



Bericht
Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

vom ...

Übersicht

Mit dem in diesem Bericht behandelten Gesetzesvorentwurf soll die Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), über die Ergänzungsleistungen (EL), die Erwerbsersatzordnung (EO) und die Familienzulagen in der Landwirtschaft modernisiert werden. Dies soll über eine risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht analog zur Invalidenversicherung (IV) sowie über eine gestärkte Governance in der 1. Säule erfolgen. Zudem ist vorgesehen, die Steuerung der Informationssysteme und die Aufsicht der 2. Säule zu optimieren.

Ausgangslage

Das seit rund 70 Jahren bestehende Sozialversicherungssystem der 1. Säule, das heisst der AHV, IV, EL, EO und der Familienzulagen in der Landwirtschaft, ist zuverlässig, flexibel und kostengünstig. Während die Aufsicht über die IV-Stellen mit der 5. IV-Revision grundlegend modernisiert und in eine risiko- und wirkungsorientierte Überwachung der Durchführung umgestaltet wurde, sind Aufsicht und Strukturen in der 1. Säule seit 1948 nahezu unverändert geblieben. Angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte und der höheren Anforderungen, die nun auch an die Governance gestellt werden, drängt sich eine Überprüfung in verschiedener Hinsicht auf, um für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet zu sein. Die Aufsicht ist heute weder organisatorisch noch inhaltlich einheitlich geregelt. Ausser in der IV ist die Aufsicht in der 1. Säule vor allem reaktiv und kontrollierend. Die zur Verfügung stehenden Instrumente sind veraltet. Zudem sind die gesetzlichen Grundlagen zur Good Governance lückenhaft. Komplex ist die Situation auch deswegen, weil die IT-Landschaft der Durchführungsstellen mehrere Informationssysteme umfasst. Mit der heutigen Ausgestaltung der Aufsicht können künftige Herausforderungen nur beschränkt oder verzögert erkannt und bewältigt werden. Einzig in der IV sieht die Ausgangslage angesichts der bereits verfügbaren modernen Aufsichtsinstrumente besser aus.

Inhalt der Vorlage

In der 1. Säule verfolgt die Vorlage drei Hauptstossrichtungen, um die Stabilität des Vorsorgesystems - und damit das für eine Volksversicherung bedeutende Vertrauen ins System - hoch zu halten:

- Mit dem vorliegenden Gesetzesvorentwurf soll für alle dem BSV unterstellten Sozialversicherungen eine **proaktive risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht** eingeführt werden, die sich in der IV bereits bewährt hat. Zur Umsetzung des neuen Aufsichtsmodells müssen die Durchführungsstellen moderne Steuerungssysteme einführen, die von den Revisionsstellen geprüft werden. Ausserdem braucht es neue rechtliche Grundlagen, die die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde präzisieren, um den Anforderungen des neuen Modells gerecht zu werden.*
- Durch die Einführung des risiko- und wirkungsorientierten Aufsichtsmodells wird die **Governance** in der 1. Säule **gestärkt**, was das Vertrauen in die Sozialversiche-*

rungen verbessern dürfte. Der vorliegende Gesetzesvorentwurf sieht vor, die Grundsätze der Good Governance im Gesetz zu verankern. Das Gesetz wird durch Bestimmungen ergänzt, in denen die Anforderungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert sind. Damit soll eine einwandfreie Durchführung der 1. Säule sichergestellt werden.

- Die Gesetzesbestimmungen zu den **Informationssystemen** werden zudem in verschiedener Hinsicht **an den heutigen Stand der technologischen Entwicklung angepasst**. So soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, den Datenaustausch zu regeln. Zudem werden die Durchführungsstellen verpflichtet, sich an Mindeststandards, insbesondere zur Entwicklung und zum Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen, zu halten. Dabei wird in erster Linie auf Selbstregulierung und lediglich subsidiär auf behördlich definierte Vorgaben gesetzt. Ferner wird die Finanzierung der Entwicklung und des Betriebs von standardisierten Informationssystemen geregelt.

Seit Inkrafttreten der Strukturreform im Jahr 2012 hat sich gezeigt, dass ein Optimierungsbedarf bei der Aufsicht in der 2. Säule besteht. Die Modernisierungsvorlage sieht auch punktuelle Anpassungen in diesem Bereich vor (u. a. die Präzisierung der Aufgaben des Experten oder die Sicherstellung der Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden durch den Ausschluss von kantonalen Regierungsmitgliedern aus den entsprechenden Aufsichtsgremien).

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage: Durchführung und Aufsicht in der 1. und 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	7
1.1 Kurzer historischer Rückblick	7
1.2 Die Durchführung der 1. Säule und deren Finanzierung	8
1.2.1 Die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen	8
1.2.2 Die IV-Stellen	10
1.2.3 Die Sozialversicherungsanstalten	10
1.2.4 Die Zentrale Ausgleichsstelle	11
1.2.5 Übersicht der Verwaltungskosten	12
1.2.6 Durchführungsaufgaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen	13
1.3 Durchführung der 2. Säule	14
1.4 Die Aufsicht	14
1.4.1 Grundsatz	14
1.4.2 Verschiedene Ausprägungen der Aufsicht in der 1. Säule	15
1.4.3 Aufsichtsarten und -instrumente	17
2 Diskussion des Handlungsbedarfs in der Aufsicht der 1. Säule	19
2.1 Tendenziell reaktive Aufsichtspraxis	19
2.2 Risiken in den Sozialversicherungen	20
2.2.1 Strategische Risiken	20
2.2.2 Operative Risiken	20
2.3 Optimierung der Governance	22
2.3.1 Im Gesamtsystem	22
2.3.2 Unabhängigkeit und Funktionentrennung in den Durchführungsstellen des Bundes	23
2.4 Die zunehmende Informatisierung der Durchführung	25
2.5 Audits der Eidg. Finanzkontrolle in der 1. Säule	26
2.5.1 Die Empfehlungen der Eidg. Finanzkontrolle	26
2.5.2 Stellungnahme des Bundesrates	27
3 Diskussion des Optimierungsbedarfs in der Aufsicht der 2. Säule	29
3.1 Optimierungsbedarf aus bisheriger Praxiserfahrung	29
3.2 Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen	31
3.2.1 Ausgangslage	31
3.2.2 Die Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle	32
3.2.3 Stellungnahme des Bundesrates	32
4 Die beantragte Neuregelung in der 1. Säule	33
4.1 Vorbemerkung	33

4.2	Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht	34
4.2.1	Grundzüge des Aufsichtsmodells mit verschiedenen Regelkreisen	34
4.2.2	Anwendung des Aufsichtsmodells auf die einzelnen Sozialversicherungen	35
4.2.3	Festlegen und Überprüfen der Vorgaben und Ziele der Durchführungsstellen	36
4.3	Verbesserung der Governance in der 1. Säule	37
4.3.1	Stärkung der Governance-Grundsätze im Allgemeinen	37
4.3.2	Entflechtung von Aufsicht und Durchführung in der Bundesverwaltung im Besonderen	38
4.4	Steuerung von und Aufsicht über Informationssysteme	41
4.4.1	Elektronischer Datenaustausch	41
4.4.2	IT-Anwendungen	41
4.4.3	Auslagerung von Dienstleistungen im Bereich der Informationssysteme	42
4.5	Weitere Anpassungen der AHV	42
4.6	Eidgenössische AHV/IV-Kommission	43
5	Die beantragte Neuregelung in der 2. Säule	43
5.1	Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge	43
5.2	Das Einziehen der Aufsichtsabgabe	44
5.3	Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden	44
5.4	Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen	45
5.5	Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen	45
5.6	BVG-Kommission	46
6	Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen	47
6.1	Revision des AHVG	47
6.2	Revision des BVG	63
6.3	Revision des FZG	69
6.4	Revision des ATSG	69
6.5	Revision des EOG	70
6.6	Verweisungsnormen in weiteren Bundesgesetzen	70
7	Auswirkungen	73
7.1	Auswirkungen auf den Bund	73
7.1.1	Finanzielle Auswirkungen	73
7.1.2	Personelle Auswirkungen	73
7.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	74
7.3	Auswirkungen auf die Sozialversicherungen und ihre Organe	74

7.3.1	Auswirkungen auf die Ausgleichskassen	74
7.3.2	Auswirkungen auf die Vorsorgeeinrichtungen	75
7.3.3	Auswirkungen auf die Ausgleichsfonds	76
7.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	77
8	Verhältnis zu anderen Revisionsvorlagen in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	77
8.1	Entwurf Ausgleichsfondsgesetz	77
8.2	Parlamentarische Initiative zur Überwälzung der Aufsichtsabgabe nach Art. 64c BVG	78
8.3	Entwurf eines Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019	79
9	Verhältnis zur Legislaturplanung	79
10	Erlassform	79
10.1	Verfassungsmässigkeit	79
10.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	80
10.2.1	Instrumente der Vereinten Nationen	80
10.2.2	Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation	80
10.2.3	Instrumente des Europarats	80
10.2.4	Rechtsvorschriften der Europäischen Union	80
10.2.5	Vereinbarkeit der verschiedenen Massnahmen mit dem internationalen Recht	81
10.3	Erlassform	81
10.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	82
	Abkürzungsverzeichnis	83
	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Entwurf)	

Bericht

1 Ausgangslage: Durchführung und Aufsicht in der 1. und 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

1.1 Kurzer historischer Rückblick

Der Grundstein der aktuellen Organisation der 1. Säule wurde im 18. Jahrhundert mit der Schaffung der ersten Hilfskassen gelegt. Über eine regelmässige Beitragszahlung ermöglichten die Hilfskassen ihren Mitgliedern – hauptsächlich die Industriearbeiterschaft – eine Absicherung für die Folgen eines Unfalls oder einer Krankheit in Form eines Taggeldes, das ihren Lohnausfall teilweise abdeckte. Einige dieser Kassen, sogenannte Sterbekassen, übernahmen auch die Kosten für Beerdigungen. Während rund eines Jahrhunderts wurde dieses Vorsorgemodell weiterentwickelt. Ende des 19. Jahrhunderts gewährten gewisse Kassen auch Ruhestands-, Witwen- oder Waisenrenten.

Das Ende des 19. Jahrhunderts stellte einen Wendepunkt in der Geschichte der schweizerischen Sozialversicherungen dar. 1890 nahm die Schweiz in Anlehnung an das Bismarck-System einen neuen Artikel in die Bundesverfassung auf, der den Bund dazu befugte, eine obligatorische Kranken- und Unfallversicherung einzuführen. Damit war der Grundstein für die staatliche Vorsorge gelegt. Die erste in der Schweiz eingeführte Sozialversicherung war die Versicherung für Militärangehörige gegen Krankheit und Unfall, die 1902 in Kraft trat. Mit ihr wurde der unbestrittene Teil der Vorlage zu einer Kranken- und Unfallversicherung umgesetzt, die die Stimmberechtigten zwei Jahre zuvor abgelehnt hatten. Der neue Gesetzesentwurf über die Kranken- und Unfallversicherung wurde schliesslich 1912 vom Volk angenommen. 1912 war auch das Gründungsjahr des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), dem unter anderem Aufsichtsaufgaben übertragen wurden.

Während die wirtschaftlich wie aussenpolitisch schwierige Zwischenkriegszeit in sozialpolitischer Hinsicht keinen Fortschritt brachte, hat das Vollmachtenregime des Bundesrates im Zweiten Weltkrieg wichtige Impulse gesetzt, die für die weitere Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates von entscheidender Bedeutung sein sollten. Mit der während des Zweiten Weltkrieges eingerichteten Erwerbsersatzordnung (EO) wurde auch das dezentrale System der Verbandsausgleichskassen sowie der kantonalen und eidgenössischen Ausgleichskassen eingeführt, das 1948 für die AHV und 1960 für die Invalidenversicherung (IV) übernommen werden sollte. Die wichtigsten Akteure des aktuellen Systems, ihre Aufgaben und deren Finanzierung werden im Folgenden beschrieben.

1.2 Die Durchführung der 1. Säule und deren Finanzierung

1.2.1 Die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen

Heute gibt es 26 kantonale Ausgleichskassen und 49 Verbandsausgleichskassen. Bei den kantonalen Ausgleichskassen handelt es sich grundsätzlich um selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, die von ihrem Kanton unabhängig handeln. In Grundsatzfragen unterstehen sie somit nur den Vorschriften des Bundes. Die Verbandsausgleichskassen werden von einem oder mehreren Berufsverbänden oder zwischenberuflichen Verbänden eingerichtet, denen Arbeitgeber oder Selbstständig-erwerbende angeschlossen sind. Während das Gesetz die Frage der Rechtsform offen lässt, qualifiziert die Lehre¹ die Verbandsausgleichskassen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes.

In den Aufgaben und in der Finanzierung der Ausgleichskassen lassen sich folgende Unterschiede feststellen:

AHV-spezifische Aufgaben und deren Finanzierung

Die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen sind für die Durchführung der AHV zuständig. Ihnen obliegen insbesondere die Festsetzung und der Bezug der Beiträge sowie die Berechnung und die Auszahlung der Leistungen. Die Aufgaben sind in Artikel 63 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) geregelt. Die kantonalen Ausgleichskassen sind überdies für die Kontrolle über die Erfassung aller Beitragspflichtigen (Mitgliederregister) zuständig. Der Bundesrat kann den Ausgleichskassen über die Verordnung vom 31. Oktober 1947³ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) weitere Aufgaben übertragen (z. B. Arbeitgeberkontrolle oder Rentenvorausberechnung).

Zur Finanzierung der Durchführung erheben die Ausgleichskassen von den angeschlossenen Beitragspflichtigen nebst den Beiträgen zusätzlich einen Anteil zur Deckung der Verwaltungskosten (Art. 69 Abs. 1 AHVG). Dabei dürfen die zu erhebenden Verwaltungskostenbeiträge fünf Prozent der Beitragssumme nicht überschreiten (Verordnung vom 19. Oktober 2011⁴ über den Höchstansatz der Verwaltungskostenbeiträge in der AHV).

Die kantonalen Ausgleichskassen erhalten vom BSV für spezifische Aufgaben aufgrund ihrer Rolle in der AHV-Durchführung zusätzlich Verwaltungskostenzuschüsse aus dem AHV-Fonds (Art. 69 Abs. 2 AHVG). Die Verwaltungskostenbeiträge der Beitragspflichtigen und die Zuschüsse zuhanden der Ausgleichskassen sind ausschliesslich zur Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskassen zu verwenden (Art. 69 Abs. 3 AHVG).

¹ Vgl. Helen MONIOUDIS, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 69f.

² SR 831.10

³ SR 831.101

⁴ SR 831.143.41

Die Übertragung und Finanzierung weiterer Aufgaben gemäss Bundesgesetzen

Die kantonalen Ausgleichskassen und die Verbandsausgleichskassen sind auch für Aufgaben zuständig, die sich nicht direkt aus dem AHVG ableiten, die aber in anderen Bundesgesetzen festgelegt sind. Gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 1959⁵ über die Invalidenversicherung (IVG) übernehmen die Ausgleichskassen für die IV beispielsweise den Beitragsbezug, die Berechnung und die Auszahlung von Leistungen. Die Vorschriften des AHVG finden sinngemäss Anwendung auf die Deckung der Verwaltungskosten (Art. 66 IVG). Gemäss Bundesgesetz vom 25. September 1952⁶ über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG) besorgen die Ausgleichskassen den Beitragsbezug und bearbeiten zudem die Gesuche, setzen die Entschädigung fest und zahlen diese aus. Auch hier findet Artikel 69 AHVG zur Deckung der Verwaltungskosten sinngemäss Anwendung (Art. 22 EOG).

Im Bereich der Familienzulagen übernehmen die kantonalen Ausgleichskassen ebenfalls verschiedene Aufgaben. Gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1952⁷ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) obliegen den kantonalen Ausgleichskassen die Erhebung des Arbeitgeberbeitrags sowie die Festsetzung und die Ausrichtung der Familienzulagen. Die Finanzierung der Verwaltungskostenbeiträge ist in Artikel 18 Absatz 2 FLG geregelt. Für die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft sieht das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006⁸ (FamZG) vor, dass der Kanton eine kantonale Familienausgleichskasse errichtet und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse überträgt. Die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen verwalteten Familienausgleichskassen gehören ebenfalls zu den Durchführungsstellen des FamZG. Gemäss FamZG regeln die Kantone die Finanzierung der Verwaltungskosten (Art. 16 Abs. 1 FamZG).

Die vom Bund, von den Kantonen oder von den Gründerverbänden übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung

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. Derzeit hat der Bund die Ausgleichskassen mit dem Bezug der Beiträge in der Arbeitslosenversicherung, mit der Anschlusskontrolle in der beruflichen Vorsorge und in der Unfallversicherung sowie mit der Rückerstattung der CO₂-Abgabe an die Arbeitgeber betraut. Die Gründerverbände und die Kantone übertragen Aufgaben wie die Auszahlung der Prämienverbilligung im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung, die Verwaltung einer Familienausgleichskasse, eines Fonds (z. B. Berufsbildungsfonds, Sozialfonds), den Bezug von Beiträgen oder die Auszahlung von Leistungen (Fonds, Gründerverband). Gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006⁹ über Ergänzungsleistungen (ELG)

5 SR 831.20

6 SR 834.1

7 SR 836.1

8 SR 836.2

9 SR 831.30

können die Kantone die kantonalen Ausgleichskassen auch mit der Entgegennahme der Gesuche oder der Auszahlung der EL betrauen.

Die Ausgleichskassen sind für die Verwaltungskosten, die ihnen durch die Durchführung der übertragenen Aufgaben entstehen, zu entschädigen. Dazu dürfen keinesfalls die Verwaltungskostenbeiträge oder die Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds verwendet werden.

1.2.2 Die IV-Stellen

Die IV-Stellen sind kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die für die Durchführung der IV zuständig sind. Obwohl sie von den Kantonen errichtet werden, verfügen sie ihnen gegenüber über eine gewisse Autonomie. Das IVG spricht den IV-Stellen eine gewisse Entscheidungsbefugnis zu und unterstellt sie der Aufsicht des Bundes.

Die Aufgaben der IV-Stellen und deren Finanzierung

Die IV-Stellen führen den gesamten Eingliederungs- sowie einen Rentenprüfprozess durch. Die Geldleistungen werden in der Folge durch die AHV-Ausgleichskassen berechnet und ausbezahlt. Im Finanzbereich vergütet die Versicherung die Betriebskosten, die den IV-Stellen einschliesslich der regionalen ärztlichen Dienste aus dem Vollzug einer rationellen Betriebsführung entstehen (Art. 67 Abs. 1 Bst. a IVG). Die konkrete Kostenvergütung wurde im Rahmen der finanziellen Aufsicht an das BSV delegiert (Art. 55 der Verordnung vom 17. Januar 1961¹⁰ über die Invalidenversicherung [IVV]), welches über die zu vergütenden Kosten entscheidet. Das BSV genehmigt dementsprechend die Stellenpläne, die Voranschläge sowie die Jahresrechnungen der einzelnen IV-Stellen (Art. 53 Abs. 1 IVV). Die dazu notwendigen Unterlagen werden dem BSV durch die Ausgleichskassen zur Verfügung gestellt (Art. 53 Abs. 2 IVV).

1.2.3 Die Sozialversicherungsanstalten

Seit den neunziger Jahren haben einige Kantone die IV-Stelle und die kantonale Ausgleichskasse zu einer Rechtspersönlichkeit zusammengefasst, der sogenannten *Sozialversicherungsanstalt* (SVA). Diese betreut heute neben der AHV und der IV je nach dem noch die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung (inkl. Mutterschaftsentschädigung), die Familienzulagen und die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien. Zudem gibt es Modelle mit einer Personalunion auf der Führungsebene von AHV und IV.

¹⁰ SR 831.201

1.2.4 Die Zentrale Ausgleichsstelle

Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), die als Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) untersteht, führt verschiedene Aufgaben für die AHV, die IV und die Erwerbsersatzordnung (EO) durch, deren Kosten zum Teil von den Ausgleichsfonds dem Bund zurückerstattet werden (vgl. Tabelle 1, Ziff. 1.2.5):

- Die *Schweizerische Ausgleichskasse* (SAK) ist insbesondere zuständig für die Abwicklung der Rentenzahlungen ins Ausland für schweizerische Staatsangehörige sowie Angehörige eines Staates, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat oder der durch das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU bzw. der EFTA erfasst wird. Ausserdem führt die SAK die freiwillige Versicherung durch. Sie bearbeitet die Beitritte zur freiwilligen AHV/IV von Schweizer Staatsangehörigen und Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der EU oder EFTA, welche die Schweiz verlassen und Wohnsitz in einem Land nehmen, das nicht Mitglied der EU oder der EFTA ist. Sie veranlagt und zieht die Beiträge ein und führt die Konti.
- Die *Eidgenössische Ausgleichskasse* (EAK) ist Ausgleichskasse für das Bundespersonal sowie von Arbeitgebenden, die dem Bund nahestehen. Sie ist für den Beitragsbezug des Bundespersonals zuständig, richtet die Renten für (ehemalige) Bundesangestellte aus und fällt wie andere Ausgleichskassen Statusentscheide, zu denen beispielsweise der Entscheid gehört, ob das Einkommen einer Person, die in einem Mandatsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit des Bundes steht, als massgebender Lohn oder als Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit zu betrachten ist. Zudem führt die EAK für die angeschlossenen Arbeitgeber eine Familienausgleichskasse (FAK-EAK), deren Aufgabe darin besteht, die Familienzulagen nach dem FamZG auszurichten.
- Die *IV-Stelle für Versicherte im Ausland* (IVST) ist zuständig für die Durchführung der IV für Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben.
- Die Einheit *Finanzen und Zentralregister* (FZR) ist insbesondere verantwortlich für den Geldverkehr zwischen Ausgleichskassen und Zentraler Ausgleichsstelle, für die Kontrolle und Analyse der Buchführung der Ausgleichskassen, für die Rechnungsführung von AHV, IV und EO mit Ausnahme der Vermögensanlage sowie die Prüfung und Zahlung aller Rechnungen für die individuellen Sachleistungen von AHV/IV. Die Einheit «Finanzen und Zentralregister» führt zudem die zentralen Register (Versichertenregister, Register der laufenden Leistungen), verwaltet die Versicherungsnummer (AHVN13) und pflegt den Datenaustausch mit anderen Behörden.

Diese Untereinheiten werden durch die Stabs- und Supportdienste der Zentralen Ausgleichsstelle unterstützt. Besondere Bedeutung kommt dabei der Informatikabteilung zu, welche für die Planung, Entwicklung und Wartung ihrer Applikationen zur Durchführung der 1. Säule verantwortlich ist.

1.2.5 Übersicht der Verwaltungskosten

Tabelle 1 vermittelt für jede Durchführungsstelle einen Überblick über die Quellen, aus denen die Verwaltungskosten AHV/IV/EO finanziert werden, sowie über die für die Genehmigung des Voranschlags und der Jahresrechnung zuständige Stelle. Die letzte Spalte zeigt auf, wer im Falle eines Fehlbetrags finanzielle Mittel bereitstellt.

Tabelle 1

Verwaltungskosten AHV/IV/EO

Durchführungsstelle	Finanziert durch	Genehmigung Voranschlag und Jahresrechnung	Ausgleich Fehlbetrag durch (Aufwand > Ertrag)
<i>KAK</i>	<i>Mitglieder</i>	<i>Aufsichtskommission^c</i>	<i>Kanton (möglicher Ausgleich: Bundesleistung)</i>
<i>VAK</i>	<i>Mitglieder</i>	<i>Kassenvorstand</i>	<i>Solidarisch zwischen den Gründerverbänden der VAK (+ Sicherheiten)</i>
<i>IV-Stellen</i>	<i>IV-Fonds</i>	<i>BSV</i>	<i>IV-Fonds</i>
<i>EAK</i>	<i>Mitglieder - 1/3 Bundesverwaltung - 2/3 angeschlossene Arbeitgeber (Bundesnahe Betriebe)</i>	<i>Eidg. Räte</i>	<i>Die durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder nicht gedeckten Aufwendungen gehen im Eintretensfall zulasten des Bundes.</i>
<i>SAK^a</i>	<i>Mitglieder (Höchstsatz) AHV-Fonds^b (Saldo)</i>	<i>Eidg. Räte</i>	<i>AHV-Fonds</i>
<i>IVST</i>	<i>IV-Fonds</i>	<i>Eidg. Räte</i>	<i>IV-Fonds</i>
<i>FZR</i>	<i>AHV/IV/EO-Fonds Bund: FamZReg, UPI (35%) und EL-Register</i>	<i>Eidg. Räte</i>	<i>AHV/IV/EO-Fonds</i>

^a inklusive die freiwillige AHV/IV

^b Ein kleiner Teil der Kosten wird vom EO-Fonds rückerstattet (2015: 0,05% des Saldos).

^c oder eine analoge vom Kanton bezeichnete Stelle

1.2.6 Durchführungsaufgaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) nimmt neben Aufsichtsaufgaben und Aufgaben in der vorbereitenden Gesetzgebung auch Durchführungsaufgaben wahr, deren Kosten zum Teil von den Ausgleichsfonds dem Bund zurückerstattet werden. Zu diesen Aufgaben zählen, neben weiteren Aufgaben, die von den Ausgleichsfonds finanziert werden (wie die allgemeine Information der Versicherten oder die Durchführung wissenschaftlicher Auswertungen), insbesondere die folgenden Tätigkeiten:

- *Ausrichtung von Subventionen an Organisationen der privaten Altershilfe und der privaten Invalidenhilfe:* Zur Sicherstellung verschiedener Beratungs- und Betreuungsleistungen für betagte und invalide Personen schliesst das BSV, gestützt auf Artikel 74 IVG bzw. Artikel 101^{bis} AHVG, Subventionsverträge mit privaten Organisationen ab. 2015 hat das BSV zulasten der IV insgesamt 166,1 Millionen Franken an Organisationen der privaten Invalidenhilfe ausgerichtet, an Organisationen der Altershilfe gingen insgesamt 84,7 Millionen Franken zulasten der AHV.
- *Abschluss von Tarifvereinbarungen:* Das BSV ist verantwortlich für den Abschluss von Tarifvereinbarungen für medizinische Massnahmen und Hilfsmittel. Insgesamt bestehen 112 Tarifverträge mit Leistungserbringern. Dabei wird die Führung der Tarifverhandlungen durch einen Zusammenarbeitsvertrag weitgehend der Zentralstelle für Medizinaltarife abgetreten. Diese vertritt die gemeinsamen (Tarif-)Interessen der Unfall-, der Militär- und der IV gegenüber den Leistungserbringern.
- *Festlegen von Zuschüssen an die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen:* Den Ausgleichskassen können gemäss Artikel 69 Absatz 2 AHVG Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds gewährt werden. Anspruch und Höhe der Zuschüsse werden auf Antrag der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) festgelegt. Daneben sieht das Verordnungsrecht Verwaltungskostenzuschüsse für die Durchführung von Rentenvorausrechnungen, die Durchführung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens, Inkassomassnahmen und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen vor. 2015 wurden Verwaltungskostenzuschüsse im Umfang von 32,5 Millionen Franken ausgerichtet.
- *Festlegen von Entschädigungen an Ausgleichskassen:* Den Ausgleichskassen können für den Betrieb von Regressdiensten und die Frankaturkosten der Gemeindezweigstellen Entschädigungen gewährt werden. Das BSV bestimmt zudem gemäss den gesetzlichen Bestimmungen, wie die Kosten vergütet werden, die den Ausgleichskassen durch ihnen übertragene Bundesaufgaben in folgenden Bereichen entstehen: Verwaltung der Familienzulagen in der Landwirtschaft, Rückerstattung der CO₂-Abgabe an die Unternehmen, Kontrolle des Anschlusses der Arbeitgeber an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge, Bezug der Beiträge in der Arbeitslosenversicherung und Eintragung der Arbeitslosenentschädigung in die individuellen Konten. Das BSV legt auch die Vergütung an die Steuerbehörden fest; entschädigt

wird die Übermittlung von Steuerdaten an die Ausgleichskassen, damit diese die Beiträge für Selbstständigerwerbende festlegen können. 2015 wurden Entschädigungen im Umfang von 42,5 Millionen Franken ausgerichtet.

- *Durchführung des Regress*: Das BSV führt, in Zusammenarbeit mit neun dezentralen Regressstellen, den Rückgriff auf Dritte durch, die für einen Versicherungsfall haften.

1.3 Durchführung der 2. Säule

Ebenfalls um die Risiken Alter, Tod und Invalidität abzudecken, besteht seit 1985 ein Obligatorium in der *Beruflichen Vorsorge*, deren Durchführung gegenwärtig von rund 1900 verselbstständigten Rechtsträgern wahrgenommen wird. Diese verselbstständigten Rechtsträger sind weitestgehend privat-, aber auch öffentlich-rechtlicher Natur. Die privatrechtlichen Einrichtungen haben meist die Rechtsform einer Stiftung und sehr selten diejenige der Genossenschaft. Mit dem seit 1. Januar 2014 in Kraft stehenden Artikel 48 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) können keine neuen Vorsorgegenossenschaften mehr gegründet werden. Die Vorsorgeeinrichtungen gehen zum Teil auf Einrichtungen zurück, die bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden sind. Während AHV und IV als 1. Säule den Existenzbedarf im Vorsorgefall sichern, soll nach Massgabe der Bundesverfassung die berufliche Vorsorge zusammen mit der 1. Säule die angemessene Fortsetzung des bisherigen Lebensstandards ermöglichen.

