchführung seiner Beschlüsse durch die eidgenössische Finanzverwaltung abgewickelt.³⁶

Bei der Gründung von EO (1953) und IV (1960) wurden deren Ausgleichsfonds sodann als Teil des AHV-Ausgleichsfonds errichtet und verblieben es bis Ende 2010. Es wurden zwar separate Betriebsrechnungen, aber nur eine Bilanz geführt. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Sanierung der IV im Jahr 2011 wurden für die IV und die EO je rechtlich eigenständige Ausgleichsfonds errichtet, aber weiterhin alle drei Ausgleichsfonds gemeinsam von einem Verwaltungsrat und einer Geschäftsstelle verwaltet. Die Bilanzen und Erfolgsrechnungen werden seither getrennt geführt, die Anlagen und die flüssigen Mittel jedoch gemeinsam bewirtschaftet. Diese Gesamtorganisation hatte keine eigene Rechtspersönlichkeit, was bei der Anlagetätigkeit der Ausgleichsfonds – insbesondere auf dem internationalen Finanzmarkt – zum Problem führte, dass die Geschäftspartner der Ausgleichsfonds diese nicht vorbehaltlos als Gegenpartei identifizieren konnten. Mit dem Ausgleichsfondsgesetz, welches am 1. Januar 2018, beziehungsweise am 1. Januar 2019 in Kraft trat, wurden die drei Ausgleichsfonds der AHV, IV und

³⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 24. Mai 1946, BBI 1946 II 365, S. 463 f. und 513.

EO deshalb zu einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit mit dem Namen compenswiss zusammengefasst. Als öffentlich-rechtliche Anstalt ist sie finanziell und organisatorisch selbstständig.³⁷

2.4.2 Organisation

Die Anstalt untersteht der administrativen Aufsicht des Bundesrates. Der Verwaltungsrat ist das oberste Leitungsorgan und besteht aus elf fachkundigen Mitgliedern. Es soll eine effiziente Entscheidfindung möglich sein und seine Mitglieder Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen in den Verwaltungsrat einbringen. Der Bund nimmt Einstieg im Verwaltungsrat. Der Bundesrat legt das Anforderungsprofil sowie das Honorar und die weiteren Vertragsbedingungen für diese fest. Er übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt dabei für eine angemessene Vertretung der verschiedenen Interessengruppen.³⁸ Der Verwaltungsrat erlässt das Organisationsreglement der Anstalt mit Genehmigung durch das EDI. Die Anstalt hat Arbeitgeberstatus und erlässt eigene personalrechtliche Ausführungsbestimmungen, die der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen. Im Rahmen der Vorgaben des Bundespersonalgesetzes kann die Anstalt so ihre Anstellungsverhältnisse selber regeln. Damit wird sichergestellt, dass die Anstellungsbedingungen sowohl den wirtschaftlichen als auch den politischen Anforderungen genügen.³⁹ Da sich die Anstalt selbst verwaltet, führt sie auch eine eigene Rechnung und untersteht daher als solche nicht dem Finanzaushaltsgesetz. Die Anstalt soll beim Vollzug ihrer Aufgaben für einen wirtschaftlichen, ergebnis- und leistungsorientierten Einsatz ihrer Mittel sorgen.⁴⁰ Der Budget-Antrag für die Betriebs- und Verwaltungsaufgaben der Anstalt wird von der Geschäftsleitung erstellt. Der Verwaltungsrat ist zuständig für die Verabschiedung dieses Budgets. Er ist auch verantwortlich für die Erstellung des jährlichen Geschäftsberichtes. Der Geschäftsbericht der compenswiss wird dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet und anschliessend vom Verwaltungsrat veröffentlicht.⁴¹ Die Wahl der Revisionsstelle erfolgt durch den Bundesrat auf Antrag des Verwaltungsrates. Ihr obliegt die Revision der Anstalt einschliesslich der Jahresrechnungen der AHV, IV und EO.

2.4.3 Aufgaben

Die drei Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO bilden innerhalb der Anstalt compenswiss getrennte Vermögen, die gemeinsam verwaltet werden. Die Anteile der Ausgleichsfonds am gemeinsam angelegten Vermögen und am Anlageergebnis richten sich nach ihrer jeweiligen Beteiligung an den einzelnen Anlagen.⁴² Die Anstalt muss jederzeit die für die Durchführung der AHV-, IV- und EO notwendige Liquidität sicherstellen und das Vermögen so anlegen, dass das bestmögliche Verhältnis zwischen Sicherheit und marktkonformem Ertrag gewährleistet werden kann. Sie nimmt keine anderen Aufgaben für die AHV, IV und EO wahr und trägt keine Verantwortung für die Tätigkeit der Durchführungsstellen dieser Sozialversicherungen.

Im Geschäftsbericht werden die revidierte Jahresrechnung der Vermögensbewirtschaftung und der Lagebericht publiziert. Zudem enthält der Geschäftsbericht die aggregierten Rechnungen der Sozialversicherungen AHV, IV und EO (inkl. Anlageergebnisse). Die Rechnung der Vermögensbewirtschaftung enthält auch die Betriebs- und Verwaltungskosten der Anstalt. Die Aktiven (und somit auch die Erträge und Verluste) werden auf die Bilanzen der drei Ausgleichsfonds entsprechend ihrem Anteil an den betreffenden Anlagen aufgeteilt. Die von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG erstellten Rechnungen der Versicherungstätigkeit beinhalten unter anderem die Beiträge, Leistungen, Steueranteile oder den Bundesbeitrag. Compenswiss erstellt die aggregierte Rechnung für die AHV, IV und EO inklusive der Ergebnisse der Vermögensbewirtschaftung (Anstaltsrechnung). Sie trägt keine Verantwortung für die operative Durchführung der AHV, IV und EO und somit auch nicht für die Rechnungen dieser

³⁷ Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 2015 zum Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz), BBl 2016 311, S. 312 und 315 f.

³⁸ ebd. S. 329 f.

³⁹ ebd. S 319

⁴⁰ ebd. S 326

⁴¹ ebd. S 333

⁴² ebd. S 337

Sozialversicherungen. Dass sowohl die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG wie auch die Anstalt Verantwortung für jeweils einen Teil der Jahresrechnungen tragen, ist eine einzigartige Konstruktion und mit der Organisation von Gesellschaften der Privatwirtschaft nicht zu vergleichen. Sie hängt eng mit der dezentralen Organisation der Schweizer Sozialversicherungssysteme zusammen.

2.5 Durchführungsaufgaben des BSV

Das BSV nimmt neben der Aufsicht über die Durchführungsstellen der AHV, der IV und der EO auch gewisse Aufgaben wahr, die ebenfalls der Durchführung von AHV und IV (vgl. Art. 53 Abs. 2 IVG) dienen:

- *Abschluss von Tarifvereinbarungen für die IV:* Das BSV ist verantwortlich für den Abschluss von Tarifvereinbarungen für medizinische Massnahmen (Art. 27 IVG) und Hilfsmittel (Art. 21^{quater} Abs. 1 Bst. b IVG) sowie je nachdem für Abklärungsmassnahmen (Art. 72^{ter} IVV). Insgesamt bestehen über 200 Tarifverträge mit Leistungserbringern respektive mit den ihre Interessen vertretenden Verbänden. Dabei liegt die Führung einiger grösseren Tarifverhandlungen, insbesondere im Bereich der medizinischen Massnahmen, bei der Zentralstelle für Medizinaltarife UVG. Das BSV verfügt zu diesem Zweck über einen Zusammenarbeitsvertrag mit dieser Zentralstelle, welche die gemeinsamen (Tarif-)Interessen der Unfall-, der Militär- und der Invalidenversicherung gegenüber den Leistungserbringern vertritt.
- *Ausrichtung von Finanzhilfen an private Organisationen der Invaliden- und Altershilfe:* Zur Sicherstellung verschiedener Beratungs- und Betreuungsleistungen für betagte und invalide Personen gewährt das BSV privaten Organisationen Beiträge gestützt auf Artikel 74 IVG bzw. Artikel 101^{bis} AHVG. Diese Finanzhilfen im Sinne von Artikel 3 des SuG werden durch die IV resp. AHV übernommen und daher dem IV- resp. AHV-Ausgleichsfonds belastet. Die Aufwendungen für Leistungen der privaten Invalidenhilfe an Personen, die erst nach Erreichen des Rentenalters in ihrer Gesundheit beeinträchtigt wurden, gehen zulasten der AHV. Zwar werden die Mittel für diese Finanzhilfen der AHV resp. der IV belastet. Es handelt sich jedoch nicht um eine Durchführungsaufgabe der Sozialversicherungen im eigentlichen Sinn, sondern um eine Bundesaufgabe, die gestützt auf eigene Verfassungsartikel (Art. 112b bzw. Art. 112c Bundesverfassung) durch die Ausgleichsfonds von AHV und IV finanziert werden.
- *Zuschüsse an die Verwaltungskosten und Entschädigungen an die Ausgleichskassen:* Unter bestimmten Voraussetzungen können die Ausgleichskassen Zuschüsse an ihre Verwaltungskosten und Vergütungen für ihnen übertragene Aufgaben erhalten (z. B. für die Durchführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens nach den Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005⁴³ gegen die Schwarzarbeit, siehe auch Art. 211^{ter} AHVV). Diese Zuschüsse und Vergütungen sind in Verordnungen des Bundesrates oder in Departementsverordnungen festgelegt. Das BSV ist für den Vollzug dieser Verordnungen zuständig.
- *Durchführung des Regresses:* Das BSV führt – in Zusammenarbeit mit acht kantonalen Regressstellen und einem Supportdienst der Verwaltungseinheit ZAS – den Rückgriff auf Dritte durch, die in einem Versicherungsfall haften (Art. 72 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000⁴⁴ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]).

3 Aufsicht über die Durchführungsstellen der 1. Säule

Der Bundesrat hat aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes die umfassende Aufsichtsbefugnis über die zentrale Bundesver-

⁴³ SR 822.41

⁴⁴ SR 830.1

waltung (Art. 174 BV i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴⁵; [RVOG]). In der hierarchisch aufgebauten Zentralverwaltung kommt der übergeordneten Behörde im Verhältnis zur untergeordneten Behörde ein umfassendes Weisungs- und Disziplinarrecht zu, welches sich grundsätzlich über den gesamten Aufgabenbereich inklusive die Organisationseinheiten und Mitarbeitenden der beaufsichtigten Einheit erstreckt (sog. Dienstaufsicht, Art. 8 Abs. 3 RVOG). Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten oder durch die Bundesgesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten (Art. 38 RVOG). Die Dienstaufsicht der übergeordneten Verwaltungseinheiten geht also so weit, wie die (sozialversicherungsrechtliche) Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht. Die Verwaltungseinheit ZAS mit ihren Einheiten EAK, SAK, IVST und FZR ist Teil der zentralen Bundesverwaltung und fällt damit unter die genannten Bestimmungen.

Die dezentralisierten Verwaltungseinheiten und die Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes, die nicht der Bundesverwaltung angehören, wie dies bei den KAK und VAK, den kantonalen IV-Stellen sowie compenswiss der Fall ist, beaufsichtigt der Bundesrat hingegen nach Massgabe von besonderen Bestimmungen (sog. Verbandsaufsicht, Art. 8 Abs. 4 RVOG). Im Gegensatz zur hierarchischen Dienstaufsicht sind die Adressaten hier die Verwaltungsträger als Ganzes und nicht einzelne Organisationseinheiten oder Mitarbeitende.

Während die Begriffe Dienst- und Verbandsaufsicht die Ebene der Hierarchien und Organisationsstrukturen bezeichnen, legt das Spezialgesetz gegebenenfalls fest, welche Art von Aufsicht von wem ausgeübt wird:

Fachliche Aufsicht über die Sozialversicherungen: Die sozialversicherungsrechtliche Spezialgesetzgebung sieht den Bundesrat als oberste Aufsichtsbehörde zur Überwachung der Durchführung der Sozialversicherungen vor (Art. 76 Abs. 1 ATSG), wobei er diese Aufgabe bezüglich AHV, IV, EL, EO und FL in den jeweiligen Gesetzen dem BSV delegiert.⁴⁶ Das BSV beaufsichtigt also die korrekte Durchführung der Sozialversicherungen respektive die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften dazu durch alle Stellen, welche mit der Durchführung der genannten Sozialversicherungen betraut sind, inklusive der Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS (fachliche Aufsicht).

Administrative und finanzielle Aufsicht: Von dieser fachlichen Aufsicht zu unterscheiden sind die administrative und finanzielle Aufsicht, welche in den Sozialversicherungen von verschiedenen Stellen wahrgenommen werden. Die administrative Aufsicht beinhaltet die operativen Aspekte der Geschäftsführung wie beispielsweise die Organisation und Infrastruktur, die Wahl von Organen, das Personalwesen und die Wahl der IT. Die finanzielle Aufsicht bezieht sich auf die Genehmigung von Voranschlag und Jahresrechnung.

⁴⁵ SR 172.010

⁴⁶ Vgl. Art. 72 Abs. 1 AHVG, Art. 64 und 64a IVG, Art. 28 ELG, Art. 23 EOG und Art. 25 FLG.

Durchführungsstelle	Fachliche Aufsicht: Weisungen, Prüfung Revisionsberichte (fachliche und finanzielle Revision)	Administrative Aufsicht: Wahl der Leitung, interne Organisation, Personal	Finanzielle Aufsicht: Genehmigung Voranschlag und Jahresrechnung, ggf. Festsetzung Verwaltungskostenbeiträge
KAK	BSV	Verwaltungskommision	Verwaltungskommision
VAK	BSV	Kassenvorstand	Kassenvorstand
Kantonale IV-Stellen	BSV	Kantone (Errichtung und Organisation)	BSV
EAK	BSV	EFV	Bundesversammlung* Direktor/in ZAS: Festsetzung Verwaltungskostenbeiträge
SAK	BSV	EFV	Bundesversammlung*
IVST	BSV	EFV	Bundesversammlung*
FZR (Art. 71 AHVG)	BSV	EFV	Bundesversammlung*
compenswiss	-	Verwaltungsrat / Bundesrat	Verwaltungsrat / Bundesrat

* Gemäss der hierarchischen Dienstaufsicht in der zentralen Bundesverwaltung erfolgt die finanzielle Aufsicht durch die EFV, welche wiederum dem Weisungsrecht von EFD, Bundesrat und schliesslich Bundesversammlung untersteht.

3.1 Fachliche Aufsicht über die kantonalen Ausgleichskassen, die Verbandsausgleichskassen und die kantonalen IV-Stellen

Das Ziel der fachlichen Aufsicht über die Durchführungsstellen der 1. Säule ist die Sicherstellung einer gesetzeskonformen, qualitativ hochstehenden, einheitlichen und effizienten Durchführung der entsprechenden Sozialversicherungen.⁴⁷

3.1.1 AHV und EO

Dem BSV obliegt die fachliche Aufsicht über sämtliche AHV-Ausgleichskassen (KAK, VAK, EAK, SAK) sowie über die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG. Es sorgt für eine einheitliche Anwendung der gesetzlichen Vorschriften. Die fachliche Aufsicht nimmt das BSV einerseits mittels allgemeiner Weisungen und Weisungen im Einzelfall sowie repressiven Instrumenten wahr (Art. 72a und 72b AHVG), andererseits durch die Kassenrevisionen und Arbeitgeberkontrollen (Art. 68 ff. AHVG), die nach den Weisungen des BSV durchzuführen sind und über die dem BSV Bericht zu erstatten ist (Art. 68a Abs. 3 AHVG, Art. 159 f. AHVG).

Die allgemeinen Weisungen des BSV (auch Wegleitungen oder Kreisschreiben genannt) haben präventiven Charakter. Sie enthalten Handlungsanweisungen an die Durchführungsstellen, die eine gesetzeskonforme und rechtsgleiche Durchführung sicherstellen sollen. Mit repressiven Aufsichtsinstrumenten werden erkannte Mängel behoben. Massnahmen sind unter anderem, Zielvorgaben oder Weisungen an eine Ausgleichskasse im Einzelfall zu machen, die Ausrichtung allfälliger Zuschüsse aus der AHV über den Ausgleichsfonds einzustellen oder die Aufforderung an die Kantone oder die Kassenvorstände, Kassenleiterinnen und -leiter und ihre Stellvertretungen zu ermahnen, zu warnen oder abzusetzen oder die Anordnung einer kommissarischen Kassenverwaltung. Die beiden letzten Massnahmen können nur bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen angewendet werden (Art. 72b AHVG).⁴⁸ Schliesslich haften die Gründerverbände, der Bund und die Kantone für Schäden, die der AHV durch strafbare

⁴⁷ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1, S. 12 f.

⁴⁸ ebd. S. 13 f.

Handlungen oder absichtliche oder grobfahrlässige Missachtung von Vorschriften entstanden sind (Art. 70 AHVG). Bei den VAK besteht zusätzlich die Möglichkeit des BSV, sie aufzulösen, wenn die Voraussetzungen bezüglich ihrer Errichtung oder bezüglich Sicherheitsleistung nicht mehr erfüllt sind oder sich die Organe der VAK wiederholt schwerer Pflichtverletzungen schuldig gemacht haben (Art. 60 Abs. 2 AHVG und Art. 107 AHVV).

Das BSV greift auf externe Revisionsstellen zurück, deren Revisionstätigkeit sich auf alle Aufgabenbereiche gemäss Artikel 63 AHVG der AHV-Ausgleichskasse erstreckt. Die Prüftätigkeit der Revisionsstellen umfasst die Buchführung (financial audit, Abschlussrevision) und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Geschäftsführung (regulatory audit, Hauptrevision). Die Revisionsstellen prüfen auch die den AHV-Ausgleichskassen übertragenen Aufgaben (Art. 132 Abs. 2 AHVV). Das BSV ist befugt, den Revisionsstellen Weisungen zu erteilen (Art. 160 Abs. 5 AHVV). Diese sind in den Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen festgehalten.⁴⁹ Die Prüfberichte der Revisionsstellen dienen dem BSV als Basis für aufsichtsrechtliche Massnahmen. Bei den Verwaltungskosten gilt es in erster Linie sicherzustellen, dass die erhobenen Beiträge nicht zweckentfremdet werden.⁵⁰

Darüber hinaus müssen die Ausgleichskassen der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (Einheit FZR) monatlich und jährlich Bilanzen und Betriebsrechnungen einreichen (Art. 155 AHVV), zwecks Überwachung des Zahlungsverkehrs. Diese Bilanzen und Betriebsrechnungen werden dem BSV zugestellt. Dem Bund stehen somit umfassende Kompetenzen zur direkten Aufsichts- und Weisungsbefugnis der Ausgleichskassen zu.⁵¹

3.1.2 IV

Das BSV übt die fachliche Aufsicht über die IV-Stellen und die regionalen ärztlichen Dienste aus. Es überprüft die Erfüllung der Aufgaben und erteilt den IV-Stellen allgemeine Weisungen und Weisungen im Einzelfall (vgl. Art. 64a IVG). Bei Abweichung von der Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben können Massnahmen verlangt oder angeordnet werden. Die IV-Stellen und regionalen ärztlichen Dienste haben dem BSV über die Erfüllung ihrer Aufgaben periodisch Bericht zu erstatten (vgl. Art. 50 IVV). Im Übrigen sind Artikel 72a und 72b AHVG betreffend die Aufgaben und Massnahmen der Aufsichtsbehörde sinngemäss anwendbar (Art. 64 Abs. 1 IVG). Im Gegensatz zur AHV wird die materielle Rechtsanwendung nicht durch eine Revisionsstelle, sondern direkt durch das BSV geprüft. Damit sich das BSV ein besseres Bild über die Arbeit in den IV-Stellen machen kann, wurde mit der 5. IV-Revision ein Audit in den IV-Stellen vor Ort eingeführt (Art. 64a Abs. 1 Bst. a IVG). Mit dem Audit kann das BSV die Aktivitäten der IV-Stellen umfassend analysieren.⁵²

3.2 Administrative und finanzielle Aufsicht über die kantonalen Ausgleichskassen, die Verbandsausgleichskassen und die kantonalen IV-Stellen

3.2.1 AHV und EO

Die Kantone errichten durch besonderen Erlass kantonale Ausgleichskassen als öffentlich-rechtliche Anstalten und regeln die Mindestbestimmungen nach Artikel 61 AHVG. Der kantonale Erlass regelt die administrative und finanzielle Aufsicht. Bisher konnte sie einem einzelnen Departement übertragen sein, oder einer dafür eingesetzten Kommission oder einem Aufsichtsrat, die von der Regierung, vom Parlament oder von beiden gewählt werden. Seit Inkrafttreten der Modernisierung der Aufsicht⁵³ wird sie von einer Verwaltungskommission übernom-

⁴⁹ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 14 f.; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁵⁰ ebd. S. 16.

⁵¹ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. S. 50.

⁵² Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 16; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁵³ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1.

men (Art. 61 Abs. 2 Bst. g AHVG). Die Kantone wählen die Mitglieder der Verwaltungskommision und prüfen die betriebsinternen Abläufe. Die Befugnisse der Verwaltungskommission beschränken sich auf die administrativ-organisatorischen Belange der KAK und gehen nur soweit, als nicht der Bund für die Beaufsichtigung zuständig ist. Daraus ergibt sich, dass die Verwaltungskommissionen keine Befugnis haben, Weisungen im Einzelfall zu erteilen oder Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern, die in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht stehen. Die Kompetenzen der Verwaltungskommissionen umfassen die Genehmigung der internen Organisation, die Wahl der Kassenleitung und allfällig weiterer geschäftsführender Organe, die Kenntnisnahme von Revisionsberichten, die Festsetzung des Beitrags an die Kosten der AHV-Zweigstellen, die Festlegung der Grundsätze zur Erhebung der Verwaltungskostenbeiträge sowie die Genehmigung von Budget, Jahresbericht und Jahresrechnung. Damit verfügt die Verwaltungskommission über die Kontrolle, dass die Kassenleitung ihre Leitungsfunktion wahrnimmt, und kann bei festgestelltem Fehlverhalten von Personal oder Organen personalrechtliche Massnahmen ergreifen.⁵⁴

Analog obliegt bei den Verbandsausgleichskassen die Aufsicht über die administrativ-organisatorischen und finanziellen Verwaltungsangelegenheiten den Kassenvorständen. Wie bei den KAK verbleiben dem Kassenvorstand lediglich jene Aufsichtsbefugnisse, die nicht dem Bund vorbehalten sind. Den Gründerverbänden kommen keinerlei direkte Aufsichtsbefugnisse zu (Art. 57 und 58 AHVG).⁵⁵

Der Bund (BSV) greift nur ein, wenn die finanzielle Stabilität einer Ausgleichskasse so weit in Schieflage gerät, dass sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte.

Im Vergleich zu einer Aktiengesellschaft, in welcher es die Organe Geschäftsführung, Verwaltungsrat und Generalversammlung gibt, gibt es bei einer Ausgleichskasse nur die Kassenleitung und die Verwaltungskommission respektive den Kassenvorstand. Die Verwaltungskommission/der Kassenvorstand ist das oberste Organ der Ausgleichskasse und hat damit die Rolle der Generalversammlung, aber zusätzlich noch einen Teil der Aufgaben eines Verwaltungsrats (Festlegen Budget, interne Organisation, Saläre, Verwaltungskostenbeitragssätze, etc.). Im Gegensatz zum Verwaltungsrat in der Aktiengesellschaft darf die Verwaltungskommission/der Kassenvorstand aber keine materiellen Entscheide treffen. Die oberste Instanz für Verfügungen ist die Kassenleitung und deren Entscheide werden via Gericht angefochten. Die Kantone haben bei den KAK nur die Rolle, den kantonalen Erlass zu verabschieden, die Mitglieder der Verwaltungskommission zu wählen und die Haftung zu tragen. Sie nehmen aber keine Rechnungen ab. Die VAK funktionieren analog.

3.2.2 IV

Die administrative und finanzielle Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen wird vom BSV wahrgenommen. Es gibt insbesondere Kriterien vor, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten, und überprüft die Einhaltung dieser Kriterien (Art. 64a Abs. 2 IVG, Art. 51 IVV). Zudem dienen Zielvereinbarungen mit den IV-Stellen dazu die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen (Art. 52 IVV).

Die IV-Stellen haben dem BSV nach dessen Weisungen die Betriebskosten und die Investitionen in Form des Voranschlags, der drei darauffolgenden Finanzplanjahre und der Jahresrechnung zur Genehmigung vorzulegen (Art. 53 Abs. 2 IVV). Das BSV entscheidet auch über die Vergütung der Betriebskosten der IV-Stellen und der regionalen ärztlichen Dienste (Art. 55 IVV i.V.m. Art. 67 Abs. 1 Bst. a IVG). Diese Vergütungen sind Abgeltungen im Sinn des SuG, weshalb zusätzlich auch die Normen des SuG gelten.

Die Aufgaben der Ausgleichskassen im Rahmen der IV sind in Artikel 60 und 61 IVG geregelt und die Aufsicht darüber wird im Rahmen der Aufsicht über die Ausgleichskassen wahrgenom-

⁵⁴ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. S. 51 ff.

⁵⁵ ebd. S. 75.

men. Ebenso erfolgt die Rechnungsrevision im Rahmen der Revision der Ausgleichskassen. Die Revisionsstelle der AHV-Ausgleichskasse prüft auch die Verwaltungsrechnungen der IV-Stellen (Art. 59b IVG). Sie erstellt ein Testat sowie eine Beilage zuhanden des BSV. Die Beilage dokumentiert den Prüfungsumfang, die wichtigsten Feststellungen und die Empfehlungen.⁵⁶

Die administrative und finanzielle Aufsicht über die IVST (Abteilung der Verwaltungseinheit ZAS) bildet Gegenstand einer Leistungsvereinbarung, welche zwischen der Verwaltungseinheit ZAS und der EFV abgeschlossen wird. Hinsichtlich Wirkung und Qualität sind die inhaltlichen Vorgaben in den Zielvereinbarungen zwischen dem BSV und den kantonalen IV-Stellen mit den Vorgaben in der Leistungsvereinbarung zwischen EFV und Verwaltungseinheit ZAS vergleichbar.⁵⁷

3.2.3 Modernisierung der Aufsicht

Die am 1. Januar 2024 in Kraft getretene Änderung des AHVG zur Modernisierung der Aufsicht⁵⁸ soll eine verstärkte Risikoorientierung in der Aufsicht, eine verbesserte Governance sowie eine zweckmässige Steuerung der Informationssysteme in der 1. Säule bewirken. Im Fokus stehen Risiken in Zusammenhang mit der korrekten Auszahlung der Leistungen und des Beitragsinkassos sowie der Einhaltung der Informationssicherheits- und Datenschutzvorgaben.

Die Durchführungsstellen sind verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen (Risikomanagement, Qualitätsmanagement und internes Kontrollsysteem) und diese im Rahmen der Hauptrevision durch ihre Revisionsstelle prüfen zu lassen. Ausserdem kann die Aufsichtsbehörde die für die Ausübung der Aufsicht notwendigen statistischen Angaben und Risikokennzahlen erheben, um Risiken frühzeitig erkennen zu können.

Alle an der Durchführung der 1. Säule beteiligten Stellen müssen gewisse Anforderungen im Bereich der Governance erfüllen. Das jeweilige Wahlorgan definiert Kriterien zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Der Anschluss von kantonalen Ausgleichskassen und IV-Stellen an SVA erhielt eine gesetzliche Grundlage. In diesem Rahmen wird ein Gleichgewicht hergestellt zwischen einer hohen Flexibilität für die Kantone betreffend die Organisation ihrer Durchführungsstellen und einer besseren Transparenz bezüglich der Finanzierung.

Betreffend die IT-Infrastruktur der Durchführungsstellen hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Systemsicherheit gewährleistet ist. Die Neuregelung verpflichtet die Durchführungsstellen sicherzustellen, dass ihre Informationssysteme die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten (Art. 49a AHVG). Das BSV legt dazu Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz fest (Art. 72a Abs. 2 Bst. b AHVG). Spezialisierte IT-Prüfer haben deren Umsetzung zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.⁵⁹

3.3 Aufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS

Wie bei den kantonalen Ausgleichskassen, Verbandsausgleichskassen und kantonalen IV-Stellen wird auch über die aus mehreren Durchführungsstellen bestehende Verwaltungseinheit ZAS sowohl eine fachliche wie auch eine administrative und finanzielle Aufsicht ausgeübt.

⁵⁶ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 16; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁵⁷ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 16; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁵⁸ Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1.

⁵⁹ Vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrates vom 20. November 2019 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), BBI 2020 1, S. 18 ff.

Die Verwaltungseinheit ZAS unter Einschluss ihrer Einheiten (FZR, EAK mit FAK-EAK, SAK, IVST) ist administrativ der EFV unterstellt (Art. 9 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010⁶⁰ [OV-EFD]). Sie sind damit Teil der zentralen Bundesverwaltung, über welche der Bundesrat die ständige und systematische (Dienst-) Aufsicht ausübt (Art. 8 RVOG). Diese Aufsichtsbefugnisse werden durch die sozialversicherungsrechtliche Spezialgesetzgebung begrenzt (Art. 38 RVOG), welche die fachliche Aufsicht über AHV, IV und EO dem BSV überträgt.

Die fachliche Aufsicht über die Einheiten EAK, SAK, IVST und Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG wird also durch das BSV ausgeübt. Bezüglich fachlicher Aufsicht unterscheidet sich die Stellung der EAK und SAK nicht von der Stellung einer KAK oder VAK. Die Haupt- und Abschlussrevisionen der EAK mit FAK-EAK und der SAK erfolgen nach den Vorgaben des AHVG und der AHVV und erstrecken sich auf die Stabs- und Supportdienste der Verwaltungseinheit ZAS, sofern diese für die Prüfungen relevant sind (Art. 5 Abs. 2 ZAS-Verordnung).

Die administrative und finanzielle Aufsicht obliegt der EFV respektive dem EFD und dem Bundesrat (Dienstaufsicht, vgl. Ziff. 3). Das EFD ist ermächtigt, über die Organisation der EAK, die Kassenzugehörigkeit sowie über die Kassenrevision und Arbeitgeberkontrolle im Einvernehmen mit dem EDI die erforderlichen Vorschriften zu erlassen (Art. 110 AHVV). Das Kassenreglement der SAK wird ebenfalls vom EFD in Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem EDI erlassen (Art. 113 AHVV). Die EFV regelt die Stellvertretungen (im Einvernehmen mit der Direktion) und die Zuständigkeit in Personalfragen und wählt die Revisionsstellen der EAK mit FAK-EAK und SAK (Art. 3, 4 und 5 ZAS-Verordnung).⁶¹ Zusätzlich untersteht das betriebliche Budget der Verwaltungseinheit ZAS als Einheit der zentralen Bundesverwaltung der Budgethoheit des Parlaments. Die Finanzaufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS wird als Ganzes von der EFK wahrgenommen, welche die Bundesversammlung und den Bundesrat dadurch bei der Ausübung der Aufsicht über die Bundesverwaltung unterstützt (Art. 5 Abs. 1 ZAS-Verordnung, Art. 1 Abs. 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967⁶²). Die EFK und die Revisionsstellen von EAK mit FAK-EAK und SAK stimmen ihre Prüfpläne ab und koordinieren die Prüfungen (Art. 5 Abs. 3 ZAS-Verordnung).

Das BSV sorgt also dafür, dass die Gesetzgebung der ersten Säule von den in der Verwaltungseinheit ZAS zusammengefassten Durchführungsstellen von AHV, IV und EO korrekt umgesetzt wird, während die EFV die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung der Leistungen und Aktivitäten der Verwaltungseinheit ZAS sicherstellt.

Einen formellen Unterschied gibt es bei der Aufsicht über die IVST: Die administrative und finanzielle Aufsicht, welche für die kantonalen IV-Stellen nach Artikel 51 ff. IVV vom BSV wahrgenommen wird, bildet Gegenstand einer Leistungsvereinbarung, welche zwischen der Verwaltungseinheit ZAS und der EFV abgeschlossen wird. Entsprechend erwähnt Artikel 52 IVV bei den Zielvereinbarungen denn auch nur die kantonalen IV-Stellen, nicht aber die IVST. Inhaltlich sind die Vorgaben bezüglich Wirkung und Qualität in den Zielvereinbarungen des BSV mit den kantonalen IV-Stellen mit den Vorgaben in den Leistungsvereinbarungen zwischen EFV und Verwaltungseinheit ZAS vergleichbar.