1.4 Die Aufsicht

1.4.1 Grundsatz

Dem Bund obliegt im Allgemeinen die Aufsicht über die Sozialversicherungen. Aufsichtsbehörde ist nach Artikel 76 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000¹² über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) der Bundesrat, wobei die Aufsicht bezüglich AHV, IV, Ergänzungsleistungen (EL), Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzordnung EO) und Familienzulagen in der Landwirtschaft in den jeweiligen Gesetzen dem BSV delegiert wird. Die Aufsicht hat dafür zu sorgen, dass die Durchführungsstellen ihre Aufgaben fachgerecht, korrekt und unter Wahrung der gesetzlichen Bestimmungen möglichst einheitlich erfüllen. Während die Aufsicht in der IV vorwiegend durch das BSV wahrgenommen wird, greift die Aufsichtsbehörde in der AHV insbesondere auf externe Revisionsstellen zurück, deren Revisionsstätigkeit sich auf alle Aufgabenbereiche gemäss Artikel 63 AHVG der AHV-Ausgleichskasse erstreckt. Die Revisionsstelle ist somit verpflichtet, auch die den AHV-Ausgleichskassen übertragenen Aufgaben zu prüfen (Art. 132 Abs. 2 AHVV). Das BSV ist befugt, den Revi-

¹¹ SR 831.40

¹² SR 830.1

sionsstellen Weisungen zu erteilen (Art. 160 Abs. 2 AHVV). Diese sind in den Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) festgehalten.

In der beruflichen Vorsorge, auf die das ATSG grundsätzlich nicht anwendbar ist, wurde mit der Strukturreform, die auf den 1. August 2011 und den 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, die Aufsicht neu definiert: Die Doppelfunktion des BSV als Aufsichtsbehörde über national tätige Vorsorgeeinrichtungen und als Oberaufsichtsbehörde über die kantonalen Aufsichtsbehörden wurde aufgehoben. Die Direktauf-sicht wurde kantonalisiert. Die Kantone erhielten die Kompetenz, regionale Aufsichtsbahörden zu bilden. Heute gibt es sechs regionale Aufsichtsbehörden (Nordwestschweiz, Zürich/Schaffhausen, Ostschweiz [inkl. Tessin], Zentralschweiz, Bern/Fribourg und Westschweiz). Lediglich die Kantone Genf, Aargau und Solothurn verfügen noch über kantonale Aufsichtsbehörden. Die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden werden von der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) beaufsichtigt. Der Sicherheitsfonds BVG, die Stiftung Auffang-einrichtung BVG und die BVG-Anlagestiftungen sind ebenfalls direkt der Aufsicht der OAK BV unterstellt. Die OAK BV besteht aus sieben bis neun unabhängigen Sachverständigen. Zwei von ihnen vertreten die Sozialpartner. Die OAK BV hat ein Sekretariat, welches dem BSV administrativ angegliedert ist, aber keinen Weisungen des Amtes untersteht. Im Bereich der beruflichen Vorsorge hat das BSV keine Aufsichtsaufgaben mehr.

In der Strukturreform wurden unter anderem auch Aspekte der Verantwortlichkeit der an der Aufsicht beteiligten Organe, der Governance, der Unabhängigkeit der direkten Aufsichtsbehörde, des Inhalts und der Mittel der Aufsicht und die Aufgaben der OAK BV geregelt.

1.4.2 Verschiedene Ausprägungen der Aufsicht in der 1. Säule

Die verschiedenen Inhalte der Aufsicht können aus denjenigen Normen der IV-Gesetzgebung abgeleitet werden, welche die jüngste Revision aufsichtsrechtlicher Bestimmungen in der 1. Säule widerspiegeln¹³. Grundsätzlich können folgende Ausprägungen der Aufsicht unterschieden werden:

Die fachliche Aufsicht

Die fachliche Aufsicht über die Ausgleichskassen respektive die Kontrolle der korrekten Rechtsanwendung nimmt der Bund einerseits generell mittels allgemeiner Weisungen sowie Weisungen im Einzelfall wahr, andererseits durch die Analyse der von externen Revisionsstellen erstatteten Berichte über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in spezifischen Bereichen der Geschäftsführung (Hauptrevision). Das Ziel der Weisungen des BSV (WRAK) besteht insbesondere darin, die Revision aufgrund eines risikoorientierten Prüfungsansatzes durchführen zu lassen. Die Revisionsstelle verfügt bei den Prüfungsbereichen somit über einen gewissen Handlungsspielraum.

¹³ Vgl. Art. 64 ff. IVG i.V.m. Art. 50 ff. IVV.

In der IV wird die materielle Rechtsanwendung nicht durch eine Revisionsstelle, sondern 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. Mit dem Audit kann das BSV nicht nur eine materielle Gesetzesprüfung vornehmen; vielmehr kann es die Aktivitäten der IV-Stellen umfassend analysieren. Dabei ist die Diskussion der Wirkungsindikatoren ein inhaltlicher Schwerpunkt. Im Rahmen der fachlichen Aufsicht kann der Bund zudem in Einzelfällen Behördenbeschwerde einreichen.

Die fachliche Aufsicht über die Abteilungen der ZAS, die Durchführungsaufgaben wahrnehmen, obliegt dem BSV. Bezüglich Aufsicht unterscheidet sich die Stellung der SAK und der EAK nicht wesentlich von der Stellung einer kantonalen oder einer Verbandsausgleichskasse.

Die finanzielle Aufsicht

In der Praxis berücksichtigt die finanzielle Aufsicht die Besonderheiten der jeweiligen Sozialversicherungszweige: Die finanzielle Aufsicht über die Versicherungsgelder gewährleisteten BSV und EFV vor allem, indem sie die Berichte über die Prüfung der vorschriftsgemässen Verbuchung der Geschäftsvorfälle und die richtige Erstellung der Jahresrechnung analysieren, die von externen Revisionsstellen im Rahmen der Abschlussrevision erstellt werden. Die Revisionsberichte werden nicht nur kontrolliert, sondern sie dienen auch als Basis für aufsichtsrechtliche Massnahmen. Bei den Verwaltungskosten gilt es in erster Linie sicherzustellen, dass die erhobenen Beiträge nicht zweckentfremdet werden.

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.

Die finanzielle und die administrative Aufsicht (vgl. die Ausführungen unter dem Zwischentitel "Die administrative Aufsicht") über die kantonalen IV-Stellen wird vom BSV wahrgenommen. Die finanzielle und administrative Aufsicht über die IVST (Abteilung der ZAS) bildet Gegenstand einer Leistungsvereinbarung, welche zwischen der 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 ZAS vergleichbar.

Die administrative Aufsicht

Die administrative Aufsicht (allgemeine Aufsicht über die Geschäftsführung) respektive die Dienstaufsicht (Aufsichts- und Weisungsrecht der höheren gegenüber der tieferen Behörde) werden bei den dezentral durchgeführten Sozialversicherungen von unterschiedlichen Behörden (vom BSV, von den Kantonen oder Gründerverbänden, bei der ZAS von der EFV) wahrgenommen.

Tabelle 2

Darstellung der Aufsicht über die Durchführungsstellen

Sozialversicherung	Durchführungsstelle	Fachliche Aufsicht	Finanzielle Aufsicht	Dienstaufsicht / administrative Aufsicht
<i>AHV/EO/Familienzulagen in der Landwirtschaft</i>	<i>KAK</i>	<i>BSV</i>	<i>BSV</i>	<i>Kanton</i>
	<i>VAK</i>	<i>BSV</i>	<i>BSV</i>	<i>Kassenvorstand</i>
	<i>EAK, SAK</i>	<i>BSV</i>	<i>BSV</i>	<i>EFV</i>
	<i>FZR</i>	<i>BSV</i>	<i>EFV</i>	<i>EFV</i>
<i>IV</i>	<i>Kantonale IV-Stellen</i>	<i>BSV</i>	<i>BSV</i>	<i>Kanton/BSV nehmen administrative Aufsicht wahr</i>
	<i>IVST</i>	<i>BSV</i>	<i>EFV</i>	<i>EFV</i>
<i>EL</i>	<i>KAK, EL-Stellen GE, BS und ZH*</i>	<i>BSV</i>	<i>BSV</i>	<i>Kanton oder Gemeinde</i>

* Die fachliche und finanzielle Aufsicht im Kanton Zürich über Gemeinden, welche die EL eigenständig durchführen, übt das kantonale Sozialamt aus.

1.4.3 Aufsichtsarten und -instrumente

In der Praxis wird im Allgemeinen zwischen einer präventiven Aufsicht und einer repressiven Aufsicht unterschieden.

Präventive Aufsicht

Aufgabe der präventiven Aufsicht ist in der Regel die Sicherstellung der Systemstabilität. Deshalb hat die präventive Aufsicht vor allem im Finanzdienstleistungsbe-
reich und bei Privatversicherungen eine grosse Bedeutung. Die präventive Aufsicht ist aber auch im Bereich der beruflichen Vorsorge (Art. 65 BVG) und der Krankenversicherung (Art. 13 und 14 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes vom 26. September 2014¹⁴ [KVAG]) relevant. Gestützt auf diese Gesetze müssen dort Rückstellungen und Reserven, in der beruflichen Vorsorge auch Deckungskapitalien, gebildet und bewirtschaftet werden, mit welchen sichergestellt werden kann, dass die geschuldeten Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können.

AHV, IV, EO und Familienzulagen in der Landwirtschaft sind nach dem Umlageverfahren finanziert, die EL sogar ausschliesslich mit Mitteln der öffentlichen Hand. Finanzmarktrisiken mit einer präventiven Aufsicht aufzufangen, ist in diesen Versicherungen daher weniger prioritär; vielmehr geht es mit der präventiven Aufsicht darum, das ordnungsgemässe Funktionieren (z. B. korrekte Zahlung von Leistungen) sicherzustellen. Präventive Aufsichtsinstrumente stellen heute die Weisungen des

¹⁴ SR 832.12

BSV dar. Sie werden auch als Wegleitungen oder Kreisschreiben bezeichnet und sind verbindliche Handlungsanweisungen der Aufsichtsbehörde an die Durchführungsstellen. Anders als Gesetze oder Verordnungen entfalten sie jedoch keine Verbindlichkeit gegenüber Versicherten oder weiteren Dritten, wie etwa gegenüber den Arbeitgebern. Da sich die Durchführungsstellen an die Weisungen der Aufsichtsbehörde halten müssen, entfalten diese aber eine beträchtliche Drittwirkung, weshalb sie von den Gerichten denn auch frei überprüft werden können. Das Bundesgericht stützt in seiner Rechtsprechung die Verwaltungsweisungen der Aufsicht, wenn sie eine dem Einzelfall angemessene und gerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmung zulassen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Das Gericht weicht demzufolge insofern von den Weisungen ab, als sie mit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen nicht vereinbar sind¹⁵. Die Weisungskompetenz des BSV stützt sich auf Artikel 72 AHVG und hat zum Ziel, einen einheitlichen Gesetzesvollzug durch die Durchführungsstellen zu gewährleisten. Diese Kompetenz gilt analog auch für die IV (Art. 64a Abs. 1 Bst. b IVG), die EO (Art. 23 Abs. 1 EOG¹⁶), die EL (Art. 28 ELG i.V.m. Art. 55 der Verordnung vom 15. Januar 1971¹⁷ über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELV]) und die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Art. 25 FLG).

Repressive Aufsicht

Die repressive Aufsicht hat zum Ziel, nach einer Regelverletzung den gesetzeskonformen Zustand wiederherzustellen. Beim Einsatz repressiver Aufsichtsinstrumente ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten. Das heisst, es ist jeweils das mildeste Aufsichtsinstrument einzusetzen, mit dem der gesetzeskonforme Zustand wiederhergestellt werden kann. Dieser Grundsatz wird etwa im BVG in exemplarischer Weise umgesetzt.

In der AHV ist - neben der Anordnung, festgestellte Mängel zu beheben (Art. 72 Abs. 4 AHVG) - das wichtigste repressive Aufsichtsinstrument die mögliche Kassenhaftung der Kantone und der Gründerverbände. Weitere Aufsichtsinstrumente, wie etwa die Absetzung von Kassenleiterinnen und -leitern oder die Anordnung einer kommissarischen Kassenverwaltung (Art. 72 Abs. 2 und 3 AHVG), sind angesichts des Verhältnismässigkeitsprinzips nur bei einem schwerwiegenden Mangel in einer Durchführungsstelle vertretbar. Weitere repressive Aufsichtsinstrumente, die bei weniger schwerwiegenden Mängeln eingesetzt werden könnten, sind in den geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen. So kann beispielsweise eine Ersatzvornahme sinnvoll sein, wenn sich eine Kasse entgegen einer Weisung des BSV weigert, einen Schadensersatzanspruch gegen einen Arbeitgeber geltend zu machen.

¹⁵ BGE 129 V 67, Urteil vom 19. August 2004, veröffentlicht in AHI-Praxis 6/2004, S. 257ff.

¹⁶ SR 834.1

¹⁷ SR 831.301

2 Diskussion des Handlungsbedarfs in der Aufsicht der 1. Säule

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Durchführung der 1. Säule im Grundsatz gut funktioniert: Seit Bestehen der AHV hat es keine Systempanne gegeben; immer komplexere Gesetzesrevisionen konnten rasch und zuverlässig umgesetzt werden; deliktische Handlungen sind ausgesprochen selten. Die zunehmende Komplexität und Informatisierung stellen aber auch die Aufsicht vor neue Herausforderungen, und verschiedene Analysen und Feststellungen mit unterschiedlichen Ansätzen werfen die Frage auf, ob (und wenn ja: in welcher Hinsicht) die heutige Aufsicht modernisiert und weiter optimiert werden kann, um die 1. Säule der Alters- und Hinterlassenenvorsorge als Gesamtsystem zu stärken.

2.1 Tendenziell reaktive Aufsichtspraxis

Die Aufsichtspraxis hat sich in den letzten Jahrzehnten sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung entscheidend weiterentwickelt. Revisionen, Audits und Kontrollen, aber auch die Aufsicht durch Behörden des Bundes oder der Kantone, werden heute vermehrt nach einem risikoorientierten Ansatz durchgeführt. Dies mit dem Ziel, Probleme und Handlungsbedarf sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene rechtzeitig zu erkennen und gezielt die Prüfungen und Massnahmen darauf auszurichten. Damit ein grosser Teil der Mängel bereits innerhalb der betroffenen Organisationseinheit und nicht erst durch eine externe Revisionsstelle festgestellt werden kann, werden Interne Kontrollsysteme (IKS), die sich über alle wesentlichen Geschäftsprozesse erstrecken, eingerichtet und gepflegt. Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Aufsicht über die Sozialversicherungen der 1. Säule weisen diesbezüglich teilweise Lücken auf. Die Aufsicht erfolgt heute schwergewichtig reaktiv, d. h. vor allem durch rückblickende Rechnungs- und Fallprüfungen. Zudem entsprechen die WRAK nicht mehr den aktuellen Standards¹⁸. Instrumente und Vorgaben, die sich mit Risiken und beabsichtigten Wirkungen befassen, fehlen heute in den gesetzlichen Bestimmungen der 1. Säule. Dies kann dazu führen, dass künftige Herausforderungen, Probleme und Risiken sowohl auf der operativen als auch auf der strategischen Ebene nur teilweise und/oder zeitlich verzögert identifiziert werden können. Allerdings wird diese Gefahr dadurch reduziert, dass die Durchführungsstellen der AHV und der IV bereits heute in aller Regel ihre Risiken gut kennen und die IV seit der 5. IVG-Revision wirkungsorientiert beaufsichtigt wird.

Zudem fehlen geeignete, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Instrumente zur Anordnung und Durchsetzung von Aufsichtsmassnahmen seitens BSV gegenüber den Durchführungsstellen.

¹⁸ Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV» – Beurteilung der Aufsicht im System AHV» vom 6. März 2015, S. 27 (Empfehlung Nr. 4).

2.2 Risiken in den Sozialversicherungen

2.2.1 Strategische Risiken

Ein historisch gewachsenes, komplexes Sozialversicherungssystem mit hoher sozialpolitischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung, wie es mit der 1. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Schweiz besteht, muss darauf vorbereitet sein, verschiedenste strategische und operative Risiken zu beseitigen oder zumindest zu minimieren. Als strategische Risiken gelten Ereignisse und Entwicklungen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf das Gesamtsystem der 1. Säule haben. Konkret handelt es sich in erster Linie um sogenannte Entwicklungsrisiken, z. B. gesellschaftliche Entwicklungen (Demografie, Wandel der Lebensformen), oder um wirtschaftliche Risiken, wie etwa eine mögliche Verschlechterung der ökonomischen Situation der Bevölkerung, die Mehrausgaben bei den Ergänzungsleistungen auslöst, oder einseitig ein Rückgang der Lohnbeitragssumme aus konjunkturellen Gründen. Solchen strategischen Risiken haben grundsätzlich Bundesrat und Gesetzgeber zu begegnen, indem sie in einem politischen Entscheidungsprozess geeignete Gegenmassnahmen auf der Systemebene zur Diskussion stellen, wie es etwa mit der Reform «Altersvorsorge 2020» gegenwärtig geschieht¹⁹. Die Verpflichtung des Bundesrates zu einer laufenden Überwachung der finanziellen Risiken ergibt sich heute aus Artikel 43^{quinquies} AHVG. Diese Bestimmung beauftragt den Bundesrat, die finanzielle Lage der Versicherung periodisch zu überprüfen, durch die Eidgenössische AHV/IV-Kommission begutachten zu lassen und dem Parlament bei Bedarf Antrag auf Änderung des Gesetzes zu stellen.

2.2.2 Operative Risiken

Im Fokus der vorliegenden Gesetzesrevision stehen somit nicht so sehr die strategischen, als vielmehr die operativen Risiken, die sich in der Durchführung und in der Aufsicht der 1. Säule stellen können. Zum einen stehen hier finanzielle Risiken im Vordergrund: Aus den verschiedensten Ursachen können in der Durchführung Risiken eintreten, die auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite finanzielle Folgen zeitigen können (wie etwa die fehlerhafte Ausrichtung von Leistungen, überhöhte Durchführungskosten, Fehler in der Unterstellung, im Beitragsstatut oder in der Beitragsfestsetzung, ungenügende Inkassomassnahmen). Zum anderen geht es aber auch um Reputationsrisiken: Ein fehlbares Verhalten von Exponenten der Durchführung oder eine nicht gesetzeskonforme Umsetzung (Compliance) können einen Imageschaden verursachen mit negativen Auswirkungen auf das Gesamtsystem.

Vorerst darf mit Befriedigung festgestellt werden, dass in der nun beinahe 70-jährigen Geschichte der AHV und der annähernd 60-jährigen Geschichte der Invalidenversicherung den Versicherungen keine wesentlichen finanziellen Schäden entstanden sind, die auf ein unsorgfältiges oder gar deliktisches Handeln von Funktionären der Versicherung zurückzuführen sind. Zwar wurde auch die 1. Säule von

¹⁹ Botschaft vom 19. November 2014 zur Reform der Altersvorsorge 2020, BBl 2015 1.

einigen wenigen Fällen deliktischen Handelns betroffen. Der daraus resultierende Schaden wurde aber jeweils durch die Träger der betroffenen Durchführungsstellen gedeckt.

Diese positive Bilanz hängt einerseits mit der Qualität der Durchführung, andererseits aber auch mit dem Verfahren zur Finanzierung der 1. Säule zusammen: Es ist im Umlageverfahren systembedingt, dass die Ausgleichskassen und IV-Stellen, im Unterschied zu den Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule, nicht Träger von Versicherungsrisiken und -vermögen sind. Die AHV und die IV akkumulieren keine Deckungskapitalien. Auch die Mittel der Ausgleichsfonds stellen versicherungstechnisch keine Deckungskapitalien dar, sondern Reserven, mit denen Schwankungen im Versicherungsverlauf aufgefangen werden sollen.

Dennoch darf die Vergangenheit nicht dazu verleiten, nicht auch in der 1. Säule den Wechsel zu einer risikoorientierten Aufsicht zu vollziehen, die in anderen Bereichen der Sozialversicherung bereits Realität ist. So war beispielsweise die unzureichende Aufsicht bei der Invalidenversicherung mitunter Grund für deren finanzielle Schiefelage. Seit 2008 verfügt die Aufsichtsbehörde über moderne Aufsichts-, Steuerungs- und Führungsinstrumente, die einen gesetzeskonformen, einheitlichen und qualitativ einwandfreien Vollzug der IV sichern und Wirkung entfalten.

Risikoträgerschaft

Risikoträger ist, wer ein Risiko erkennen und bewerten muss und wer entscheidet, wie mit einem Risiko umgegangen wird. Die Risikoträger haben konsequenterweise auch für die Folgen einzustehen, die sich aus einem fehlerhaften Umgang mit Risiken ergeben. Im konkreten Umfeld der 1. Säule haben im täglichen Vollzug die Durchführungsstellen und die Aufsichtsbehörden den beschriebenen operativen Risiken zu begegnen, die Aufgabe des Gesetzgebers liegt darin, den gesetzlichen Rahmen und das Instrumentarium für eine risikoreduzierte Durchführung und Aufsicht bereitzuhalten. In dieser Optik ist in einer rückblickenden Bewertung festzuhalten, dass sich das heutige System grundsätzlich bewährt hat. Prospektiv ist aber ebenso klar, dass insbesondere die zunehmende Digitalisierung der Verwaltungstätigkeiten den Vollzug mit spezifischen Risiken (wie den Ausfall von Anwendungen oder die Nichtverfügbarkeit von Daten, den Abfluss sensibler Daten oder die Manipulation von Daten durch Cyberattacken) vor Herausforderungen stellt. Eine Modernisierung der Aufsicht, wie sie mit der vorliegenden Revision zur Diskussion gestellt wird, ist daher auch aus einer Risikooptik heraus betrachtet gerechtfertigt.

Diese Durchführungsrisiken werden insbesondere dann zum Aufsichtsrisiko, wenn die Aufsichtsbehörde nicht über die Instrumente verfügt, um Durchführungsmängel überhaupt festzustellen oder um die angezeigten Massnahmen gegen festgestellte Durchführungsmängel anordnen und durchsetzen zu können.

Credible Worst Case

Eine risikoorientierte Aufsicht muss sich am schlimmst möglichen, aber noch realistischen Schaden ausrichten, der eintreten kann (sogenannter Credible Worst Case²⁰). Risikoorientierte Aufsicht heisst somit Fokussierung und prioritäre Bewirtschaftung jener Risiken, die für die Versicherung realistischerweise einen grossen finanziellen Schaden anrichten können. Im Bereich der operativen Risiken muss sich die Aufsicht daher primär auf Risiken ausrichten, bei deren Eintritt sich der Schaden multiplizieren kann. So ist das Schadenspotenzial bei einem Programmierungsfehler zwangsläufig grösser als bei einer Fehleinschätzung eines beitragsrelevanten Status. Aus diesem Grund muss die Aufsicht den Credible Worst Case fokussieren und nicht den fehlerhaften Einzelfall, der sich im operativen Alltag einschleichen kann.

2.3 Optimierung der Governance

2.3.1 Im Gesamtsystem

In den letzten Jahren haben verschiedene Vorkommnisse in der Privatwirtschaft (z. B. Doppelmandate in einer AG) dazu geführt, dass auch in der Schweiz Corporate-Governance-Grundsätze formuliert worden sind, so etwa im Obligationenrecht oder im sogenannten Swiss Code. Der Swiss Code erfasst dabei unter Corporate Governance die «Gesamtheit der auf das nachhaltige Unternehmensinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben²¹». Auf den öffentlichen Sektor übertragen steht somit, unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen, die Balance zwischen unternehmerischer Autonomie und politischer Steuerung im Vordergrund. Mit der Verabschiedung des Corporate-Governance-Berichts²² hat der Bund Richtlinien erarbeitet, mit denen eine kohärente Steuerung ausgelagerter Einheiten nach Grundsätzen guter Governance ermöglicht wird.

Die AHV hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten: Bei den regelmässigen AHV-Revisionen standen immer der soziale Fortschritt und das finanzielle Gleichgewicht im Vordergrund. Hingegen kann das AHVG im Bereich der Governance nicht mit den Regelungen mithalten, die in der Privatwirtschaft oder für kürzlich angepasste Sozialversicherungen gelten. Mit der vorliegenden Reform sollen folgende Aufsichtslücken geschlossen werden:

Erstens fehlen in den gesetzlichen Grundlagen Vorschriften *zur Integrität, zur Loyalität und zur Offenlegung der Interessensbindungen*. Die Diskrepanz zur Privatwirtschaft oder zu den Sozialversicherungen, die ihre Rechtsvorschriften kürzlich modernisiert haben, lässt sich nicht mehr rechtfertigen und schadet dem Ruf der 1. Säule.

²⁰ Eidgenössisches Finanzdepartement, Handbuch zum Risikomanagement Bund, Version vom 10. September 2015, S. 22.

²¹ Swiss code of best practice for corporate governance, economiesuisse, 2014, S. 6.

²² BBI 2006 8233

Zweitens verfügten die Kantone bei der Organisation ihrer Durchführungsstellen aufgrund des AHVG über eine grosse Autonomie. Deshalb sind die organisatorischen Strukturen sehr heterogen. Mitunter wird die *Unabhängigkeit der Ausgleichskassen* in Frage gestellt, und die Aufsichtspflicht des Kantons über die Verwaltung seiner Ausgleichskasse ist unbefriedigend. Dass die Kantone in die Organisation ihrer IV-Stellen involviert sind, kann die vom IVG geforderte Unabhängigkeit ebenfalls beeinträchtigen.

Zudem haben zahlreiche Ausgleichskassen die *modernen Steuerungsinstrumente*, wie das Risikomanagementsystem, das Qualitätsmanagementsystem oder das interne Kontrollsystem, auf freiwilliger Basis eingeführt. Für die Kassenleitung wurde noch keine verbindliche gesetzliche Vorgabe eingeführt. Zudem ist ein reglementarischer Mindeststandard erforderlich, der die Wirksamkeit der Instrumente und die übergeordnete Koordination garantiert.

Schliesslich müssen die *Instrumente der Aufsichtsbehörde* modernisiert werden. Die bisher durchgeführten Revisionen bieten angesichts des Tätigkeitsvolumens der AHV keine ausreichende Sicherheit. Die Beschaffung zentraler Dienstleistungen im Bereich Informationssysteme bei Drittunternehmen fällt nicht unter die Aufsicht und stellt damit ein erhebliches, nicht kontrollierbares Risiko dar.

2.3.2 **Unabhängigkeit und Funktionentrennung in den Durchführungsstellen des Bundes**

In den beiden Bundesstellen, die Durchführungsaufgaben der 1. Säule wahrnehmen (ZAS und BSV), sind die Durchführungsaufgaben und die Aufsicht über diese Durchführungsaufgaben nicht strikt getrennt:

- *Abschluss von Subventionsverträgen (BSV)*: Bei den Subventionsverträgen wird die eigentliche Durchführungsleistung von Dritten erbracht, sodass der Grundsatz der Trennung von Aufsicht und Durchführung nicht verletzt wird. Dass Vergabeentscheid und Aufsicht über die Erfüllung von Leistungsverträgen in der gleichen Verwaltungseinheit erfolgen, entspricht bundesweit gängiger Praxis bei der Vergabe von Subventionen. Aussergewöhnlich ist jedoch der Umstand, dass der Umfang der Subventionen nicht uneingeschränkt der parlamentarischen Oberaufsicht untersteht, weil die Subventionen nicht im Rahmen des Bundeshaushalts finanziert, sondern direkt von den Ausgleichsfonds der AHV und der IV ausbezahlt werden. Das Parlament wird somit nur indirekt einbezogen, indem es den Beitrag des Bundes an AHV und IV im Rahmen des Voranschlags beschliesst. Zur Sicherstellung der Transparenz der Subventionen werden diese daher seit 2015 jährlich im Jahresbericht Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG dargestellt und erläutert. Im Rahmen der Weiterentwicklung der IV soll zudem festgelegt werden, dass der Bundesrat für die Beiträge an die Organisationen der Behindertenhilfe eine Prioritätenordnung erlassen kann²³. Um den

²³ Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV), BBl 2017 xxx.

zweckkonformen Einsatz der gesprochenen Subventionen sicherzustellen, soll eine Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)²⁴, die Audits bei den Subventionsvertragspartnern vor Ort verlangt, vollumfänglich umgesetzt werden. Das heisst, neben den Organisationen der privaten Invalidenhilfe, die seit 2016 vor Ort geprüft werden, sollen auch die Organisationen der privaten Altershilfe auditiert werden. Diese Audits können zwar im Rahmen des geltenden Rechts angeordnet und durchgeführt werden (Art. 11 Abs. 2 SuG²⁵ i.V.m. Art. 75 Abs. 1 IVG und Art. 110 IVV²⁶ bzw. Art. 225 Abs. 5 AHVV). Allerdings besteht de lege lata – im Unterschied zu den Subventionsverträgen mit Organisationen der Invalidenhilfe – keine gesetzliche Grundlage, um die Kosten des Vergabeverfahrens und der Durchführung von Audits vom AHV-Fonds übernehmen zu lassen. In Artikel 95a AHVG wird daher eine Anpassung vorgeschlagen, um die Subventionsverträge nach Artikel 101^{bis} AHVG demselben Finanzierungsregime zu unterstellen wie die Subventionsverträge nach Artikel 74 IVG.