3.4 Aufsicht über compenswiss

Die Aufsicht über compenswiss liegt grundsätzlich beim Bundesrat. Es handelt sich dabei weder um eine Dienstaufsicht noch um eine fachliche Aufsicht mit entsprechenden Weisungsrechten wie bei den dezentralen Durchführungsstellen. Die Aufsicht kann am ehesten als Aufsicht über die Betriebsführung umschrieben werden und wird durch die Spezialgesetzgebung geregelt. Der Bundesrat übt seine Aufsicht insbesondere durch die Wahl und Abberufung der

⁶⁰ SR 172.215.1

⁶¹ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 17; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁶² SR 614.0

Mitglieder des Verwaltungsrats, dessen Präsidentin oder Präsidenten und dessen Vizepräsidentin oder Vizepräsidenten, die Genehmigung der Personalverordnung der Anstalt, die Genehmigung des Geschäftsberichts und die Entlastung des Verwaltungsrats aus (Art. 18 Ausgleichsfondsgesetz). Die Revisionsstelle erstattet dem Bundesrat selbst zudem umfassend Bericht über das Ergebnis ihrer Prüfung (Art. 10 Ausgleichsfondsgesetz).

Die Pflicht des Bundesrates, als gesetzlich vorgesehene Aufsichtsbehörde für das ordnungsgemäss Funktionieren von Verwaltungsbehörden des Bundes zu sorgen, impliziert das Recht, über alle Aufsichtsinstrumente zu verfügen, die nötig sind, damit er diese Verantwortung tatsächlich wahrnehmen kann. Der Bundesrat kann insbesondere die Entlastung verweigern, wenn die pflichtgemäss Kompetenzausübung bezweifelt wird.

Die Anstalt ist verpflichtet, dem Bundesrat Einsicht in sämtliche Geschäftsunterlagen zu gewähren und ihn über die Geschäftstätigkeit zu informieren. Die administrative Aufsicht impliziert das Recht des Bundesrates, von der Anstalt und insbesondere vom Verwaltungsrat jederzeit auch schriftliche Informationen und Berichte zu verlangen, soweit dies zur Wahrnehmung seiner Aufsicht erforderlich ist. Das EDI kann darüber hinaus bestimmte Sachverhalte durch die Revisionsstelle abklären lassen und erhält Einsicht in bestehende Prüfberichte der Revisionsstelle.⁶³

Insgesamt hat compenswiss deutlich mehr Autonomie als die Ausgleichskassen und die IV-Stellen und die Aufsicht durch den Bund ist deutlich weniger intensiv.

4 Aufträge Postulat 21.3604 und Motion 21.4340

Das Postulat 21.3604 der SGK-S vom 20. Mai 2021 beauftragt den Bundesrat, «die aktuellen Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der ZAS innerhalb der Bundesverwaltung zu überprüfen und mögliche Verbesserungen in dem Sinne vorzuschlagen, dass die mit der Aufsicht verbundenen Aufgaben weiterhin von der Bundesverwaltung wahrgenommen, während die Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung ausgegliedert werden.» Die SGK-S bezieht sich in der Begründung des Postulats auf den Bericht der EFK vom 6. März 2015 über die fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV, wonach die Aufsichtszuständigkeiten zwischen der EFV und dem BSV unklar seien. Die SGK-S führt aus, sie unterstütze den Grundsatz, eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht herzustellen. Es seien deshalb Varianten zu prüfen, wie die Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung ausgegliedert werden könnten (vgl. Ziff. 1).

Zunächst ist festzustellen, dass die Verwaltungseinheit ZAS entgegen dem Postulatstext keine Aufsichtsfunktionen, sondern nur Durchführungsaufgaben ausführt. Die fachliche Aufsicht über die AHV liegt allein beim BSV, die administrative Aufsicht bei verschiedenen Stellen, unter anderem der EFV. Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (respektive die Einheit FZR der Verwaltungseinheit ZAS) überwacht den Zahlungsverkehr der Ausgleichskassen. Es handelt sich hier um eine Kontrolltätigkeit zuhanden des BSV und der compenswiss, nicht um eine Aufsichtstätigkeit (vgl. Ziff. 2.1 und 5.1). Innerhalb der Verwaltungseinheit ZAS stellt sich die Frage der Entflechtung von Aufsichts- und Durchführungsfunktionen also gar nicht.

Hingegen kann geprüft werden, ob die Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung (EFV und BSV) ausgegliedert werden könnten und sollten. Wie in der Begründung des Postulats ausgeführt wird, wäre eine denkbare Variante, die EAK, SAK und IVST zusammen in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu überführen. Eine weitere Variante benennt die Motion 21.4340 der SGK-N vom 29. Oktober 2021: Sie beauftragt den Bundesrat zu prüfen, «ob es [...] sinnvoll ist, die ZAS mit compenswiss zusammenzulegen und diese neue Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu übertragen» (vgl. Ziff. 1).

Nachfolgend wird zunächst aufgeführt, welche aktuellen Strukturen der AHV von der EFK als Risiken für die Steuerung beurteilt werden, und analysiert, inwiefern diese Strukturen aus Sicht

⁶³ Botschaft des Bundesrates vom 18. Dezember 2015 zum Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz), BBI 2016 311, S 338 f.

der AHV tatsächlich ein Risiko darstellen, sowie weitere problematische Punkte miteinbezogen (Ziffer 5). In Ziffer 6 werden anschliessend verschiedene Varianten einer Reorganisation geprüft und in Ziffer 7 eine Schlussfolgerung gezogen.

5 Risiken im aktuellen System der 1. Säule

5.1 Risiken im aktuellen System der 1. Säule aus Sicht der EFK

Sowohl der erste Bericht der EFK vom 6. März 2015 als auch der Nachprüfbericht vom 10. Mai 2021 (vgl. Ziff. 1) beurteilten die unvollständige Trennung von Durchführung und Aufsicht und insbesondere folgende Strukturen der AHV als Risiken für die Steuerung (Governance):

- Auf Bundesebene würden bei der Verwaltungseinheit ZAS und beim BSV Aufsichts- und Durchführungsaufgaben wahrgenommen. Diese Aufgaben seien nicht klar getrennt, wodurch die Unabhängigkeit der Beteiligten tangiert sein könne.
- Die Doppelunterstellung der Verwaltungseinheit ZAS unter zwei verschiedene Departemente könnte zu Interessenkonflikten führen. Die Unterstellung der Verwaltungseinheit ZAS unter die EFV würden die Durchsetzung von Weisungen gegenüber den Ausgleichskassen des Bundes erschweren. Das BSV müsse als Aufsichtsbehörde eine qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der Sozialversicherungen sicherstellen. Die Qualitäts- und Effizienzziele sowie das Globalbudget dieser Organisationseinheiten würden jedoch von der EFV festgelegt.
- Die EAK und die SAK seien der Verwaltungseinheit ZAS unterstellt. Diese sei bei der Überwachung des Zahlungsverkehrs gegenüber der EAK und der SAK nicht unabhängig. Die EAK sei zudem Teil des eigenen Arbeitgebers und somit diesem gegenüber ebenfalls nicht unabhängig. Dies erschwere die Durchsetzung von Weisungen gegenüber der EAK und der SAK.
- Die Teilung der Aufgaben in die Verwaltung der Ausgleichsfonds (compenswiss) und die Durchführung der zentralen Aufgaben nach Artikel 71 AHVG bei der Verwaltungseinheit ZAS sei unnötig. Die Schnittstellen zwischen compenswiss und der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG bei der Rechnungsführung und der Budgetkompetenzen seien problematisch. Der Verwaltungsrat compenswiss sei für die Erstellung und Verabschiedung der aggregierten Jahresrechnungen zuständig, die er nur teilweise beeinflussen könne. Die Kosten der Verwaltungseinheit ZAS würden durch die EFV im ordentlichen Budgetverfahren validiert, obwohl sie (mit Ausnahme der Kosten der EAK) grösstenteils von den Ausgleichsfonds getragen würden. Die Selbständigkeit der Ausgleichsfonds werde dadurch beeinträchtigt.
- Die EAK trage einen Teil der jährlichen Verwaltungskosten der Verwaltungseinheit ZAS, die ihr wie den anderen Abteilungen nach einem Verteilschlüssel in Rechnung gestellt würden. Sie würden somit nicht den effektiven Kosten entsprechen. Gemäss AHVG dürften aber 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. Die Verwaltungseinheit ZAS weise eine mit den kantonalen SVA vergleichbare Organisation auf. Gemäss des im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht neu angenommenen Artikel 63a AHVG müssten Ausgleichskassen, die einer SVA angeschlossen seien, die Kosten verursachergerecht verrechnet werden und den effektiven Kosten entsprechen. Damit die Revisionsstelle die Einhaltung des Verursacherprinzips überprüfen könne, müsste sie Zugang zu sämtlichen Organisationseinheiten der SVA haben. Auf Bundesebene würden aber die in der Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht vorgesehenen Anforderungen zur Sicherstellung insbesondere der Unabhängigkeit und Transparenz der SVA nicht erfüllt.

5.2 Analyse der von der EFK genannten Risiken aus Sicht der Sozialversicherungen

AHV, IV und EO sind Sozialversicherungen mit einer dezentralen Durchführungsorganisation. Diese ist insofern «virtuell», als sie – im Gegensatz zu Versicherungsunternehmen und einigen anderen Sozialversicherungen – keine gemeinsame "Konzern-Muttergesellschaft" mit Rechtspersönlichkeit, direkten Führungskompetenzen und Eigentum besitzt, sondern aus verschiedenen autonomen Akteuren zusammengesetzt ist. Diese verschiedenen Durchführungsstellen (inkl. Zentrale Ausgleichsstelle gemäss Art. 71 AHVG und BSV) partizipieren, mit einer klaren Aufgabenteilung, an der Durchführung von AHV, IV und EO. Die meisten dieser Durchführungsstellen haben zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie tragen jedoch keine versicherungstechnischen Risiken und halten in ihren Bilanzen keine Gelder von AHV/IV/EO. Die meisten von ihnen führen auch noch andere Tätigkeiten aus. Anders als bei Privatversicherungen und bei den meisten anderen Sozialversicherungen gibt es zwar je einen «Ausgleichsfonds» genannten «Pufferfonds» pro Versicherung, der saisonale, konjunkturelle und strukturelle Schwankungen auffangen soll, aber es gibt keinen eigentlichen Risikoträger. Die Jahresrechnungen von AHV/IV/EO sind nicht deckungsgleich mit einer Institution mit Rechtspersönlichkeit. Es gibt somit kein «Versicherungsunternehmen» AHV, IV und EO, im Gegensatz etwa zu Krankenkassen, Unfallversicherern, Vorsorgeeinrichtungen oder Versicherungsunternehmen in der Privatassekuranz. Compenswiss hat die Aufgabe, die drei Ausgleichsfonds zu verwalten und deren Aktiven anzulegen, trägt aber ansonsten keine Verantwortung für die eigentliche Durchführung der Versicherungen. Der Verwaltungsrat von compenswiss ist nicht der Verwaltungsrat von AHV, IV und EO, sondern nur von der Anstalt compenswiss. Er ist also nicht das oberste Organ von AHV, IV und EO und auch nicht mit dem Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft vergleichbar. Die Aufsichtstätigkeit des BSV ist anders als diejenige von Aufsichtsbehörden über Versicherungsunternehmen, Vorsorgeeinrichtungen usw. Sie besteht nicht darin, Versicherungsunternehmen (die selber Versicherungsrisiken tragen), zu beaufsichtigen, sondern darin, die Durchführung von AHV, IV und EO durch diese Durchführungsstellen zu beaufsichtigen. Die Anforderungen an die Aufsicht sind daher nicht vergleichbar mit derjenigen über Versicherungsunternehmen. Die Vorgabe einer «strikten Trennung von Aufsicht und Durchführung» ist in einer solchen Konstellation weder notwendig noch sinnvoll.

Die wichtigste Aufgabe der Durchführungsstellen der 1. Säule ist die gesetzeskonforme, qualitativ hochstehende, einheitliche und effiziente Durchführung der Sozialversicherungen AHV, IV und EO. Damit diese Aufgabe erfüllt werden kann, muss die fachliche Aufsicht über allfällige Unstimmigkeiten Kenntnis erlangen und Massnahmen ergreifen und durchsetzen können sowie die Organisation effizient gestaltet sein.

5.2.1 Durchführungsaufgaben im BSV: Rolle und Bedeutung

Das BSV nimmt neben der Aufsicht auch Aufgaben im Bereich der Durchführung der Versicherungen wahr, die in einer dezentralen Organisation von einer zentralen Stelle wahrgenommen werden müssen respektive nur von einer zentralen Stelle sinnvoll wahrgenommen werden können (vgl. Ziff. 2.5):

- *Abschluss von Tarifvereinbarungen für die IV:* Bei der Festsetzung von Tarifen in der IV geht es um die Vergütung der Kosten der Leistungserbringer bzw. der Kosten für Hilfsmittel (Art. 21^{quater} und 27 IVG). Die Tarifvereinbarungen müssen von einer zentralen Stelle abgeschlossen werden und nicht von jeder einzelnen IV-Stelle, um eine einheitliche Tarifgestaltung zu gewährleisten. Es ist logisch und sinnvoll, dass das BSV als Fachamt für Aufgaben wie die Tarifvereinbarungen verantwortlich ist, so wie dies auch in anderen Bereichen gehandhabt wird. Das BSV führt die gesamte IV, trägt die Verantwortung für diese und steuert insbesondere auch deren Finanzen. Nicht sinnvoll wäre die Übernahme durch eine einzelne IV-Stelle, welche für die Durchführung der IV verantwortlich ist. Die Aufsicht über die Tarifgestaltung wird durch den Preisüberwacher vorgenommen, welcher formelle Preisempfehlungen macht.
- *Ausrichtung von Finanzhilfen an private Organisationen der Invaliden- und Altershilfe:* Dass Vergabeentscheid und Kontrolle über die gewährten Beiträge in der gleichen

Verwaltungseinheit erfolgen, entspricht bundesweit gängiger Praxis bei der Vergabe von Subventionen. Zwar werden diese Leistungen von den Jahresrechnungen der AHV und der IV finanziert, sie sind aber keine Versicherungsleistungen, sondern Subventionen des Bundes. Es handelt sich deshalb nicht um eigentliche Durchführungsaufgaben der Sozialversicherungen. Die Subventionskriterien und die Höchstgrenzen der Beträge sind in Artikel 222 ff. AHVV respektive Artikel 108 ff. IVV und den Richtlinien des BSV festgelegt. Damit wird sichergestellt, dass die Subventionen nur für zweckmässige und bedarfsgerechte Leistungen ausgerichtet werden. Bei allen Vertragspartnern werden Kontrollen gestützt auf Überprüfungskonzepte gemäss Artikel 25 SuG und in der IV Audits durchgeführt. Zur Sicherstellung der Transparenz der Subventionen werden diese jeweils im Jahresbericht Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG dargestellt. In den Begründungen zur Staatsrechnung werden die ausgerichteten Beiträge ebenfalls ausgewiesen. Die EFK prüft die Gewährung der Beiträge durch das BSV regelmässig.⁶⁴

- **Zuschüsse an die Verwaltungskosten und Entschädigungen an die Ausgleichskassen:** Das BSV vollzieht die entsprechenden Verordnungen (vgl. Ziff. 2.5) und stützt sich bei der Berechnung auf statistische Buchhaltungsdaten und definierte Formeln ab, ohne dabei einen Ermessensspieldraum zu haben. Würde diese Aufgabe einer dezentralen Durchführungsstelle übertragen, so käme es zu Governance-Problemen, weil die Durchführungsstelle ihre Zuschüsse und Entschädigungen selbst festlegen würde. Diese Aufgabe kann deshalb nur vom BSV wahrgenommen werden.
- **Durchführung des Regresses:** Das BSV sorgt für eine einheitliche Regresspraxis. Eine nur dezentrale Durchführung wäre nicht sinnvoll, da es sich um eine hochspezialisierte Aufgabe handelt und die einzelnen dezentralen Regressdienste nicht genügend kritische Masse aufweisen, um sie alleine durchzuführen. Theoretisch könnten die zentrale Durchführung und die Aufsicht über die dezentralen Regressstellen auch von einer anderen Stelle als dem BSV übernommen werden. Für die Ansiedlung beim BSV sprechen jedoch die Notwendigkeit der Koordination mit Suva und Haftpflichtversicherern sowie BVG-Vorsorgeeinrichtungen und die Einbindung in Gesetzgebungsarbeiten, die den Regress direkt oder indirekt betreffen. Es wäre auch nicht sinnvoll, die Aufsichtsfunktion einer Durchführungsstelle zu übertragen.

Alle diese Aufgaben müssen von einer zentralen Stelle wahrgenommen werden. Als Fachamt, welches für die Grundlagen und die Gesetzgebung zu den Sozialversicherungen der 1. Säule verantwortlich ist, ist das BSV geeignet dafür. Dass nicht die einzelnen Durchführungsstellen Tarife vereinbaren, Finanzhilfen ausrichten, sich selbst Zuschüsse und Entschädigungen zusprechen oder einander gegenseitig beaufsichtigen können, liegt auf der Hand. Die Aufgaben aus der Durchführung von AHV, IV und EO, die von den Durchführungsstellen wahrgenommen werden, sind klar getrennt von den wenigen zentralen Aufgaben, die das BSV neben seiner Aufsichtstätigkeit wahrnimmt. Es handelt sich dabei auch nicht um eigentliche Durchführungsaufgaben. Die Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist daher nicht tangiert.

Betreffend die Personal- und Sachaufwände des BSV aus den Aufsichts- und Durchführungsaufgaben verhält es sich so, dass diese nicht direkt durch die jeweiligen Versicherungen beglichen, sondern – mit entsprechender Rückerstattung aus den Ausgleichsfonds (vgl. Art. 95 Abs. 1 Bst. c AHVG) – als Teil des Globalbudgets des BSV vom eidgenössischen Parlament bewilligt und in den Begründungen zur Staatsrechnung ausgewiesen werden. So können sich Bundesrat und Parlament im Rahmen der Genehmigung des Globalbudgets des BSV grundsätzlich auch zum Verwaltungsaufwand zu Lasten der Sozialversicherungen äussern. Allerdings erfolgt kein expliziter Kreditbeschluss dazu, da der Anteil des Aufwands zu Lasten der Ausgleichsfonds Teil des gesamten Kredits für den Eigenaufwand des BSV ist.⁶⁵

⁶⁴ [> Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-22624. Link: Gewährung von Beiträgen an private Organisationen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\)](http://www.efk.admin.ch)

⁶⁵ [> Berichte > Sozialversicherung und Altersvorsorge > EFK-24610. Link: Den Ausgleichsfonds belasteten Kosten - Eidgenössische Finanzkontrolle \(EFK\)](http://www.efk.admin.ch)

5.2.2 Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (Einheit FZR): Rolle, Angliederung, Unabhängigkeit

Bei der Verwaltungseinheit ZAS werden nur Durchführungs-, aber keine Aufsichtsaufgaben wahrgenommen. Die in Artikel 71 Absatz 2 AHVG festgelegte Überwachung des Abrechnungsverkehrs der Ausgleichskassen durch die Zentrale Ausgleichsstelle (von der Einheit FZR der Verwaltungseinheit ZAS wahrgenommen) ist keine fachliche Aufsichtstätigkeit, sondern eine Kontrolle, die für die Weiterverarbeitung dieser Zahlen zu einer aggregierten Gesamtrechnung unverzichtbar ist und zugleich zuhanden des BSV als Frühwarnsystem für Unregelmässigkeiten oder Abklärungsbedarf dient. Sowohl bei den täglichen Geldbewegungen (der Ausgleichskassen und von compenswiss) als auch bei den Monatsabschlüssen führt die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG permanent und unverzüglich eine Vielzahl von Plausibilitätsprüfungen und Analysen durch und steht diesbezüglich in engem Austausch mit der Aufsichtsbehörde BSV. Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG ist auch direkte Empfängerin der Revisionsberichte der Ausgleichskassen und nimmt zuhanden des BSV zu jedem einzelnen Bericht schriftlich Stellung zu den finanziellen Aspekten. Ein wichtiges Instrument für die Aufsicht sind auch die von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 Absatz 4 AHVG geführten Zentralregister: Die gestützt auf diese Register durchgeföhrten Datenanalysen und Registerabgleiche stellen laufend die Qualität der Stammdaten und die Plausibilität von Versicherungsleistungen sicher. Eine ähnliche Bedeutung kommt auch dem zentralen Liquiditätsmanagement nach Artikel 71 Absatz 3 AHVG zu. Insofern ist die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG der «verlängerte Arm» der fachlichen Aufsichtsbehörde. Dass die Ausgleichskassen (EAK und SAK), welche die Zahlungen an und die Bezüge von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG anweisen, zur gleichen administrativen Einheit gehören wie ebendiese Stelle, die bei Auffälligkeiten dieser Geldflüsse oder Ungereimtheiten im Rahmen des Liquiditätsmanagements reagieren und der Aufsichtsbehörde BSV Meldung erstatten soll, hat zwar bisher nicht zu konkreten Problemen geführt, stellt aber theoretisch ein gewisses Risiko dar. Dass es eine interne und externe Revision gibt, wie in anderen Unternehmen auch, kann keine Unabhängigkeit zwischen diesen Einheiten garantieren. Allerdings wird die Wahrnehmung der fachlichen Aufsicht des BSV, welche insbesondere durch die Revision der Ausgleichskassen erfolgt, dadurch nicht tangiert. Mit den bestehenden Aufsichtsmitteln sind genügend Vorkehrungen getroffen, um dieses Risiko zu minimieren und dessen Eintretenswahrscheinlichkeit ist als gering einzustufen.

Dass die Überwachung der Geldflüsse sowie das Liquiditätsmanagement durch eine Stelle innerhalb der zentralen Bundesverwaltung wahrgenommen werden, ist hingegen ein Vorteil. Die Zugehörigkeit der kommunizierenden Stellen (Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG und BSV) zur zentralen Bundesverwaltung ermöglicht rasche und einfache Kommunikationswege ohne Hürden. Auch die Zentralregister sind ein wichtiges Instrument für die Aufsicht; die darin enthaltenen sensiblen Daten sind heute bewusst in der Infrastruktur der Bundesverwaltung gehalten. Zwar liessen sich der Informationsaustausch und die sichere Datenhaltung auch mit einer Anstaltslösung regeln. Dazu würde es allerdings detailliertere Vorgaben auf Gesetzes- und Verordnungsstufe brauchen, darunter insbesondere auch dazu, wer in welcher Form und mit welchen Instrumenten neu die fachliche Aufsicht über diese Anstalt ausüben sollte.

Während die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG die Jahresrechnungen von AHV, IV und EO erstellt, ist compenswiss für die Rechnungsführung der Vermögensbewirtschaftung einschliesslich ihrer dadurch entstehenden Betriebs- und Verwaltungskosten verantwortlich (Art. 14 Ausgleichsfondsgesetz). Compenswiss erstellt einen Geschäftsbericht. Dieser enthält die Jahresrechnung und den Lagebericht der Anstalt sowie die von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG erstellten separaten Jahresrechnungen der AHV, IV und EO. Dieser Aufteilung liegt die dezentrale Organisation der AHV, IV und EO zugrunde. Alle Ausgleichskassen führen ihre eigenen Rechnungen, welche anschliessend von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG für die einzelnen Versicherungen zusammengeführt werden und dann wiederum von der compenswiss in einer aggregierten Anstaltsrechnung aller drei Versicherungen aufgenommen werden. Aus privatrechtlicher Sicht mag es ungewöhnlich scheinen, dass der Verwaltungsrat der compenswiss den Geschäftsbericht verantwortet, ohne die Jahresrechnungen der Versicherungen beeinflussen zu können. Jedoch ist compenswiss nicht

mit einem privatrechtlichen Unternehmen vergleichbar. Die Verantwortung, die der Verwaltungsrat compenswiss bei der Erstellung der aggregierte Anstaltsrechnung trägt, einem Prozess, der sich auf die von der Zentralen Ausgleichsstelle erstellten Jahresrechnungen von AHV, IV und EO stützt, ist nicht dieselbe wie in einem Privatunternehmen. Die Aufteilung der Rechnungsführung ist so gewollt und sinnvoll und entgegen der Ansicht der EFK nicht problematisch.

Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG stellt auch ein Gegengewicht zu compenswiss dar. Für die Kernaufgabe der compenswiss – die Anlagen an den Finanzmärkten – ist diese autonom. Die Geldflüsse zu compenswiss und von compenswiss in die Versicherungen werden hingegen durch die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG gebucht und abgewickelt. Diese analysiert auch diese Geldflüsse und stellt so eine notwendige Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche sicher. Diese Trennung der verschiedenen Funktionen entspricht einer guten Governance.

5.2.3 Durchsetzung von Weisungen des BSV

Die Zuständigkeit für die fachliche Aufsicht über die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (Einheit FZR), die EAK, die SAK und die IVST liegt allein beim BSV. Die EFV übt die administrative und finanzielle Aufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS aus. Die Befugnisse der EFV beschränken sich auf die organisatorisch-finanziellen Belange und gehen grundsätzlich nur so weit, als nicht die Fachaufsicht zuständig ist (vgl. Ziff. 3). Damit unterscheiden sich die Aufsichtsstrukturen nicht von denjenigen bei KAK oder VAK. Dort wird die fachliche Aufsicht ebenfalls vom BSV wahrgenommen, die administrative und finanzielle Aufsicht hingegen von einer Verwaltungskommission oder dem Kassenvorstand.⁶⁶ Daraus ergibt sich, dass die EFV (wie auch die Verwaltungskommissionen und Kassenvorstände) keine Befugnis hat, Weisungen zur Durchführung der Sozialversicherungen zu erteilen oder Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern, die vom BSV in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht gefällt wurden.⁶⁷ Selbstverständlich kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass es in Einzelfällen zu unterschiedlichen Einschätzungen der beiden Ämter kommen kann. Dies kann aber auch zwischen dem BSV als Aufsichtsbehörde und einer anderen Durchführungsstelle respektive deren Verwaltungskommission oder Kassenvorstand vorkommen. Sofern derartige Meinungsverschiedenheiten von Bedeutung sind, können sie auf Bundesebene in der Regel relativ einfach auf dem ordentlichen Dienstweg eskaliert und bereinigt werden. Ausserdem gilt auch für die Durchführungsstellen des Bundes das in der AHV übliche Verwaltungsverfahren.⁶⁸ Die klare Aufgabenteilung zwischen BSV und EFV und die Weisungsbefugnis des BSV gewährleisten die gesetzeskonforme und einheitliche Durchführung der AHV und IV. Gemäss Artikel 72b AHVG kann das BSV als Aufsichtsbehörde von den Ausgleichskassen alle für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Auskünfte oder Unterlagen verlangen, einer Ausgleichskasse im Einzelfall Zielvorgaben machen oder Weisungen erteilen, eine Arbeitgeberkontrolle anordnen, eine ergänzende Revision durchführen oder anordnen, vom zuständigen Wahlorgan verlangen, dass Verantwortungsträger oder Kassenleiter unter bestimmten Umständen ermahnt, verwarnzt oder abberufen werden, die Abberufung der Revisionsstelle verlangen oder die Ausrichtung allfälliger Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds einstellen.

5.2.4 Unterstellung der EAK unter ihren Hauptbeitragszahler

Aus organisatorischer Sicht ist die EAK der Verwaltungseinheit ZAS unterstellt, die wiederum der EFV und dem EFD unterstellt ist. Sie untersteht somit hierarchisch dem Arbeitgeber, der ihr für sein Personal selber angeschlossen ist (Art. 62 Abs. 1 AHVG). Gemäss Artikel 76 ATSG überwacht der Bundesrat als Aufsichtsbehörde die Durchführung der Sozialversicherungen – also auch die EAK. Der Bundesrat nimmt als Aufsichtsinstanz in Bezug auf die EAK somit immer eine doppelte Rolle, als angeschlossener Arbeitgeber und als Aufsichtsbehörde, ein

⁶⁶ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 27 f.; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

⁶⁷ Monioudis, Helen (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Zürich/Basel/Genf: Schulthess. S. 52.

⁶⁸ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 27 f.; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

(wobei er die Fachaufsicht dem BSV übertragen hat). Die KAK hingegen gehören nicht zur Kantonsverwaltung, sondern müssen von den Kantonen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten errichtet werden (Art. 61 Abs. 1 respektive Abs. 1^{bis} AHVG). Die VAK bilden öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundesrechts. Sowohl die KAK wie die VAK sind damit rechtlich unabhängig von den ihnen angeschlossenen Arbeitgebern, also mithin nicht Teil der Organisationseinheit eines Arbeitgebers (ausser für das eigene Personal). Die organisatorische Stellung der EAK ist somit nicht identisch mit derjenigen von anderen Ausgleichskassen. Zu präzisieren ist, dass der Grund für die Vorgabe der rechtlichen Selbstständigkeit dieser Ausgleichskassen nicht die Unabhängigkeit vom Arbeitgeber ist, sondern die Unabhängigkeit von den Kantonen in ihrer staatsrechtlichen Stellung, so dass die Weisungen des Bundes respektive die Gesetzgebung auf Bundesebene uneingeschränkte Geltung erlangen und es keinen Konflikt zwischen den Staatsebenen gibt. Diese Problematik der Staatsebenen, stellt sich bei der EAK auf Bundesebene nicht.

Die EAK ist in fachlicher Hinsicht ausschliesslich dem BSV unterstellt. Somit ist gewährleistet, dass in materiellen Fragen einzig das BSV gegenüber der EAK weisungsberechtigt ist. Sie wird gleich wie alle anderen Ausgleichskassen vom BSV beaufsichtigt. Schwierigkeiten bei der Fachaufsicht über die EAK sind nicht Folge der Unterstellung unter die Verwaltungseinheit ZAS respektive EFV, sondern können je nachdem dann entstehen, wenn es in Einzelfällen zu Differenzen zwischen dem BSV und der Verwaltungseinheit ZAS kommt, wie dies bei allen Durchführungsstellen geschehen könnte. In diesem Fall gilt das für die AHV übliche Verfahrensverfahren. Dieses gibt dem BSV zum Beispiel die Möglichkeit, die EAK anzuweisen, eine Verfügung zu erlassen, die auch gegenüber dem Bund als Arbeitgeber Gültigkeit hat.⁶⁹ Materielle Streitigkeiten zwischen der EAK und einem angeschlossenen Arbeitgeber würden durch das Bundesverwaltungsgericht entschieden, analog zu Streitfällen zwischen anderen Ausgleichskassen und Arbeitgebern. Zudem kann das BSV wenn nötig diverse andere Massnahmen ergreifen (vgl. Ziff. 5.2.3).

Alle Ausgleichskassen werden von Revisionsstellen gestützt auf die Vorgaben des BSV revidiert, die Revisionen erstrecken sich sowohl auf die Buchführung als auch auf die fachliche Geschäftsführung. Verfehlungen der EAK zugunsten des Arbeitgebers Bund würde die Revisionsstelle in ihrer Hauptrevision erkennen. Bis zum Geschäftsjahr 2016 hat die EFK die EAK als Revisionsstelle nach AHVG revidiert. Sie hat in ihrer Funktion als Revisionsstelle keine problematischen Vorkommnisse oder eine fehlende Unabhängigkeit gegenüber dem EFD respektive dem Bund festgehalten. Seither wird die Revision durch eine externe Revisionsstelle durchgeführt.

Grundsätzlich funktionieren Weisungsbefugnisse, der Rechtsweg und die Revision gleich wie bei allen anderen Ausgleichskassen. Aufgrund ihrer Position als Teil der Bundesverwaltung ist die EAK im Gegensatz zu allen anderen Ausgleichskassen rechtlich und organisatorisch direkt in ihren Hauptbeitragszahler integriert. Hier könnte die Organisationsstruktur passender zu Governance-Prinzipien gestaltet und der Stellung anderer Ausgleichskassen angeglichen werden. Eine Notwendigkeit dafür besteht allerdings nicht, da die Weisungen des BSV auch in der aktuellen Organisationsform der EAK uneingeschränkt Geltung haben.

5.2.5 Kostentragung und Budgetierung

Die Verwaltungseinheit ZAS ist als Teil der EFV der Bundesverwaltung angegliedert und untersteht daher dem Budgetprozess des Bundes. Für die Kosten der Verwaltungseinheit ZAS kommen aber weitestgehend die ganz oder zu einem wesentlichen Teil über Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten finanzierten Versicherungen von AHV/IV/EO auf, nicht direkt der über allgemeine Steuermittel finanzierte Bundeshaushalt (ausser bei der EAK in Form der Verwaltungskostenbeiträge). Die EFK kritisiert diesbezüglich, dass nicht die gleiche Stelle die Kosten trägt, welche das Budget genehmigt: Sie sieht darin eine Tangierung der Selbstständigkeit von compenswiss. Das Gleiche würde auch für die durch die Ausgleichsfonds finanzierten Stellen im BSV gelten.

⁶⁹ ebd. S. 27 f.