- *Festsetzung von Tarifen (BSV)*: Die fehlende Trennung zwischen Tarifabschluss und Aufsicht über den Tarifabschluss wird dadurch entschärft, dass das BSV das Führen der Verhandlungen weitgehend an Dritte delegiert hat. Eine Form der unabhängigen Überprüfung besteht zudem darin, dass die abgeschlossenen Tarife der Preisüberwachung gemeldet werden müssen, welche bei Bedarf intervenieren kann.
- *Fondsfinanzierte Durchführungsaufgaben des BSV*: Bei den Durchführungsaufgaben, welche vom BSV wahrgenommen und durch die Fonds abgegolten werden, besteht aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit grundsätzlich die Gefahr einer Querfinanzierung oder gar theoretisch ein Anreiz, die durch die Fonds finanzierten Aufgaben auszuweiten. Dieser Gefahr wird heute mit einer transparenten Rechnungslegung entgegengewirkt. So wird in den Begründungen zum Voranschlag und zur Rechnung ausgewiesen, wie hoch der Personal- und Sachaufwand des BSV ist, der von den Fonds finanziert wird. Die fondsfinanzierten Ausgaben werden überdies vom Parlament im Rahmen des Voranschlags zusammen mit dem Globalbudget des BSV genehmigt.
- *Potenzieller Interessenskonflikt (EAK)*: Ein möglicher Konflikt besteht zwischen dem Interesse des Bundes als Arbeitgeber (an einer möglichst tiefen Belastung mit Beiträgen) und dem Interesse der Versicherung (an einem möglichst effizienten Beitragsbezug). Es ist theoretisch denkbar, dass sich dieser Zielkonflikt auf die Beurteilung von Statusentscheiden oder Vergütungen auswirken kann (etwa die Qualifikation von Sozialplanleistungen). Dieses Risiko wird im Fall der EAK gemildert, indem die EAK solche Entscheide im Konfliktfall einer gerichtlichen – d. h. unabhängigen – Prüfung unterzieht.

²⁴ Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht «Beiträge zur Förderung der Altershilfe – Bundesamt für Sozialversicherungen» vom 10. Dezember 2013, Ziff. 6.2, S. 16 (Empfehlung 6).

²⁵ SR 616.1

²⁶ SR 831.201

- *Rollenkumulation beim Festlegen von Verwaltungskostenzuschüssen (BSV):* Da in diesem Fall keine sachlichen Gründe vorgebracht werden können, die das Zusammenfallen von Aufsichts- und Durchführungsrolle rechtfertigen, ist eine organisatorische Trennung im Sinne der Governance zu vollziehen. Diese Bereinigung setzt keine Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen voraus.

2.4 Die zunehmende Informatisierung der Durchführung

Der elektronische Datenaustausch nimmt kontinuierlich zu und wird immer schneller. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor gewinnt er an Bedeutung und ersetzt nach und nach die Briefpost. Die Fachprozesse der Durchführungsstellen werden heute grösstenteils durch Informationssysteme unterstützt. Dazu zählen der elektronische Datenaustausch und die Fachanwendungen, die für die Durchführung der Sozialversicherungen notwendig sind. Die zunehmende Komplexität in der Durchführung der verschiedenen Sozialversicherungen erfordert koordinierte Informationssysteme, die festgelegten Mindeststandards entsprechen. Trotz im Allgemeinen gut funktionierender Informationssysteme besteht ein Optimierungspotenzial, das auch einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöst.

Im Rahmen eines vom BSV geleiteten Projekts zur Kartografierung der Informationssysteme im Bereich der Sozialversicherungen wurde, in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Konferenzen der Durchführungsstellen sowie der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), eine Bestandsaufnahme gemacht, um den Umfang des Regulierungsbedarfs abzuschätzen. Diese Kartografie umfasste eine informationssystembezogene Risikoanalyse und zeigte auf, dass sich das derzeitige dezentrale System selbst reguliert und die bisherigen Bestrebungen der Durchführungsstellen und deren Informatikpools insoweit zielführend waren, als sie eine korrekte Funktionsweise des Systems ermöglicht haben. Die Durchführungsstellen haben die für die Durchführung ihrer Aufgaben notwendigen Informationssystemdienste an IT-Pools ausgelagert, um die Synergien zu maximieren und ihre Investitionen in die jeweiligen Perimeter zu optimieren. Allerdings hat diese Ist-Analyse auch gezeigt, dass eine stärkere Standardisierung der Informationssysteme der 1. Säule möglich und notwendig ist. Eine schweizweite Standardisierung wird die Effizienz der Informationssysteme erhöhen, die Kosten senken, die Informationssysteme sicherer und den Datenschutz stärken und gleichzeitig für zukünftige Projekte Synergien schaffen, ohne aber die dezentrale Durchführung in Frage zu stellen.

Spezifisch für die Schaffung und den Unterhalt von Informationssystemen der 1. Säule sind Governance-Grundsätze festzulegen. Zudem sind eine Strategie zur Weiterentwicklung der Informationssysteme sowie ein Projektportfoliomanagement notwendig. Die Entwicklung der Informationssysteme soll mittels Wirkungs-, Leistungs- und Kostenzielen (Benchmarking) und Mindeststandards gesteuert werden.

2.5 Audits der Eidg. Finanzkontrolle in der 1. Säule

2.5.1 Die Empfehlungen der Eidg. Finanzkontrolle

In den letzten Jahren hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim BSV mehrere Audits im Bereich der AHV- und IV-Aufsicht durchgeführt. Während sie im Bereich der IV Optimierungspotenziale schwergewichtig im Vollzug ortet (ohne dass Anpassungen der Rechtsgrundlagen erforderlich wären), lösen ihre Vorschläge zur Aufsicht über die Durchführungsstellen der AHV rechtliche Anpassungen aus, wenn auch auf unterschiedlichen Normstufen:

Zur Bereinigung der Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung

In ihrem Bericht «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV» vom 6. März 2015 stellt die EFK die organisatorischen Aufsichts- und Durchführungsstrukturen innerhalb der Bundesverwaltung ins Zentrum ihrer Überlegungen. Im Wesentlichen zieht die EFK folgende Schlussfolgerungen:

- Da die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) inklusive der SAK, der EAK und der IVST Teil der EFV sind, sind im Urteil der EFK die Aufsichtszuständigkeiten zwischen der EFV und dem BSV unklar.
- Die ZAS, die den Zahlungsverkehr der Ausgleichskassen überwachen muss, sei bei der Überwachung des Zahlungsverkehrs der bundeseigenen Ausgleichskassen nicht unabhängig, was die Durchsetzung der Weisungen erschwere.
- Die Aufgabenteilung zwischen der ZAS und dem Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO sei unnötig. Die Schnittstelle zwischen diesen beiden Organisationseinheiten bedeute sowohl für den Verwaltungsrat als auch für die Kontrollstelle ein Risiko.
- Die Aufsicht sei auf viele Instanzen verteilt. Aufsichtslücken seien deshalb aus Sicht der EFK möglich.
- Die EFK nehme neben ihren Aufgaben in der Finanzaufsicht gemäss Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967²⁷ (FKG) zurzeit auch aufsichtsrechtliche Prüfungen bei der SAK und der EAK vor. In dieser Funktion unterstehe sie der Aufsicht des BSV. Das BSV stehe wiederum unter der Aufsicht der EFK. Die gegenseitige Unabhängigkeit sei beeinträchtigt.

Die EFK spricht sich deshalb für eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht aus. In organisatorischer Hinsicht empfiehlt die EFK, die bei der ZAS geführten Ausgleichskassen je in selbständige öffentliche Anstalten überzuführen sowie die Einheit FZR mit der Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds (der geplanten Anstalt compenswiss) zusammenzulegen.

²⁷ SR 614.0

Zu den Mindeststandards für die Revision und die Rechnungslegung

Aus Sicht der EFK²⁸ beeinflussen die Rahmenbedingungen die Prüfungen bei den Ausgleichskassen massgeblich. Die dem Geschäft inhärenten Risiken lassen für die Prüferinnen und Prüfer ein relativ geringes Haftungsrisiko erwarten; kommt hinzu, dass kein positives Testat abgegeben werden muss. Verpflichtende Prüfverfahren nach Prüfungsstandards, wie die Beurteilungen des IKS, fehlen. Mehrheitlich wird im Rahmen der Revisionen die Compliance geprüft. Der Prüfumfang ist ziemlich offen formuliert. Prozesse werden beurteilt, mangels Standardvorgaben wird aber zu viel dem Ermessen der Revisionsstelle überlassen. Prüfungen nach Prüfungsstandards, mit zwingender Prozessbeurteilung und standardisierten Stichproben, würden die Sicherheit der Aussagen erhöhen. Allerdings räumt die EFK ein, dass - zumindest für Ausgleichskassen ohne Prozessdokumentation und IKS - auch mit Zusatzkosten zu rechnen wäre.

Zur Vereinheitlichung der Aufsicht in der Erwerbersatzordnung

Die EFK empfiehlt²⁹ dem BSV, die Möglichkeit einer Ausweitung der Kontrolle im Bereich der EO zu prüfen und eine Anpassung der Rechtsgrundlagen vorzuschlagen. Das Ziel ist eine Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, einschliesslich der Kantonsbehörden, im Kontrollverfahren. Das BSV muss die Recht- und Ordnungsmässigkeit der von der EO entschädigten Leistungen bei den formularausstellenden Diensten prüfen können. Das Kontrollverfahren muss an die Risikolage angepasst werden und das Kosten-Nutzen-Verhältnis berücksichtigen.

2.5.2 Stellungnahme des Bundesrates

Zur Bereinigung der Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben das EDI und das Eidgenössische Finanzdepartement die Notwendigkeit einer Überprüfung der historisch gewachsenen Strukturen in der AHV anerkannt. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass aus ihrer Sicht die Analyse der EFK kein vollständiges Bild ergebe und erachteten deshalb einige der Empfehlungen der EFK kaum geeignet, die erkannten Probleme zu lösen. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung:

Erstens steht ausser Frage, dass die Zuständigkeit für die fachliche Aufsicht über die ZAS (Einheit FZR), die Ausgleichskassen des Bundes und die IVST allein beim BSV liegt. Die EFV übt die Dienstaufsicht aus. Damit unterscheiden sich die Strukturen nicht grundsätzlich von denjenigen einer kantonalen Ausgleichskasse oder einer Verbandsausgleichskasse. Dort wird die Dienstaufsicht von einer kantonalen Aufsichtskommission oder dem Kassenvorstand wahrgenommen.

²⁸ Eidg. Finanzkontrolle, Bericht «Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV» vom 6. März 2015, Ziff. 4.3, S. 27.

²⁹ Eidg. Finanzkontrolle, Auditbericht «Meldeverfahren und Überwachungsmassnahmen im Bereich der Erwerbersatzordnung, März 2013», 4. März 2013, Kap. 2.1, S. 10 (Empfehlung 1).

Selbstverständlich kann nicht 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 Aufsichtskommission oder einem Kassenvorstand vorkommen. Sofern derartige Meinungsverschiedenheiten von Bedeutung sind, können sie auf Bundesebene relativ einfach eskaliert und bereinigt werden. Ausserdem gilt auch für die Durchführungsstellen des Bundes das in der AHV übliche Verwaltungsverfahren. Dieses gibt dem BSV die Möglichkeit, eine Ausgleichskasse des Bundes oder die IVST anzuweisen, eine Verfügung zu erlassen, die auch gegenüber dem Bund als Arbeitgeber Gültigkeit hat.

Zweitens gibt es zwischen den Aufgaben der ZAS (im Speziellen der Einheit FZR) und der Geschäftsstelle der Fonds kaum Berührungspunkte. Während die ZAS (Einheit FZR) mit allen Tätigkeiten der Umsetzung der 1. Säule betraut ist, die zentral wahrgenommen werden müssen, ist es die Aufgabe der Geschäftsstelle der Fonds, das Vermögen der Ausgleichsfonds unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikoprofils sicher und zu marktkonformen Bedingungen anzulegen. Lediglich im Bereich der Rechnungsführung besteht eine Schnittstelle zwischen der ZAS und der Geschäftsstelle der Fonds.

Die EFK begründet ihre Empfehlung einer Zusammenführung von ZAS und Geschäftsstelle der Ausgleichsfonds im Wesentlichen damit, dass diese Schnittstelle im Bereich der Rechnungsführung eine Erschwernis darstelle und der Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds eine Jahresrechnung verantworten müsse, die er nur teilweise beeinflussen kann. Mit dem geplanten Gesetz zur Schaffung der Anstalt compenswiss (Ausgleichsfondsgesetz) wird diese Schnittstelle indessen geklärt, indem die Verantwortlichkeiten in der Rechnungsführung eindeutig zugewiesen werden.³⁰

Anders als von der EFK empfohlen, schlägt der Bundesrat deshalb keine grundlegende Neuorganisation der bestehenden Strukturen nach den Empfehlungen der EFK vor, wohl aber eine Optimierung des bestehenden Systems. Eine grundlegende Neuorganisation müsste einerseits durch die Schwere der erkannten Mängel gerechtfertigt sein. Ausserdem müsste der durch die Reorganisation bewirkte Mehrwert in einem vertretbaren Verhältnis zu den generierten Mehrkosten stehen. Beides ist nach Ansicht des Bundesrates nicht der Fall:

- In Bezug auf die Zuständigkeiten von ZAS und Ausgleichsfonds bringt das Ausgleichsfondsgesetz die geforderte Klärung.
- Aufgrund ihrer unterschiedlichen Aufgaben – Versicherungsdurchführung einerseits, Vermögensanlage andererseits – sind Synergiepotentiale zwischen ZAS und compenswiss nicht erkennbar, weder mit Blick auf Arbeitsprozesse, Knowhow, Personalprofile, Kunden oder externe Dienstleistungspartner. Mit einer Fusion würden ZAS und compenswiss zwar unter gleichem Dach nebeneinander gestellt, ohne jedoch dadurch voneinander profitieren zu können. Zu erwarten wären hingegen beträchtliche direkte und mittelbare Kosten einer Reorganisation (insbesondere wegen dem erforderlichen massiven Umbau der heutigen Geschäftsstelle der Fonds und der Umstrukturierung der Informatik).

³⁰ Vgl. Art. 14 des Entwurfs des Bundesrates für ein Ausgleichsfondsgesetz, BBl 2016 358.

Eine Neustrukturierung gemäss den Empfehlungen der EFK würde daher die Durchführung der AHV und der IV aus der Sicht des Bundesrates schwerfälliger machen. Ausserdem müssten neue Overhead-Strukturen geschaffen werden, was mit hohen Projektkosten und erheblichen dauerhaften Mehrkosten verbunden sein dürfte.

Da festgestellt werden kann, dass die heutige Organisationsform ohne nennenswerte Probleme funktioniert, spricht dies dafür, den Status quo im Grundsatz beizubehalten, ihn aber in verschiedener Hinsicht so zu optimieren, dass festgestellte Risiken minimiert werden können.

Zu den Mindeststandards für die Revision und die Rechnungslegung

Das EDI hat sich verpflichtet, die Empfehlungen der EFK im Rahmen dieses Projekts zu prüfen. Dazu sollen die gesetzliche Grundlage und die AHV-Verordnung in drei wichtigen Punkten angepasst werden: obligatorisches IKS, Definition der Jahresrechnung und Möglichkeit, Rechnungslegungsvorgaben zu definieren. Die Rechnungslegungsgrundsätze und die Rechnungslegung selber sollen überprüft und klar formalisiert werden. Das Ziel ist es, die Rechnungslegung insgesamt transparenter zu gestalten. Die definierten Standards bzw. Grundsätze müssen den Besonderheiten der Sozialversicherungen Rechnung tragen. Die heutigen Rechnungslegungsstandards sind nicht spezifisch auf umlagefinanzierte Versicherungen ausgerichtet. Die Einführung einer Rechnungsprüfung nach allgemein anerkannten Regeln ermöglicht es, die Anwendung dieser Normen durch die Ausgleichskassen zu prüfen. Das Ergebnis dieser Revisionen wird in einem Testat zusammengefasst und geht insbesondere an die Revisionsstelle der Ausgleichsfonds. Es ist zudem vorgesehen, dass die Revisionsstelle der Kasse das interne Kontrollsystem überprüft.

Zur Vereinheitlichung der Aufsicht in der Erwerbsersatzordnung

Der Bundesrat kann die Schlussfolgerungen der EFK nachvollziehen und schlägt im Rahmen der vorliegenden Revision eine gesetzliche Grundlage vor, um die Aufsichtstätigkeit des BSV auf das ganze Gebiet der Erwerbsersatzordnung, insbesondere auf die Aussteller der Formulare, auszudehnen.

3 Diskussion des Optimierungsbedarfs in der Aufsicht der 2. Säule

3.1 Optimierungsbedarf aus bisheriger Praxiserfahrung

Mit der Strukturreform, die auf den 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, wurde zum einen eine Neuordnung von Direkt- und Oberaufsicht eingeführt, zum anderen wurden auch die Aufgaben und Kompetenzen zwischen den einzelnen Akteuren neu geregelt. So wurden unter anderem die Aufgaben der Revisionsstelle, des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge und des obersten Organs von Vorsorgeeinrichtungen klarer umschrieben. In der Praxis hat sich seither in verschiedener Hinsicht ein punktuell optimierungspotenzial gezeigt:

- Obwohl die Strukturreform die Aufgaben und Kompetenzen zwischen den einzelnen Akteuren eingehend geregelt hat, ist in der Praxis eine gewisse

Verunsicherung über die Aufgaben des Experten oder der Expertin entstanden, weil ein Urteil des Bundesgerichts Abgrenzungsfragen zu den Prüfungspflichten der Revisionsstelle aufgeworfen hat. Ein parlamentarischer Vorstoss³¹ hat in der Folge Präzisierungen hinsichtlich der Rolle und der Verantwortung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge bei der materiellen Prüfung der Vermögensanlage verlangt.

- Die Unabhängigkeit von Direkt- und Oberaufsicht wurde mit der Strukturreform dadurch gestärkt, dass die Aufsicht von den politischen Instanzen losgelöst wurde. Die OAK BV stellte nach Aufnahme ihrer Tätigkeit indes fest, dass die Unabhängigkeit einiger regionaler Aufsichtsbehörden nicht gewährleistet sei, da deren oberste Organe mit Mitgliedern der Regierungen ihrer Trägerkantone besetzt wurden. Einzelne Aufsichtsbehörden sind mit der Auffassung der OAK BV nicht einverstanden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat in Kenntnis dieser Differenz den Bundesrat mit der Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen beauftragt. Ein danach eingereichter parlamentarischer Vorstoss³² verlangt ebenfalls Klärung der rechtlichen Situation.
- Die Kosten der OAK BV werden u. a. durch eine jährliche Aufsichtsabgabe gedeckt, die von den kantonalen Aufsichtsbehörden geschuldet ist. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen die Aufsichtsbehörden die jährliche Aufsichtsabgabe im Rahmen des Kostendeckungsprinzips auf die Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. Dieses System der Rechnungstellung in zwei Schritten ist unnötig aufwendig und daher zu reformieren.
- In der Schweiz entstehen immer mehr Rentnerkassen und Rentnervorsorgewerke z. B. durch Umstrukturierungen und Unternehmensauflösungen. Einige Rentnerkassen weisen eine problematische Finanzierungskapazität auf und können bei Zahlungsunfähigkeit den Sicherheitsfonds belasten³³, weil dieser die Leistungen sicherstellen muss. Es gibt Fälle, bei denen ungenügend finanzierte Rentnerbestände bewusst von meist darauf spezialisierten Vorsorgeeinrichtungen übernommen werden. Sie verlangen hohe Verwaltungs- oder Vermögensverwaltungskosten und reduzieren so das ohnehin ungenügende Substrat für die Deckung der Vorsorgeverpflichtungen von Kassen und Vorsorgewerken. Solche Übernahmen von Rentnerbeständen zulasten letztlich der Versicherten der 2. Säule sollen verhindert werden.

³¹ Interpellation Parmelin vom 11. Juni 2015 (15.3555 «Verantwortlichkeit des Experten für berufliche Vorsorge. Klärungen sind nötig»).

³² Postulat Fässler vom 18.03.2016 (16.3243 «Darf die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen?»).

³³ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Dezember 2013 zur Motion Rossini vom 19. September 2013 (13.3753 «BVG und Rentnerkassen. Unerwünschten Folgen vorbeugen»).

3.2 Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen

3.2.1 Ausgangslage

Freizügigkeitseinrichtungen müssen gemäss Artikel 4 Absatz 2^{bis} des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993³⁴ über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) das Vorsorgekapital der Versicherten der neuen Vorsorgeeinrichtung überweisen. Die Versicherten müssen nach dieser Bestimmung einer Vorsorgeeinrichtung beim Eintritt bestehende Freizügigkeitskonten und -policen melden und der Freizügigkeitseinrichtung das neue Vorsorgeverhältnis. Diese Meldung erfolgt aus unterschiedlichen Gründen nicht immer. Wenn Versicherte diese Meldung nicht machen, verstossen sie jedoch nicht in jedem Fall gegen das Gesetz. Gewisse Guthaben dürfen bspw. bei den Freizügigkeitseinrichtungen bleiben, weil ansonsten durch die Übertragung des gesamten Guthabens die reglementarisch maximal zulässigen Vorsorgeansprüche bei der Vorsorgeeinrichtung überschritten würden. Der überschüssige Teil, der nicht in die Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden kann, bleibt deshalb in diesem Fall durchaus gesetzeskonform bei einer Freizügigkeitseinrichtung. Die Vorsorgeeinrichtungen sind nicht verpflichtet, die gesamte Freizügigkeitsleistung anzunehmen (Art. 13 FZG). Ein Teil der Versicherten versäumt es zudem nicht bewusst, beim Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung ihre Freizügigkeitsguthaben der Vorsorgeeinrichtung zu melden. Diese Versicherten unterlassen die Übertragung der Freizügigkeitsleistung, weil sie ungenügend informiert, sich der gesetzlichen Pflicht nicht bewusst sind oder weil sie es vergessen haben, die Überweisung zu veranlassen. Ein anderer Teil der Versicherten hingegen meldet Freizügigkeitsguthaben bewusst nicht und bringt sie nicht in die neue Vorsorgeeinrichtung ein. Diese Versicherten versuchen, sich damit steuerliche Vorteile zu verschaffen oder Risiken und Nachteile zu vermeiden, die sich aus etwaigen finanziellen Schwierigkeiten ihrer Vorsorgeeinrichtung ergeben.

Grundlage des Übertragungssystems nach Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG ist die Meldung des Versicherten. Erfolgt diese nicht, so kann die Freizügigkeitseinrichtung das Guthaben nicht an die Vorsorgeeinrichtung überweisen. In der Praxis fragen die allermeisten Vorsorgeeinrichtungen deshalb beim Eintritt der versicherten Person explizit mittels Formular nach, ob Freizügigkeitsguthaben vorhanden sind und bei welchen Einrichtungen. In einigen Fällen müssen Versicherte ihre Angabe zudem mit Unterschrift bestätigen. Melden die Versicherten ihre Freizügigkeitsguthaben nicht, kann dies negative Auswirkungen auf ihre Vorsorge haben. Kommt es zu einem Vorsorgefall (Alter, Tod oder Invalidität), können die Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen tiefer sein. Es gibt auch steuerrechtliche Auswirkungen: Bei Einkäufen in die Vorsorgeeinrichtungen müssen Steuerpflichtige auf Verlangen der Steuerbehörde über allfällig bestehende Freizügigkeitsguthaben Auskunft erteilen. Unterlassen sie dies, gewärtigen sie die allgemeinen steuerrechtlichen Sanktionen (v. a. Nachsteuern und Bussen). Überhaupt weist die Meldepflicht der Versicherten Parallelen mit der Deklarationspflicht der Steuerpflichtigen im Veranlagungsverfahren auf. Hier wie dort sollte der gesetzliche Auftrag durch das Zusammenwirken der

³⁴ SR 831.42

Beteiligten (Versicherte und Vorsorgeeinrichtungen bzw. Steuerpflichtige und Veranlagungsbehörde) umgesetzt werden.

3.2.2 Die Empfehlung der Eidg. Finanzkontrolle

Die EFK empfiehlt³⁵, Massnahmen zu prüfen, die sicherstellen, dass bestehende Freizügigkeitsguthaben reglementsconform in die Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden. Dabei soll der neue Artikel 24a FZG berücksichtigt werden. Diese Bestimmung ist im Rahmen der Änderungen zum Vorsorgeausgleich bei Scheidung auf den 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Danach müssen u. a. Freizügigkeitseinrichtungen der Zentralstelle 2. Säule jährlich bis Ende Januar alle Personen melden, für die im Dezember des Vorjahres ein Guthaben geführt wurde. Die Einrichtungen müssen allerdings die Höhe der Guthaben nicht melden. Mit dieser Bestimmung besteht eine Grundlage, mit der die Zentralstelle 2. Säule den Vorsorgeeinrichtungen beim Eintritt der Versicherten Informationen über allfällige Freizügigkeitsguthaben zur Verfügung stellen kann. Im Zuge dieser Gesetzesänderung ergibt sich also grundsätzlich eine Möglichkeit, die Meldepflicht von Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG neu aufzustellen.

Die neue gesetzliche Pflicht der Vorsorgeeinrichtungen würde an die Stelle der Meldepflicht der Versicherten nach Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG treten und sicherstellen, dass den Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich alle Freizügigkeitsguthaben der Versicherten bekannt sind und an sie überwiesen werden können.

3.2.3 Stellungnahme des Bundesrates

Die mit dem neuen Artikel 24a FZG geschaffene Ausgangslage ermöglicht es, das System der Übertragung von Freizügigkeitsleistungen an Vorsorgeeinrichtungen zu optimieren. Die Empfehlung der EFK könnte in der Form umgesetzt werden, dass Vorsorgeeinrichtungen direkt bei der Zentralstelle 2. Säule die Informationen zu allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten einholen.

Ein solches Vorgehen würde zwar bei der Zentralstelle 2. Säule und bei den Vorsorgeeinrichtungen – bei jährlich über 650 000 Neueintritten³⁶ – einen beträchtlichen Aufwand auslösen. Bei jedem Neueintritt müssten die Vorsorgeeinrichtungen eine schriftliche Anfrage an die Zentralstelle 2. Säule stellen. Diese wiederum müsste ihre Datenbank abfragen und das Ergebnis der Vorsorgeeinrichtung zustellen. Die Vorsorgeeinrichtung müsste anschliessend abklären, wie hoch das oder die Freizügigkeitsguthaben sind und ob diese ganz oder teilweise für den Einkauf verwendet werden können. Gegebenenfalls müsste sie dafür sorgen, dass ihr diese Gelder übertragen werden, allenfalls auch gegen den Widerstand der versicherten Person

³⁵ Vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge; Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund, Bern 2016, S. 59 (Empfehlung Nr. 2).

³⁶ 653 000 Neueintritte in Vorsorgeeinrichtungen im Jahre 2009 gemäss Studie des BSV zu den Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen (2011; Berichtsnummer 4/11).

(Art. 11 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 FZG). Falls sich die Situation nach der Meldung an die Zentralstelle 2. Säule geändert hat, muss die neue Vorsorgeeinrichtung weitere Abklärungen vornehmen.

Der beträchtliche Zusatzaufwand und die damit verbundenen Kosten lassen sich aber dadurch rechtfertigen, dass mit der beschriebenen Massnahme das Vorsorgekapital der Versicherten beim Eintritt in neue Vorsorgeeinrichtungen häufiger überwiesen und damit der in Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG verankerte Wille des Gesetzgebers besser umgesetzt würde. Dabei geht es zum einen darum, den Vorsorgeschutz zu erhalten, zum anderen soll das öffentliche Interesse an der Einhaltung steuerlicher Spielregeln geschützt werden: Der Aufbau der beruflichen Vorsorge wird steuerlich gefördert, indem sowohl ordentliche Beiträge als auch Einkäufe vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können. Da anzunehmen ist, dass es zahlreiche bewusste Falschdeklarationen gibt, erscheint eine Verbesserung der Kontrollen angezeigt, um zu verhindern, dass Guthaben auf Freizügigkeitskonten stehen gelassen werden, um gleichzeitig mit steuerprivilegierten Einkäufen eine neue berufliche Vorsorge aufzubauen.

4 Die beantragte Neuregelung in der 1. Säule

4.1 Vorbemerkung

Am 20. November 2013 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Altersvorsorge 2020 eröffnet. Ziele dieser Reform sind der Erhalt des Leistungsniveaus in der Altersvorsorge, die langfristige Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der 1. und 2. Säule sowie die Anpassung der Altersvorsorge an die gesellschaftlichen Entwicklungen. Im Zuge der Vernehmlassung wurden mehrere Elemente von der Reform abgekoppelt, um in eine separate Vorlage überführt zu werden und damit die Reformvorlage zur Altersvorsorge 2020 umfangmässig zu entlasten. Diese Elemente werden nun im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule behandelt, da einige direkt oder indirekt mit der Aufsicht zusammenhängen. Namentlich betrifft dies die Pflicht der Ausgleichskassen zur Einführung eines IKS, die Regelung des elektronischen Datenaustausches, die Aufhebung der Möglichkeit der Kantone, die Revision ihrer Ausgleichskasse einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle zu übertragen, sowie die Anpassung der Terminologie an das Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005³⁷ (RAG) (vgl. Ziff. 4.2, 4.3 und 4.4). Die anderen Elemente fallen nicht in den Bereich der Aufsicht. Es sind dies die Aufhebung des Gemeindezweigstellenobligatoriums, die Pflicht für Ausgleichskassen zur Bildung von Reserven für den Fall einer Liquidation oder Fusion sowie die Zahlung einer angemessenen Entschädigung an die Ausgleichskasse, die verpflichtet ist, die Verwaltung einer aufgelösten Kasse ganz oder teilweise zu übernehmen (vgl. Ziff. 4.5).