Die EFK geht dabei aber von unzutreffenden Voraussetzungen aus: compenswiss ist nicht der Versicherungsträger von AHV, IV und EO. Compenswiss ist zuständig für die Anlage der Mittel der drei Ausgleichsfonds, nicht aber für die Durchführung oder Beaufsichtigung dieser drei Sozialversicherungen. Entsprechend kann der Verwaltungsrat der compenswiss nicht über die Verwendung der Mittel von AHV, IV und EO, also die Versicherungsleistungen und die Verwaltungskosten der diversen Durchführungsstellen, mitbestimmen. Der Verwaltungsrat von compenswiss trägt keine Verantwortung für den Versicherungsteil der Jahresrechnungen, weder für die Einnahmen (die sich hauptsächlich aus Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber, aus Beiträgen des Bundes und aus Mehrwertsteuer-Erträgen zusammensetzen) noch für die Ausgaben (die hauptsächlich aus Versicherungsleistungen bestehen). Die compenswiss hat auch keine Aufsichtsfunktion über die dezentralen Durchführungsstellen von AHV, IV und EO. Dies ergibt sich aus der dezentralen Durchführungsorganisation von AHV/IV/EO (vgl. Ziff. 5.2.1) und dem gesetzlich definierten Aufgabenbereich von compenswiss innerhalb des Systems dieser Sozialversicherungen.

Grundsätzlich werden dem Bund alle Kosten, die ihm für die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG, die SAK und die IVST sowie für die Durchführung und Aufsicht über die AHV, IV und EO entstehen, von der jeweiligen Versicherung vergütet. Ihre Mittel werden im Rahmen des Globalbudgets der Verwaltungseinheit ZAS respektive des BSV durch das Parlament bewilligt. Demgegenüber werden die Verwaltungskosten der KAK und VAK wie auch der EAK hauptsächlich über Beiträge der angeschlossenen Mitglieder finanziert, und – wenn auch in einem geringen Ausmass – durch Zuschüsse aus den Versicherungen (Art. 69 Abs. 2 und 2^{bis} AHVG, Art. 66 IVG, Art. 22 EOG). Bei der SAK kommen zu einem kleinen Teil ebenfalls noch Verwaltungskostenbeiträge der freiwillig Versicherten dazu. Die KAK und VAK entscheiden selbst über ihr Budget. Das Budget der EAK wird demgegenüber als Teil des Globalbudgets der gesamten Verwaltungseinheit ZAS vom Parlament beschlossen. Bei den kantonalen IV-Stellen und der IVST werden die Betriebskosten von der Versicherung selbst getragen und nicht über Verwaltungskostenbeiträge finanziert. Hier ist es das BSV, welches über die zu vergütenden Kosten entscheidet und entsprechend die Finanzpläne, die Voranschläge sowie die Jahresrechnungen genehmigt (Art. 53 IVV). Den Jahresrechnungen der Sozialversicherungen belastet werden unter bestimmten Voraussetzungen auch die Kosten des Bundes für wissenschaftliche Auswertungen, für die Entwicklung und Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen sowie für Posttaxen (Art. 95 AHVG, Art. 66 IVG). Die von der EFK kritisierte formelle Diskrepanz von Budgethoheit und Kostenträgung besteht also nicht nur bei der Verwaltungseinheit ZAS, sondern bei allen Aufgaben und Tätigkeiten, welche zulasten des AHV-, IV- oder EO-Ausgleichsfonds finanziert werden. Die Selbstständigkeit der Ausgleichsfonds respektive von compenswiss ist dadurch nicht beeinträchtigt, weil nicht der Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds Kostenträger ist, sondern die Versicherungen. Der gesamte Verwaltungsaufwand von Verwaltungseinheit ZAS und BSV – unabhängig davon, ob er durch allgemeine Steuermittel oder von den Ausgleichsfonds zulasten der Rechnungen von AHV/IV/EO vergütet wird – wird vom eidgenössischen Parlament via Globalbudgets bewilligt und von diesem auch in der Jahresrechnung des Bundes genehmigt. Diese Kontrolle durch das Parlament ist sinnvoll und notwendig.

Des Weiteren wird von der EFK kritisiert, dass das BSV als Aufsichtsbehörde eine qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der Sozialversicherungen sicherstellen müsse, die Qualitäts- und Effizienzziele sowie das Globalbudget der Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS jedoch von der EFV festgelegt würden. Grundsätzlich beaufsichtigt das BSV den Vollzug des AHVG und damit die einheitliche und korrekte Gesetzesanwendung in der AHV, erlässt entsprechende Weisungen und lässt die Umsetzung durch die Revisionsstelle prüfen (Art. 72a AHVG). Wenn nötig, kann das BSV Massnahmen anordnen, zum Beispiel Weisungen und Zielvorgaben im Einzelfall erteilen (Art. 72b AHVG). Die KAK und VAK legen die Verwaltungskostenbeiträge, welche die angeschlossenen Arbeitgeber bezahlen, selbst fest und stellen damit die notwendige Finanzierung für die Durchführung der AHV und EO sicher. Für die kantonalen IV-Stellen, deren Kosten durch den IV-Ausgleichsfonds vergütet werden, bestimmt das BSV die Voranschläge. Auf Bundesebene ist es Aufgabe des Bundesrats respektive der Bundes-

versammlung, die notwendige Finanzierung für die Durchführung der AHV, IV und EO sicherzustellen. Hier besteht das Risiko, dass die Verwaltungseinheit ZAS nicht das Budget erhält, welches benötigt würde, um die Ziele der 1. Säule respektive die Vorgaben des BSV zu erreichen. Problematisch könnten zum Beispiel lineare Budgetkürzungen in der Bundesverwaltung sein, die auch auf die Verwaltungseinheit ZAS angewendet werden. Allerdings ist eine wirtschaftliche Leistungserbringung wichtig, unabhängig davon, ob die Mittel aus den Sozialversicherungen oder aus allgemeinen Steuermitteln stammen. Es gibt deshalb keinen Grund, die Verwaltungseinheit ZAS generell von solchen Kürzungen auszuklammern. Davon unabhängig ist die EFV jedoch wie alle anderen Ausgleichskassen verpflichtet, die Durchführung der Versicherungen nach Massgabe des Gesetzes und den Weisungen des BSV zu gewährleisten. Wird dies nicht erfüllt, kann das BSV als Aufsichtsbehörde dieselben Massnahmen ergreifen wie bei den KAK und VAK. Hier unterscheidet sich die Verwaltungseinheit ZAS also nicht von anderen AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen. Es braucht hier eine gute Koordination zwischen BSV und EFV, damit die Verwaltungseinheit ZAS die notwendigen Mittel zur Verfügung hat und gleichzeitig eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung gewährleistet.

5.2.6 Interne Organisation und Rechnungsführung

Rechnungsführung

Für die Ausgleichskassen gilt der Grundsatz, dass die Verwaltungskostenbeiträge nur für die Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskassen sowie zur Deckung der Revisions- und Kontrollkosten verwendet werden dürfen. Sie haben darüber besonders Buch zu führen (Art. 69 Abs. 3 AHVG). Im Fall von kantonalen SVA oder von in Personalunion geführten Durchführungsstellen werden die Overheadkosten⁷⁰ auf die jeweiligen Versicherungen bzw. Auftraggeber (Kantone, etwa bei den Ergänzungsleistungen) aufgeteilt, soweit sie diese direkt betreffen. Die Aufsichtsbehörde überwacht, dass die zweckgebunden erhobenen Verwaltungskostenbeiträge und -zuschüsse nur für die Zweckbestimmung eingesetzt werden. Innerhalb dieser Rahmenbedingung bestehen keine weiteren Einschränkungen für die Mittelverwendung, außer dass die Finanzierung nachhaltig sichergestellt sein muss.

Die gesamten Verwaltungskosten der EAK wie auch der SAK werden auf Bundesebene innerhalb des Globalbudgets der Verwaltungseinheit ZAS budgetiert und verbucht, wobei die EAK und die SAK in der Staatsrechnung je als separate Leistungsgruppen geführt werden. In diesen Leistungsgruppen werden auch Overheadkosten berücksichtigt und bei der EAK die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes und der an die EAK angeschlossenen Organisationen ausgewiesen. Damit lässt sich die Rechnungsführung in der Staatsrechnung des Bundes mit derjenigen einer Sozialversicherungsanstalt vergleichen. Mit gezielten Verbesserungen (Darstellung der ans BSV abgelieferten Verwaltungskostenrechnungen von EAK und SAK gemäss den Anforderungen der Aufsichtsbehörde an die übrigen Ausgleichskassen ab dem Rechnungsjahr 2025; die Schlüssel zur Aufteilung der Overheadkosten sowie erläuternde Hinweise dazu werden ab dem Rechnungsjahr 2024 dem BSV und den externen Revisionsstellen von EAK und SAK als Anhang zu den Verwaltungskostenrechnungen von EAK und SAK zur Verfügung gestellt) wird künftig sichergestellt, dass das BSV trotz der organisatorischen Ansiedlung von EAK und SAK innerhalb der zentralen Bundesverwaltung über alle nötigen Informationen verfügt, um seine Aufgaberaufgaben uneingeschränkt wahrnehmen zu können.

Aufgabenerfüllung

Die Ausgleichskassen müssen ihre gesetzlich festgelegten Aufgaben grundsätzlich selbst erfüllen. Wollen sie Dritte mit bestimmten Aufgaben beauftragen, brauchen sie dazu eine Bewilligung des Bundesrates respektive des BSV (Art. 63b AHVG, Art. 132^{bis} AHVV). Während die KAK und VAK dahingehend berücksichtigt werden, dass ihre Gründungserlasse und Kassenreglemente vom BSV genehmigt werden müssen, wird die Geschäftsordnung der Verwaltungseinheit ZAS, welche die einzelnen Kompetenzen der Einheiten und ihre Zusammenarbeit regelt, durch den Direktor oder die Direktorin der Verwaltungseinheit ZAS im Einvernehmen

⁷⁰ Als Overheadkosten gelten alle Kosten, die im Rahmen der Kostenrechnung unter Verwendung von Verteilungsschlüsseln auf verschiedene Organisationseinheiten aufgeteilt werden. Im konkreten Fall der EAK handelt es sich z.B. um Kosten im Bereich der Personaladministration und der Stabsfunktionen (Kommunikation, Finanzen, Risiko- und Qualitätsmanagement etc.) sowie den Betrieb einiger wenigen gemeinsam genutzter Anwendungen (BI, HCL Notes, Identity IQ).

mit dem Direktor oder der Direktorin der EFV ohne Mitsprache des BSV erlassen. Diese interne Organisation hat aber Auswirkungen auf die Aufsicht, wenn Aufgaben und ihre Rechnungsführung zwischen der SAK oder EAK und anderen Teilen der Verwaltungseinheit ZAS verschoben werden. So werden aktuell Aufgaben, welche zur EAK oder SAK gehören, durch die übergeordnete Verwaltungsstruktur wahrgenommen; sie sind somit nicht mehr klar den jeweiligen Ausgleichskassen zuzuordnen. Beispielsweise wird die Buchhaltung und die Abwicklung der Zahlungen der SAK durch die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG wahrgenommen, obwohl dies gesetzliche Aufgaben der Ausgleichskassen gemäss Artikel 63 AHVG wären. Indem der Aufsichtsbehörde aber ab dem Rechnungsjahr 2024 detaillierte Angaben zur Aufschlüsselung der Kosten auf die einzelnen Bereiche zur Verfügung gestellt werden (s. oben Rechnungsführung), kann das BSV seine Aufsichtsaufgaben analog zur Aufsicht über kantone Sozialversicherungsanstalten wahrnehmen. So wird zwar mit der internen Organisation der Verwaltungseinheit ZAS sowie der Finanzierung der EAK der konkrete Wortlaut des AHVG nicht in jedem Fall exakt eingehalten. Die aktuelle Lösung ist aber aufsichtsrechtlich vertretbar und steht im Einklang mit den Zielsetzungen des AHVG. Im Rahmen einer künftigen Reform des AHV-Gesetzes wird geprüft, ob mit punktuellen Anpassungen der organisatorischen Sondersituation von Verwaltungseinheit ZAS/EAK auch auf Gesetzesstufe besser Rechnung getragen werden kann.

Sollen einer Ausgleichskasse durch den Kanton oder die Gründerverbände weitere Aufgaben übertragen werden, ist dafür eine Genehmigung des Bundesrates notwendig, darf diese Übertragung die ordnungsgemäße Durchführung der AHV nicht beeinträchtigen und sind der Ausgleichskasse die durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehenden Kosten vollständig zu erstatten (Art. 63a AHVG). Diese Regelungen sollen sicherstellen, dass den Sozialversicherungen AHV, IV und EO nur Kosten angelastet werden, die durch deren Durchführung und Beaufsichtigung entstehen, aber nicht solche, welche durch andere Aufgaben anfallen, wie beispielsweise Prämienverbilligungen der Krankenversicherung, Ergänzungsleistungen und die Verwaltung diverser Fonds. Es soll zudem sichergestellt werden, dass durch die Durchführung von kantonalen Aufgaben in der gleichen Organisationseinheit wie die Durchführung von AHV, IV und EO Finanzflüsse oder Verantwortlichkeiten klar zuordenbar bleiben. Diese Frage stellt sich bei der Verwaltungseinheit ZAS nicht, weil sie keine anderen Aufgaben als solche für die AHV, die IV, die EO oder andere Sozialversicherungen (wie Familienzulagen oder das Inkasso der ALV-Beiträge) durchführt.

Reserven

Die KAK und VAK bilden aus Überschüssen Reserven respektive erstatten diese den Arbeitgebern zurück. Sie entscheiden also im gesetzlichen Rahmen (vgl. Art. 69 Abs. 3 AHVG) selbstständig, welche Aufwände für die Erfüllung ihrer Durchführungsaufgaben notwendig sind und können aus ihren Reserven die dafür notwendigen Investitionen tätigen.

Bei der EAK werden die Verwaltungskostenbeiträge der angeschlossenen Arbeitgeber, welche nicht zur zentralen Bundesverwaltung gehören, abgestuft nach Lohnsummenkategorien und der Einhaltung von gewissen Kriterien (wie Nutzung der elektronischen Meldungen) festgelegt und periodisch dem effektiven Aufwand angepasst. Für das Personal der zentralen Bundesverwaltung bezahlt der Arbeitgeber Bund ebenfalls einen Verwaltungskostenanteil auf der Basis der AHV-, IV- und EO-Beitragssummen. Dieser Verwaltungskostenbeitrag ist zentral als Aufwand beim Eidgenössischen Personalamt eingestellt und erscheint in der Leistungsgruppe EAK als Ertrag. Der Verwaltungskostenbeitrag umfasst auch einen Anteil für die in der Regel einigermassen stetig anfallenden Investitionskosten der EAK. Anders als kantonale Ausgleichskassen kann die EAK aber nur in beschränktem Umfang Reserven bilden, und zwar aus Kreditresten bei Projektverzögerungen. Die Bildung von Reserven aus Einnahmenüberschüssen für zukünftige Investitionen, wie dies Ausgleichskassen als selbstständige Anstalten grundsätzlich vornehmen können, ist gestützt auf das Finanzhaushaltsgesetz für die EAK nicht möglich. Dies ist aber auch nicht nötig, da der Bund Finanzierungslücken beim Bedarf der EAK durch eine Erhöhung seiner Verwaltungskostenbeiträge als Arbeitgeber Bund finanzieren müsste.

Zusammenfassend entspricht die Finanzierung der EAK heute nicht dem gesetzlichen Rahmen des AHVG, welches den Ausgleichskassen als selbstständige Anstalten bei der Mittelverwendung nur die Vorgabe gemäss Art. 69 Abs. 3 AHVG macht. Die EAK verfügt über etwas engere Vorgaben bei der Erstellung von Budget und Rechnung, weil sie den Vorgaben des Finanzaushaltsgesetzes und der Terminplanung für die Budgetierung und Rechnungslegung der zentralen Bundesverwaltung untersteht. Ihr Gestaltungsspielraum wird dadurch aber nicht unzumutbar eingeschränkt und ein konkretes Risiko für die Durchführung entsteht dadurch auch nicht. Gleichwohl müsste auch hier im Rahmen einer künftigen AHVG-Revision geprüft werden, inwieweit Konformität zwischen den Vorgaben nach FHG und AHVG hergestellt werden kann.

5.3 Risiken aus Sicht der Dienstaufsicht über die ZAS

Anders als bei Unfall- und Krankenversicherern tragen die Durchführungsstellen der 1. Säule keine versicherungs- und finanzmarkttechnischen Risiken. Die finanzielle und administrative Aufsicht über diese Durchführungsstellen umfasst deshalb insbesondere die Höhe und Vergütung der Betriebskosten sowie operative Aspekte der Geschäftsführung, wie beispielsweise die Kassenorganisation und -infrastruktur oder das Personalwesen. Für die KAK und die VAK sieht das AHVG eine eigene Rechtspersönlichkeit vor – die Aufsicht erfolgt deshalb durch die dafür eigens eingesetzten Organe (Verwaltungskommission bzw. Kassenvorstand). Demgegenüber ist die Verwaltungseinheit ZAS organisatorisch der EFV angegliedert und damit Teil der zentralen Bundesverwaltung. Die Dienstaufsicht wird deshalb durch die EFV wahrgenommen, während die fachliche Aufsicht (gesetzeskonformer und einheitlicher Vollzug der Sozialversicherungen) wie bei den anderen Durchführungsstellen durch das BSV wahrgenommen wird (vgl. Ziff. 5.3). Aus Sicht der Governance ist diese doppelte Zuständigkeit nicht problematisch, da die Zuständigkeiten klar festgelegt sind.

Hingegen stellt sich die Frage, ob die Dienstaufsicht gegenüber dem Status quo verbessert werden könnte. Aktuell wird die Dienstaufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS im Wesentlichen durch die Direktorin bzw. den Direktor der EFV wahrgenommen – nebst der Führung der Finanzverwaltung mit rund 180 VZÄ in unterschiedlichen Aufgabengebieten (finanzpolitische Gesamtsteuerung, Ausgabenpolitik, Bundestresorerie, Finanzstatistik, Finanz- und Rechnungswesen inkl. Digitalisierungsprojekte, Finanzausgleich mit den Kantonen) – nimmt so die Direktorin bzw. der Direktor der EFV alleine die Funktion einer Verwaltungskommission gegenüber der Verwaltungseinheit ZAS mit ihren knapp 800 VZÄ wahr. Zwar untersteht das Budget der Verwaltungseinheit ZAS als Einheit der zentralen Bundesverwaltung zusätzlich der Budgetthoheit des Parlaments. Dies gewährleistet, dass sich die Verwaltungseinheit ZAS in Bezug auf betriebliche Kennzahlen in etwa mit der allgemeinen Bundesverwaltung entwickelt, kann aber keinen Ersatz für eine effektive betriebliche Aufsicht darstellen. Die heutige Lösung funktioniert in unproblematischen Zeiten gut, birgt aber Risiken in Krisenzeiten. Es stellt sich daher die Frage, ob die Dienstaufsicht durch eine Auslagerung oder eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS innerhalb der zentralen Bundesverwaltung verbessert werden könnte:

- *Auslagerung der Verwaltungseinheit ZAS in eine oder mehrere Anstalten des Bundes:* Für Anstalten des Bundes existiert mit den Corporate Governance-Leitsätzen und dem Mustererlass des Bundes ein abgestimmtes Regelwerk, das insbesondere auch die Aufsicht durch den Verwaltungsrat und die Oberaufsicht durch den Bundesrat und das Parlament regelt (Aufsichtsinstrumente, Berichterstattungspflichten, Sanktionsmöglichkeiten). Eine Auslagerung würde daher grundsätzlich zur Stärkung der betrieblichen Aufsicht beitragen.
- *Aufbau einer Aufsichtsstruktur innerhalb der EFV:* Auch bei einem Verbleib innerhalb der EFV könnte die Dienstaufsicht mit dem Aufbau entsprechender Strukturen gestärkt werden, indem beispielsweise ein Stab geschaffen würde, dem praktisch die Rolle einer Verwaltungskommission zukommen würde. Grundsätzlich wäre ein solcher Stab ein geeignetes Instrument zur Stärkung der Dienstaufsicht. Die EFV verfügt insbesondere über das entsprechend ausgebildete und fachkompetente Personal, welches die administrative und finanzielle Aufsicht im Rahmen der Dienstaufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS professionell ausüben kann. Es stellt sich indes die Frage, ob es zweckmäßig ist,

verwaltungsratsähnliche Strukturen innerhalb einer Verwaltungseinheit aufzubauen, wenn es doch für Auslagerungen ein bestehendes und bewährtes Regelwerk gibt. Die gleiche Problematik würde sich auch bei einer allfälligen organisatorischen Ansiedelung der Verwaltungseinheit ZAS beim BSV stellen. Zudem käme bei dieser Lösung die Gefahr von Zielkonflikten zwischen der Rolle des BSV als Regulator und fachliche Aufsichtsbehörde über die Sozialversicherungen einerseits und als Teil der Vollzugsbehörde andererseits hinzu.

- *Schaffung einer eigenen Verwaltungseinheit ZAS innerhalb der Bundesverwaltung:* Die Dienstaufsicht würde dadurch nicht gestärkt: Diese würde faktisch von der Direktorin oder vom Direktor EFV nur einfach zur Generalsekretärin / zum Generalsekretär des zuständigen Departements (EDI oder EFD) verschoben. Auch bei diesem Generalsekretariat müssten die nötigen Ressourcen zunächst aufgebaut werden, da sich die Dienstaufsicht über die Verwaltungseinheit ZAS doch stark von der Führung einer Verwaltungseinheit wie der Eidgenössischen Steuerverwaltung oder des Bundesamtes für Zoll- und Grenzsicherheit unterscheidet, die weitgehend Ministerialaufgaben wahrnehmen, einen hohen Bedarf an demokratischer Legitimation und an Koordination mit anderen Bundesstellen, Kantonen und Gemeinden aufweisen sowie durch allgemeine Steuermittel finanziert werden. Zudem dürfte die Distanz zu den Aufgaben der Verwaltungseinheit ZAS in den Generalsekretariaten tendenziell grösser sein als bei der EFV aufgrund der in der Vergangenheit aufgebauten Erfahrung oder bei einem eigens eingesetzten Instituts- oder Verwaltungsrat.

Auch aus der Sicht der Dienstaufsicht besteht keine Notwendigkeit, die Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS aus der Bundesverwaltung auszulagern. Eine Auslagerung könnte aber zur Stärkung der Dienstaufsicht beitragen.

5.4 Problematische Verwendung des Begriffs «Zentrale Ausgleichsstelle»

Wie bereits ausgeführt (vgl. Ziff. 2.3), wird der gleiche Begriff «Zentrale Ausgleichsstelle» für zwei verschiedene Einheiten verwendet. Bei der Gründung der AHV wurde damit die Stelle benannt, welche den finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Ausgleichskassen zentral wahrnahm (Begriff gemäss AHVG). Seit damals und noch heute ist ihre Aufgabe dieser Ausgleich, indem sie mit den Ausgleichskassen die vereinnahmten Beiträge und die ausbezahlten Renten abrechnet, den Abrechnungsverkehr überwacht und dafür sorgt, dass sich die aus den Abrechnungen ergebenden Saldi von den Ausgleichskassen dem AHV-Ausgleichsfonds überwiesen bzw. aus diesem den Ausgleichskassen vergütet werden. Des Weiteren führt sie das zentrale Versichertenregister und das zentrale Register der laufenden Geldleistungen. Alle ihre Aufgaben (vgl. Ziff. 2.3.1) sind in Artikel 71 AHVG und weiteren Bestimmungen festgelegt. Soweit andere Gesetze oder Verordnungen auf die Zentrale Ausgleichsstelle Bezug nehmen, gilt dies daher mit wenigen Ausnahmen für diese Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG. Gleichzeitig wird die der EFV angegliederte Verwaltungseinheit, welche die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG, die EAK, die SAK und die IVST unter einem Dach vereint, ebenfalls Zentrale Ausgleichsstelle genannt (Begriff gemäss OV-EFD und ZAS-Verordnung). Dieser Begriff ist in Bezug auf die ganze Verwaltungseinheit jedoch unzutreffend. Die EAK und SAK sind Ausgleichskassen und die IVST eine IV-Stelle, welche alle nicht den Ausgleich zwischen Ausgleichskassen wahrnehmen. Als Folge werden die beiden Einheiten, die «kleine» ZAS nach Artikel 71 AHVG und die «grosse» ZAS als Verwaltungseinheit mit verschiedenen Untereinheiten, verwechselt und ihnen dadurch Aufgaben und Kompetenzen fälschlicherweise zugesprochen. Dies könnte zu Unklarheiten bei der Organisation und den Zuständigkeiten führen. Auch hier wäre im Rahmen einer nächsten Gesetzesreform zu prüfen, ob mit punktuellen Anpassungen mehr Klarheit bezüglich der Bezeichnungen geschaffen werden kann. Ein konkretes Risiko für die Durchführung der AHV oder die Aufsicht darüber entsteht dadurch aber nicht.

5.5 Kosten und Risiken aus verwaltungsökonomischer Sicht

Eine Auslagerung oder Umstrukturierung der Verwaltungseinheit ZAS würde in jedem Fall eine umfassende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig machen und für eine gewisse Zeit Unruhe in den Vollzug der 1. Säule bringen. In der 1. Säule stehen jedoch bereits zahlreiche und grosse Revisionsprojekte an (Einführung 13. AHV-Rente⁷¹, Reform der Hinterlassenrenten⁷², anstehende AHV-Reform ab 2030⁷³). Ebenso soll die Digitalisierung der ersten Säule vorangetrieben und in diesem Zusammenhang eine Zentralisierung der Informationssysteme und damit eine Stärkung der Rolle der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG angestrebt werden. Dies sieht der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage vom 15. Dezember 2023 zu einem Bundesgesetz über Informationssysteme in den Sozialversicherungen vor.⁷⁴ Die Entscheide über die künftige Aufgabenteilung zwischen den dezentralen Vollzugsorganen und der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG kann Auswirkungen auf die optimale organisatorische Ausgestaltung der Verwaltungseinheit ZAS haben. Deshalb sollte eine allfällige Reorganisation erst in Kenntnis dieser politischen Entscheide an die Hand genommen werden. Zudem stehen in der Verwaltungseinheit ZAS auch betriebliche Herausforderungen an, wie die Umsetzung des mehrjährigen Strategieplans, zu welchem das Programm zur digitalen Transformation gehört (insbesondere: Anpassung der Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit ZAS, Neudeinition der Governance externer Leistungen, Einführung eines IS-Leitplans, der die Modernisierung der Informationssysteme integriert), die Entwicklung des eCdC-Portals, die Digitalisierung der EO und die Einführung eines Informationssicherheits-Managementsystems. Eine zusätzliche, derart umfassende Veränderung wie die Auslagerung der ganzen oder von Teilen der Verwaltungseinheit ZAS würde deshalb zum aktuellen Zeitpunkt ein nicht zu unterschätzendes Gesamtrisiko für die 1. Säule darstellen.

Zudem ist mit Umsetzungskosten zu rechnen. Unmittelbare Kosten entstehen im Wesentlichen durch den einmaligen Projektaufwand (namentlich Rechtsanpassungen, technische Vorbereitung und Konstituierung der neuen Organisation, Kommunikation gegen innen und aussen), und die wiederkehrenden zusätzlichen Kosten (u.a. neue Organe und Hierarchien, Auswirkungen aufs Salärgerüst, Wegfall enges Budgetkorsett der zentralen Bundesverwaltung). Mittelbare, schwerer quantifizierbare Kosten entstehen im Zuge der Restrukturierung der Zusammenarbeit gegen innen (Teams) und gegen aussen (Leistungsbezüger und -erbringer), allenfalls erhöhte Personalfluktuation, Konflikte oder andere Fiktionen.

Diesen Kosten und Risiken wäre ein Mehrwert gegenüberzustellen, der diese überwiegt.

5.6 Fazit: Risiken in der aktuellen Organisation

Zusammenfassend birgt die aktuelle Organisation der Verwaltungseinheit ZAS folgende Risiken, die den Risiken einer Organisationsreform gegenübergestellt werden müssten:

- Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (respektive FZR) führt Kontrollen zuhanden des BSV durch, indem sie die Geldflüsse der einzelnen Ausgleichskassen analysiert. Dass zwei der zu kontrollierenden Ausgleichskassen, die EAK und die SAK, administrativ der gleichen Verwaltungseinheit angehören, hat zwar bisher nicht zu konkreten Problemen geführt, stellt aber ein gewisses Risiko in Bezug auf die Unabhängigkeit der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG dar. Allerdings wird die Wahrnehmung der fachlichen Aufsicht des BSV, welche insbesondere durch die Revision der Ausgleichskassen erfolgt, dadurch nicht tangiert.
- Mit der Position der EAK als Teil der Bundesverwaltung ist diese im Unterschied zu kantonalen Ausgleichskassen, welche rechtlich selbstständige Anstalten sind, rechtlich und organisatorisch direkt in ihren Hauptbeitragszahler integriert. In der Praxis ergeben sich

⁷¹ 24.073 Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

⁷² 24.078 Änderung des AHVG (Anpassung der Hinterlassenrenten)

⁷³ 21.3462 Motion SGK-N «Auftrag für die nächste AHV-Reform»

⁷⁴ www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023

daraus aber keine konkreten Probleme, weil die Aufsichtsmittel genügend greifen. Zudem hat der Bundesrat als gesetzliche Aufsichtsbehörde über die Sozialversicherungen und als angeschlossener Arbeitgeber in Bezug auf die EAK sowieso immer eine Doppelrolle, auch wenn diese Einheit in eine dezentrale Einheit ausgelagert würde.

- Als Teil der zentralen Bundesverwaltung müssen EAK und SAK in ihrer Rechnungsführung einerseits die Vorgaben des Finanzhaushaltrechts einhalten und andererseits den Vorgaben der Aufsichtsbehörde (BSV) an die Rechnungsführung der Ausgleichskassen genügen. In gewissen Bereichen bestehen aktuell noch kleinere Lücken, die jedoch mit punktuellen Anpassungen (vgl. Ziff. 5.2.6) ab dem Rechnungsjahr 2024 bzw. 2025 geschlossen werden können. Damit wird künftig sichergestellt, dass das BSV trotz der organisatorischen Ansiedlung von EAK und SAK innerhalb der zentralen Bundesverwaltung über alle nötigen Informationen verfügt, um seine Aufsichtsaufgaben uneingeschränkt wahrnehmen zu können.
- Weiter bestehen in verschiedenen kleineren Punkten aktuell Abweichungen zwischen der geltenden Praxis und den auf die übrigen Ausgleichskassen ausgerichteten gesetzlichen Vorschriften im AHVG (u.a. Genehmigung von Organisationserlassen, Reservenbildung). Diese Abweichungen sind für die Wahrnehmung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde unproblematisch; es sollte aber im Rahmen einer nächsten AHV-Reform geprüft werden, ob und wie diese Abweichungen korrigiert werden können. In diesem Rahmen könnte auch geprüft werden, ob mit der Verwendung von unterschiedlichen Begriffen auf Gesetzesstufe für die Verwaltungseinheit ZAS als Ganzes einerseits und für die vom AHVG genannte Zentrale Ausgleichsstelle, welche als einzige Einheit Ausgleichsfunktionen wahrnimmt, andererseits, die Transparenz gestärkt und Missverständnisse vermieden werden können.
- Aufgrund der organisatorischen Zuordnung der Verwaltungseinheit ZAS zur EFV wird die Aufsicht über diese mit ihren knapp 800 VZÄ im Wesentlichen durch die Direktorin bzw. den Direktor der EFV und nicht durch eine eigens dafür eingesetzte Verwaltungskommission wahrgenommen. Die heutige Lösung funktioniert in unproblematischen Zeiten gut; die inhaltliche und zeitliche Belastung der Direktorin/des Direktors EFV aufgrund der Doppelrolle aus Führung der EFV in ihren Kernaufgaben und Wahrnehmung der «Verwaltungsratsfunktion» gegenüber der Verwaltungseinheit ZAS könnte aber in Krisenzeiten Risiken bergen. Diesbezüglich besteht jedoch keine Notwendigkeit, die Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS aus der Bundesverwaltung auszulagern.

Insgesamt sind einige Schwachpunkte in der Organisation der AHV festzustellen. Keiner davon stellt aktuell ein konkretes Risiko für die Durchführung der AHV oder die Aufsicht darüber dar. Es bestehen daher keine relevanten Risiken in Bezug auf die Governance der AHV, welche eine Änderung der Organisation notwendig machen würden.

6 Mögliche Varianten für eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS

Das Postulat 21.3604 beauftragt den Bundesrat, die aktuellen Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der ZAS innerhalb der Bundesverwaltung zu überprüfen und mögliche Verbesserungen in dem Sinne vorzuschlagen, dass die Durchführungsaufgaben aus der Bundesverwaltung ausgegliedert würden. Denkbar sei, die EAK, SAK und IVST in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu überführen. Die Motion 21.4340 verlangt vom Bundesrat zu prüfen, ob es sinnvoll ist, die ZAS mit compenswiss zusammenzulegen und in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu übertragen. Sie will damit gemäss ihrem Titel die Governance, die Transparenz, die Kohärenz und die Beaufsichtigung der Tätigkeiten des Bundes im Bereich der AHV/IV/EO sicherstellen (vgl. Ziff. 1).