³⁷ SR 221.302

4.2 Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht

- Das Aufsichtsmodell mit periodisch zu überprüfenden Zielen und Vorgaben, das sich in den letzten rund 10 Jahren in der IV bewährt hat, wird – unter Berücksichtigung der Besonderheiten der verschiedenen Versicherungen – auch in der AHV, in der EO, in den EL und bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft angewendet.
- Die Ausgleichskassen werden verpflichtet, ein Risiko- und ein Qualitätsmanagementsystem und ein IKS einzuführen.
- Die Ausgleichskassen müssen zusätzlich zum Geschäftsbericht einen Bericht mit Kennzahlen vorlegen.

Um von der heutigen weitgehend reaktiven Aufsichtspraxis wegzukommen, ist vorgesehen, die gesetzlichen Grundlagen für die Ausübung einer risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht in der 1. Säule zu schaffen. Zur Durchsetzung des neuen risiko- und wirkungsorientierten Aufsichtsmodells sollen gleichzeitig die Aufsichts- und Steuerungsinstrumente modernisiert werden, indem etwa ein Risikomanagementsystem, ein Qualitätsmanagementsystem und ein IKS gesetzlich verankert werden. Der Katalog an Instrumenten, der sich bereits bei der Neuausrichtung der Aufsicht über die IV bewährt hat, dient dabei als Orientierungshilfe.

4.2.1 Grundzüge des Aufsichtsmodells mit verschiedenen Regelkreisen

Die Umsetzung der wirkungs- und risikoorientierten Aufsicht soll nach einem bestimmten Aufsichtsmodell mit verschiedenen Regelkreisen analog der IV seit der 5. IVG-Revision erfolgen.

Am Anfang jedes Regelkreises stehen Ziele, Aufgaben und Vorgaben, welche für die betreffenden Sozialversicherungen definiert werden. Diese ergeben sich insbesondere aus dem verfassungsmässigen Auftrag und damit verbunden aus den gesetzlichen Grundlagen. Zudem liefert die Risikoanalyse wichtige Informationen und Schwerpunkte, welche für die Definierung der Vorgaben massgebend sind. Die Umsetzung dieser Vorgaben und Ziele wird periodisch überprüft und beobachtet. Innerhalb der Durchführungsstelle soll die Umsetzung mittels Risikomanagement und IKS erfolgen. Eine weitere Kontrollfunktion kommt dem BSV als Aufsichtsbehörde zu. Dem BSV stehen die Revisions- und Kontrollberichte sowie statistische Angaben zur Verfügung, welche nach einem bestimmten internen Prozess ausgewertet werden sollen. Zudem werden weitere Grundlagen geschaffen, damit das BSV diese Kontroll- und Steuerungsfunktion ausüben kann. Basierend auf den Resultaten der Überprüfungen und Standortbestimmungen können Erkenntnisse und allfällige Korrekturmassnahmen sowohl auf Ebene Durchführung als auch auf strategischer Ebene abgeleitet und angeordnet werden. Diese Rückkoppelung zwischen den gewonnenen Erkenntnissen und den übergeordneten Vorgaben soll ein einwandfreies Funktionieren und die stete Weiterentwicklung der Sozialversicherungen unterstützen und fördern.

4.2.2 Anwendung des Aufsichtsmodells auf die einzelnen Sozialversicherungen

Das beschriebene Modell muss auf die einzelnen Sozialversicherungen und Durchführungsstellen zugeschnitten werden. Die AHV und die IV beispielsweise verfolgen unterschiedliche Ziele und setzen diese mit unterschiedlichen Instrumenten und Mitteln um. Die Wirkung und die Risiken können in diesen beiden Sozialversicherungen daher nicht nach den gleichen Kriterien beurteilt werden. Ausserdem unterscheiden sich die verschiedenen Durchführungsstellen in Bezug auf ihre Struktur (z. B. Grösse, Organisationsform) und ihr Kundensegment (z. B. angeschlossene Arbeitgeber, Versicherte). Diese Unterschiede müssen berücksichtigt werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Anwendungsgebiete und Kriterien pro Sozialversicherung erläutert, wobei diese stets den möglichen Veränderungen angepasst werden müssen. Bestimmte übergreifende Vorgaben und Anforderungen sind jedoch für alle Sozialversicherungen vorzusehen, so insbesondere ein standardisiertes Risikomanagementsystem, ein Qualitätsmanagementsystem und ein IKS. Diese Elemente werden auf Gesetzesstufe verankert.

- *Anwendung des Aufsichtsmodells in der AHV:* Die Ziele, Aufgaben und Vorgaben im Bereich der AHV leiten sich aus dem verfassungsmässigen Auftrag der AHV (Existenzsicherung, Finanzierung) einerseits und den gesetzlichen Grundlagen einschliesslich der zutreffenden Weisungen des BSV ab. Weitere Vorgaben können aus der Risikoanalyse der Aufsichtsbehörde und der Auswertung von Statistiken und Revisionsberichten abgeleitet werden. Vorgaben könnten sein: eine termingerechte Ausrichtung von Leistungen, eine rechtzeitige Zustellung von Rentenentscheiden, ein straffer Beitragsbezug oder die Kundenzufriedenheit. Mittels Vergleichen mit anderen Durchführungsstellen (Benchmarks) können Kennzahlen definiert werden, aus denen Rückschlüsse auf die Qualität der Durchführung abgeleitet werden können. Dabei sind die Besonderheiten der einzelnen Durchführungsstellen und ihrer Kundenstrukturen zu berücksichtigen. Kennzahlen könnten sein: Anzahl Rückerstattungsforderungen, Anzahl gewährter Erlasse, Anzahl und Summe vorgenommener Abschreibungen, Anzahl und Betrag von Verzugs- und Vergütungszinsen, Anzahl Einsprachen oder gutgeheissene Beschwerden (Auswertung der Rechtsprechung).
- *Anwendung des Aufsichtsmodells in der Erwerbsersatzordnung und in den Familienzulagen in der Landwirtschaft:* Die Ziele, Aufgaben und Vorgaben im Bereich der Erwerbsersatzordnung und der Familienzulagen in der Landwirtschaft leiten sich aus dem verfassungsmässigen Auftrag einerseits und den gesetzlichen Grundlagen einschliesslich der zutreffenden Weisungen des BSV ab. Ähnlich wie im Bereich der AHV können hier Vorgaben bezüglich Bearbeitungsdauer und Qualität in Betracht gezogen werden. Ebenfalls lassen sich aus Statistiken und Kennzahlen allenfalls Risiken herauslesen, die es weiter zu verfolgen gilt (z. B. Rückerstattungsforderungen, Abschreibungen, Abrechnung unzulässiger Dienstage).
- *Anwendung des Aufsichtsmodells in den Ergänzungsleistungen:* AHV- und IV-Rentenbeziehende in schwierigen finanziellen Situationen sind auf EL

angewiesen. Damit keine anderen Behörden, z. B. die Sozialhilfe, Vorleistungen erbringen müssen, sind eine rasche Festsetzung und Auszahlung zentral. Daher sind nebst dem verfassungsmässigen Auftrag und den gesetzlichen Vorgaben auch in diesem Bereich Ziele und Messgrössen festzulegen. Mittels gesamtschweizerischer Auswertungen der EL-Auszahlungen können relevante Abweichungen unter den Kantonen erkannt werden. Daraus können sich Hinweise auf eine unterschiedliche Rechtsanwendung ergeben, welche im Rahmen einer risikoorientierten Prüfung näher untersucht werden können. Dabei ist den jeweiligen strukturellen Faktoren (z. B. Grösse, Anzahl Einwohner, usw.) Rechnung zu tragen.

4.2.3 Festlegen und Überprüfen der Vorgaben und Ziele der Durchführungsstellen

Nebst den gesetzlichen und von der Aufsichtsbehörde definierten Vorgaben, die für alle Durchführungsstellen in gleichem Masse verbindlich sind, sieht das Modell vor, dass Ziele und Vorgaben auch individuell pro Durchführungsstelle festgelegt werden können. Eine solche Zielvereinbarung zwischen dem BSV und der einzelnen Durchführungsstelle soll periodisch geschlossen werden können, insbesondere in Bereichen, in denen den Durchführungsstellen ein Ermessensspielraum zusteht. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form diese vorzunehmen ist, ist noch näher zu definieren. Idealerweise werden die Ziele im Anschluss an eine Standortbestimmung vereinbart, für welche die Revisions- und Geschäftsberichte der betreffenden Durchführungsstelle sowie die Kennzahlen und Statistiken ausgewertet worden sind. Ausserdem sollen Beobachtungen und Erfahrungen der Aufsichtsbehörde (z. B. Rechtsprechung) einfließen können. Gestützt auf diese Grundlagen werden für eine bestimmte Zeitperiode konkrete Ziele definiert (z. B. Reduktion der Abschreibungen). Die Ziele sollen messbar und umsetzbar sein und deshalb zusammen mit den Durchführungsstellen festgelegt werden.

Die Ziele werden bei der nächsten Standortbestimmung erneut thematisiert und mit den zwischenzeitlich vorliegenden Resultaten abgeglichen. Bei Nichterreichen der Ziele und Vorgaben müssen die Gründe dafür eruiert werden. Je nach Resultat sind die Ziele anzupassen oder allenfalls Aufsichtsmaßnahmen einzuleiten.

Um eine wirkungsorientierte Aufsicht nach dem beschriebenen Modell durchführen zu können, ist die Aufsichtsbehörde nicht nur auf die statistischen Grundlagen angewiesen, sondern auch auf Informationen der Durchführungsstellen und der Revisionsstellen. Darum werden Grundlagen geschaffen, die die Durchführungsstellen dazu verpflichten, die notwendigen Kennzahlen zur Verfügung zu stellen. Dabei soll primär auf bereits vorhandene statistische Angaben abgestellt werden (Daten aus den Zentralen Register, Meldungen an die ZAS). Auf Verordnungs- und Weisungsstufe wird zu definieren sein, welche Angaben von den Revisionsstellen verlangt werden sollen. Zudem soll es auch der Aufsichtsbehörde selber möglich sein, im Rahmen eines Audits bestimmte Angaben zu erhalten.

Das beschriebene Modell und das erwähnte Vorgehen tragen entscheidend dazu bei, dass eine wirksame, qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung sichergestellt werden kann.

4.3 Verbesserung der Governance in der 1. Säule

- Die Unabhängigkeit, Integrität und Loyalität von Verantwortlichen wird explizit eingefordert (u. a. Offenlegung von Interessenbindungen).
- Die kantonalen Sozialversicherungsanstalten, die Ausgleichskasse und IV-Stelle unter einem gemeinsamen Dach zusammenfassen, müssen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt errichtet werden, um die fachliche und organisatorische Unabhängigkeit sicherzustellen.
- Verpflichtung, eine kantonale Aufsichtskommission einzusetzen.
- Die Aufgaben der Revisionsstelle werden präzisiert (Prüfung des Risiko- und Qualitätsmanagementsystems und des IKS der Ausgleichskasse; Pflicht, Unregelmässigkeiten unverzüglich der Aufsichtsbehörde zu melden).
- Der Transparenzgrundsatz für die Rechnungslegung wird gesetzlich verankert.

4.3.1 Stärkung der Governance-Grundsätze im Allgemeinen

Die Sozialversicherungen der 1. Säule sind dynamische Systeme, deren Reform immer wieder diskutiert werden muss, um sie an veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen. Für eine erfolgreiche Diskussion ist Vertrauen der beteiligten Akteure (Versicherte, Leistungsbeziehende, Arbeitgebende) in die Sozialwerke eine Grundvoraussetzung. Um diese Vertrauensgrundlage weiter zu stärken, ist die Governance zu optimieren, indem verschiedene Massnahmen unterschiedlicher Stossrichtung ergriffen werden:

- *Unabhängigkeit, Integrität und Loyalität der Verantwortlichen:* Die einwandfreie Geschäftsführung und treuhänderische Sorgfalt der verantwortlichen Personen (Integrität) ist sicherzustellen und Interessenkonflikte sind zu vermeiden. Die Anforderungen an den Kassenleiter oder die Kassenleiterin und dessen oder deren Stellvertretung und die Revisionsstelle sind zu definieren.
- *Unabhängigkeit der Durchführungsstellen:* Die Unabhängigkeit der Durchführungsstellen ist aufrechtzuerhalten und, falls erforderlich, zu stärken. Dazu gehört, die in den letzten rund 20 Jahren in zahlreichen Kantonen entstandenen, sogenannten Sozialversicherungsanstalten in den Grundzügen zu regeln. Diese Anstalten fassen, in verschiedenen Ausprägungen, Ausgleichskasse und IV-Stelle unter einem gemeinsamen Dach zusammen. In solchen organisatorischen Strukturen gilt es, die Unabhängigkeit in fachlicher und organisatorischer Hinsicht so weit sicherzustellen, dass sie den Anforderungen des Bundesrechts genügen.
- *Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten:* Die Instrumente der Aufsichtsbehörde müssen modernisiert werden. Ausserdem müssen die Aufgaben der Revisionsstelle präzisiert und die Durchführung der Revisionen an die aktuellen Standards angepasst werden. Des Weiteren muss festgelegt werden, welche Aufgaben und Instrumente von den Durchführungsstellen ausgelagert werden können.

- *Transparenz und Offenlegungspflichten:* Die Rechnungslegungsgrundsätze und die Rechnungslegung werden modernisiert und an die neusten anerkannten Standards angepasst. Damit lassen sich die Jahresrechnungen der Ausgleichskassen besser vergleichen, und das Risiko von Querfinanzierungen bei der Verwaltung der verschiedenen von den Ausgleichskassen wahrgenommenen Aufgaben wird minimiert. Es ist zudem festzulegen, welche Sachverhalte, die im öffentlichen Interesse sind, wie z. B. Interessenbindungen, offenzulegen sind.
- *Aufsichts- und Steuerungsinstrumente:* Good Governance setzt die Anwendung von Aufsichts- und Steuerungsinstrumenten (wie IKS, Risikomanagement- und Qualitätsmanagementsystem) voraus, die Gewähr für die einwandfreie Erfüllung der Aufgaben der Ausgleichskassen bieten. Die Aufsichtsbehörde soll auf der Weisungsebene einen Mindestrahmen festlegen können, dem die Instrumente entsprechen müssen.

4.3.2 Entflechtung von Aufsicht und Durchführung in der Bundesverwaltung im Besonderen

Aus der Aufgabenanalyse bei der ZAS und beim BSV (vgl. Ziff. 1.2) sowie den Empfehlungen der EFK (vgl. Ziff. 2.5) ergibt sich für die Entflechtung von Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und deren Durchführung auf Bundesebene und für die Stärkung der Governance ein Optimierungsbedarf, dem mit folgenden, zum Teil noch vertieft zu prüfenden Massnahmen entsprochen werden soll:

Bereinigung der Organisationsstrukturen und Vermeidung von Interessenkonflikten in der Bundesverwaltung

Im Bereich der ZAS werden derzeit die Vorteile und Nachteile einer Auslagerung der EAK vertieft geprüft, nimmt diese doch Aufgaben für den Bund als Arbeitgeber wahr, so dass potenzielle Interessenkonflikte bestehen können, die mit einer grösseren Unabhängigkeit der Einheit gelöst werden könnten. Im Unterschied zur EAK nehmen die SAK und die IVST Aufgaben für die Versicherungen wahr, von denen sämtliche anderen Ausgleichskassen und IV-Stellen profitieren, da sie sich nicht mit den komplexen Auslandsfällen befassen müssen. Eine Ausgliederung dieser beiden Einheiten bringt daher keinen Mehrwert, die Governance kann durch flankierende Massnahmen auf Verordnungsebene optimiert werden.

Im Rahmen eines bundesverwaltungsinternen Projektes werden daher gegenwärtig verschiedene Varianten einer Auslagerung ausschliesslich der EAK geprüft, in ihren Auswirkungen bewertet und mit dem Status quo verglichen. Der Grundsatzentscheid des Bundesrates, ob eine Auslagerung der EAK angestrebt wird – und wenn ja, in welcher Form – wird in die Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht einfließen.

Im Bereich des BSV hat die Aufgabenanalyse gezeigt, dass die Gefahr von Interessenskonflikten zwischen den Aufsichtsaufgaben und den vom BSV wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Durchführung der Versicherung (insbesondere Vergabe von Subventionen an Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe, Abschluss von Tarifvereinbarungen, Festlegen von Verwaltungskostenzuschüssen und Entschädigungen für die Ausgleichskassen sowie Durchführung des Regress) gering ist. Hingegen besteht ein potentieller Interessenskonflikt aufgrund der Tatsache, dass die Aufsichts- und Durchführungsaufgaben des BSV im Wesentlichen durch die Ausgleichsfonds bezahlt werden. Da das BSV die finanzielle Aufsicht über die Sozialversicherungen wahrnimmt, braucht es wirksame Mechanismen, die ein übermässiges Wachstum der Verwaltungskosten der Aufsichtsbehörde verhindern können. Diese bestehen zum einen bereits heute, indem die Aufwände des BSV aus den Aufsichts- und Durchführungsaufgaben nicht direkt durch die Fonds beglichen werden, sondern brutto – mit entsprechenden Einnahmen aus den Fonds – in der Staatsrechnung ausgewiesen werden. So kann sich das Parlament im Rahmen der Genehmigung des Globalbudgets des BSV zum Verwaltungsaufwand zu Lasten der Sozialversicherungen äussern. Zum andern wird im Rahmen der vorliegenden Gesetzesänderungen der Bundesrat explizit ermächtigt, auf Verordnungsebene Vorschriften über den Umfang der Aufwendungen, die durch die Ausgleichsfonds übernommen werden, zu erlassen (vgl. neuen Art 95a AHVG).

Optimierung auf Verordnungsebene

Einige der Anliegen der EFK, die ihren Empfehlungen zugrunde liegen (vgl. Ziff. 2.5.1), lassen sich auf Verordnungsebene mit folgenden flankierenden Massnahmen, die zum Teil bereits beschlossen sind und umgesetzt werden, erfüllen:

- *Wirkungsorientierte Steuerung der IVST:* Gemäss Artikel 64a IVG wird die fachliche Aufsicht über die IV-Stellen vom BSV ausgeübt. In der Verordnung wird konkretisiert, dass das Bundesamt mit den kantonalen IV-Stellen Zielvereinbarungen abschliesst, um Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung sicherzustellen, und bei der Überprüfung dieser Kriterien auch Massnahmen zur Optimierung anordnen kann. Weiter übt das BSV die finanzielle Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen aus. Die IVST ist von diesen Bestimmungen ausgenommen. Mittels Anpassung auf Verordnungsstufe soll sichergestellt werden, dass das BSV auch mit der IVST in den Bereichen, welche der Aufsicht des BSV unterstehen, Ziele vereinbaren kann. Dabei soll eine Koordination zwischen dem BSV und der EFV erfolgen, um eine Übersteuerung zu vermeiden. Die in der IVV bereits vorgesehene Zusammenarbeit bezüglich der finanziellen Aufsicht soll zwischen den involvierten Stellen weiter geklärt und intensiviert werden, wobei die Kompetenzen des Parlaments im Budgetprozess und bei der Genehmigung der Rechnung berücksichtigt werden.
- *Stärkung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die IVST:* Es ist vorgesehen, auf Verordnungsebene zu präzisieren, dass der IVST die Aufgaben zugewiesen werden, die aus den zwischenstaatlichen Vereinbarungen hervorgehen. Ebenso sind Ergänzungen vorzunehmen, wel-

che die Mitwirkung der kantonalen IV-Stellen bei den zwischenstaatlichen Verfahren betreffen. Heute ist dies nur auf Weisungsebene geregelt.

- *AHVG-konforme Revision der Durchführungsstellen:* Bei der Revision der SAK stellt sich die Frage, wie sichergestellt wird, dass in die Revision auch wichtige ZAS-interne Vorleistungen einbezogen werden (z. B. IT oder Zahlungsverkehr), die organisatorisch nicht diesen Durchführungsstellen zugeordnet sind. Eine Verordnungsanpassung, die sicherstellt, dass prüfungsrelevante Stabs- und Supportdienste in den Prüfungsumfang fallen, wird am 1. April 2017 in Kraft treten.
- *Auflösen der gegenseitigen Abhängigkeit von BSV und EFK:* Bisher untersteht das BSV der Aufsicht der EFK. Die EFK als Revisionsstelle von EAK und SAK untersteht ihrerseits der Aufsicht des BSV. Diese gegenseitige Abhängigkeit wird dadurch entschärft, dass Artikel 5 der Departementsverordnung, welche die Zentrale Ausgleichsstelle regelt, auf den 1. April 2017 so angepasst wird, dass die EAK und die SAK nicht mehr durch die EFK, sondern durch andere externe Revisionsstellen revidiert werden, die von der EFV bestimmt werden.

Exkurs: Eine schweizerische Sozialversicherungsanstalt als verworfene Option

In dieser Option würden die SAK, die EAK, die IVST, die FZR sowie diejenigen Stellen des BSV, die in der Durchführung tätig sind, in einer schweizerischen Sozialversicherungsanstalt in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung zusammengefasst. Die mit der fehlenden Unabhängigkeit verbundenen Risiken könnten zu einem grossen Teil vermieden werden, weshalb der Sozialversicherungsanstalt fachliche Vorzüge nicht abzusprechen sind. Die Bildung einer Sozialversicherungsanstalt hätte allerdings – neben hohen Umsetzungskosten – eine relativ umfassende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Folge und würde für eine gewisse Zeit massiv Unruhe in den Vollzug der 1. Säule bringen, verbunden mit nicht unerheblichen Zusatzrisiken im Übergang zur neuen Organisationform. Dies stellt in einer Zeit, in der in der 1. Säule grössere Revisionsprojekte anstehen (Altersvorsorge 2020, Reform der Ergänzungsleistungen, Weiterentwicklung der IV), zweifellos ein nicht zu unterschätzendes Gesamtrisiko dar, das umso weniger einzugehen ist, als das Ziel einer Modernisierung der Aufsicht mit mildereren Massnahmen erreicht werden kann.

4.4 Steuerung von und Aufsicht über Informationssysteme

- Der Bundesrat erhält die Kompetenz, den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen und Dritten zu regeln.
- Die Finanzierung der Entwicklung und des Betriebs von standardisierten Informationssystemen durch Mittel der Versicherung wird gesetzlich verankert.
- Die Durchführungsstellen werden verpflichtet, sich an Mindeststandards, insbesondere zur Entwicklung und zum Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen, zu halten.
- Die Beauftragung Dritter mit bestimmten Aufgaben und die Auslagerung der Informationssysteme wird gesetzlich geregelt.

4.4.1 Elektronischer Datenaustausch

Zur besseren Koordination von übergreifenden (E-Government-)Projekten haben sich die Durchführungsstellen im Verein eAHV/IV zusammengeschlossen. Der Verein hat erfolgreich erste Standardisierungen im elektronischen Austausch von Daten (auch mit Dritten) eingeführt. Da die Durchführungsstellen diese Standardisierungen jedoch auf freiwilliger Basis und grösstenteils unabhängig vom BSV abgewickelt haben, sind die für die Standardisierung und die Finanzierung notwendigen gesetzlichen Grundlagen heute lückenhaft, obwohl der Austausch über den Fonds finanziert wird.

Für einen effizienten, sicheren, wirtschaftlichen und von den beteiligten Parteien akzeptierten elektronischen Datenaustausch braucht es eine entsprechende Regelung und Aufsicht. Zu klären ist insbesondere, wie und unter welchen Bedingungen der Austausch stattfindet. Der Austausch selber ist vorgängig in einer gesetzlichen Grundlage festzuhalten, die auch den Nutzen bestimmt. Ausserdem muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich der Austausch nicht nur auf die Durchführungsstellen der Sozialversicherungen der 1. Säule beschränkt, sondern auch Dritten offensteht. Das ist beispielsweise bei Durchführungsstellen anderer Sozialversicherungen sowie bei Bundes- oder Kantonsstellen der Fall, wenn ein Bundesgesetz den Datenaustausch mit diesen vorsieht.

4.4.2 IT-Anwendungen

Aktuell wird vom BSV nicht geprüft, ob die Mindeststandards zur Gewährleistung der Informationssicherheit und des Datenschutzes eingehalten werden. Die Mindeststandards regeln die Organisation und die Sicherheitsverfahren und definieren die minimalen Sicherheitsanforderungen zum Schutz der Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität und Nachvollziehbarkeit von Informationen und Daten.

4.4.3 Auslagerung von Dienstleistungen im Bereich der Informationssysteme

Die Durchführungsstellen haben sich selbst so organisiert, dass sie im Regelfall über Informatik-Pools Entwicklung und Betrieb ausgelagert haben, aber über diese Pools und IT-Leistungserbringer die alleinige oder zumindest massgebliche Kontrolle ausüben. Die Beauftragung Dritter mit bestimmten Aufgaben und die Auslagerung der Informationssysteme müssen ausdrücklich festgehalten und gesetzlich geregelt werden (Art. 63 Abs. 5 AHVG). Dieser Artikel ist zu präzisieren, damit die Aufsichtsbehörde Regeln zur Auslagerung der Informationssysteme erlassen kann. Der Zweck der Aufsicht, nämlich die Einhaltung der Grundsätze von AHV und IV, muss trotz Auslagerung erfüllt werden. Eine Grundregel in Bezug auf die Auslagerung der Informationssysteme wird folglich darin bestehen, dass die Pools IT-Audits unterzogen werden. Die durchgeführten IT-Audits müssen sich nach aktuellen Standards und Konzepten der Branche richten (z. B. Prüfungsstandards des Verbands EXPERTsuisse und von Fachpersonen aus dem Bereich IT-Audit). Prüfungsschwerpunkte könnten z. B. sein:

- **Anwendungskontrollen:** Dabei handelt es sich um inhärente Kontrollen, das heisst um Kontrollen, die direkt in transaktionale Anwendungen integriert sind. Solche Anwendungen unterstützen die Geschäftsprozesse; damit stellen sie ein Risiko für die Organisation und folglich für die Integrität, die Vollständigkeit, die Durchführungsgeschwindigkeit und die Verfügbarkeit der finanziellen und operativen Daten dar. Mit Anwendungskontrollen können diese Risiken teilweise gesenkt werden. Ausserdem erlauben sie bei für die Durchführung notwendigen Fachanwendungen eine Prüfung auf Vollständigkeit, Genauigkeit, Gültigkeit, Berechtigungen und Rollentrennung.
- **Generelle IT-Kontrollen:** Mit ihnen können Umgebung, Unterhalt, Konfiguration, Betrieb, logische und physische Sicherheit, Aufsicht und Betriebskontinuität geprüft werden.

4.5 Weitere Anpassungen der AHV

Die Teilrevision zur Modernisierung der Aufsicht bietet die Gelegenheit, andere Regelungsbereiche der AHV rechtlich zu aktualisieren. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, die politisch unbestritten bleiben dürften und die darauf ausgerichtet sind, die Durchführung der AHV zu verbessern (Präzisierung für die Auflösung oder Fusion von Ausgleichskassen) oder den Gesetzestext an die gelebte Vollzugsrealität anzupassen (Aufhebung der Pflicht zur Schaffung von AHV-Gemeindezweigstellen, Abschaffung der paritätischen Ausgleichskassen). Diese Anpassungen sind zum Teil bereits Ende 2013 im Rahmen der Reform der Altersvorsorge 2020 einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen worden (vgl. Ziffer 4.1).

4.6 Eidgenössische AHV/IV-Kommission

Die AHV/IV-Kommission hat zur Modernisierungsvorlage am 1. September 2016 eine erste und am 16. November 2016 eine zweite, vertiefte Diskussion geführt. Mit Ausnahme einzelner Stimmen aus Arbeitgeber- und Gewerbekreisen wurden die Stossrichtungen der Revisionsvorlage mehrheitlich begrüsst. Einzelne Revisionspunkte wurden kontrovers diskutiert: So bemängelten insbesondere die Ausgleichskassen, dass die Bereinigung der Strukturen und Funktionen auf Bundesebene in der Vernehmlassungsvorlage noch keine Aufnahme gefunden hat.

5 Die beantragte Neuregelung in der 2. Säule

Die Optimierungspotenziale, welche die Praxis, aber auch die EFK in den letzten Jahren aufgezeigt haben, sollen auf Gesetzesebene mit geeigneten Massnahmen ausgeschöpft werden:

5.1 Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge

Die Aufgaben der Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge werden präzisiert.

Ein parlamentarischer Vorstoss³⁸ hat ein Urteil des Bundesgerichts³⁹ aufgegriffen, das Fragen der Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Experten oder der Expertin und den Prüfungspflichten der Revisionsstelle aufgeworfen hat, und in der Folge verlangt, dass die Rolle und die Verantwortung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge bei der materiellen Prüfung der Vermögensanlage präzisiert werden. Aufgrund dieser Ausgangslage sollen in Artikel 52e BVG die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge klarer umschrieben werden. Neu soll zwischen der jährlichen (im Rahmen der Jahresrechnung) und der periodischen Prüfung («versicherungstechnisches Gutachten») unterschieden werden. Zudem soll präzisiert werden, dass es sich bei der Prüfung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge um eine Prüfung aus versicherungstechnischer (d. h. versicherungsmathematischer) Sicht handelt. Diese Präzisierungen basieren auf der im Rahmen der Strukturreform beschlossenen Zuteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Experten oder der Expertin, der Revisionsstelle und des obersten Organs. Schliesslich soll das oberste Organ neu verpflichtet werden, dem Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge die notwendigen Unterlagen für seine Prüfung zur Verfügung zu stellen.

³⁸ Interpellation Parmelin vom 11. Juni 2015 (15.3555 «Verantwortlichkeit des Experten für berufliche Vorsorge. Klärungen sind nötig»).

³⁹ BGE 141 V 71 ff.

5.2 Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Die bei den Vorsorgeeinrichtungen jährlich erhobene Aufsichtsabgabe wird nicht mehr von den kantonalen Aufsichtsbehörden, sondern vom Sicherheitsfonds BVG eingezogen.