Im Folgenden sollen neben diesen in Postulat und Motion vorgeschlagenen Varianten noch weitere denkbare Varianten für eine Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS beleuchtet und beurteilt werden.

6.1 Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS in eine öffentlich-rechtliche Anstalt

Bei dieser Variante würden alle Einheiten der Verwaltungseinheit ZAS, also EAK, SAK, IVST und FZR, gemeinsam in eine neue öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ausgelagert.

Die EAK wäre nicht mehr Teil der Verwaltung, welche ihr als Arbeitgeber angeschlossen ist, sondern würde zu einer dezentralen Verwaltungseinheit gehören. Ihre Position wäre damit ähnlich wie die einer kantonalen Ausgleichskasse, welche als Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert ist. Während bei den kantonalen Ausgleichskassen der Bundesrat als oberste Aufsichtsbehörde nicht der gleichen Staatsebene angehört, wäre dies bei der EAK aber nach wie vor der Fall. Die Doppelrolle des Bundesrats als Beitragszahler und als Aufsichtsbehörde würde also immer noch bestehen. Die Distanz zu den angeschlossenen Arbeitgebern würde sich aber etwas vergrössern.

Die übergeordneten Strukturen in der Verwaltungseinheit ZAS könnten grundsätzlich unverändert mitausgelagert werden. Bestehende Prozesse und Personal könnten bleiben und Synergien innerhalb der Verwaltungseinheit ZAS weiterhin genutzt werden. Nicht gelöst würde dabei insbesondere das festgestellte Risiko der fehlenden Unabhängigkeit der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG von EAK und SAK, weil immer noch alle unter einem Dach angesiedelt wären. Hingegen könnte gesetzlich festgehalten werden, dass analog zur Organisation von kantonalen SVA die Organisationsstruktur vom EDI oder vom Gesamtbundesrat genehmigt werden muss.

Mit einer Auslagerung der Verwaltungseinheit ZAS aus der zentralen Bundesverwaltung würde sich die Distanz zum BSV vergrössern. Die Analyse der Geldflüsse und der Monatsabschlüsse durch die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG zuhanden des BSV könnte dadurch erschwert werden. Um die Funktion des zentralen Liquiditätsmanagements als Frühwarnsystem für das BSV bei allfälligen Ungereimtheiten zu erhalten, müsste auf Gesetzesstufe ein vollumfängliches Informations- und Einsichtsrecht für das BSV und eine entsprechende Pflicht der neuen Anstalt festgelegt werden, so dass die ausgelagerte Einheit weiterhin im täglichen Austausch mit dem BSV bleiben würde respektive das BSV uneingeschränkten Zugriff auf diese Einheit hätte, welche den Abrechnungsverkehr der Ausgleichskassen überwacht. Auch müsste sichergestellt sein, dass die Aufsichtsbehörde sich bei Problemen gegen die ausgelagerte Anstalt durchsetzen könnte. Des Weiteren müsste ein zeitnahe Ergreifen von Massnahmen für die Aufsicht möglich sein. Auch die Zentralregister sind ein wichtiges Instrument für die Aufsicht, da sie durch Datenanalysen und Registerabgleiche laufend die Qualität der Stammdaten und die Plausibilität von Versicherungsleistungen sicherstellen. Diese sensiblen Daten sind heute bewusst in der Infrastruktur der zentralen Bundesverwaltung gehalten. Bei einer Auslagerung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG müsste geprüft werden, ob eine neue Lösung für die Speicherung der sensiblen Registerdaten nötig ist. Kaum ein anderer Bereich in dieser Gröszenordnung kommt heute mit so wenig Ressourcen in der Aufsicht aus, wie die AHV, IV und EO. Würde aber die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG aus der Bundesverwaltung herausgelöst, dann wäre der schlanke Ansatz der Aufsicht nicht mehr möglich, weil die Synergien innerhalb der Bundesverwaltung verloren gingen. Ein deutlicher Ausbau der Aufsichtsbehörde müsste die Folge sein. Im Gegensatz zur heutigen Organisation würde die Steuerung tendenziell erschwert und nicht erleichtert.

Die betriebliche Aufsicht würde bei einer Auslagerung durch die Schaffung eines Verwaltungsrats bzw. einer spezialisierten Verwaltungskommission grundsätzlich gestärkt. Allerdings stellte sich die Frage nach der Notwendigkeit von zusätzlichen Mechanismen für eine wirksame Kostenkontrolle: Eine ausgelagerte Verwaltungseinheit ZAS würde zu einem grossen Teil durch die AHV und IV finanziert. Während heute die Festlegung des Budgets für die Verwaltungseinheit ZAS durch den ordentlichen Budgetprozess in der Bundesverwaltung vorgenommen wird, würde dies neu die Verwaltungskommission der ausgelagerten Anstalt festlegen. Dadurch würde die Flexibilität bei der Budgetierung etwas grösser, da das Budget der Verwaltungseinheit ZAS nicht mehr von Bundesrat und Parlament innerhalb der strikten Vorgaben und Zeitpläne für den Voranschlag des Bundes erstellt werden müsste. Genau diese Situation könnte jedoch zur Gefährdung einer guten Governance führen: Bei den KAK und VAK sind die

finanzierenden Arbeitgeber respektive die Gründerverbände Teil des Kassenvorstands oder der Verwaltungskommission. Die Arbeitgeber, welche für die Kosten aufkommen, kontrollieren somit indirekt auch das Budget. Sie verwalten also ihr eigenes Geld. Bei VAK und KAK spielt zudem der Wettbewerb eine deutliche grösse Rolle als bei den Bundesausgleichskassen, was kostensenkend wirkt. Demgegenüber würde eine Verwaltungskommission einer ausgelagerten öffentlich-rechtlichen Anstalt die SAK, IVST und FZR nicht mit dem eigenen Geld finanzieren und dieses verwalten, sondern die Mittel würden hauptsächlich direkt aus den Sozialversicherungen stammen. Der Anreiz, die Kosten tief zu halten, wäre geringer, da die Verwaltungskommission für das optimale Funktionieren der Anstalt zu sorgen hat, aber keine Verantwortung für die Finanzierung der Sozialversicherungen trägt. Der Wegfall der heutigen direkten Budgetkontrolle durch die Bundesversammlung könnte deshalb zu höheren Kosten führen. Im Rahmen der Schaffung der nötigen gesetzlichen Grundlagen für eine Auslagerung wäre zu prüfen, inwieweit alternative Instrumente zur Stärkung der Budgetkontrolle nötig wären. Eher ungeeignet wäre eine Genehmigungspflicht durch das BSV für die fondsfinanzierten Budgetteile der Anstalt (analog zur Genehmigung der Budgets der IV-Stellen). Während die IV-Stellen-Budgets nur einen kleinen Teil der Budgets von kantonalen SVAs ausmachen, wäre es bei einer Auslagerung der Aufgaben der Verwaltungseinheit ZAS in eine Anstalt gerade umgekehrt: die fondsfinanzierten Budgetteile der Anstalt würden den überwiegenden Teil ausmachen; mit einer Genehmigungspflicht würde eine wichtige Aufgabe der Verwaltungskommission an das BSV delegiert.

Hinzu kommt, dass eine Auslagerung der Verwaltungseinheit ZAS in jedem Fall eine umfassende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Folge hätte. Daneben wären auch direkte und mittelbare Kosten einer Reorganisation zu erwarten. Die laufenden Kosten dürften mit der neuen Rechtsform tendenziell steigen, weil neue Organe und Strukturen geschaffen werden. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer Anhebung der Lohnpyramide kommen könnte, um geeignetes Personal rekrutieren zu können. Die Entlohnung der Kader der neuen Anstalt würde indes den Vorgaben gemäss Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁷⁵ und der Kaderlohnverordnung vom 19. Dezember 2003⁷⁶ unterstehen. Die Mehrkosten wären grösstenteils durch die AHV und IV zu tragen, in geringerem Umfang (EAK) durch den Bund. Mittelbare Kosten entstehen im Zuge einer Restrukturierung der Zusammenarbeit gegen innen (Teams) und gegen aussen (Leistungsbezüger und -erbringer), allenfalls erhöhte Personalfliktuation, Konflikte oder andere Fiktionen.

Zusammenfassend handelt es sich zwar bei den Aufgaben der Verwaltungseinheit ZAS im Wesentlichen um Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die gemäss Corporate Governance-Bericht des Bundesrats grundsätzlich für eine Auslagerung geeignet sind. Auch die Grösse der Verwaltungseinheit ZAS mit rund 800 VZÄ rechtfertigte die Schaffung einer Anstalt. Die betriebliche Aufsicht würde mit einer spezialisierten Verwaltungskommission tendenziell gestärkt. Eine Stärkung und Spezialisierung der betrieblichen Aufsicht könnte insbesondere von Vorteil sein, wenn eine stärkere Zentralisierung der IT der 1. Säule bei der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG mittelfristig zu zusätzlichen und grösseren IT-Projekten führen würde. Aus Sicht der fachlichen Aufsicht über die 1. Säule bringt eine Auslagerung der Verwaltungseinheit ZAS hingegen keine Vorteile. Die grösste Distanz zum BSV könnte die fachliche Aufsicht tendenziell sogar erschweren. Bei einer Auslagerung müsste im Organisationserlass sichergestellt werden, dass die für die wirksame Aufsicht nötigen Informationsflüsse und Regelungen für die Budgetierung sichergestellt wären. Zudem wären gewisse Doppelprüfungen und Mehrkosten nicht auszuschliessen.

⁷⁵ SR 172.220.1

⁷⁶ SR 172.220.12

6.2 Zusammenlegung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS mit compenswiss

Diese Variante entspricht der Motion 21.4340 der SGK-N, gemäss welcher der Bundesrat prüfen soll, ob es sinnvoll ist, die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) mit compenswiss zusammenzulegen und diese neue Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu übertragen (vgl. Ziff. 1.3).

Im Unterschied zur bereits besprochenen Variante würde in dieser Variante zwar auch die gesamte Verwaltungseinheit ZAS aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert, es würde jedoch keine neue Anstalt geschaffen, sondern die Verwaltungseinheit ZAS würde in die bestehende öffentlich-rechtliche Anstalt compenswiss integriert.

Die Vor- und Nachteile, die mit der Trennung von der zentralen Bundesverwaltung zusammenhängen, wären dieselben wie bei Variante 6.1.

Im Vergleich mit der Variante 6.1 hat diese Variante aber gewichtige zusätzliche Nachteile:

- Einer der wichtigsten Aspekte von Good Governance ist die Trennung von Einflussbereichen, damit niemand eine so beherrschende Stellung erreicht, dass er Kontrollen umgehen und Machtverhältnisse ausnutzen kann. Eine Zusammenlegung von compenswiss und der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (FZR) würde eine der wichtigsten Aufteilung der Einflussbereiche aufheben, weil die Abwicklung und Analyse der Geldflüsse der Versicherungen und die Anlage dieser Gelder von der gleichen Stelle wahrgenommen würden.
- Die fachliche Aufsicht des BSV über die compenswiss gestaltet sich anders als diejenige über die Ausgleichskassen. Bei einer Integration der Ausgleichskassen des Bundes in die compenswiss müsste die Revision und die fachliche Aufsicht daher gestärkt werden. Die fachliche Aufsicht des BSV über die Durchführungsstellen FZR, SAK, EAK und IVST müsste so wie heute weiterhin gewährleistet bleiben. Die Revisionsstelle der compenswiss müsste somit dem BSV neu umfassend und vertieft Bericht erstatten, nach den Vorgaben des BSV für die Revision von Ausgleichskassen. Die Aufsicht über die neue Anstalt inklusive compenswiss müsste somit auf Gesetzesstufe umfassend neu geregelt werden. Faktisch müssten die Vermögensverwaltung einerseits und die Durchführungsstellen der Sozialversicherungen andererseits daher wie getrennte Einheiten behandelt werden.
- Aufgrund ihrer sehr unterschiedlichen Aufgaben – Versicherungsdurchführung einerseits, Vermögensanlage andererseits – gibt es keine Synergiepotentiale zwischen Verwaltungseinheit ZAS und compenswiss, weder mit Blick auf Arbeitsprozesse, noch auf Knowhow, Personalprofile, Kunden oder externe Dienstleistungspartner. Mit einer Fusion würden Verwaltungseinheit ZAS und compenswiss zwar nebeneinander gestellt, ohne jedoch dadurch voneinander profitieren zu können. Gleichzeitig müsste die compenswiss zu einer völlig neuen Einheit umgebaut werden, mit neuen Aufgaben und neuen Anforderungen an Organe, Teams und Ressourcen. Beispielsweise würden die Kosten des Auslagerungsprozesses Rechtsanpassungen, technische Vorbereitung, Konstituierung der neuen Organisation, Kommunikation und Informatik umfassen. Ebenso wären Aufgaben und Kompetenzen sowie die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung auszuweiten. Eine Neustrukturierung würde daher die Durchführung der AHV und der IV schwerfälliger machen.⁷⁷ Es bestünde die Gefahr, dass die gegenwärtigen Stärken von compenswiss als unabhängige Anstalt, die sich ausschliesslich auf die Vermögensverwaltung konzentriert, verloren gehen.

Insgesamt schneidet daher diese Variante deutlich schlechter ab als Variante 6.1.

⁷⁷ Erläuternder Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, S. 28 f.; abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2017.

6.3 Auslagerung von EAK, SAK und IVST in eine öffentlich-rechtliche Anstalt

Diese Variante entspricht dem in der Begründung des Postulats 21.3604 angedachten Lösung (vgl. Ziff. 1.2). Bei dieser Variante würde die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG, deren Aufgaben von der Einheit FZR wahrgenommen werden, in der zentralen Bundesverwaltung verbleiben, während EAK, SAK und IVST zusammen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausgelagert würden. Dies wäre ein Vorteil, weil die Überwachung des Abrechnungsverkehrs der Ausgleichskassen nicht mehr von einer Einheit durchgeführt würde, welche mit den Bundesausgleichskassen EAK und SAK unter gemeinsamer Dachorganisation steht (vgl. Ziff. 5.1). Die Unabhängigkeit dieser Überwachung würde damit gestärkt. Zudem würden bei einem Verbleib der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG in der Bundesverwaltung die direkten Kommunikationswege mit dem BSV und die Zusammenarbeit mit diesem weiterhin gut gewährleistet werden können. Die Übersicht des Bundes über die Analysen der Geldflüsse würde bestehen bleiben und die sensiblen Registerdaten würden in der Infrastruktur der Bundesverwaltung gehalten. Die weiterhin bestehende Trennung von compenswiss würde die Aufteilung der Machtbereiche und die Transparenz über die Geldflüsse sicherstellen. Eine Trennung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG von den übrigen Teilen der Verwaltungseinheit ZAS könnte auch in Zusammenhang mit einer künftig stärkeren Zentralisierung der IT der ersten Säule an Gewicht gewinnen.

Ein weiterer Vorteil einer Auslagerung von EAK, SAK und IVST wäre wie bei den beiden bereits diskutierten Varianten, dass die EAK sich weiter vom ihr angeschlossenen Arbeitgeber entfernen würde. Jedoch würde die Trennung von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG Anpassungen notwendig machen. Es müssten die Informationssysteme getrennt werden, was sehr aufwändig wäre. Die bisher gemeinsam genutzten Dienstleistungen wie Rechtsdienst, Kommunikation, Finanzen und Controlling, Internes Kontrollsysteem, interne Revision, Einkauf, HR etc. müssten für die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG und die ausgelagerten Einheiten je separat aufgebaut werden.

Durch die Auslagerung von EAK, SAK und IVST würde die betriebliche Aufsicht gestärkt: Für die Aufsicht über die neue Anstalt wäre eine speziell dafür geschaffene Verwaltungskommission zuständig. Die betriebliche Aufsicht der EFV würde sich auf die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG beschränken. Analog zu Variante 6.1 könnte auch hier die stärkere Zentralisierung der IT bei der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG mittelfristig zu einer Verlagerung von Aufgaben der KAK und VAK hin zu dieser Stelle führen, was ebenfalls für eine Stärkung und Spezialisierung der betrieblichen Aufsicht sprechen würde.