Das heute faktisch bestehende zweistufige Einziehen der Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der OAK BV und ihres Sekretariats – zuerst stellt die OAK BV den kantonalen Aufsichtsbehörden Rechnung, danach die kantonalen Aufsichtsbehörden den Vorsorgeeinrichtungen – ist offensichtlich schwerfällig und ineffizient. Im Rahmen der vorliegenden Revision wird vorgeschlagen, dass statt den kantonalen Aufsichtsbehörden neu der Sicherheitsfonds BVG die Aufsichtsabgabe einziehen soll. Diese Änderung reduziert den Aufwand und steht damit im Einklang mit anderen Bestrebungen des Bundesrates, die Kosten in der 2. Säule zu senken⁴⁰.

5.3 Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden wird durch den Ausschluss von kantonalen Regierungsmitgliedern aus den entsprechenden Aufsichtsgremien gestärkt.

Die Feststellung der OAK BV, dass die Besetzung der obersten Organe regionaler Aufsichtsbehörden mit kantonalen Exekutivmitgliedern unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit problematisch sei, wurde von den regionalen Aufsichtsbehörden unter Berufung auf die kantonale Organisationsautonomie nicht aufgegriffen. Daraufhin ersuchte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um Klärung der gesetzlichen Grundlagen⁴¹. Der Bundesrat hält nach wie vor an seiner damaligen Beurteilung fest, dass eine unabhängige Aufsichtstätigkeit im Einzelfall erschwert sein kann und gestützt auf allgemeine Governance-Überlegungen das Risiko von Interessenskonflikten vermieden werden sollte. Im Rahmen dieser Revision ist daher neben der organisatorischen auch die personelle Unabhängigkeit von den Kantonen gesetzlich zu verankern.

⁴⁰ Vgl. Bericht über die Regulierungskosten, in Erfüllung der Postulate Fournier vom 15. Juni 2010 (10.3429 «Erhebung der Regulierungskosten») und Zuppiger vom 18. Juni 2010 (10.3592 «Messung der Regulierungskosten»).

⁴¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Postulat Fässler vom 18.03.2016 (16.3243 «Darf die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen?»).

5.4 Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Künftig müssen Vorsorgeeinrichtungen beim Eintritt einer versicherten Person in eine Vorsorgeeinrichtung Informationen bei der Zentralstelle 2. Säule über allfällige Freizügigkeitsguthaben dieser Person einholen.

Aus sozialpolitischen und fiskalischen Überlegungen sollen die Vorsorgeeinrichtungen – in Ergänzung zur bestehenden Meldepflicht der Versicherten nach Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG – gesetzlich dazu verpflichtet werden, grundsätzlich bei jedem Eintritt einer versicherten Person eine Bescheinigung der Zentralstelle 2. Säule zu verlangen, die allfällige Freizügigkeitsguthaben dieser Person ausweist. Dem Bundesrat wird die Möglichkeit eingeräumt, auf Verordnungsebene Ausnahmen von der Pflicht vorzusehen, Bescheinigungen einzuholen. Damit soll ein unnötiger Verwaltungsaufwand bei Personenkategorien vermieden werden, bei denen der Bestand von Freizügigkeitsguthaben von vornherein als wenig wahrscheinlich erscheint (z. B. bei jüngeren Personen, die gerade erst in die Schweiz gezogen sind).

5.5 Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen

- In Zukunft dürfen nur Rentnerbestände übertragen werden, wenn u. a. genügend Rückstellungen für das Langlebighkeitsrisiko sowie für die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden und ein weitgehend risikoloser Zinssatz verwendet wird.
- Die neue Vorsorgeeinrichtung darf den Rentnerbestand erst übernehmen, wenn die Aufsichtsbehörde die Bedingungen geprüft und die Übernahme genehmigt hat.
- Die neue Bestimmung regelt die Kontrolle der Aufsichtsbehörde nach der Übernahme.
- Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen sowie weitere Einzelheiten für die Führung von übernommenen Rentnerbeständen zu regeln.
- Die OAK BV erhält die Kompetenz, Weisungen für die Übernahme von Rentnerbeständen zu erlassen.

In der Schweiz gibt es immer mehr Rentnerkassen und Rentnervorsorgewerke. Da es bei solchen Einrichtungen keine Beitragszahlerinnen und -zahler mehr gibt, die bei Unterdeckung eine Kasse sanieren könnten, sollten solche Vorsorgeeinrichtungen oder Vorsorgewerke über die erforderlichen technischen Rückstellungen und Wertschwankungsreserven verfügen, damit es mit grosser Wahrscheinlichkeit gar nicht zu einer Unterdeckung kommt.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass einige Rentnerkassen eine problematische Finanzierungskapazität aufweisen und bei Zahlungsunfähigkeit den Sicherheitsfonds belasten können⁴², weil dieser die Leistungen sicherstellen muss.

Die Entstehung von Rentnerbeständen kann zwar nicht gänzlich verhindert werden. Diese gehen oft auf Umstrukturierungen und Unternehmensauflösungen zurück, die in der Wirtschaft unvermeidlich sind. Daneben gibt es aber auch Fälle, bei denen die aktiven Versicherten bewusst von den Rentnerbeständen getrennt werden und ungenügend finanzierte Rentnerbestände von meist darauf spezialisierten Vorsorgeeinrichtungen «gekauft» werden. Bei den so entstehenden Rentnerbeständen wird früher oder später Zahlungsunfähigkeit eintreten. Die Vorsorgeeinrichtungen verlangen teilweise hohe Verwaltungs- oder Vermögensverwaltungskosten und reduzieren so das ohnehin ungenügende Substrat für die Deckung der Vorsorgeverpflichtungen noch weiter. Die Kosten für Insolvenzleistungen des Sicherheitsfonds fallen so letztendlich noch höher aus. Dieses Vorgehen ist beliebt, weil es Vorsorgeeinrichtungen, die ihre Verpflichtungen gegenüber Rentner und Rentnerinnen günstig loswerden wollen, eine einfache Lösung bietet. Das «Geschäftsmodell» der Vorsorgeeinrichtungen, die solche unterfinanzierten Bestände aufkaufen, ist ertragsreich und risikolos. Wer Beiträge in den Sicherheitsfonds (die Vorsorgeeinrichtungen, d. h. die Versicherten und die Arbeitgeber) bezahlt, hat das Nachsehen. Den Aufsichtsbehörden sind heute die Hände gebunden, um dies zu verhindern.

Mit der neuen Regelung in Artikel 53e^{bis} BVG soll in Zukunft verhindert werden, dass Rentnerbestände aus kommerziellen Gründen «gekauft» werden, wenn klar ist, dass die Rentenverpflichtungen später nicht erfüllt werden können. Es dürfen nur noch Rentnerbestände übertragen werden, die ausreichend finanziert sind. Die Vorsorgeeinrichtungen und die Arbeitgeber müssen sich darauf einstellen, nach Möglichkeit rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen, dass Rentnerbestände ausreichend finanziert sind oder von der bisherigen Vorsorgeeinrichtung weitergeführt werden. Falls dies alles nicht möglich ist, kann ein ungenügend finanzierter Rentnerbestand vom Sicherheitsfonds übernommen werden, der diese zu tiefen Verwaltungskosten führen kann.

Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen sowie weitere Einzelheiten für die Führung von übernommenen Rentnerbeständen zu regeln. Den Aufsichtsbehörden wird die Aufgabe übertragen, die ausreichende Finanzierung von Rentnerbeständen zu prüfen und eine Übertragung zu genehmigen. Die Wirtschaftsfreiheit wird dadurch nicht eingeschränkt.

5.6 BVG-Kommission

Die BVG-Kommission hat den Entwurf der Verwaltung am 2. September und am 22. November 2016 beraten. Sie hat einige Anregungen zu den Vorschlägen der Ziffern 5.4 (Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistun-

⁴² Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Dezember 2013 zur Motion Rossini vom 19. September 2013 (13.3753 «BVG und Rentnerkassen. Unerwünschten Folgen vorbeugen»).

gen) und 5.5 (Voraussetzungen für die Übernahme von geschlossenen Rentnerbeständen) geäußert.

Den Vorschlag von Ziffer 5.4 lehnt die Kommission klar ab. Das heutige System habe sich bewährt. Der Vorschlag führe zu unverhältnismäßigem Aufwand und sei untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfüge. Verbesserungen sollten im Steuerrecht, z. B. durch höhere Besteuerung von Kapitalbezügen, umgesetzt werden, nicht im Vorsorgerecht. Eine verbesserte Information genüge, etwa durch das geplante Merkblatt des EDI zum Thema.

Die Kommission begrüßt grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen (Ziff. 5.5) angegangen wird. Sie hat ihre Vorstellungen zu den Tätigkeitsfeldern von OAK BV, Experten für berufliche Vorsorge und Aufsichtsbehörden eingebracht. Diese sind zum Teil in den Entwurf eingegangen (bspw. die Kompetenz der OAK BV, Weisungen zu erlassen).

6 Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen

6.1 Revision des AHVG

Art. 49^{bis} Informationssysteme und Mindeststandards

Absatz 1: AHV, IV und EO lassen sich heute ohne Informationssysteme nicht mehr durchführen. Ohne Berechnungsprogramme und Anwendungen für einen effizienten Datenaustausch können die Renten nicht mehr zeitgerecht festgesetzt und ausbezahlt werden. Absatz 1 enthält eine Definition des Begriffs "Informationssystem".

Absatz 2: Bereits heute wenden die Durchführungsstellen teilweise Standards an, welche sie im Rahmen von Fachorganisationen (z. B. Verein eAHV/IV) entwickeln. Solche Standards müssen in bestimmten Bereichen zwingend vorgesehen werden, weil der elektronische Datenaustausch Anforderungen an die gesamtschweizerische Informationsverarbeitung stellt. Um den Datenaustausch zu modernisieren und den administrativen Aufwand der diversen involvierten Durchführungsstellen zu minimieren, werden Informationssysteme entwickelt. Damit soll es den nachfolgenden Stellen erleichtert werden, die Daten direkt weiterzubearbeiten. Zudem wird durch die Verwendung einer standardisierten Lösung die Bearbeitungszeit verkürzt.

Um eine effiziente und kostengünstige Durchführung zu gewährleisten, sind Mindeststandards im Bereich der *gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssysteme (Bst. a)* nötig, sofern diese für den Datenaustausch benötigt werden. Solche Standards gibt es beispielsweise im Rahmen von SNAP EESSI. Mit diesem System soll der Datenaustausch mit Sozialversicherungen im EU/EFTA-Raum abgewickelt werden. Ein weiteres Beispiel ist die künftige nationale Online-Plattform für die automatisierte und medienbruchfreie Bearbeitung im Bereich der Erwerbsersatzord-

nung. Im Bericht der EFK aus dem Jahr 2013⁴³ sowie des Seco⁴⁴ wurde empfohlen, eine solche Plattform einzurichten, da – insbesondere bei den Arbeitgebern – ein Einsparpotenzial von 12,5 Millionen Franken möglich ist, wenn die Bearbeitung der EO automatisiert über eine solche Online-Plattform abgewickelt würde.

Standards zur Sicherheit der Informationssysteme (Bst. b) tragen nicht nur zur Sicherheit der Daten, sondern auch zur Sicherheit von Applikationen bei. Wenn sich zum Beispiel in einem Rentenrechnungsprogramm ein Rundungsfehler einschleicht, kann dies für die AHV erhebliche finanzielle Verluste wie auch einen Vertrauensverlust nach sich ziehen. Ausgleichskassen und Informatikpools müssen daher zwingend einem IT-Audit unterzogen werden, das bestimmte Minimalanforderungen erfüllen muss.

Schliesslich sind auch im Bereich des Datenschutzes (Bst. c) Mindeststandards erforderlich, um den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über den Datenschutz⁴⁵ gerecht zu werden.

Damit diese gesetzlichen Grundlagen eingehalten werden, braucht es Mindeststandards im Bereich der Organisation und der Sicherheitsabläufe. Zudem müssen die Informationssicherheit und der Datenschutz für die von den verschiedenen Informationssystemen der Sozialversicherungen bearbeiteten und verwendeten Daten definiert werden. Diese Mindeststandards umfassen Massnahmen zum Schutz der Datenintegrität und -verfügbarkeit sowie der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Rückverfolgbarkeit von Daten, die in diesen Systemen gesichert, bearbeitet und übermittelt werden. Die Aufsichtsbehörde legt die nötigen Standards fest, damit diese Vorgaben eingehalten werden. Sie trägt dabei sowohl operativen als auch organisatorischen Aspekten Rechnung. So könnte die Aufsichtsbehörde beispielsweise Mindeststandards für den Datenschutz in der IT-Projektführung der Durchführungsstellen erlassen. Jede Durchführungsstelle kann die Projektführungsmethode, die ihrer Organisation am besten entspricht, selber wählen. Jedoch müssen Kernpunkte der Informationssicherheit und des Datenschutzes systematisch vorgegeben werden und einen Standard bilden. Mit dieser Gesetzesgrundlage kann die Aufsichtsbehörde über die IT-Audits prüfen, ob die Durchführungsstellen die zur Ausarbeitung solcher Konzepte notwendigen Prozesse eingerichtet haben.

Absatz 3: Die Mindeststandards müssen im Massengeschäft AHV praxistauglich sein. Deshalb ist es sinnvoll, dass derartige Standards (aus Eigeninitiative oder im Auftrag des BSV) von den Durchführungsstellen, z. B. von eAHV/AI oder der ZAS, entwickelt werden können. Damit die Standards für die gesamte Durchführung verbindlich sind, sieht der Gesetzesvorentwurf in Artikel 72a Absatz 2 Buchstabe d AHVG vor, dass sie vom BSV als Aufsichtsbehörde geprüft und genehmigt werden müssen.

⁴³ Eidg. Finanzkontrolle, Auditbericht «Meldeverfahren und Überwachungsmassnahmen im Bereich der Erwerbsersatzordnung, März 2013», 4. März 2013, Kap. 2.1, S. 10 (Empfehlung 1).

⁴⁴ SECO, Bericht über die Regulierungskosten (Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fournier [10.3429] und Zuppiger [10.3592]), Bern, Dezember 2013.

⁴⁵ SR 235.1, SR 235.11

Absatz 4: Der vorgeschlagene Artikel 49^{bis} AHVG setzt in erster Linie auf die Selbstregulierung der Durchführungsstellen. Sie können die verschiedenen Mindeststandards, denen Informationssysteme genügen müssen, unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das BSV, selber entwickeln. Subsidiär muss allerdings die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, ein Informationssystem für verbindlich zu erklären, falls dies für die Gewährleistung des Datenaustausches, der Datensicherheit oder des Datenschutzes erforderlich ist. Dies dürfte beispielsweise der Fall sein, wenn es darum geht sicherzustellen, dass über ein gemeinsames Instrument elektronische Nachrichten von allen Durchführungsstellen verschickt und empfangen werden können, und dies unabhängig vom Entwicklungsstand ihrer spezifischen Fachanwendungen. Dies dürfte aber auch der Fall sein, wenn es darum geht, den Austausch mit dem Ausland zu vereinfachen (SNAP-EESSI) oder eine optimale Integration in den Portalen des Schweizer E-Governments sicherzustellen, beispielsweise bei der einheitlichen Anlaufstelle («Guichet unique») der Unternehmen im E-Government⁴⁶. Die Aufsichtsbehörde wird Zurückhaltung üben und die Verbindlicherklärung nur ausnahmsweise einsetzen.

Art. 49^{ter} Elektronischer Datenaustausch

Der elektronische Datenaustausch wird im privaten und öffentlichen Bereich immer umfassender und ersetzt immer mehr den Postverkehr. Für alle Durchführungsstellen nach Artikel 49 AHVG muss der elektronische Datenaustausch geregelt und überwacht werden, damit er effizient, sicher und wirtschaftlich ist. Mit Artikel 49^{ter} AHVG soll weder definiert werden, was ausgetauscht wird, noch sollen die Informationssysteme der Durchführungsstellen oder ihr Betrieb gesetzlich geregelt werden. Es ist im Sinne einer rationellen Verwaltung erforderlich, dass die Daten, die ausgetauscht werden, so aufgebaut sind, dass sie von den beteiligten Durchführungsstellen sicher und effizient eingelesen und verarbeitet werden können.

In diesem Zusammenhang muss ausserdem die Tatsache berücksichtigt werden, dass sich der elektronische Austausch nicht nur auf die Durchführungsstellen der AHV beschränkt. Immer mehr Akteure sind inzwischen betroffen, darunter auch die EL-Stellen, die in Artikel 50^b Absatz 1 Buchstabe e neu erwähnt werden. Mit Artikel 49^{ter} verfügt der Bundesrat künftig über eine gesetzliche Grundlage, um den elektronischen Austausch von Daten zwischen den Durchführungsstellen zu regeln und zu bewilligen. Er hat aber auch die Möglichkeit, die Regelung des Datenaustausches dem BSV als Aufsichtsbehörde zu übertragen.

Die nun in Artikel 49^{ter} vorgeschlagene Regelungskompetenz des Bundesrates ist in ähnlicher Form bereits mit der Reform zur «Altersvorsorge 2020» einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen worden und ist dabei, u. a. von den Ausgleichskassen, ausdrücklich begrüsst worden. Die damalige Forderung, dass die Finanzierung über den Ausgleichsfonds zu erfolgen habe, ist in Artikel 95^a aufgegriffen worden.

⁴⁶ www.egovernment.ch/fr > Plan du site > Guichet unique pour les entreprises

Art. 50b Abrufverfahren

Absatz 1 Buchstabe b: Die Zweigstellen von AHV-Ausgleichskassen benötigen in bestimmten Fällen durch Abrufverfahren einen Zugang zum zentralen Register der Versicherten sowie zum zentralen Register der laufenden Leistungen (Art. 71 Abs. 4 AHVG). Der Entscheid obliegt dem Leiter oder der Leiterin der Ausgleichskasse (organisatorischer Entscheid aufgrund der den Zweigstellen übertragenen Aufgaben). Gegebenenfalls muss dieser Zugang auch gestützt auf den vorliegenden Artikel gestattet werden.

Absatz 1 Buchstabe e: Zugang zu den gleichen Registern sollen zudem die Durchführungsstellen für die Ergänzungsleistungen bekommen. Auch dieser Zugang muss gestützt auf den vorliegenden Artikel gestattet werden.

Art. 54, 58 und 69 Paritätische Ausgleichskassen

Artikel 54 AHVG ermöglicht die Errichtung paritätischer Ausgleichskassen, das heisst eine Gewerkschaft und ein Arbeitgeberverband gründen gemeinsam eine Ausgleichskasse. Seit 1948 wurde jedoch keine solche Kasse errichtet. Dies erklärt sich insbesondere durch die hohen finanziellen Kosten, die die Errichtung einer paritätischen Kasse für die Gewerkschaften nach sich ziehen würde. Denn die Gewerkschaften müssten eine Kautions stellen und die Hälfte der Verwaltungskosten übernehmen, ohne sie individuell auf die Arbeitnehmenden überwälzen zu können. Die gesetzlichen Bestimmungen zu den paritätischen Ausgleichskassen können allein schon deshalb aufgehoben werden, weil die Vertretung der Arbeitnehmenden gewährleistet bleibt: Artikel 58 AHVG sieht für Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen ein Einsichtsrecht vor, sofern diesen insgesamt mindestens 10 Prozent der von der Ausgleichskasse erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angehören. Die Gewerkschaft kann eine Vertreterin oder einen Vertreter im Kassenvorstand stellen.

Als Folge der Aufhebung von Artikel 54 und damit des Verzichts auf paritätische Ausgleichskassen, ist auch die Bestimmung zum Vorstand paritätischer Verbandsausgleichskassen in Artikel 58 Absatz 3 und zu den Verwaltungskosten paritätischer Verbandsausgleichskassen in Artikel 69 Absatz 4 zu streichen.

Art. 58

Wie in Artikel 61 Absatz 2 wird auch in Artikel 58 Absatz 4 Buchstabe e die Terminologie angepasst, indem der Begriff «Jahresbericht» durch «Geschäftsbericht» ersetzt wird.

Art. 60 Liquidationsreserven und entschädigte Übernahmepflicht

Absatz 1^{bis}: Die Auflösung oder die Fusion von Ausgleichskassen ist immer mit Kosten verbunden. Deshalb und damit der Fortbestand und das gute Funktionieren der Versicherung gewährleistet sind, müssen die Ausgleichskassen über genügend Reserven verfügen. Diese Reserven dienen in den genannten Fällen dazu, die Überführung der Aktivitäten in eine andere Kasse sicherzustellen. Deren Höhe ist in Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zu bestimmen. Nach gel-

tender Ordnung ist die Bildung von Liquidationsreserven lediglich auf Weisungsstufe⁴⁷ festgehalten. Hier wird vorgeschrieben, dass die Gründerverbände und die Kassenverantwortlichen für das finanzielle Gleichgewicht ihrer Kasse zu sorgen, die notwendigen Massnahmen zu treffen und das BSV zu informieren haben. Wegen ihrer Wichtigkeit sollen diese Grundsätze nun auf Gesetzesstufe festgehalten werden, während technische Fragen, nach Anhörung der Verbandsausgleichskassen, vom Bundesrat auf Verordnungsebene geregelt werden können (Regelungskompetenz des Bundesrates in Abs. 3).

Absatz 1^{ter}: Bereits heute wird von den Verbandsausgleichskassen erwartet, dass sie bei einer Fusion oder einer Auflösung Wege finden, um die Weiterversicherung zu garantieren. Wegen der kontinuierlich abnehmenden Anzahl von Ausgleichskassen dürften solche Lösungen zunehmend schwierig zu erreichen sein. Es geht dabei nicht nur darum, die Überführung der Aktivitäten mittels genügender Reserven sicherzustellen, sondern auch darum, in komplexen Fällen eine andere Kasse zu verpflichten, gegen angemessene Entschädigung durch die sich auflösende Kasse oder die Gründerverbände, die individuellen Konten und Rentnerinnen und Rentner zu übernehmen, falls keine andere Lösung gefunden werden kann. Der Bundesrat erhält mit Absatz 3 die Möglichkeit, die Entschädigung auf Verordnungsstufe näher zu regeln. Dieser Vorschlag ist bereits im Rahmen der Vorlage zur Reform der Altersvorsorge 2020 erhoben, aber relativ wenig kommentiert worden (mit Ausnahme des Gewerbes positiv).

Art. 61 Kantonale Ausgleichskassen

Absatz 1: In Absatz 1 wird die Terminologie angepasst.

Absatz 1^{bis}: Schon heute haben 19 Kantone ihre Ausgleichskassen und IV-Stellen organisatorisch zusammengelegt. Künftig gibt das Gesetz einen Mindestrahmen vor – selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt –, dem die Sozialversicherungsanstalten genügen müssen. Dem Bedürfnis nach einem Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen («Guichet unique») in den Kantonen wird damit grundsätzlich Rechnung getragen. Dabei sollen einerseits die Kundennähe und die Kundenfreundlichkeit im Vordergrund stehen und andererseits sollen auch Synergien im personellen und administrativen Bereich genutzt werden. Dies nicht zuletzt mit Blick auf eine möglichst kostengünstige Durchführung der 1. Säule. Als örtlich wie auch sachlich dezentrale Verwaltungseinheiten sind die kantonalen Ausgleichskassen und IV-Stellen aus der Verwaltung der Kantone ausgegliedert. Sie unterstehen damit als Trägerinnen einer Aufgabe des Bundes grundsätzlich der Aufsicht des Bundes (Art. 72 AHVG und Art. 64 IVG). Die Kantone verfügen dementsprechend über eine subsidiäre Aufsichtsbefugnis zu derjenigen des Bundes. Diesbezüglich ist zu beachten, dass im Rahmen der Gesetzgebung zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) dem Bund in der IV nebst der fachlichen auch eine administrative und finanzielle Aufsicht zugesprochen worden ist. Dass die Durchführungsstellen im Kanton unabhängig sind, bildet die Gewähr dafür, dass der Bund seine Verantwortung hinsicht-

⁴⁷ BSV, Weisungen über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen (WBG), Stand 1. Januar 2016, 318.103, Rz 1010.

lich seiner so weit als notwendig differenzierten Aufsicht und Steuerung der jeweiligen Versicherungszweige optimal wahrnehmen kann. Von den Kantonen ist deshalb die bundesrechtlich vorgeschriebene Rechtsform der einzelnen Durchführungsstellen einzuhalten und die entsprechenden Aufsichtsbefugnisse sind insbesondere auch im Rahmen einer Sozialversicherungsanstalt zu respektieren.

In einzelnen Kantonen genügen die kantonalen Regelungen in Bezug auf die Rechtsformen der Durchführungsstellen bereits heute nicht den Anforderungen des Bundes. Den Kantonen wird deshalb im Rahmen einer Übergangsbestimmung eine Frist von fünf Jahren gewährt, um ihre kantonalen Erlasse an die bundesrechtlichen Anforderungen anzupassen.

Absatz 2 Buchstabe c: Die Korrektur von Artikel 61 ist eine direkte Folge der Abschaffung der in Artikel 65 Absatz 2 verankerten Pflicht, Gemeindeglieder zu führen, und hält die Selbstverständlichkeit fest, dass Aufgaben und Befugnisse der Zweigstellen nur dann im kantonalen Erlass geregelt werden müssen, wenn sich der Kanton zu deren Errichtung entschieden hat.

Absatz 2 Buchstabe f: Analog zu Artikel 58 Absatz 4 Buchstabe e muss der kantonale Erlass die Bestimmungen zur Genehmigung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht enthalten.

Absatz 2 Buchstabe g: Absatz 2 Buchstabe g verlangt die Errichtung einer Aufsichtskommission. Diese Aufsichtskommission ist das oberste Organ der Anstalt und muss vom Kanton unabhängig sein. Um diese Unabhängigkeit zu gewährleisten, dürfen die kantonalen Behörden in der Kommission anteilmässig nicht über ihren Anteil an den Verwaltungskostenbeiträgen hinaus vertreten sein. Ihre Rolle ist mit derjenigen des Vorstands einer Verbandskasse vergleichbar.

Art. 63 Aufgaben der Ausgleichskassen

Absatz 3: Mit Artikel 49^{ter} AHVG erhält der Bund die Möglichkeit, den Datenaustausch im Allgemeinen und insbesondere unter den Durchführungsstellen zu regulieren, sodass die ihm heute in Artikel 63 Absatz 3 AHVG eingeräumte Kompetenz, für einen zweckmässigen Einsatz technischer Einrichtungen zu sorgen, keine selbstständige Bedeutung mehr hat und daher gestrichen werden kann.

Absatz 4^{bis}: Die Unabhängigkeit der Ausgleichskassen ist Voraussetzung dafür, dass sie die ihnen vom Gesetz übertragenen Aufgaben wahrnehmen können, ohne von kantonalen Stellen, Bundesstellen oder Gründerverbänden beeinflusst zu werden. Allerdings beschränkt sich die Unabhängigkeit auf den Vollzug der im Gesetz aufgezählten Aufgaben. In diesem Bereich unterstehen die Ausgleichskassen ausschliesslich den Weisungen der Aufsichtsbehörde, also des BSV. Die Weisungskompetenz des BSV hat sich auf das zu beschränken, was im Sinne eines rechtsgleichen, korrekten und rationellen Vollzugs des Gesetzes erforderlich ist.

Absatz 4^{ter}: Werden den Ausgleichskassen vom Kanton oder von Gründerverbänden weitere Aufgaben übertragen, so entspricht es einer Selbstverständlichkeit, dass die Kosten für deren Erfüllung zu decken sind. Diese Selbstverständlichkeit ist allerdings heute nicht gesetzlich verankert. Zwar können schon heute offene Fragen zur Finanzierung von Aufgaben, die vom Kanton oder von Gründerverbänden übertra-

gen werden, in der geforderten bundesrätlichen Genehmigung beantwortet werden. Doch aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es notwendig, den Grundsatz der kostendeckenden Finanzierung solchermaßen übertragener Aufgaben gesetzlich zu verankern.

Absatz 5: Die elektronische Abwicklung von Vollzugsaufgaben wird immer wichtiger und komplexer. Deshalb ist es angezeigt, die Erstellung von Informationssystemen im Gesetz explizit als Aufgabe zu bezeichnen, die von den Ausgleichskassen Dritten übertragen werden kann, so wie es heute (in sogenannten Informatikpools) gängiger Praxis entspricht. Damit ist aber zugleich gesagt, dass den Bundesbehörden sowohl anfänglich (Bewilligung nach Art. 63 Abs. 5 AHVG) wie nachträglich (über die Aufsicht, wie etwa IT-Audits) die Möglichkeit offenstehen muss, den rechtskonformen Vollzug der Sozialversicherungen trotz Aufgabenübertragung an Dritte zu überprüfen und sicherzustellen. Das bedingt, dass das BSV im Rahmen seiner gesetzlichen Aufsichtstätigkeit gemeinsam mit den Durchführungsstellen eine Fachkommission einrichtet, die sich mit der E-Government-Strategie, den laufenden Projekten und den gemeinsamen Informationssystemen befasst.

Als weitere materielle Anpassung wird in diesem Absatz aus Gründen der Stufengerechtigkeit neu nicht mehr der Bundesrat, sondern die von ihm bezeichnete Aufsichtsbehörde als zuständig bezeichnet, um die erforderlichen Bewilligungen zu erteilen.

Art. 65 Abs. 2

Die Zweigstellen erteilen Auskünfte, nehmen Korrespondenzen entgegen und leiten sie weiter, geben Formulare und einschlägige Vorschriften ab und wirken bei der Abrechnung, Beschaffung von Unterlagen, Ermittlung der Einkommens- oder Vermögensverhältnisse und bei der Erfassung der Beitragspflichtigen mit. Diese Aufgaben und mithin die Errichtung von Zweigstellen waren im Zeitpunkt der Entstehung der AHV zweckmässig. Angesichts der fortschreitenden technologischen (E-Government, E-Business) und strukturellen Entwicklungen (Trend zu Dienstleistungszentren) haben die Zweigstellen ihren Nutzen heute jedoch zum grossen Teil verloren. Die an die kantonalen Ausgleichskassen gerichtete Pflicht von Artikel 65 Absatz 2 AHVG hindert diese nun vielmehr daran, rechtlich korrekt abgestützte, sinnvolle Optimierungen vorzunehmen. Das Obligatorium soll deshalb aufgehoben werden, Zweigstellen dürfen jedoch, wo gewünscht, fakultativ weiterhin geführt werden, sodass den kantonalen Besonderheiten hinreichend Rechnung getragen werden kann. Dieser Vorschlag ist bereits im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur Reform der Altersvorsorge 2020 zur Diskussion gestellt worden und hat die uneingeschränkte Zustimmung der beiden Dachverbände der kantonalen Ausgleichskassen und der Verbandsausgleichskassen gefunden, da der Nutzen von Gemeindezweigstellen in den letzten Jahren wegen der Nutzung anderer Informationskanäle stark abgenommen habe. Zudem belässt die Kann-Bestimmung insbesondere den grossräumigen Kantonen immer noch die Möglichkeit, Zweigstellen mit kantonal angepassten Aufgaben zu unterhalten.

Art. 66 Risiko- und Qualitätsmanagementsystem, internes Kontrollsystem

Absatz 1: Die Durchführungsstellen sollen zu einem umfassenden Risikomanagement für die Risiken der Durchführung verpflichtet werden. Das Risikomanagement im definierten Sinn beinhaltet die Methoden und Prozesse, die der Identifikation, der Analyse und Bewertung, der Beurteilung, der Bewältigung und der Überwachung von Risiken dienen. Das Risikomanagement hat Einfluss auf die jeweiligen Planungs- und Kontrollsysteme und soll periodisch überprüft werden. Zudem ist es Voraussetzung für die Definition von klaren Vorgaben, Zielen und der Ausgestaltung des IKS.

Absatz 2: Diese Bestimmung sieht die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems vor, welches die Entwicklung und Aufrechterhaltung eines qualitativ guten Vollzugs unterstützen und eine zielgerichtete Lenkung ermöglichen soll. Zudem fördert ein Qualitätsmanagementsystem die Gleichbehandlung unter den Dienstleistungsempfängern. Das Vertrauen der Versicherten, der Arbeitgeber und anderer Kreise in die Versicherung kann dadurch gestärkt werden. Zur Überwachung ihrer Geschäftstätigkeit richten die Ausgleichskassen zudem ein IKS ein, welches in Bezug zu ihrem Risiko- und Qualitätsmanagementsystem stehen soll. Das IKS dient auch der Steuerung der Ausgleichskasse und hilft der Leitung sicherzustellen, dass die Vorgaben geprüft, Schwachstellen erkannt und allfällige Verbesserungsmassnahmen eingeleitet werden können. Die Einführung eines IKS war bereits Teil der Vernehmlassungsvorlage von 2013 zur Reform der Altersvorsorge. Damals sind dazu nur wenige Stellungnahmen eingegangen. Aus ihnen ergab sich kein einheitliches Stimmungsbild (während einige Kantone und zwei Rentnerorganisationen zustimmten, wurde die Einführung eines IKS etwa vom Gewerbe abgelehnt).

Absatz 3: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, Vorschriften betreffend Mindestanforderungen, die das Risikomanagement, das Qualitätsmanagement und das interne Kontrollsystem erfüllen müssen, zu erlassen. Dabei können beispielsweise Standardwerke (z. B. das COSO-, COBIT-Modell oder ISO) als Vorlage dienen. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Instrumente wird der Bundesrat die Besonderheiten der jeweiligen Sozialversicherung sowie Grösse, Komplexität und Struktur der Durchführungsstellen im Hinblick auf eine aufwandschonende, verhältnismässige Umsetzung berücksichtigen. Eine gewisse Vereinheitlichung der Instrumente erleichtert dabei die Koordination auf der Ebene der Durchführungsstellen und der Aufsichtsbehörde.

Bevor der Bundesrat allerdings auf generell-abstrakter Ebene tätig wird und Verordnungsbestimmungen erlässt, werden die Hinweise der Revisionsstellen auszuwerten sein, denen insbesondere die Aufgabe zukommt, das Risikomanagement im Einzelfall zu prüfen (vgl. Art. 68a AHVG).

Art. 66a Grundsätze der Geschäftsführung

Absatz 1 regelt die Grundsätze der Geschäftsführung. Der Kassenleiter oder die Kassenleiterin und deren Stellvertreter oder Stellvertreterin müssen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und ihre Interessenbindungen offenlegen. Da die Ausgleichskassen und IV-Stellen, anders als etwa Vorsorgeeinrichtungen, keine grossen Vermögen verwalten, ist die Gewähr für eine

einwandfreie Geschäftsführung primär von der Aufsichtskommission oder vom Kassenvorstand zu prüfen. Sollte es sich zeigen, dass diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, kann das BSV als Aufsichtsbehörde von der Aufsichtskommission oder dem Kassenvorstand die Abberufung des betreffenden Funktionärs verlangen. Die Ausgleichskassen regeln die Integritäts- und Loyalitätsvorschriften in einem Verhaltenskodex. Transparenz ist in diesem Bereich besonders wichtig, um Verdachtsmomente auszuschliessen. Da es bislang keine Probleme gegeben hat, drängt sich eine restriktive Regelung nicht auf.

Absatz 2: Ergänzend zur Berichterstattungspflicht der Revisionsstelle, die aus systematischen Gründen neu in Artikel 68a Absatz 2 AHVG formuliert, aber bereits heute in Artikel 72 Absatz 4 AHVG gesetzlich verankert ist, werden die Ausgleichskassen neu verpflichtet, der Aufsichtsbehörde in Berichtsform Kennzahlen vorzulegen, die auch Aussagen zur Governance erlauben. Der geforderte Inhalt und die Form des Berichtes werden vom BSV als Aufsichtsbehörde festgelegt. So wird beispielsweise verlangt werden können, dass das Entschädigungssystem des obersten Organs, des Kassenleiters oder der Kassenleiterin und des Stellvertreters oder der Stellvertreterin sowie die Skala der Verwaltungskostenbeiträge ausgewiesen werden.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Transparenzgrundsatz ist seit dem Inkrafttreten der 1. BVG-Revision in der beruflichen Vorsorge konsequent umgesetzt worden. Nun soll der Transparenzgrundsatz auch für die Rechnungslegung in der 1. Säule in Ausführungsbestimmungen des Bundesrates konkretisiert werden, indem die Informationen bezeichnet werden, die transparent ausgewiesen werden müssen. Dies bedeutet, dass die Ausgleichskassen in ihren Jahresrechnungen nicht nur die Verwaltungskosten, sondern auch die Art ihrer Finanzierung transparent ausweisen müssen. Mit diesem Transparenzgebot wird nicht nur das Vertrauen ins System gestärkt, sondern auch die Vergleichbarkeit zwischen den Ausgleichskassen erhöht. Dies kann sich positiv auf die Verwaltungskosten auswirken. Wie in der 2. Säule, könnte der Bundesrat grundsätzlich auch in der 1. Säule auf anerkannte Rechnungslegungsstandards zurückgreifen. Dabei ist festzuhalten, dass für eine im Umlageverfahren finanzierte Versicherung heute noch keine spezifischen Rechnungslegungsstandards bestehen. Selbst auf Stufe der internationalen Rechnungslegung sind Bestrebungen für einen eigenen Rechnungslegungsstandard für «Social Benefits» (IPSAS Social Benefits) noch im Gange. Den Besonderheiten des Umlageverfahrens und der Komplexität der Buchführung der Ausgleichskasse für verschiedene übertragene Aufgaben (und Sozialwerke) ist bei der Entwicklung von Rechnungslegungsvorgaben bzw. eines allfälligen spezifischen Standards für die 1. Säule ebenso Rechnung zu tragen, wie der Rechnungslegung der Ausgleichsfonds, für die gegenwärtig eine gesetzliche Grundlage erarbeitet wird⁴⁸.

⁴⁸ Vgl. Art. 13 Abs. 3 des Entwurfes für ein Ausgleichsfondsgesetz (BBl 2016 358).

Art. 68 **Kassenrevisionen**

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision soll die Übersichtlichkeit erhöht werden. Dazu werden Bestimmungen zur Kassenrevision und zur Arbeitgeberkontrolle und Bestimmungen zu den Anforderungen und zu den Aufgaben der Stellen, die Kassenrevisionen oder Arbeitgeberkontrollen durchführen, anders als noch im geltenden Recht, auf verschiedene Normen aufgeteilt (Bestimmungen zur Kassenrevision in Art. 68, Aufgaben der Revisionsstelle in Art. 68a und die Regelung der Arbeitgeberkontrollen in Art. 68b).

Absatz 1 enthält deshalb einerseits den Grundsatz, wonach die Ausgleichskassen einschliesslich der Zweigstellen, periodisch zu revidieren sind, und andererseits einen Verweis auf die relevanten Bestimmungen zur Zulassung der Revisorinnen und Revisoren im Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) vom 16. Dezember 2005⁴⁹. Das 2007 in Kraft getretene RAG definiert die Standards für eine ordnungsgemässe und qualitativ gute Durchführung von Revisionen. Obwohl spezialgesetzliche Vorschriften vorbehalten bleiben, müssen in der 1. Säule aus Gründen der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit und der Glaubwürdigkeit die gleichen Standards gelten wie im RAG. Die Voraussetzungen, die Personen und Revisionsunternehmen für die Revisionsstätigkeit zu erfüllen haben, wurden auf Verordnungsebene per 1. Januar 2013 bereits vereinheitlicht. Die Revision des AHVG bietet die Gelegenheit, die Anwendbarkeit des RAG im Rahmen des AHV-Vollzugs zu präzisieren.

Das RAG enthält im Übrigen eine aktuelle Terminologie. Die aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stammenden Ausdrücke des AHVG, die sich von denjenigen des RAG unterscheiden, aber die gleichen Organe bezeichnen, sind nicht mehr zeitgemäss. Gewisse Ausdrücke im AHVG werden deshalb modernisiert (Revisionsunternehmen statt Revisionsstelle). Nicht ersetzt wird der Ausdruck Revisionsstelle hingegen, wenn damit die Revisionsfunktion bezeichnet wird und nicht das Revisionsunternehmen.

Heute können die Kantone die Revision ihrer Ausgleichskasse einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle übertragen. Die Revision einer einzigen Ausgleichskasse in einem so spezifischen und auf zahlreichen Weisungen beruhenden Bereich wie der AHV bringt den Fachleuten nicht die nötige Erfahrung, um eine qualitativ einwandfreie Durchführung der Revisionen zu garantieren. Interessenkonflikte können zudem nicht ausgeschlossen werden: Der Kanton ist oft das grösste und wichtigste Mitglied der kantonalen Ausgleichskasse; zudem bestehen meist noch weitere vertragliche Bindungen zwischen dem Kanton und dessen Ausgleichskasse. Der vierte Satz von Artikel 68 Absatz 1 kann somit gestrichen werden, und dies umso mehr, als alle kantonalen AHV-Ausgleichskassen von externen Revisionsstellen geprüft werden, die von der kantonalen Verwaltung unabhängig sind.

Absatz 2 enthält die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Revisionsunternehmen, die heute in Absatz 3 geregelt sind, beschränkt sich aber folgerichtig auf die Kassenrevision. Die Unabhängigkeit der Revisionsstelle könnte auf Verordnungsebene noch gestärkt werden (Erlasskompetenz des Bundesrates in Art. 68 Abs. 3),

⁴⁹ SR 221.302

etwa indem vermieden wird, dass ihre Tätigkeit mittels einer zuvor vereinbarten oder auf andere Weise festgelegten Revisionspauschale beschränkt wird.

In *Absatz 3* erhält der Bundesrat die Kompetenz, auf Verordnungsebene ergänzende Anforderungen an die Revisionsstelle zu formulieren, so beispielsweise dass eine Revisionsstelle aus Gründen der Qualitätssicherung eine Mindestanzahl von Aufträgen aus dem Kreis der Ausgleichskassen vorweisen können muss.

Art. 68a Aufgaben der Revisionsstelle; neu

Absatz 1 definiert die Aufgaben der Revisionsstelle und legt so gleichzeitig indirekt den Prüfperimeter der Revision fest. Neu wird nicht nur die Buchführung geprüft, sondern auch die Übereinstimmung der Jahresrechnung mit den gesetzlichen Vorschriften. Die Revisionsstelle muss künftig ein Prüfungsurteil darüber abgeben, ob die Jahresrechnung wesentliche falsche Angaben enthält und ob die angewandte Rechnungslegungsmethode den geltenden Normen entspricht. Dies erhöht die Prüfungssicherheit. Zusätzlich zum detaillierten Revisionsbericht an die Aufsichtsbehörde verfassen die Revisionsstellen der Ausgleichskassen und der IV-Stellen ein Testat, das an die Revisionsstelle der Ausgleichsfonds geht, aktuell ist dies die EFK. Das Testat setzt voraus, dass die Revisionsstelle das interne Kontrollsystem, das Qualitätsmanagementsystem und das Risikomanagement prüft. Zur Bestätigung der Richtigkeit der Jahresrechnung muss die Revisionsstelle hinreichende Sicherheit gewinnen können, dass die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Absatz 2 formuliert die Berichterstattungspflicht der Revisionsstelle, die bereits heute in Artikel 72 Absatz 4 AHVG gesetzlich verankert ist, neu, dies in erster Linie aus systematischen Gründen.

Absatz 3 statuiert eine Meldepflicht für die Revisionsstellen. Diese müssen der Aufsichtsbehörde unverzüglich melden, wenn sie Straftaten, schwerwiegende Unregelmässigkeiten oder Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftsführung feststellen. Die Aufsicht wird dabei umso effizienter ausfallen, je schneller die Aufsichtsbehörde intervenieren kann. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Meldepflicht lehnt sich an die Bestimmung an, die seit Anfang 2016 in der Krankenversicherung zur Anwendung kommt (Art. 27 KVAG).

Absatz 4 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, die Aufsichtsbehörde mit dem Erlass von Vorschriften betreffend die Durchführung der Kassenrevisionen zu beauftragen. Es wird notwendig sein, Prüfungsstandards für die Revision der Ausgleichskassen zu entwickeln. Die Erarbeitung solcher Standards bedingt keine Gesetzesänderung, sondern wird im Rahmen einer Totalrevision der Wegleitung über die Revision der Ausgleichskassen realisiert. Die entsprechenden Arbeiten werden parallel zu dieser Vorlage durchgeführt. Es ist zudem vorgesehen, sogenannte "File Reviews", d. h. Beurteilungen von Arbeitspapieren der Revisionsstelle, durchzuführen.

Art. 68b Arbeitgeberkontrollen

Absatz 1: Die Arbeitgeberkontrolleure und –kontrolleurinnen sind in den Buchstaben a, b und c aufgeführt. Ausdrücklich im Gesetz festgehalten wurden neben den Revisionsunternehmen (Abs. 1 Bst. a) die Fachorganisationen der Ausgleichskassen (wie sie heute etwa mit der Revisionsstelle der Ausgleichskassen [RSA] besteht; Abs. 1 Bst. b) oder der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Abs. 1 Bst. c) als mögliche Stellen, die Arbeitgeberkontrollen durchführen. Damit wird eine heute gängige Praxis im Gesetz abgebildet.

Absatz 2 führt, zusätzlich zur bereits heute bestehenden Berichterstattungspflicht (Art. 72 Abs. 4 AHVG), neu dieselbe Meldepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde ein, die Artikel 68a Absatz 3 für die Revisionsstellen vorsieht.

Absatz 3: Die technische Natur der Materie rechtfertigt es, dass der Bundesrat ermächtigt wird, die Aufsichtsbehörde mit dem Erlass näherer Vorschriften zur Durchführung der Arbeitgeberkontrollen zu beauftragen.

Art. 72 Aufsichtsbehörde

Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen, werden die Inhalte des bisherigen Artikels 72 den neu geschaffenen Artikeln 72a und 72b, je nachdem, ob es sich um eine Aufgabe bzw. eine Massnahme der Aufsichtsbehörde handelt, zugeordnet. Der neu vorgeschlagene Artikel 72 beschränkt sich darauf, den Bundesrat zu ermächtigen, die Aufsichtsbehörde zu bezeichnen. Als Aufsichtsbehörde wird auch in Zukunft das BSV verantwortlich zeichnen.

Art. 72a Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Absatz 1: Der Grundsatz wird festgehalten, dass das BSV als Aufsichtsbehörde den Vollzug des Gesetzes überwacht und die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung über Ziele und Messgrössen steuert.

Absatz 2: Im Absatz 2 wird die programmatische Zielsetzung der Aufsicht, einen wirksamen, qualitativ hochstehenden und einheitlichen Gesetzesvollzug in der 1. Säule zu gewährleisten, gesetzlich verankert. In diesem zweiten Absatz wird im Sinne eines Zweckartikels die Risiko- und Wirkungsorientierung der Aufsicht umschrieben. Eine wirkungsorientierte Aufsicht kann einerseits im Rahmen von Zielvorgaben an Durchführungsstellen erfolgen, andererseits soll sie den Nachweis der Wirksamkeit der Durchführungstätigkeit auf Ebene Gesamtsystem ermöglichen. Aufsicht ist auch dort notwendig, wo ein hinreichender Handlungsspielraum (Ermessen) bei der Durchführung besteht. In Absatz 2 legen die Buchstaben a bis g die Hauptaufgaben der Aufsichtsbehörde fest.

Buchstabe a: Die Prüfung und Analyse der Berichte der Durchführungsstellen über ihre Geschäftsführung (vgl. Art. 66a Abs. 2) und der Berichte über die Revisionen ist eine zentrale Aufsichtsaufgabe (vgl. Art. 68a Abs. 2). Diese Berichte müssen systematisch ausgewertet und analysiert werden. Wenn Analyse und Auswertung ergeben, dass Massnahmen notwendig sind, leitet die Aufsichtsbehörde diese Massnahmen ein. Dies ist ganz im Sinn einer Wirkungsorientierung der Aufsichtstätigkeit.

Buchstabe b: Risikoeigner der Durchführungsrisiken sind in erster Linie die Durchführungsstellen. Sie müssen über ein wirksames Risiko- und Qualitätsmanagement und ein IKS verfügen und diese Systeme pflegen, d. h. laufend an die Entwicklung der für sie relevanten Risiken anpassen. Aufgrund der Feststellungen aus den Revisionsberichten und aufgrund allfälliger Vorfälle ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde zu prüfen, ob ein Fehler in der Durchführung einen Einzelfall darstellt oder ob ein Versagen des Risikomanagements bei einer Durchführungsstelle oder auf Ebene des Systems (z. B. durch eine fehlerhafte Wegleitung) vorliegt. Während die Revisionsstelle das Vorliegen und die Pflege von Risiko- bzw. Qualitätsmanagement und IKS überprüft, muss die Aufsichtsbehörde beurteilen, ob die Rückmeldung der Revisionsstelle das Einleiten von Massnahmen rechtfertigt.

Buchstabe c: Im Hinblick auf das in Artikel 72a AHVG verankerte Ziel einer insbesondere einheitlichen Durchführung muss es Aufgabe der Aufsichtsbehörde sein, den Bedarf an Standards in Teilbereichen des Vollzugs festzustellen. Die Aufsichtsbehörde muss diese Standards aber nicht zwingend selber definieren. Deshalb wird ihr die Möglichkeit gegeben, Dritte (Fachorganisationen, insbesondere der Ausgleichskassen, oder die Zentrale Ausgleichsstelle) mit der Erarbeitung entsprechender Standards zu beauftragen.

Buchstabe d: Das Verfahren zum Erlass von Mindeststandards wird in den Erläuterungen zu Artikel 49^{bis} AHVG beschrieben, in Artikel 72a Absatz 2 Buchstabe d wird die Genehmigung dieser Standards als Aufgabe der Aufsichtsbehörde festgeschrieben.

Buchstabe e: Die Aufsichtsbehörde kann, wie schon im geltenden Recht (vgl. Art. 72 Abs. 1 erster Satz), zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs Weisungen erlassen.

Buchstabe f: Zudem kann die Aufsichtsbehörde nach wie vor verbindliche Tabellen zur Berechnung von Beiträgen und Leistungen aufstellen (vgl. den heutigen Art. 72 Abs. 1 zweiter Satz).

Buchstabe g: Damit die Aufsichtsbehörde eine wirkungsorientierte Aufsicht überhaupt erst betreiben kann, erstellt sie Statistiken. Die Durchführungsstellen haben ihr, gestützt auf Artikel 72b Buchstabe a, die dazu notwendigen statistischen Daten auf Verlangen zur Verfügung zu stellen. Verpflichtet sind alle Durchführungsstellen nach Artikel 49 AHVG, also sowohl die Verbandsausgleichskassen, die kantonalen Ausgleichskassen, die Ausgleichskassen des Bundes als auch die FZR.

Art. 72b Massnahmen der Aufsichtsbehörde

Inhaltlich nimmt der Artikel mehrheitlich bestehende Elemente auf. Jedoch wird die Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen neu einheitlich der Aufsichtsbehörde zugeteilt. Bereits heute ist es die Aufsichtsbehörde, und nicht etwa der Bundesrat (vgl. bisheriger Art. 72 Abs. 4), die festgestellte Mängel in der Durchführung beheben lässt.

Buchstabe a: Im Hinblick auf eine präventive Ausrichtung ihrer Aufsichtsaufgaben nach Artikel 72a soll es der Aufsichtsbehörde möglich sein, von den Ausgleichskassen jederzeit Auskünfte und Unterlagen zu verlangen. Diese Pflicht zur Auskunft ist

der eigentliche Dreh- und Angelpunkt einer Aufsichtstätigkeit. Sodann ist es die Aufsichtsbehörde, die definiert, welche Auskünfte für der Erfüllung der Aufsichtspflicht notwendig sind. Diese Möglichkeit wird eingeschränkt durch den allgemeinen Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit, an dem sich jedes Verwaltungshandeln messen lassen muss.

Buchstabe b: Dieser Absatz lehnt sich in seinen Grundzügen an den bisherigen Artikel 72 Absatz 4 AHVG an. Richtigerweise ist es nicht mehr der Bundesrat, sondern die vom Bundesrat bezeichnete Aufsichtsbehörde, die durch Weisungen den Mangel beheben lässt.

Buchstabe c: Diese Bestimmung verankert die Ersatzvornahme als exekutorische Massnahme der Aufsichtsbehörde. Ihr kommt in erster Linie deklaratorische Bedeutung zu, weil die Befugnis der Aufsichtsbehörde, nötigenfalls ersatzweise tätig zu werden, Teil ihrer Aufsichtskompetenz ist. Die Ersatzvornahme wird aber aus Gründen der Vollständigkeit in einer allgemeinen Formulierung in den Massnahmenkatalog von Artikel 72b aufgenommen. Dies erlaubt es, auf spezifische Regelungen der Ersatzvornahme zu verzichten (vgl. etwa den heutigen Art. 68 Abs. 2, der die ersatzweise Vornahme einer nicht durchgeführten Arbeitgeberkontrolle regelt).

Buchstabe d: Im geltenden Recht (Art. 72 Abs. 2) gibt es keine im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips mildere Alternative zur Abberufung eines Kassenfunktionsärs. Dies soll mit der Einführung einer Ermahnung und einer Verwarnung geändert werden. Das Verfahren wird vereinfacht, indem neu die Aufsichtsbehörde bei der zuständigen Wahlbehörde die Ermahnung, die Verwarnung oder die Abberufung eines Kassenfunktionsärs bzw. eines Funktionärs einer Sozialversicherungsanstalt veranlassen kann (heute Enthebung durch den Kanton auf Verlangen des Bundesrates). Die Aufsichtsbehörde erhält ein Mehr an Verantwortung und wird in ihrer Position gestärkt.

Buchstabe e: Auch hier lehnt man sich an Bestehendes an. Im Vergleich zum bisherigen Artikel 72 Absatz 3 liegt die Kompetenz zur Anordnung einer kommissarischen Verwaltung der Ausgleichskasse neu bei der Aufsichtsbehörde und nicht mehr beim Bundesrat. Vorbehalten bleibt weiterhin die Auflösung einer Verbandsausgleichskasse gemäss Artikel 60.

Buchstabe f: Die Aufsichtsbehörde ist weiterhin befugt, ergänzende Revisionen anzuordnen oder durchzuführen.

Buchstabe g: Die einwandfreie und sachgemässe Durchführung der Revisionen sind eminent wichtig für die Aufsichtstätigkeit, weil die Berichte der Revisionsstellen wichtigstes und in der Regel erstes Aufsichtsinstrument einer Aufsichtsbehörde bilden. Zur Durchführung (inkl. Berichterstattung) kann der Bundesrat bereits heute nähere Vorschriften erlassen (vgl. Art. 68 Abs. 4). Sollten nun an der einwandfreien, sachgemässen und unabhängigen Durchführung der Revisionen berechnete Zweifel bestehen, so muss die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, die Revisionsstelle abzurufen.

Buchstabe h: Neu soll die Aufsichtsbehörde zudem die Ausrichtung allfälliger Verwaltungskostenzuschüsse an eine Ausgleichskasse, wie sie in den Artikeln 158 und 158^{bis} AHVV vorgesehen sind, einstellen können, wenn diese trotz behördlicher Anordnung die festgestellten Mängel nicht behebt. Diese zusätzliche Massnahme ist

für die Behörde ein weiteres Druckmittel. Die Idee dahinter ist, dass eine Ausgleichskasse keine Zuschüsse einer Versicherung erhalten soll, wenn sie die Regeln nicht einhält.

Art. 95 Übernahme der Kosten der Kernaufgaben der Durchführung

Die Heterogenität des heutigen Artikels 95 spricht für eine Aufteilung auf zwei verschiedene Bestimmungen, indem im bisherigen Artikel 95 die Finanzierung der Kernaufgaben der Durchführung geregelt wird (heutige Abs. 1 Bst. b und c und 3), während im neuen Artikel 95a die Finanzierung verschiedener Sonderaufgaben (wie die allgemeine Information der Versicherten, die Durchführung wissenschaftlicher Auswertungen oder die Entwicklung von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen) zusammengefasst wird.

Aus dem heutigen Recht wird Buchstabe a von Artikel 95 Absatz 1 nicht übernommen: Die 1997 geschaffene Geschäftsstelle ist mittlerweile völlig unabhängig von der ZAS. Schon seit mehreren Jahren greift sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr auf die von der ZAS zur Verfügung gestellte technische oder sonstige Infrastruktur zurück. Eine Regelung der Kostenvergütung an den Bund erübrigt sich somit. Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe a AHVG kann deshalb aufgehoben werden.

Art. 95a Übernahme der Kosten von Sonderaufgaben

Absätze 1 und 2 Buchstabe a: Diese beiden Absätze entsprechen den Sonderaufgaben (allgemeine Information der Versicherten und Durchführung wissenschaftlicher Auswertungen), die heute in Artikel 95 Absätze 1^{bis} und 1^{ter} geregelt sind.

Absatz 2 Buchstabe b: 2012 wurde mit Artikel 95 Absatz 1^{quater} AHVG eine gesetzliche Grundlage eingeführt, um kassenübergreifende Informatikprojekte umzusetzen, die für die Entwicklung der Versicherung notwendig und für AHV-Ausgleichskassen sowie Versicherte und Beitragspflichtige nutzbringend sind. Da der Fonds die Kosten für die personellen Ressourcen zurückerstattet, sollte mit dem einschränkenden Wortlaut der Bestimmung ausgeschlossen werden, dass Informatikprojekte finanziert werden, die für die Versicherung nur bedingt von Interesse sind oder deren Sachbezogenheit für die Durchführungsstellen und den Gesetzgeber nur im weitesten Sinne gegeben ist. Allerdings hat sich dieses kumulative Erfordernis einer Erleichterung für Ausgleichskassen, Versicherte und Arbeitgeber in der Praxis als zu restriktiv erwiesen, da ein Informationssystem kaum je eine Erleichterung für alle Beteiligten bewirkt und die Finanzierung einer Optimierung bereits ausgeschlossen wird, wenn einer der Akteure keinen Vorteil daraus zieht. Neu soll die Kostenübernahmepflicht bestehen, wenn die Erleichterung alternativ, bei den Ausgleichskassen, den Versicherten *oder* den Arbeitgebern eintritt.

Mit der Einführung von Artikel 49^{bis} Absatz 1 AHVG wird der Ausdruck «Informatikanwendungen» durch eine klare Definition ersetzt, die Informationssysteme als Anwendungen bezeichnet, «die den elektronischen Informationsaustausch und die Datenverarbeitung ermöglichen». Das Ziel ist es, den Entwicklungen in diesem Bereich Rechnung zu tragen und Mindeststandards zu ermöglichen, nicht nur für die Informatikanwendungen, sondern auch für die Informationssicherheit und den Datenschutz (gemäss Art. 49^{bis} Abs. 2 AHVG). Solche Mindeststandards sollen

flexibel definiert werden können und vor allem sollen die Durchführungsstellen und die Zentrale Ausgleichsstelle einbezogen werden (Art. 49^{bis} Abs. 3 AHVG). Der neue Wortlaut von Artikel 49^{bis} AHVG wird in der Formulierung von Artikel 95a Absatz 2 Buchstabe b AHVG übernommen.