Im Gegensatz zu den Varianten 6.1 und 6.2 würden hier die gewichtigen Nachteile, die mit einer Auslagerung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG und einem Zusammenschluss mit compenswiss einhergingen, wegfallen. Es fragt sich aber auch hier, ob die eher geringen Vorteile einer Auslagerung der Einheiten EAK, SAK und IVST die entstehenden Kosten und Risiken eines Auslagerungsprozesses aufwiegen würden. In etwas reduziertem Umfang bestehen zudem die Frage nach der Kontrolle über die Verwendung der Gelder der Ausgleichsfonds, denn auch in dieser Variante würde die Verwaltungskommission auch die Budgetierung der Kosten für fondsfinanzierten SAK und IVST verantworten, ohne dass Bundesrat und Parlament eine direkte Kontrolle über die Verwendung der Gelder hätten.

6.4 Zusammenlegung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (FZR) mit compenswiss

Diese Variante wurde im ersten Prüfbericht vom 6. März 2015 von der EFK bevorzugt (vgl. Ziff. 1.1). Wie bereits bei der Variante zur Zusammenlegung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS mit compenswiss (Variante 6.2) ausgeführt, gibt es zwischen den Aufgaben der Verwaltungseinheit ZAS, das heisst im Speziellen der zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (Einheit FZR), und compenswiss kaum Berührungspunkte. Die zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG ist im operativen Teil der Versicherungen tätig, während compenswiss keinerlei Aufgaben im Bereich der Durchführung dieser Versicherungen ausübt. Eine Zusammenlegung von compenswiss und der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG würde hingegen eine der wichtigsten Aufteilungen der Einflussbereiche aufheben. Die Analyse der

Geldflüsse und der Monatsabschlüsse durch die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG zuhanden des BSV würde zudem erschwert, was der Aufsicht über die AHV, IV und EO schaden würde.

Eine Zusammenführung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG und compenswiss wäre mit direkten und mittelbaren Kosten verbunden. Diese Einheit müsste aus der bestehenden Organisation der Verwaltungseinheit ZAS herausgelöst werden, soweit einzelne Bereiche auch Leistungen für andere Abteilungen der Verwaltungseinheit ZAS erbringen (z. B. Finanzen, Zahlungsverkehr, gewisse Aufgaben in der Statistik). Diese Aufgaben müssten neu innerhalb der restlichen Verwaltungseinheit ZAS geführt und neu aufgebaut werden. Namentlich würde die Umstrukturierung der Informatik substanziale Kosten generieren. Eine Ausgliederung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG aus der Verwaltungseinheit ZAS und die Integration in die compenswiss wäre somit kostspielig, komplex und langwierig. Zudem würden entsprechend neue operative Risiken auf beiden Seiten geschaffen.

Diese Variante würde damit das Gegenteil einer Verbesserung der Governance bewirken.

6.5 Auslagerung der EAK

6.5.1 In eine eigene öffentlich-rechtliche Anstalt

Als öffentlich-rechtliche Anstalt würde die EAK zur dezentralen Bundesverwaltung gehören und verfügte namentlich über eine eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Organe (Verwaltungskommission, Geschäftsleitung und Revisionsstelle) und eine eigene Rechnung. Der Bundesrat würde seine Aufsicht insbesondere über die Wahl und Abberufung der Verwaltungskommissionsmitglieder und der Revisionsstelle, die Steuerung über strategische Ziele oder die Genehmigung des Geschäftsberichts wahrnehmen.

Mit einer Auslagerung der EAK würde gezielt jener Bereich der Verwaltungseinheit ZAS ausgelagert, der eine klassische AHV-Ausgleichskasse ist und keine zentralen Leistungen für das Gesamtsystem der 1. Säule erbringt. Als öffentlich-rechtliche Anstalt würde die EAK über die gleiche Rechtsform verfügen, wie sie das AHV-Gesetz auch für die kantonalen Ausgleichskassen vorsieht (Art. 61 AHVG). Die Problematik der Verwendung von Verwaltungskostenüberschüssen könnte gelöst werden (vgl. Ziff. 5.5): Wie bei KAK und VAK müsste die EAK Investitionsspitzen, beispielsweise aus der Erneuerung von Informatiklösungen, aus Reserven finanzieren, die aus Verwaltungskostenüberschüssen durch Arbeitgeberbeiträge gebildet wurden; allfällige Überschüsse könnte sie allenfalls den beitragszahlenden Verwaltungseinheiten rückvergüteten. Ein weiterer Punkt wäre, dass Entscheidungen über Budget und Priorisierung von Ausgaben nur noch aus Sicht der EAK und nicht mehr aus Gesamtsicht der Verwaltungseinheit ZAS gefällt werden müssten. Insbesondere Informatikprojekte könnten so einfacher umgesetzt werden. Die EAK würde über grössere unternehmerische Freiheiten verfügen.

Im Vergleich zu anderen Anstalten und Unternehmen des Bundes ist die EAK mit per Ende 2024 63.1 VZÄ allerdings für die Gründung einer separaten Anstalt eher klein. Gemessen an den anderen Ausgleichskassen wäre sie hingegen im Mittelfeld und etwa vergleichbar mit den kantonalen Ausgleichskassen von SZ, ZG, BS, GR, NE und JU. Zudem müssten Supportaufgaben, die aktuell zentral durch die Verwaltungseinheit ZAS erbracht werden, bei einer Auslagerung von der EAK übernommen werden. Die Überführung in eine Anstalt hätte einmalige Aufbaukosten zur Folge (z.B. Ausgliederung der Informatik im Bereich der Büroautomation, Vertragsanpassungen etc.). Da die EAK bereits heute innerhalb der Verwaltungseinheit ZAS diverse Aufgaben mit eigenen Lösungen erfüllt, dürften diese Kosten eher gering ausfallen. Im dauerhaften Betrieb müsste die EAK hingegen neu auch für die Honorare und Löhne der Verwaltungskommission und der Geschäftsleitung aufkommen. Zudem würden Synergien zwischen Verwaltungseinheit ZAS und EAK wegfallen, wobei diese bereits heute eher klein sind (z.B. Personaladministration, Finanzen, Kommunikation, Risiko- und Qualitätsmanagement)⁷⁸. Die EAK profitiert heute überdies als Einheit des Bundes von dessen Konditionen bei Be-

⁷⁸ Die von der ZAS für die EAK erbrachten Leistungen entsprechen ca. 5 % ihrer Ausgaben. Sie umfassen hauptsächlich Aufgaben im Bereich der Personaladministration, der internen Revision und bestimmter Stabsfunktionen (z.B. Kommunikation, Finanzen, Risikomanagement und Qualität) sowie den Betrieb einiger gemeinsam genutzter Anwendungen.

schaffungen sowie von dessen Risikofähigkeit. Aus Sicht des Bundes als Arbeitgeber besteht daher das Risiko, dass eine Auslagerung der EAK zu einer Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge und damit zu einer Zusatzbelastung des Bundeshaushalts führen könnte.

6.5.2 Weitere Varianten

Statt aus der EAK eine eigene Ausgleichskasse für Bundesverwaltung und bündesnahe Betriebe zu machen, könnten sich diese Arbeitgeber stattdessen einer kantonalen oder Verbandsausgleichskasse anschliessen und die EAK könnte aufgehoben werden. Während die kantonalen Verwaltungen jeweils ihrer eigenen KAK (oder SVA) angeschlossen sind, müssten der Bund und seine dezentralen Einheiten auf eine eigene Ausgleichskasse verzichten. Es würde sich hier zudem die Frage stellen, welchem Kanton die Arbeitnehmerinnen und -nehmer der Bundesverwaltung und der bündesnahen Betriebe zugeordnet werden sollten. Grundsätzlich richtet sich die Kassenzugehörigkeit nach dem Sitz des Arbeitgebers und würden die Einheiten der zentralen Bundesverwaltung entsprechend der Ausgleichskasse des Kantons Bern angeschlossen. Bei den VAK ist die Anschlussvoraussetzung die Zugehörigkeit des Arbeitgebers zu einem der Gründerverbände. Damit der Bund einer Verbandsausgleichskasse angeschlossen werden könnte, müsste dieses Grundprinzip geändert werden oder müsste sich der Bund einem Arbeitgeberverband anschliessen. Beide Vorgehensweisen wären aus staatspolitischer Sicht nicht adäquat. Hinzu kommt, dass sich aufgrund der Anzahl Versicherten eine eigene Ausgleichskasse für das Bundespersonal durchaus rechtfertigt.

7 Schlussfolgerungen

In Erfüllung der Aufträge gemäss Postulat 21.3604 SGK-S vom 20. Mai 2021 und Motion 21.4340 SGK-N vom 29. Oktober 2021 untersucht der vorliegende Bericht das heutige System der ersten Säule auf mögliche Mängel und prüft, ob insbesondere mit Änderungen in der Organisationsform der Verwaltungseinheit ZAS Verbesserungen möglich wären.

Insgesamt lässt sich festhalten: Das dezentral organisierte System der 1. Säule ist historisch gewachsen. Es funktioniert heute sicher und gut. Konkrete Risiken für die Durchführung der AHV und die Aufsicht darüber wurden aktuell keine festgestellt. Aus Corporate Governance-Sicht und mit Blick auf grösstmögliche Transparenz sowie aus Sicht einer gesetzeskonformen und gut funktionierenden Aufsicht lassen sich jedoch folgende Schwachpunkte identifizieren:

- *Fehlende Unabhängigkeit von EAK/SAK zu FZR:* Die Zentrale Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG (deren Aufgaben von der FZR geführt werden) führt Kontrollen zuhanden des BSV durch, indem sie die Geldflüsse der einzelnen Ausgleichskassen analysiert. Zwei der zu kontrollierenden Ausgleichskassen, die EAK und die SAK, gehören administrativ der gleichen Verwaltungseinheit (ZAS) an wie die FZR.
- *Fehlende Unabhängigkeit der EAK von ihrem Beitragszahler:* Die EAK ist als Teil der zentralen Bundesverwaltung organisatorisch direkt in ihren Hauptbeitragszahler integriert. Für KAK schreibt das AHVG die Unabhängigkeit vor, sie müssen als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sein.
- *Normenkonflikt zwischen AHVG und FHG bei der EAK:* Die EAK verfügt über etwas enger Vorgaben bei der Erstellung von Budget und Rechnung als die übrigen Ausgleichskassen, weil sie den Vorgaben des Finanzaushaltsgesetzes und der Terminplanung für die Budgetierung und Rechnungslegung der zentralen Bundesverwaltung untersteht. Ihr Gestaltungsspielraum wird dadurch aber nicht unzumutbar eingeschränkt. Gleichwohl könnte im Rahmen einer künftigen AHVG-Revision geprüft werden, inwieweit Konformität zwischen den Vorgaben nach FHG und AHVG hergestellt werden kann.
- *Knappe Ressourcen in der betrieblichen Aufsicht über die ZAS:* Aufgrund der organisatorischen Zuordnung der Verwaltungseinheit ZAS zur Eidgenössischen Finanzverwaltung wird die Aufsicht über diese mit ihren knapp 800 VZÄ im Wesentlichen durch die Direktorin bzw. den Direktor der EFV und nicht durch eine eigens dafür eingesetzte Verwaltungskommission wahrgenommen.

- *Unklare Begrifflichkeiten:* Im AHVG werden unter dem Begriff Zentrale Ausgleichsstelle deren Errichtung und ihre Aufgaben geregelt, welche durch die Einheit FZR wahrgenommen werden. In der OV-EFD und der ZAS-Verordnung werden unter dem Begriff Zentrale Ausgleichsstelle hingegen die Einheiten FZR, EAK, SAK und IVST zusammengefasst. In den verschiedenen Erlassen bezeichnet derselbe Begriff nicht die gleiche Einheit und deren gesetzliche Aufgaben, was zu Missverständnissen führen kann.

Eine Analyse der Chancen und Risiken von unterschiedlichen Varianten der Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS ergibt keinen eindeutigen Handlungsbedarf. Verworfen werden sollten aus Sicht des Bundesrats eine Zusammenlegung der Verwaltungseinheit ZAS oder Teile davon mit compenswiss wegen mangelnder Synergien.

Eine Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS in eine separate öffentlich-rechtliche Anstalt würde zwar die Unabhängigkeit der EAK von ihrem Beitragszahler stärken und die administrative Aufsicht könnte durch den Einsatz einer Verwaltungskommission eventuell verbessert werden. Jeder Auslagerungsprozess ist aber mit Risiken und Kosten verbunden; das Risiko von Mehrkosten ist bei einer mehrheitlich aus Fondseinlagen finanzierten Anstalt zudem deutlich grösser als bei Anstalten, die sich über Gebühren oder Marktpreise finanzieren und damit einer direkteren Kostenkontrolle durch die Leistungsbeziehenden unterstehen. Die Unabhängigkeit zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG einerseits und EAK und SAK andererseits könnte zudem nur verbessert werden, wenn die heutige Verwaltungseinheit ZAS organisatorisch auseinandergerissen würde, was die Übergangsprobleme zusätzlich verschärfen würde. Um Nachteile bei der fachlichen Aufsicht zu reduzieren, müssten zudem bei einer Auslagerung der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG aus der zentralen Bundesverwaltung die gesetzlichen Regelungen so ausgestaltet werden, dass der Zugang der Aufsichtsbehörde (BSV) zu den nötigen Informationen sowie die Sicherheit der sensiblen Daten in den zentralen Registern uneingeschränkt sichergestellt bleiben.

Denkbar wäre auch eine Auslagerung der EAK: Sie funktioniert gleich wie die anderen AHV-Ausgleichskassen, indem sie durch die Verwaltungskostenbeiträge der Arbeitgeber finanziert ist. Die rechtliche Selbständigkeit dieser Ausgleichskassen ist deshalb unproblematisch. Allerdings ist die EAK mit rund 63 VZÄ gemessen an der Bundesverwaltung eine relativ kleine Einheit. Mit einer Auslagerung könnte sie nicht mehr von Overheadleistungen und Synergien mit der übrigen Verwaltungseinheit ZAS in den Bereichen Personaladministration, Finanzen, Kommunikation etc. profitieren, was tendenziell kostentreibend ist. Zudem würde die Problematik in Bezug auf die fehlende organisatorische Unabhängigkeit zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG einerseits und EAK und SAK andererseits nur partiell gelöst, weshalb das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Auslagerung eher ungünstig ausfallen dürfte. Eine Auslagerung von EAK, SAK und IVST in eine gemeinsame Anstalt würde in dieser Hinsicht besser ausfallen; allerdings stellt sich hier die Problematik, dass die Trennung von der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG grössere Anpassungen notwendig machen würde, insbesondere bei den Informationssystemen oder fachbereichsübergreifenden Aufgaben.

Im Bereich der 1. Säule stehen diverse grosse Änderungen an: Ab 2026 erfolgt die Einführung der 13. AHV-Altersente, die Teilrevision im Bereich der Hinterlassenenrenten wird zurzeit im Parlament behandelt, und eine AHV-Reform zur Stabilisierung der Finanzen der AHV ab 2030 ist in Arbeit (vgl. Ziff. 5.5). Mit dem geplanten Bundesgesetz über die Informationssysteme in der 1. Säule wird die Stärkung der Digitalisierung und Zentralisierung der IT bei der Zentralen Ausgleichsstelle nach Artikel 71 AHVG angestrebt. Sollte die Volksinitiative «Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» angenommen werden, käme auch deren Umsetzung noch hinzu. Insgesamt stehen der 1. Säule sowohl im Bereich der Rechtssetzung wie auch der Durchführung zahlreiche Herausforderungen bevor.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Eliminierung der identifizierten Schwachpunkte derzeit die Risiken einer fundamentalen Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS nicht rechtfertigen. Punktuelle Verbesserungen zur Behebung von identifizierten Schwachstellen im Bereich Rechnungsführung und Revision wurden bereits umgesetzt, so dass die fachliche Aufsicht des BSV gegenüber EAK, SAK und IVST mit derjenigen über die kantonalen SVAs vergleichbar ist. Bestehende Normenkonflikte und Unklarheiten bei den

Durchführungs- und Aufsichtsfunktionen der Zentralen Ausgleichsstelle innerhalb der Bundesverwaltung

Begrifflichkeiten könnten im Rahmen einer nächsten AHVG-Revision auch ohne Reorganisation der Verwaltungseinheit ZAS geklärt werden. Der Bundesrat empfiehlt deswegen zum aktuellen Zeitpunkt, auf die Auslagerung der gesamten Verwaltungseinheit ZAS oder Teilen davon zu verzichten. Bestehen bleiben damit gewisse Gouvernanzrisiken im Bereich der betrieblichen Dienstaufsicht. Sollte sich nach Umsetzung der geplanten Reformen, insbesondere im Bereich der Informatik, herausstellen, dass neue Gegebenheiten das Bedürfnis einer Veränderung der Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit ZAS verstärken würden, könnte zu einem späteren Zeitpunkt eine neue Risikobeurteilung und -abwägung vorgenommen werden.