Absatz 2 Buchstabe c: Der Verein eAHV/IV, die ZAS und das BSV haben im Rahmen von Informatikprojekten bereits mehrere elektronische Informationsaustauschsysteme entwickelt und umgesetzt. Zur Finanzierung solcher Projekte über den Fonds braucht es eine gesetzliche Grundlage, damit die Aufsichtsbehörde den Nutzen solcher Austausche prüfen (werden sie doch bereits heute über die Fonds finanziert) und für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sorgen kann (z. B. prüfen, ob ein Bundesgesetz besteht, das den Austausch von Daten an Dritte erlaubt). Sobald ein solcher elektronischer Informationsaustausch implementiert ist, muss er auch genutzt werden. Dazu braucht es Dienstleistungsverträge mit dem Anbieter für einen sicheren Datenaustausch des Bundes (sedex). Bestandteil des Vertrages müssen eindeutige Identitätskennzeichnungen für die Zugangsberechtigten der Durchführungsstellen sein sowie Angaben zum jährlich ausgetauschten Volumen. Die Kosten dieser Dienstleistungsverträge gehen aktuell zulasten der Fonds.

Absatz 3: Während die Kosten für das Vergabeverfahren und die Kontrolle der Vertragserfüllung bei Organisationen der privaten Invalidenhilfe, die Subventionen erhalten, gestützt auf Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe b i.V.m. Artikel 53 Absatz 2 Buchstabe e IVG von der Versicherung vergütet werden, ist dies bei Organisationen der privaten Altershilfe, mit denen ein Subventionsvertrag abgeschlossen wird, ohne gesetzliche Anpassung nicht möglich. Absatz 3 schafft diese gesetzliche Grundlage und gleicht damit die Finanzierungsregimes der Subventionsverträge nach Artikel 101^{bis} AHVG und Artikel 74 IVG einander an.

Absatz 4 ist deckungsgleich mit dem heutigen Artikel 95 Absatz 2, der die Übernahme der Posttaxen durch den AHV-Ausgleichsfonds vorsieht.

Absatz 5: Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die verschiedenen, im heutigen Recht in den einzelnen Absätzen verankerten Regelungen zur Festlegung der Kosten, die die Fonds jeweils tragen sollen, im neuen Absatz 5 zusammengefasst. Damit können Wiederholungen vermieden werden, die der Entstehungsgeschichte von Artikel 95 AHVG geschuldet sind, der seit 1954 während rund 40 Jahren unverändert in Kraft war, in den letzten knapp 20 Jahren aber drei Mal (1997, 2001, 2012) revidiert worden ist. Bei der Festlegung des Mittelumfangs und des Verfahrens, wie die Mittel gesprochen werden, muss den Kompetenzen der Bundesversammlung zur Verabschiedung des Voranschlags und zur Genehmigung der Jahresrechnung Rechnung getragen werden (Art. 4 und Art. 29 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005⁵⁰ [FHG]). Insbesondere genehmigt das Parlament die Globalbudgets der ZAS und des BSV; die durch die Fonds finanzierten Anteile des Eigenaufwands dieser Verwaltungseinheiten sind dem Parlament daher im Rahmen des Voranschlags und der Jahresrechnung eingehend zu begründen.

⁵⁰ SR 611.0

6.2 Revision des BVG

Art. 52e Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge; neu

Absatz 1 präzisiert gegenüber dem bisherigen Recht, dass der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge aus versicherungstechnischer Sicht prüft, ob die Vorsorgeeinrichtung ihre Verpflichtungen erfüllen kann. Neu soll im Gesetz zwischen der jährlichen Prüfung und der periodischen Prüfung unterschieden werden.

Buchstabe a hält fest, dass der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge jährlich die Vorsorgekapitalien und die technischen Rückstellungen sowie den Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtung berechnen muss. Der Experte oder die Expertin prüft somit auch, ob die Vorsorgeeinrichtung am Bilanzstichtag ihre Verpflichtungen mit dem verfügbaren Vermögen decken kann. Die Bewertung erfolgt auf den Bilanzstichtag und die Vorsorgekapitalien müssen nach anerkannten Grundsätzen und auf allgemein zugänglichen technischen Grundlagen ermittelt werden⁵¹. Das Vorsorgekapital der aktiven Versicherten im Beitragsprimat wird durch die Vorsorgeeinrichtung berechnet und die Prüfung erfolgt durch die Revisionsstelle. Falls die Vorsorgeeinrichtung die Vorsorgekapitalien der aktiven Versicherten im Leistungsprimat und die Vorsorgekapitalien der Rentner und Rentnerinnen selbst berechnet, muss der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge diese trotzdem auch noch jährlich prüfen. Für die Berechnung des Deckungsgrades gelten die bisherigen Rechtsbestimmungen (Art. 44 der Verordnung vom 18. April 1984⁵² über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2]) und die Weisung der OAK BV⁵³. Im Rahmen der Jahresrechnung ist der Experte oder die Expertin somit ausschliesslich für die Prüfung der versicherungstechnischen Passiven zuständig.

Buchstabe b präzisiert, dass der versicherungstechnische Bericht periodisch, jedoch mindestens alle drei Jahre erstellt werden muss. Die Periodizität für den Bericht soll das oberste Organ im Rahmen dieser Vorgabe wie bis anhin selbst festlegen können, zumal es die Verantwortung für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung trägt. Damit kann die Periodizität entsprechend der Grösse und den Verhältnissen einer Vorsorgeeinrichtung festgelegt werden. Bei einer Unterdeckung muss der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge jährlich einen versicherungstechnischen Bericht erstellen (Art. 41a BVV 2). Bei Bedarf kann die Aufsichtsbehörde allerdings jederzeit einen solchen Bericht verlangen (Art. 62a Abs. 2 Bst. c). Für den Bericht stützt sich der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge auf die aktuelle geprüfte Jahresrechnung ab. Falls die aktuelle Jahresrechnung noch ungeprüft ist, muss er oder sie einen entsprechenden Vorbehalt anbringen. Er oder sie überwacht das versicherungstechnische Gleichgewicht, soweit die Risiken nicht bei einer Versicherungsgesellschaft abgedeckt sind (Art. 67 BVG und Art. 42 und 43 BVV 2).

Der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge beurteilt bei der periodischen Prüfung, ob die Vorsorgeeinrichtung in den nächsten Jahren ihre Verpflichtungen

⁵¹ Swiss GAAP FER 26, Ziffer 4.

⁵² SR 831.441.1

⁵³ Weisung der OAK BV, 03/2014.

mit dem verfügbaren Vermögen decken kann und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie in Zukunft eine Über- oder Unterdeckung aufweisen wird. Um diese Frage zu beantworten, muss der Experte oder die Expertin zwar eine gesamtheitliche Betrachtung machen und die Aktiven berücksichtigen. Dabei trägt er oder sie jedoch nicht die Verantwortung für die Aktivseite und die Vermögensanlage. Er oder sie muss also nicht prüfen, ob die Aktiven der Vorsorgeeinrichtung überhaupt vorhanden sind und wie werthaltig sie sind.

Hingegen muss er oder sie aufgrund seines oder ihres professionellen Ermessens die Renditeerwartungen des obersten Organs beurteilen und bestätigen, ob die Leistungsversprechen durch die Vorsorgekapitalien, die technischen Rückstellungen, die Beiträge und die zu erwartenden Vermögenserträge voraussichtlich sichergestellt werden können. Er oder sie hat sich im Bericht zu äussern, wenn das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung aus seiner oder ihrer Sicht nicht mehr gewährleistet ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn das oberste Organ oder ein Anlagespezialist unrealistische Renditeerwartungen trifft. Je nach Situation hat er oder sie auch eine Meldung an die Aufsichtsbehörde zu machen. Der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge (wie auch die Revisionsstelle) muss aufgrund des Gesetzes die Aufsichtsbehörde nämlich unverzüglich orientieren, wenn die Lage der Vorsorgeeinrichtung ein rasches Einschreiten erfordert oder wenn sein oder ihr Mandat abläuft (Art. 41 BVV 2 bzw. Art. 36 BVV 2 für die Revisionsstelle). Die Aufsichtsbehörde entscheidet darüber und erlässt nötigenfalls eine Weisung zuhanden des obersten Organs (Art. 62a Abs. 2 Bst. b).

Der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge ist nicht gehalten, eine ganzjährige und allgemeine Kontrollfunktion auszuüben. Die jährliche und die periodische Prüfung sind punktuelle Tätigkeiten. Das oberste Organ kann ihn oder sie jedoch vertraglich mit weiteren Prüfungshandlungen beauftragen.

Die Aufgaben der Revisionsstelle sind in Artikel 52c geregelt und bleiben gegenüber heute unverändert. Die Revisionsstelle ist im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung zuständig für die Prüfung des Bestandes und der Werthaltigkeit der Anlagen sowie für eine Analyse der Vermögenszusammensetzung (Art. 52c Abs. 1 Bst. a und b).

Verantwortlich für die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung und damit für die Vermögensanlage und die Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen ist das oberste Organ⁵⁴. Diese Aufgabe ist unentziehbar und darf nicht an Dritte übertragen werden. Weder die Aufsichtsbehörde noch der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge oder die Revisionsstelle können dem obersten Organ die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung abnehmen.

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Absatz 1 Buchstabe b.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 2; der bisherige Absatz 3 bleibt unverändert und wird neu zu Absatz 5.

⁵⁴ Art. 51a sowie die Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform), BBl 2007 5684.

Absatz 4 regelt neu, dass das oberste Organ dem Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge die erforderlichen Unterlagen (wie beispielsweise Beschlüsse oder Sitzungsprotokolle des obersten Organs) für die Prüfung nach den Absätzen 1 bis 3 zur Verfügung stellen muss. Das oberste Organ muss den Experten oder die Expertin für berufliche Vorsorge in seine bzw. ihre Entscheide einbeziehen und einen Experten oder eine Expertin wählen⁵⁵. Damit der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge seine Verantwortung wahrnehmen kann, ist er oder sie darauf angewiesen, alle relevanten Unterlagen zu kennen. Das oberste Organ muss ihn oder sie beispielsweise orientieren, wenn die Revisionsstelle Ereignisse anmerkt, die für die Werthaltigkeit von Vermögenswerten relevant sind und die nach dem Abschlussstichtag eingetreten sind. Diese Informationen sind eine Voraussetzung, damit der Experte oder die Expertin seine oder ihre Prüfung korrekt machen kann. In der Praxis fließen diese Informationen jedoch heute nicht immer. Deshalb ist die Einführung einer entsprechenden Verpflichtung des obersten Organs angezeigt. Diese Informationspflicht des obersten Organs gegenüber dem Experten für berufliche Vorsorge entspricht der Vollständigkeitserklärung, welche die Vorsorgeeinrichtungen gegenüber den Revisionsstellen abgeben müssen. Die Modalitäten der Information und der Dokumentation können im Mandatsvertrag zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge zusätzlich präzisiert werden.

Absatz 6: Nach Artikel 53^e^{bis} dürfen Rentnerbestände nur noch zur selbstständigen Weiterführung übernommen werden, wenn die Verpflichtungen der Rentnerbestände genügend finanziert sind und die notwendigen finanz- und versicherungstechnischen Rückstellungen und Reserven vorhanden sind. Die Aufsichtsbehörde prüft die ausreichende Finanzierung und stützt sich dabei auf die Bestätigung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge. Diese Bestätigung kann sie jährlich verlangen.

Art. 53^e^{bis} Übernahme von Rentnerbeständen

Der neue Artikel regelt die einzelnen Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen, um die risikobehaftete oder gar bewusst missbräuchliche Bildung von Rentnerkassen möglichst zu verhindern:

Nach *Absatz 1* dürfen Rentnerbestände nur noch übernommen werden, wenn die Verpflichtungen der zu übernehmenden Rentnerbestände genügend finanziert sind. Eine Übernahme soll nicht mehr möglich sein, wenn beispielsweise mit einem zu hohen technischen Zinssatz gerechnet wird und nicht genügend versicherungstechnische Rückstellungen und Wertschwankungsreserven für die Sicherstellung der Vorsorgekapitalien der Rentnerinnen und der Rentner vorhanden sind. In Zukunft dürfen nur Rentnerbestände übertragen werden, wenn u. a. genügend Rückstellungen für das Langlebigkeitsrisiko sowie für die Kosten der Verwaltung des Rentnerbestandes gebildet werden und ein weitgehend risikoloser Zinssatz verwendet wird. Die ausreichende Finanzierung muss vom Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge bestätigt werden (*Art. 52^e Abs. 6*). Die technischen Rückstellungen und

⁵⁵ Vgl. Abs. 3 (damit ist der bisherige Abs. 2 gemeint mit den Empfehlungen des Experten) und Art. 51*a* Abs. 2 Bst. k.

Schwankungsreserven, welche der Rentnerbestand einbringt, müssen auch nach der Übernahme dem betreffenden Rentnerbestand zur Verfügung stehen. Die Rückstellungen und Reserven von Rentnerbeständen müssen daher getrennt von den übrigen Vorsorgewerken ausgewiesen werden.

Absatz 2 hält fest, dass die Aufsichtsbehörde die Übertragung von Rentnerbeständen prüfen und genehmigen muss. Damit soll es in Zukunft nicht mehr möglich sein, dass nicht ausreichend finanzierte Rentnerbestände übertragen werden. Die Vorsorgeeinrichtung, welche Rentnerbestände übernehmen will, muss ein entsprechendes Gesuch bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einreichen. Das Gesuch ist an diejenige Aufsichtsbehörde zu richten, welche die übernehmende Vorsorgeeinrichtung beaufsichtigt. Die Aufsichtsbehörde hält ihren Entscheid in einer Verfügung fest, welche der bisher zuständigen Aufsichtsbehörde und dem Sicherheitsfonds mitzuteilen ist. Sie muss sich für ihren Entscheid auf die Beurteilung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge stützen. Sie kann die Revisionsstelle beiziehen und beispielsweise einen geprüften Zwischenabschluss verlangen. Die Übertragung darf ohne die Genehmigung der Aufsichtsbehörde nicht erfolgen. Die Übernahme darf erst vollzogen werden, wenn die Genehmigungsverfügung der Aufsichtsbehörde in Rechtskraft erwachsen ist. Nicht betroffen von dieser Genehmigung ist die Übertragung eines aktiven Versichertenbestandes.

Absatz 3 regelt, welche Kontrollen die Aufsichtsbehörde nach der Übernahme vornehmen muss. Sie muss prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung für die Rentnerbestände ordnungsgemäss separate Rückstellungen und Schwankungsreserven ausweist. Zudem hat sie regelmässig zu prüfen, ob die Rentenansprüche sichergestellt sind. Sie kann dafür einen jährlichen Bericht des Experten oder der Expertin verlangen und entsprechende Massnahmen anordnen (Art. 62a BVG i.V.m. Art. 52e BVG). Falls der Rentnerbestand nicht mehr ausreichend finanziert ist, hat die zuständige Aufsichtsbehörde Massnahmen zu treffen.

Absatz 4 regelt die Verordnungskompetenz des Bundesrates. Der Bundesrat kann die «ausreichende Finanzierung der Verpflichtungen» und damit verbunden die Bedingungen für die Übertragung von Rentnerbeständen sowie die Regelungen für die Führung von Rentnerbeständen nach der Übernahme in der Verordnung umschreiben und präzisieren. Er kann das Verfahren der aufsichtsrechtlichen Genehmigung und die diesbezüglichen Aufgaben der Revisionsstelle regeln.

Absatz 5: Die OAK BV hat die Kompetenz, basierend auf dieser Verordnungsregelung, Weisungen für die Übernahme von Rentnerbeständen zu erlassen.

Art. 56 Abs. 1 Bst. i

Nach der vorgeschlagenen Änderung ziehen nicht mehr die Aufsichtsbehörden, sondern der Sicherheitsfonds BVG die Aufsichtsabgabe ein. Das bisherige System der Abgabenerhebung hat sich als aufwendig und fehleranfällig erwiesen. Um sicherzustellen, dass mit den Aufsichtsabgaben keine Überschüsse für die allgemeine Bundeskasse verursacht werden, orientiert sich die Höhe der Aufsichtsabgaben seit 2014 an den effektiven Kosten der OBERAUFSICHTSKOMMISSION und ihres Sekretariates. Um die zeitlichen Vorgaben einzuhalten, berechnet die OBERAUFSICHTSKOMMISSION die variable Aufsichtsabgabe auf der Basis von provisorischen Versichertenbe-

ständen, welche die Aufsichtsbehörden melden. Damit die Rechnungsstellung korrekt erfolgen kann, müssen die Aufsichtsbehörden zusätzlich in einer zweiten Meldung die effektiven Versichertenbestände rapportieren. Dieser mehrfache Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden und der OAK BV ist kostentreibend. Der Informationsaustausch wird mit der vorliegenden Bestimmung vereinfacht.

Die Abgabenerhebung über den Sicherheitsfonds BVG hat gegenüber der aktuellen Lösung neben dem Effizienzgewinn auch den Vorteil, dass eine neue, vom Sicherheitsfonds BVG bereits angewandte Bemessungsgrundlage eingeführt werden kann (vgl. nachfolgender Art. 64c Abs. 2 Bst. a BVG). Diese Bemessungsgrundlage ist gut überprüfbar, während beim bisherigen System die Meldungen der Aufsichtsbehörden wegen Abgrenzungsschwierigkeiten bei den Bemessungsgrundlagen und unterschiedlicher Datenqualität bei den Aufsichtsbehörden nur mit relativ hohem Aufwand überprüft werden können.

Dem Sicherheitsfonds BVG sind die dem FZG unterstellten Vorsorgeeinrichtungen angeschlossen (Art. 57 BVG). Endschuldner der jährlichen Aufsichtsabgabe nach Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a BVG sind gemäss Bundesrechtsprechung ebenfalls die Vorsorgeeinrichtungen, die dem FZG unterstellt sind. Damit ist sichergestellt, dass der Sicherheitsfonds BVG die Adressaten der Aufsichtsabgabe erreichen und seine neue Aufgabe erfüllen kann.

Der Sicherheitsfonds BVG soll die Kosten decken, indem er den Betrag für seinen Aufwand von der jährlichen Aufsichtsabgabe nach Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a BVG abzieht und die Differenz an die OAK BV überweist. Die Bemessung des Aufwands erfolgt nach dem Kostendeckungsprinzip.

Art. 61 Abs. 3

Im Sinne der Stärkung der Governance sollte das Risiko von Interessenkonflikten möglichst vermieden werden. Solche Interessenkonflikte können sich in erster Linie bei der Aufsicht öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen ergeben, wenn die Exekutive des Gemeinwesens Einfluss auf die Geschäftsführung der Aufsichtsbehörde nimmt. Ein zentrales Bestreben der Strukturreform war die Stärkung der Governance. Der Entwurf zur Änderung des BVG vom 15. Juni 2007 sah vor, dass die Aufsichtsbehörde in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig ist. Der Gesetzgeber wich davon aber ab und legte fest, dass die Aufsichtsbehörde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein muss und in ihrer Aufsichtstätigkeit keinen Weisungen unterliegt. Damit erzielte der Gesetzgeber einen Kompromiss, der die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden einerseits berücksichtigt, den Einfluss der Kantone auf die Aufsichtsbehörde aber nicht gänzlich ausschliesst. So verwehrt die geltende Bestimmung Regierungsmitgliedern und Angestellten der kantonalen Verwaltung nicht, Einsitz in den Kontrollgremien der Aufsichtsbehörden zu nehmen. Eine unabhängige Aufsichtstätigkeit kann dadurch aber im Einzelfall erschwert sein.

Artikel 47 Absatz 2 der Bundesverfassung schützt die Kantone vor nicht notwendigen Eingriffen des Bundes in deren Organisationsautonomie. Die vorgeschlagene Änderung muss daher aus guten Gründen erfolgen. In diesem Sinne soll die neue Bestimmung nicht nur die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden stärken. Sie soll

auch vermeiden, dass strengere Anforderungen an Akteure der beruflichen Vorsorge gestellt werden als an die Aufsichtsbehörden, die über sie wachen.

Grundlegende Bestimmungen über die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des BVG müssen nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe f der Bundesverfassung in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Der vorgeschlagene Artikel 61 Absatz 3 BVG hält deshalb fest, dass Aufsichtsbehörden nicht nur wie bisher rechtlich eigenständig und weisungsungebunden, sondern neu auch personell von den Kantonen unabhängig sein müssen. Damit ist der Einsitz von Regierungsmitgliedern und Angestellten der kantonalen Verwaltung in den Kontrollgremien der Aufsichtsbehörden nicht mehr möglich.

Art. 64c Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a

Absatz 1: Nach dem vorgeschlagenen Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i BVG ziehen nicht mehr die Aufsichtsbehörden, sondern der Sicherheitsfonds BVG die jährliche Aufsichtsabgabe nach Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a BVG für die System- und Oberaufsicht ein. Seine Erhebungskosten deckt der Sicherheitsfonds BVG aus dem Rückbehalt eines Teils der Aufsichtsabgabe. Die Berechnungsgrundlage für die Festlegung der Höhe dieser Aufsichtsabgabe muss folglich mit den neu anfallenden Kosten ergänzt werden, damit sie gedeckt sind. Diese Erhebungskosten werden sehr gering sein.

*Absatz 2 Buchstabe a*⁵⁶: Nicht nur die Einziehung der Aufsichtsabgabe (Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG) soll vereinfacht werden, sondern auch deren Bemessungsgrundlage. Diese vereinfachte Bemessungsgrundlage wendet der Sicherheitsfonds BVG bereits bei der Erhebung der Beiträge für Leistungen bei Insolvenz und für andere Leistungen gemäss Artikel 16 der Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV)⁵⁷ an. Danach sind die reglementarischen Austrittsleistungen aller Versicherten nach Artikel 2 FZG⁵⁸ massgebend sowie der mit zehn multiplizierte Betrag sämtlicher Renten, wie sie aus der Betriebsrechnung hervorgehen, und nicht mehr wie bisher die Anzahl Versicherte. Die neue Bemessungsgrundlage hat den Vorteil, dass der Sicherheitsfonds BVG bereits über die erforderlichen Daten verfügt. Ausserdem ist sie gut überprüfbar, während beim bisherigen System die Meldungen der Aufsichtsbehörden wegen unterschiedlicher Qualität von deren Daten und Abgrenzungsschwierigkeiten nur mit relativ hohem Aufwand überprüft werden können (vgl. vorgeschlagener Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG). So hat sich in der Praxis gezeigt, dass es schwierig ist, die Kosten der Systemaufsicht zuzuordnen. Auch die Wahl der Parameter für die Berechnungsgrundlagen ist komplex. Wenn die Anzahl Versicherte stark gewichtet wird, wie im bisherigen System, kann das dazu führen, dass Kassen mit vielen Versicherten im Tieflohnbereich mehr bezahlen müssen als Kassen mit vergleichbarem Vermögen, aber nur wenigen Versicherten im Hochlohnbereich. Die Bemessungsgrundlage über die Höhe des vorhandenen Vermögens (im vorliegenden Fall die Höhe der Austrittsleistungen) zu definieren, ist auch in ande-

⁵⁶ Zu beachten ist die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer vom 25. September 2014 (14.444), welche neben dem vorgeschlagenen Art. 64c Abs. 4 auch Art. 64c Abs. 2 Bst. a BVG betrifft (vgl. Ziff. 8.2).

⁵⁷ SR 831.432.1

⁵⁸ SR 831.42

ren Abgabebereichen vorgesehen und üblich (z. B. Art. 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007⁵⁹ über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht). Die Datengrundlage ist zudem bereits durch die Revisionsstelle der Vorsorgeeinrichtung testiert, wenn sie dem Sicherheitsfonds BVG gemeldet wird. Im bisherigen System kann es immer wieder zu Korrekturen durch die Aufsichtsbehörden kommen. Die Oberaufsichtskommission kann ihrerseits heute die Daten nur plausibilisieren, aber nicht prüfen.

6.3 Revision des FZG

Art. 11 Abs. 3

Mit dieser neuen Bestimmung werden die Vorsorgeeinrichtungen dazu verpflichtet, direkt bei der Zentralstelle 2. Säule Anfragen zu allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten zu tätigen. Diese Pflicht ergänzt die bestehende Meldepflicht der Versicherten nach Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG und soll das System der Übertragung von Freizügigkeitsleistungen an Vorsorgeeinrichtungen optimieren.

6.4 Revision des ATSG

Art. 76 Abs. 1^{bis} und 2

Absatz 1^{bis}: Bereits heute verpflichtet Artikel 76 ATSG den Bundesrat, im Sinne eines präventiven Aufsichtsmittels, regelmässig Bericht über die Durchführung der Sozialversicherungen zu erstatten. Die Jahresberichte, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 76 ATSG erstellt, geben einerseits einen systematischen und umfassenden Überblick über die Entwicklung, den Stand und die Perspektiven der Sozialversicherungen, andererseits aber auch eine Gesamtsicht über die anstehenden Herausforderungen in der sozialen Sicherheit und über die Strategien und Massnahmen, mit denen der Bundesrat den Herausforderungen begegnen will. Mit der Stärkung der risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht, die in den einzelnen Sozialversicherungszweigen in den letzten Jahren entweder bereits erfolgt ist (so etwa in der beruflichen Vorsorge, in der Invaliden- und in der Krankenversicherung) oder nun mit der vorliegenden Gesetzesrevision schwergewichtig in der AHV diskutiert wird, erscheint es angezeigt, auch die Risikoorientierung der bundesrätlichen Berichterstattung nach Artikel 76 ATSG auszubauen und zu stärken. Daher betont der vorgeschlagene Gesetzestext die Risikoorientierung: Er fordert den Bundesrat explizit auf, die Systemrisiken der verschiedenen Sozialversicherungen darzustellen und seine strategische Steuerung der Sozialversicherungen zu erläutern. Dabei sollen nicht ausschliesslich die einzelnen Sozialversicherungszweige, sondern auch das Gesamtsystem in den Fokus genommen werden. Ebenso könnte eine Einschätzung über das Vorliegen und den Umgang mit operativen Risiken der Sozialversicherungen in die Berichterstattung nach Artikel 76 ATSG aufgenommen werden.

⁵⁹ SR 956.1

Eine solche Ergänzung der Risikoberichterstattung des Bundesrates würde im Übrigen in die gleiche Stossrichtung der Empfehlungen zielen, die die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates im Bereich der Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat formuliert hat⁶⁰.

Absatz 2: Die vorgeschlagene Neuregelung in Artikel 72b AHVG zielt, aus Gründen der Verhältnismässigkeit und Stufengerechtigkeit, darauf ab, die Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen neu einheitlich der Aufsichtsbehörde, und nicht mehr dem Bundesrat, zuzuteilen. Folgerichtig ist dem Bundesrat in Artikel 76 Absatz 2 ATSG, welcher die Oberaufsicht des Bundesrates für alle erfassten Sozialversicherungszweige regelt, die Möglichkeit zu geben, seine Befugnisse in Fällen wiederholter schwerer Missachtung der gesetzlichen Vorschriften durch Vollzugsorgane der Aufsichtsbehörde und somit dem BSV zu delegieren. Eine Ausnahme gilt es für die soziale Krankenversicherung⁶¹ vorzusehen, weil die Aufsichtsmassnahmen in diesem Bereich im KVAG bereits umfassend geregelt sind.

6.5 Revision des EOG

Nach dem geltenden Recht kommt dem BSV bei der Durchführung der Erwerbsersatzordnung lediglich die materielle Aufsicht über die AHV-Ausgleichskassen und über die Zentrale Ausgleichsstelle zu. Eine weitergehende Aufsichtstätigkeit, die eine Kontrolle der durch die Dienstorganisationen (Armee, Zivilschutz, Zivildienst und J + S) ausgestellten EO-Anmeldungen einschliesst, besteht für das BSV nicht. Die Aufsichtstätigkeit des BSV soll neu auf die ganze Durchführung der EO ausgeweitet werden. Das BSV soll neu die Rechtmässigkeit der bescheinigten Dienstage prüfen können. Damit kann die Aufsicht über die EO bei einer einzigen Stelle angesiedelt und eine Empfehlung der EFK umgesetzt werden.

6.6 Verweisungsnormen in weiteren Bundesgesetzen

Das Ziel des Revisionsprozesses, der mit der Vernehmlassungsvorlage angestossen wird, liegt in der Modernisierung der Aufsicht sämtlicher Sozialversicherungen der 1. Säule, d. h. neben der im Vordergrund stehenden Alters- und Hinterlassenenversicherung, auch der Invalidenversicherung, der Ergänzungsleistungen, des Erwerbsersatzes für Dienstleistende und bei Mutterschaft sowie der Familienzulagen in der Landwirtschaft. Folgerichtig ist über Verweisungsnormen sicherzustellen, dass grundsätzlich alle neuen Aufsichtsbestimmungen des AHVG für den Vollzug der anderen Sozialversicherungen Geltung erlangen. Während im FLG in dieser Hinsicht keine Anpassungen erforderlich sind, drängen sich in den anderen Spezialgesetzen verschiedene Verweise auf:

⁶⁰ Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat, Bericht vom 30.3.2012.

⁶¹ Vgl. die vorgeschlagene Anpassung von Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10).

Art. 64 IVG

Dieser Artikel ist so zu ergänzen, dass auch die Artikel 72a und 72b des AHVG sinngemäss zur Anwendung gelangen. Dies als Folge der Aufteilung des Inhalts des bisherigen Artikels 72 AHVG auf die beiden erwähnten Artikel.

Art. 66 IVG

Generell ist festzuhalten, dass sich die Aufsichtskompetenz des BSV in der IV nicht ausschliesslich auf fachliche, sondern auch auf administrative und finanzielle Aspekte erstreckt. Sie ist somit umfangreicher als die Aufsichtskompetenzen der Aufsichtsbehörde im Bereich der AHV. Entsprechende Regelungen wurden im Rahmen der Gesetzgebung zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im IVG aufgenommen. Diesem Umstand ist jeweils bei der sinngemässen Anwendung der Vorschriften des AHVG Rechnung zu tragen. Nachdem die IV ihre Aufsicht bereits seit 2008 modernisiert hat, beschränkt sich der Anpassungsbedarf in der umfassenden Verweisungsnorm von Artikel 66 IVG auf die Erwähnung des Datenaustausches (Art. 49ter AHVG), der Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66a AHVG), der Rechnungslegung (Art. 67 AHVG) und der Informationssysteme (Art. 49bis AHVG).

In Bezug auf Artikel 49ter AHVG, der den Datenaustausch beinhaltet, ist festzuhalten, dass sinngemäss die Finanzierung der Entwicklung und des Betriebs des Datenaustausches bei entsprechender Mitsprache auch durch den IV-Ausgleichsfonds übernommen werden kann, sofern der Datenaustausch der IV betroffen ist sowie die Absätze 1 und 2 des entsprechenden Artikels befolgt wurden.

In Bezug auf Artikel 66a AHVG, der die Grundsätze der Geschäftsführung festhält, gilt sinngemäss, dass die Leitung der IV-Stelle Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und ihre Interessenbindungen offenlegen muss. Die Vorschriften zur Berichterstattung sind ebenso sinngemäss auf die IV-Stellen anwendbar.

Mit Blick auf Artikel 67 AHVG ist Artikel 66 IVG insoweit zu ergänzen, als die Bestimmungen zur Rechnungslegung sinngemäss zur Anwendung gelangen.

In Bezug auf den neu geregelten Artikel 95a AHVG ist es sinngemäss der IV-Ausgleichsfonds, welcher die Entwicklung von Mindeststandards für Informationssysteme finanzieren kann, sofern sie die IV betreffen (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 49bis AHVG).

Art. 23 ELG

Absatz 1: Wie bei der AHV ist auch bei EL die Jahresrechnung bei der Revision zu prüfen. Die Bestimmung wird entsprechend ergänzt.

Absatz 4: Mit dieser Verweisung wird gegenüber dem geltenden Recht klargestellt, wer die Kosten für eine ergänzende Revision zu tragen hat. Es gilt die gleiche Regelung wie in der AHV.

Art. 26 ELG

Die Bestimmungen des AHVG über den elektronischen Datenaustausch sollen auch bei den EL gelten.

Art. 28 ELG Aufsicht des Bundes

Mit den neuen Aufsichtsnormen der AHV können die bisherigen Absätze von Artikel 28 ELG vereinfacht werden.

Absatz 1: Der zweite Satz ist nicht mehr nötig, weil der Sachverhalt mit Artikel 72a Absatz 2 Buchstabe e AHVG abgedeckt ist.

Absatz 2: Die bisherige Regelung in Satz 1 wird durch Artikel 72b Buchstabe a AHVG abgedeckt. Die Regelung im bisherigen Satz 2 wird teilweise von Artikel 72a Absatz 2 Buchstabe g AHVG erfasst. Die Einreichung von Jahresbericht und Jahresrechnung muss jedoch nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden. Gestützt auf die allgemeine Kompetenz des Bundesrates, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Art. 33 ELG), lässt sich dies auf Verordnungsebene regeln. So regelt beispielsweise Artikel 51 ELV die Einreichung dieser beiden Dokumente für die gemeinnützigen Institutionen.

Neu sieht Absatz 2 die sinngemässe Anwendung verschiedener Bestimmungen betreffend Aufsicht der AHV vor. Von Artikel 72b AHVG sind jedoch nicht alle Buchstaben notwendig. Da die Durchführung der EL ausschliesslich Sache der Kantone ist, besteht kein Bedarf für die Massnahmen nach den Buchstaben c, d und e. Buchstabe h ist bei den EL fehl am Platz, da keine Verwaltungskostenzuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds ausgerichtet werden. Die Verwaltungskosten für die jährlichen Ergänzungsleistungen werden zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Ausserdem schlägt der Bundesrat in der Botschaft vom 16. September 2016⁶² zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform) eine Ergänzung von Artikel 24 ELG (Aufteilung der Verwaltungskosten) vor, der eine Kürzung der Verwaltungskosten erlaubt, wenn Vorschriften und Weisungen wiederholt nicht beachtet werden. Buchstabe f ist in Absatz 2 nicht zu erwähnen, weil er bereits gestützt auf die Ergänzung bei Artikel 23 ELG (neuer Abs. 4) zur Anwendung gelangt.

Art. 23 Abs. 1 und 29a Abs. 1 und 2 EOG

In der Erwerbersatzordnung sind in zwei Bestimmungen Verweise aufzunehmen, damit die Aufsichtsnormen der AHV sinngemäss zur Anwendung kommen können.

Art. 1 FamZG

Die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft werden von den Familienausgleichskassen nach Artikel 14 FamZG durchgeführt und unterliegen der Aufsicht der Kantone, denen auch eine inhaltliche Regelungskompetenz bezüglich Leistungshöhe, Organisation und Finanzierung zukommt (Art. 17 FamZG). Vor diesem Hinter-

⁶² BBI 2016 7465

grund recht umfassender kantonaler Kompetenzen erscheint es sachgerecht, die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft vom neuen Artikel 76 Absatz 1^{bis} ATSG auszunehmen, der den Bundesrat verpflichtet, im Rahmen seiner Berichterstattung als Aufsichtsbehörde eine Risikoanalyse vorzunehmen und die strategische Steuerung der Sozialversicherungen zu erläutern.

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf den Bund

7.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat finanzielle Auswirkungen auf den Bund als Aufsichtsbehörde und als Arbeitgeber:

Im Bereich der Aufsicht führt die Vorlage zu einem gewissen Mehrbedarf an Stellen und Sachaufwand beim BSV (s. unten Ziff. 7.1.2). Diese Aufwände werden dem Bund indes grösstenteils durch die Ausgleichsfonds zurückerstattet, so dass die Vorlage in diesem Bereich keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hat.

In seiner Rolle als Arbeitgeber trägt der Bund die Verwaltungskosten der EAK mit. Die Kostenfolgen einer allfälligen Auslagerung der EAK für den Bund lassen sich derzeit nicht präzise beziffern; sie sind Gegenstand des entsprechenden Prüfprojekts. Zu unterscheiden ist dabei zwischen einmaligen Reorganisationskosten und den dauerhaften Kosten einer ausgelagerten Organisation, die beim Bund einerseits und bei der EAK – finanziert über die angeschlossenen Arbeitgeber – andererseits anfallen würden. Keine Mehrkosten sind im Bereich der Steuerungsinstrumente zu erwarten, da die ZAS inkl. EAK die verschärften Anforderungen an das interne Kontrollsystem sowie das Risiko- und Qualitätsmanagement bereits heute erfüllt. Ebenso werden die neuen Revisionsanforderungen nach heutigen Schätzungen kostenneutral sein.

7.1.2 Personelle Auswirkungen

Im Rahmen der höheren Anforderungen an die Aufsicht, die Qualitätskontrolle und die Steuerung des Systems ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf an Stellen im BSV von voraussichtlich 2 befristeten und 5 unbefristeten Vollzeitstellen. Der zusätzliche Aufwand entsteht, als Folge der technologischen Entwicklungen der letzten Jahre, zum einen in der Begleitung der Standardisierung der Informationssysteme. Zum anderen wird das Bewirtschaften und Auswerten von Kennzahlen, statistischen Daten und der Geschäfts- und Revisionsberichte, um kassenspezifische Risiken zu erkennen, die anschliessend in einen Zielvereinbarungsprozess überführt werden können, einen personellen Mehraufwand auslösen. Alle Stellen verteilen sich auf die Aufsicht über die AHV, die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Der definitive personelle Mehraufwand wird gestützt auf weitere Abklärungen mit der Verabschiedung der Botschaft detail-

liert begründet werden. Er wird weitgehend haushaltneutral durch die Ausgleichsfonds finanziert werden.

7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Gesamthaft betrachtet wird die Revisionsvorlage die Kantone und die Gemeinden, nach einer je nach Kanton unterschiedlich ausfallenden Anpassungsphase, nur geringfügig zusätzlich belasten. Zwar werden manche Kantone organisatorische Massnahmen ergreifen müssen, um dem neuen Recht insbesondere in den organisatorischen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Durchführungsstellen zu entsprechen (Anforderungen an die Struktur der Sozialversicherungsanstalt, kantonale Ausgleichskassen müssen eine unabhängige Aufsichtskommission einrichten), auf der anderen Seite bietet die Vorlage den Kantonen und Gemeinden auch Entlastungsmöglichkeiten: So müssen die Kantone keine Gemeindezweigstellen mehr führen. Ein nicht bezifferbarer Teil der im Jahr 2015 ausbezahlten 22 Millionen Franken kann dadurch eingespart werden. Die Möglichkeit, das AHV-Zweigstellennetz auf Gemeindeebene zu rationalisieren, und die Stärkung der Unabhängigkeit der Ausgleichskassen gegenüber den Kantonen bringen für Kantone und Gemeinden eine Entlastung mit sich.

Die Vorlage hat keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

7.3 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen und ihre Organe

7.3.1 Auswirkungen auf die Ausgleichskassen

In finanzieller und personeller Hinsicht hat die Modernisierungsvorlage folgende Auswirkungen auf die Ausgleichskassen:

- Die neuen Vorgaben an die Revisionsstellen sind mit den bestehenden nicht vergleichbar. Die höhere Prüfungssicherheit (hinreichender Grad an Prüfungssicherheit) und die erweiterten Kontrollbereiche werden sich in den Kontrollkosten widerspiegeln. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die Mehrkosten jedoch noch nicht beziffern. 2015 beliefen sich die Gesamtrevisionskosten für alle Ausgleichskassen auf 5,7 Millionen Franken. Angesichts des Volumens der AHV/IV/EO-Leistungen von 49,5 Milliarden Franken und der AHV/IV/EO/ALV-Beiträge in der Höhe von 44,1 Milliarden Franken sowie mit Blick auf die Tatsache, dass die Revision bei über 70 Ausgleichskassen und ihren Zweigstellen sowohl finanzielle als auch prudentielle Aufsichtselemente umfasst, fallen die Revisionskosten heute äusserst moderat aus. Die Zusatzkosten lassen sich allerdings durch einen risikoorientierten Ansatz und den Revisionsrhythmus steuern.

- Mit der Möglichkeit, das Gemeindezweigstellennetz zu rationalisieren, ergeben sich für die kantonalen Ausgleichskassen Einsparungen bei den Zuschüssen an die Zweigstellen.
- Die Ausgleichskassen müssen künftig Aufsichts- und Steuerungsinstrumente einrichten und betreiben (internes Kontrollsystem, Risiko- und Qualitätsmanagement). Da viele Ausgleichskassen bereits über solche Instrumente und auch das nötige Personal verfügen, dürften keine grösseren Kosten entstehen. Mit der allgemeinen Einführung der neuen Aufsichts- und Steuerungsinstrumente steigt die Verantwortung der Mitglieder von Kassenvorständen und Aufsichtsgremien. Zudem stellen sich höhere Anforderungen an deren Qualifikation. Diese neuen Vorgaben wirken sich langfristig auf die Entlohnung aus.
- Für die Umsetzung der Vorlage rechnen die beiden Dachverbände der Ausgleichskassen gesamthaft mit einem Zusatzaufwand von 75 Vollzeitstellen. Dies entspricht einem Zuwachs von 2 Prozent auf dem heutigen Gesamtbestand von knapp 4000 Vollzeitstellen und in etwa dem durchschnittlichen jährlichen Personalzuwachs in den letzten 10 Jahren. Dieser Zusatzaufwand dürfte insbesondere dort anfallen, wo IKS und Risikomanagement nicht dem aktuellen, allgemeinen Standard entsprechen, der von Durchführungsstellen, die 49,5 Milliarden Franken Leistungen und 44,1 Milliarden Franken Beiträge umsetzen, schlicht erwartet werden darf. Der finanzielle Zusatzaufwand für den Personalzuwachs entspricht etwa einem Viertel des Einnahmenüberschusses der Verwaltungsrechnung, den die Ausgleichskassen 2015 realisiert haben.

7.3.2 Auswirkungen auf die Vorsorgeeinrichtungen

Die vorgeschlagene Revision der Bestimmungen über die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge führt zu keiner systematischen finanziellen Mehr- oder Minderbelastung der Vorsorgeeinrichtungen, der Arbeitgeber oder der versicherten Personen. Der periodische Bericht des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge wird zu keinen zusätzlichen Kosten führen, da in der Praxis ein solcher Bericht in der Regel bereits heute mindestens alle drei Jahre erstellt wird. Die grösseren Vorsorgeeinrichtungen verlangen bereits heute jährlich ein Gutachten des Experten oder der Expertin. Ebenso wird die neue Vorschrift, dass die Vorsorgekapitalien, die technischen Rückstellungen und der Deckungsgrad zwingend jedes Jahr vom Experten oder der Expertin berechnet werden müssen, nur bei denjenigen Vorsorgeeinrichtungen Mehrkosten verursachen, die diese Werte nicht bereits heute jährlich von ihm oder ihr berechnen lassen. Gerade für kleinere Vorsorgeeinrichtungen könnten diese Mehrkosten jedoch spürbar sein.

Die neue Bestimmung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 BVG) hat voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen auf Vorsorgeeinrichtungen, während die vorgeschlagene Vereinfachung der Erhebung der Oberaufsichtsgebühren (Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG) die Kosten für Vorsorgeeinrichtungen prinzipiell senkt.

Die Umsetzung der Empfehlung der EFK⁶³ mit dem vorgeschlagenen Artikel 11 Absatz 3 FZG löst bei den Vorsorgeeinrichtungen einen hohen Aufwand aus. Über 650 000 Neueintritte pro Jahr hätten gleich viele Anfragen der Vorsorgeeinrichtungen bei der Zentralstelle 2. Säule zur Folge. Zudem könnten weitere Abklärungen bei den Versicherten oder Einrichtungen nötig sein, etwa wenn sich die Situation nach der Meldung an die Zentralstelle 2. Säule geändert hat, also z. B. die Guthaben nicht mehr bei den angegebenen Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtungen vorhanden sind. Der Aufwand für die Verwaltung von Neueintritten, der bislang auf durchschnittlich 10 Minuten je Eintritt geschätzt wird⁶⁴, könnte sich mit dem Vorschlag ohne Weiteres vervielfachen, ebenso die jährlichen Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen von bisher etwa 14 Millionen Franken⁶⁵.

7.3.3 Auswirkungen auf die Ausgleichsfonds

Die Ausgleichsfonds werden zum einen die Mehrkosten des ausgewiesenen personellen Zusatzbedarfs auf Bundesebene zu tragen haben. Dieser entsteht zum einen beim BSV (nach der Einführungsphase 5 Vollzeitstellen), zum anderen bei der Zentralen Ausgleichsstelle: Denn die Anpassung der Rechnungslegungsgrundsätze und der Rechnungslegung wird Auswirkungen auf die Informatiksysteme haben, die der Prüfung und Aggregation der von den Ausgleichskassen an die Zentrale Ausgleichsstelle übermittelten Daten dienen. Ausserdem ist damit zu rechnen, dass neue Koordinationstools für die Aufsichtsinstrumente entwickelt und governancespezifische Daten erhoben und ausgewertet werden müssen. Die Kosten lassen sich derzeit noch nicht abschätzen.

Ausserdem werden den Ausgleichsfonds Zusatzkosten entstehen, weil sie neu gesetzlich zur Übernahme von Kosten im Zusammenhang mit der Informationssicherheit (Art. 49*bis* Abs. 2 AHVG), dem elektronischen Datenaustausch (Art. 49*ter* AHVG) und dem Abrufverfahren (Art. 50*b* Abs. 1 AHVG) verpflichtet werden. Die gesamten Mehrkosten (d. h. für die Informationssicherheit, den elektronischen Datenaustausch *und* das Abrufverfahren) dürften jährlich 2,2 Millionen Franken betragen.

Als möglicher kostendämpfender Effekt ist zu erwähnen, dass mit der Modernisierung der Aufsicht finanzielle Risiken der Sozialversicherungen reduziert werden könnten, was auf die Ausgleichsfonds durchschlagen wird.

⁶³ Vgl. Eidg. Finanzkontrolle, Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge; Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund, Bern 2016, S. 59 (Empfehlung Nr. 2).

⁶⁴ Bundesamt für Sozialversicherungen, Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Bern 2011 (Berichtnummer 4/2011), S. 73

⁶⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen, Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Bern 2011 (Berichtnummer 4/2011), S. vi

7.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Revisionsvorlage hat insoweit Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, als die revisionsbedingt höheren Kosten zu höheren Verwaltungskosten und damit zu höheren Verwaltungskostenbeiträgen führen werden, welche die Ausgleichskassen von ihren Mitgliedern erheben. Das konkrete Ausmass ist schwer zu schätzen und dürfte unterschiedlich ausfallen, eine Zusatzbelastung insbesondere von kleinen und mittleren Betrieben kann allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Diesen direkten Zusatzbelastungen sind allerdings verschiedene indirekte Auswirkungen gegenüberzustellen, die mittel- bis längerfristig Entlastungen erwarten lassen: So legt die vorgeschlagene Revision zum einen insbesondere im Bereich der Informationssysteme (Datenaustausch, Mindeststandards) die Grundlage für eine noch wirtschaftlichere und effizientere Durchführung, die beispielsweise zu kürzeren Bearbeitungszeiten führen könnte. Zum anderen erlauben die vorgeschlagenen Massnahmen die Aufsicht so zu optimieren, dass auf künftige (etwa technologische) Herausforderungen schneller reagiert werden kann. Gerade die Risikoorientierung der Aufsicht dürfte einen nicht zu unterschätzenden Mehrwert generieren, indem Schwachstellen gezielt angegangen werden und damit die Qualität der Aufsicht weiter gesteigert wird. Die Kosten dieser Verbesserungen in Durchführung und Aufsicht sind in einem Sozialversicherungssystem, das jährlich über 50 Milliarden Franken umsetzt, was knapp 10 Prozent des BIP entspricht, mehr als gerechtfertigt.

8 Verhältnis zu anderen Revisionsvorlagen in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

8.1 Entwurf Ausgleichsfondsgesetz

Die Ausgleichsfonds der AHV, der IV und der EO sind rechtlich eigenständige Ausgleichsfonds unter gemeinsamer Verwaltung. Die Bilanzen und Erfolgsrechnungen werden getrennt geführt, die Anlagen und die flüssigen Mittel jedoch gemeinsam bewirtschaftet. Die Ausgleichsfonds werden gemeinsam von einem Verwaltungsrat und einer Geschäftsstelle verwaltet. Diese Gesamtorganisation hat in der geltenden Ordnung keine eigene Rechtspersönlichkeit. Dies führt bei der Anlagetätigkeit der Ausgleichsfonds – insbesondere auf dem internationalen Finanzmarkt – zum Problem, dass die Geschäftspartner der Ausgleichsfonds diese nicht vorbehaltlos als Gegenpartei identifizieren können.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz)⁶⁶ soll die rechtliche Situation klären und bestehende Vertretungsschwierigkeiten beheben. Vorgesehen ist die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO. Die Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit wird unter der Bezeichnung «Compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG)» im Handelsregister eingetragen. Durch die neue

⁶⁶ BBI 2016 311

Rechtsform und den Handelsregistereintrag können die Vertragspartner – insbesondere diejenigen im Ausland – ihren Wirtschaftspartner eindeutig identifizieren. Zudem sollte die Regelung dazu führen, dass die Partner die Bedingungen, die sie der Compenswiss für bestimmte Finanzvorfälle auferlegen, lockern. Der Gesetzesentwurf regelt auch die konkreten Modalitäten zur Schuldentrückzahlung der IV an die AHV ab Ende der Zusatzfinanzierung.

Zahlreiche Argumente sprechen dafür, den Entwurf zum Ausgleichsfondsgesetz und die Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht getrennt zu behandeln.

Erstens bringt der Entwurf zum Ausgleichsfondsgesetz keine materiellen Änderungen in Bezug auf die Zielsetzungen und die Organisation der Ausgleichsfonds. Die neue Einrichtung nimmt die gleiche Aufgabe wahr wie bisher, das heisst sie ist für die Vermögensverwaltung der drei Ausgleichsfonds zuständig. Nicht in ihre Zuständigkeit fallen die operative Durchführung der Sozialversicherungen und die Aufsicht. Beide Vorlagen sehen zwar Anpassungen in der 1. Säule vor, aber Zielsetzung, Inhalt und Anwendungsbereich sind unterschiedlich.

Zweitens hätte die Annahme der einen Vorlage keine direkten Auswirkungen auf die andere, da die beiden Geschäfte nicht unmittelbar zusammenhängen. Der Gesetzesentwurf zur Modernisierung der Aufsicht enthält im Übrigen keine Änderung des Ausgleichsfondsgesetzes, wie es vom Bundesrat bereits verabschiedet wurde. Die Compenswiss ist von der Modernisierung der Aufsicht in keiner Weise betroffen, wohingegen sich der Vorentwurf des Ausgleichsfondsgesetzes direkt an die Compenswiss richtet.

Drittens gilt der in Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008⁶⁷ über die Sanierung der Invalidenversicherung vorgesehene Entschuldungsmechanismus noch bis 31. Dezember 2017, und die mit der IV-Revision 6b vorgesehene Regelung zur Weiterführung dieser Rückzahlung wurde mit der Gesamtvorlage abgelehnt. Beide Vorlagen zusammenzulegen würde zeitliche Verzögerungen nach sich ziehen. Dadurch könnten die zur Rückzahlung der IV-Schuld unerlässlichen gesetzlichen Grundlagen nicht rechtzeitig, das heisst vor Ende 2017, verabschiedet werden. Eine zeitliche Verzögerung würde die Probleme der Ausgleichsfonds auf den Finanzmärkten nur ausdehnen. Angesichts des heutigen Zinsniveaus ist dies ein gewichtiger Nachteil.

8.2 Parlamentarische Initiative zur Überwälzung der Aufsichtsabgabe nach Art. 64c BVG

Gegenwärtig wird eine parlamentarische Initiative⁶⁸ in den eidgenössischen Räten behandelt, die mit dem vorgeschlagenen Artikel 64c Absatz 4 BVG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Überwälzung der Aufsichtsabgaben für die OAK BV von den kantonalen Aufsichtsbehörden auf die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen

⁶⁷ SR 831.27

⁶⁸ Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer vom 25. September 2014 (14.444 «Überwälzung der Aufsichtsabgabe für die OAK BV. Ergänzung von Artikel 64c mit einem Absatz 4»).

schaffen soll. Diese Überwälzung ist Teil der neuen Inkassomodalität, wie sie mit dem Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i BVG im Rahmen des vorliegenden Revisionsprojektes zur Diskussion gestellt wird. Die inhaltliche Koordination der beiden Vorlagen wird daher im weiteren Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten sicherzustellen sein.⁶⁹

8.3 Entwurf eines Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Nach der Aufhebung der Wechselkursuntergrenze durch die Schweizerische Nationalbank hat der Bundesrat ein Stabilisierungsprogramm vorgelegt, um den Bundeshaushalt ausgabenseitig zu entlasten. Unter den Massnahmen, die sich über das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes erstrecken, wird auch eine Anpassung von Artikel 95 Absatz 1^{bis} AHVG vorgeschlagen⁷⁰: Während heute ausschliesslich die Lohnkosten für Personal im Bereich der Durchführungsaufgaben vom AHV-Fonds beglichen werden, soll künftig – analog zur heutigen Regelung in der Invalidenversicherung – auch das mit AHV-Aufsichtsaufgaben betraute Personal über den AHV-Fonds finanziert werden. Die Anpassung von Artikel 95 Absatz 1^{bis} AHVG wird im Rahmen des Stabilisierungsprogramms voraussichtlich auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten und wird mit der vorliegenden Revision weitergeführt.

9 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Gesetzgebungsprogramm der Legislaturplanung 2015–2019 als «weiteres Geschäft» unter Ziel 11 («Die Schweiz reformiert ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig») erwähnt⁷¹.

10 Erlassform

10.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die verschiedenen umfassenden Rechtsetzungskompetenzen, die die Bundesverfassung dem Gesetzgeber im Bereich der Sozialversicherungen einräumt, insbesondere auf die Artikel 112 (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung) und 113 (Berufliche Vorsorge). Der Verfassungsgeber hat zwar jeweils verschiedene «Grundsätze» (Art. 112 Abs. 2 und Art. 113 Abs. 2 BV) definiert, die das Gesetz beachten muss, allerdings nicht im Bereich der Organisation oder der Aufsicht, sodass die Verfassungskonformität der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen ohne Weiteres als gegeben betrachtet werden kann.

⁶⁹ Der Ständerat hat die Vorlage als Zweitrat am 1. März 2017 angenommen. Im Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Berichtes stand die Schlussabstimmung in den beiden Räten noch aus.

⁷⁰ BBI 2016 4789

⁷¹ BBI 2016 1224

10.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

10.2.1 Instrumente der Vereinten Nationen

Kein von der Schweiz ratifiziertes Übereinkommen der UNO setzt für die in der vorliegenden Revision behandelten Bereiche Normen fest.

10.2.2 Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Schweiz hat das Übereinkommen Nr. 128 vom 29. Juni 1967⁷² über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene am 13. September 1977 ratifiziert. Das Übereinkommen hält fest, dass jedes Mitglied die allgemeine Verantwortung für die einwandfreie Verwaltung der Einrichtungen und Dienste zu übernehmen hat, die bei der Durchführung dieses Übereinkommens mitwirken (Art. 35 Par. 2).

10.2.3 Instrumente des Europarats

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964⁷³ wurde am 16. September 1977 von der Schweiz ratifiziert. Die Schweiz hat insbesondere Teil V über die Leistungen bei Alter, Teil IX über die Leistungen bei Invalidität und Teil X über die Leistungen an Hinterbliebene angenommen. Die Ordnung hält fest, dass die Vertragspartei die allgemeine Verantwortung für die ordnungsmässige Verwaltung der Einrichtungen und Dienststellen zu übernehmen hat, die bei der Anwendung dieser Ordnung mitwirken (Art. 71 Par. 2).

10.2.4 Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999⁷⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, Anhang II) die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit⁷⁵ sowie die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Ver-

⁷² SR 0.831.105

⁷³ SR 0.831.104

⁷⁴ SR 0.142.112.681

⁷⁵ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1. Eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.1.

ordnung (EG) Nr. 883/2004⁷⁶ massgebend. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen.

Die erwähnten EG-Verordnungen gelten aufgrund des EFTA-Übereinkommens auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den EFTA-Staaten.

10.2.5 Vereinbarkeit der verschiedenen Massnahmen mit dem internationalen Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist mit internationalem Recht vereinbar.

Die geplanten Massnahmen, die eine Verbesserung der Aufsicht, der Good Governance und der Transparenz in der 1. und der 2. Säule anstreben, stehen im Einklang mit den eingegangenen internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Somit sind sie hinsichtlich des in der Schweiz anwendbaren internationalen Rechts unproblematisch.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind auch mit den Koordinationsbestimmungen des Anhangs II zum FZA Schweiz–EU vereinbar. Die an der Koordinierung teilnehmenden Staaten können über die konkrete Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme, wie insbesondere die Organisation, zu der auch die Aufsicht gehört, weitgehend frei bestimmen.

10.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegenden Änderungen der verschiedenen Sozialversicherungsgesetze erfolgen demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

⁷⁶ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1. Eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR 0.831.109.268.1.

10.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das Gesetz beauftragt den Bundesrat mit dem Erlass von Verordnungsbestimmungen, die teilweise über den Rahmen des üblichen Ausführungsrechts, dessen Erlass dem Bundesrat bereits heute obliegt (Art. 154 Abs. 2 AHVG), hinausgehen. Dies ist insbesondere bei folgenden Artikeln der Fall:

- Artikel 49^{ter} Absätze 1 und 2: die Konkretisierung des elektronischen Datenaustausches;
- Artikel 66 Absatz 3: die Definition der Mindestanforderungen, die das Risiko- und das Qualitätsmanagement sowie das interne Kontrollsystem erfüllen müssen;
- Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe c: Regelung, wie Buchführung und Rechnungslegung der Ausgleichskassen auszugestalten sind;
- Artikel 68^a Absatz 4 und Artikel 68^b Absatz 3: Erlass näherer Vorschriften über die Durchführung der Kassenrevisionen und der Arbeitgeberkontrollen.

Diese Delegationsbestimmungen rechtfertigen sich insbesondere im Hinblick darauf, dass es sich schwergewichtig um (fach-)technische Materien handelt, die zeitnah und flexibel auf dem jeweils neuesten Stand im Verordnungsrecht abgebildet werden sollen.

Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
AHVV	Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101)
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVV 1	Verordnung vom 10. und 22. Juni 2011 über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (SR 831.435.1)
BVV 2	Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1)
EAK	Eidgenössische Ausgleichskasse
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
ELV	Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.301)
EO	Erwerbsersatzordnung
EOG	Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952 (SR 834.1)
FamZG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (SR 836.2)
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1)
FZG	Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993 (SR 831.42)
FZR	Einheit "Finanzen und Zentralregister" der ZAS
IKS	Internes Kontrollsystem
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
IVST	IV-Stelle für Versicherte im Ausland

IVV	Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (SR 831.201)
KVAG	Krankenversicherungsaufsichtsgesetz vom 26. September 2014 (SR 832.12)
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
SAK	Schweizerische Ausgleichskasse
SNAP-EESSI	Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information
SuG	Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
UPI	Unique Person Identification
WRAK	Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle