



---

9C\_705/2023

**Urteil vom 4. Juni 2024**  
**III. öffentlich-rechtliche Abteilung**

---

Besetzung

Bundesrichter Parrino, Präsident,  
Bundesrichter Stadelmann,  
Bundesrichterin Moser-Szeless, Bundesrichter Beusch,  
Bundesrichterin Scherrer Reber,  
Gerichtsschreiberin Dormann.

---

Verfahrensbeteiligte

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dominique Chopard,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

**Ausgleichskasse des Kantons Zürich,**  
Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich,  
Beschwerdegegnerin.

---

Gegenstand

Alters- und Hinterlassenenversicherung,

Beschwerde gegen das Urteil des Sozialversicherungs-  
gerichts des Kantons Zürich vom 26. September 2023  
(AB.2023.00017).

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der im Dezember 1956 geborene A.\_\_\_\_\_ bezog eine Viertelsrente der Invalidenversicherung (IV), als er sich im November 2021 zum Bezug einer Altersrente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) anmeldete, wobei er gleichzeitig den Aufschub der Altersrente beantragte. Die Ausgleichskasse des Kantons Zürich verweigerte den Aufschub der (grundsätzlich ab dem 1. Januar 2022 geschuldeten) Altersrente mit Verfügung vom 20. Dezember 2021 resp. mit Einspracheentscheid vom 17. Februar 2023.

### **B.**

Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 26. September 2023 ab.

### **C.**

A.\_\_\_\_\_ lässt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen, unter Aufhebung des Urteils vom 26. September 2023 sei die Ausgleichskasse zu verpflichten, seine Altersrente aufzuschieben.

Die Ausgleichskasse und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliessen auf Abweisung der Beschwerde. A.\_\_\_\_\_ lässt eine weitere Eingabe einreichen.

## **Erwägungen:**

### **1.**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Dennoch prüft es – offensichtliche Fehler vorbehalten – nur die in seinem Verfahren gerügten Rechtsmängel (Art. 42 Abs. 1 f. BGG; BGE 135 II 384 E. 2.2.1).

### **2.**

**2.1** Auf den 1. Januar 2024 trat die Änderung des AHVG vom 17. Dezember 2021 (AHV 21) in Kraft. Nach den allgemeinen Grundsätzen des intertemporalen Rechts und des zeitlich massgebenden Sachverhalts (statt vieler: BGE 144 V 210 E. 4.3.1; 129 V 354 E. 1 mit Hinweisen)

sind hier die Bestimmungen des AHVG und der AHVV (SR 831.101) in der bis zum 31. Dezember 2023 geltenden Fassung anwendbar. Sie werden – soweit nicht anders vermerkt – im Folgenden jeweils in dieser Version wiedergegeben, zitiert und angewendet.

**2.2** Personen, die Anspruch auf eine ordentliche Altersrente haben, können den Beginn des Rentenbezuges mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre aufschieben und innerhalb dieser Frist die Rente von einem bestimmten Monat an abrufen (Art. 39 Abs. 1 AHVG). Die aufgeschobene Altersrente und die sie allenfalls ablösende Hinterlassenenrente wird um den versicherungstechnischen Gegenwert der nicht bezogenen Leistung erhöht (Art. 39 Abs. 2 AHVG). Der Bundesrat setzt die Erhöhungsfaktoren für Männer und Frauen einheitlich fest und ordnet das Verfahren. Er kann einzelne Rentenarten vom Aufschub ausschliessen (Art. 39 Abs. 3 AHVG).

Laut Art. 55<sup>bis</sup> AHVV sind vom Aufschub gemäss Art. 39 AHVG ausgeschlossen einzig die Altersrenten, die eine Invalidenrente ablösen (lit. b), die Altersrenten, zu denen eine Hilflosenentschädigung (vgl. dazu Art. 43<sup>bis</sup> AHVG) gewährt wird (lit. c), und die Altersrenten für freiwillig Versicherte, die eine Fürsorgeleistung gemäss Art. 92 AHVG oder Art. 76 IVG (die beide auf Ende 2000 aufgehoben wurden) bis zur Zurücklegung der Altersgrenze gemäss Art. 21 Abs. 1 und 2 AHVG bezogen haben (lit. g).

### **3.**

**3.1** Es steht fest, dass der Beschwerdeführer mit der Vollendung des 65. Altersjahres im Dezember 2021 grundsätzlich Anspruch auf eine ordentliche Altersrente der AHV hat, dass gleichzeitig dessen Anspruch auf die Rente der IV erloschen (Art. 30 IVG) und dass damit die Weiterausrichtung der Invalidenrente bei einem allfälligen Aufschub der Altersrente ausgeschlossen ist (vgl. Urteil H 365/98 vom 15. Oktober 1999 E. 2). Unbestritten ist auch, dass der Versicherte resp. dessen Altersrente vom Tatbestand des Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV erfasst wird. Streitig und zu prüfen ist einzig, ob die genannte Verordnungsbestimmung verfassungs- und gesetzeskonform ist, was die Vorinstanz bejaht hat und der Beschwerdeführer in Abrede stellt.

Dazu macht er im Wesentlichen geltend, bei der Einführung der Aufschubsmöglichkeit gemäss Art. 39 Abs. 1 AHVG sei nie davon die Rede gewesen, (frühere) Invalidenrentner davon auszuschliessen. Hinsichtlich der Begrenzung "verwaltungsmässiger Umtriebe" seien lediglich

Teilrenten der unteren Skalen und ausserordentliche Renten genannt worden. Der Rentenaufschub setze keine fortgesetzte Erwerbstätigkeit voraus, und der Ausschluss der (früheren) Invalidenrentner von der Aufschubsmöglichkeit lasse sich auch unter einer systemfremden sozialhilferechtlichen Optik nicht rechtfertigen. Der Verwaltungsaufwand für den Aufschub der Altersrente unterscheide sich nicht danach, ob zuvor eine Invalidenrente geflossen sei oder nicht. Ausserdem sei der Aufschub der Altersrente ohnehin, auch wenn sie sich aus Art. 33<sup>bis</sup> AHVG berechne, kostenneutral. Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV verletze die Delegationskompetenz gemäss Art. 39 Abs. 3 AHVG, sei sinn- und zwecklos im Sinne von Art. 9 BV, verstosse gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV sowie Art. 8 und Art. 14 EMRK und begründe zudem eine Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG [SR 151.3]).

## **3.2**

**3.2.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (Urteil 9C\_6/2023 vom 12. März 2024 E. 4.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 149 V 21 E. 4.3; 148 V 373 E. 5.1).

**3.2.2** Das Bundesgericht kann Verordnungen des Bundesrates vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen,

befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbstständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weites Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- und zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 150 V 73 E. 6.2; 146 V 271 E. 5.2; Urteil 9C\_531/2020 vom 17. Dezember 2020 E. 3.2.2.2, nicht publ. in: BGE 147 V 70, aber in: SVR 2021 AHV Nr. 13 S. 39).

### **3.3**

**3.3.1** Nach dem deutschen und französischen Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 AHVG besteht die Möglichkeit für einen Aufschub nur bei (grundsätzlichem) Anspruch auf eine "ordentliche Altersrente" ("rente ordinaire de vieillesse"); im italienischen Wortlaut ("rendita di vecchiaia") fehlt die Abgrenzung zur ausserordentlichen Altersrente. Der Bundesrat kann laut Art. 39 Abs. 3 Satz 2 AHVG insbesondere "einzelne Rentenarten" ("certains genres de rentes"; "certi generi di rendite") vom Aufschub ausschliessen. Was unter dem Begriff der "Rentenarten" zu verstehen ist, lässt sich Art. 39 AHVG nicht direkt entnehmen. Laut Art. 29 AHVG werden die ordentlichen Renten – nach dem Kriterium der (Un-)Vollständigkeit der Beitragsdauer – in Voll- und Teilrenten unterteilt. Dass die Altersrenten je nach dem, ob sie eine Invalidenrente ablösen oder nicht, von unterschiedlicher "Art" (i.S.v. Art. 39 Abs. 3 Satz 2 AHVG) sein sollen, ist zwar nicht ausgeschlossen, ergibt sich aber nicht bereits aus dem allgemeinen Sprachgebrauch.

**3.3.2** Im Zusammenhang mit der auf den 1. Januar 1969 erfolgten Einführung der Aufschubsmöglichkeit hielt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. März 1968 zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Volksbegehren für den weiteren Ausbau von Alters- und Hinterlassenenversicherung und Invalidenversicherung (7. AHV-Revision) insbesondere Folgendes fest: "Um die verwaltungsmässigen Umtriebe in begrenztem Rahmen zu halten, dürfte es unerlässlich sein, gewisse Vereinfachungen vorzusehen. Vor allem müssten die Teilrenten der unteren Skalen – wie selbstverständlich auch die ausserordentlichen Renten – vom Aufschub ausgeschlossen werden" (BBl 1968 636 Ziff. D.I). Weitere Erläuterungen zu den Ausnahmen von der Aufschubsmöglichkeit sind in der Botschaft nicht ersichtlich.

Entgegen der Auffassung des BSV lässt sich die bundesrätliche Kompetenz zum Erlass der hier interessierenden Ausnahmeregelung resp. der der Delegationsnorm von Art. 39 Abs. 3 Satz 2 AHVG zugrunde liegende gesetzgeberische Wille nicht aus den eigenen Erläuterungen des BSV zu den auf den 1. Januar 1984, 1. Januar 1997 resp. 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Änderungen von Art. 55<sup>bis</sup> AHVV (ZAK 1983 S. 371; AHI-Praxis 1/1996 S. 39; Erläuterungen zu den Verordnungsänderungen anlässlich der AHV 21, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-97550.html>; vgl. auch nachfolgende E. 3.4.2) herleiten.

**3.3.3** Die Höhe der ordentlichen Altersrente wird nach den Vorgaben der Art. 29<sup>bis</sup> ff. AHVG berechnet. Löst die Altersrente eine Invalidenrente ab, bemisst sich deren Höhe nach Art. 33<sup>bis</sup> AHVG, der im Wesentlichen eine Besitzstandsgarantie auf der Höhe der bisherigen Invalidenrente enthält (vgl. BGE 131 V 371 E. 3.2). Weshalb diese oder eine andere Bestimmung der Aufschubsmöglichkeit nach Art. 39 Abs. 1 AHVG entgegenstehen soll, leuchtet nicht ein und begründet auch das BSV nicht weiter. Insbesondere erhellt nicht, weshalb Art. 33<sup>bis</sup> AHVG durch den Aufschub der Altersrente seines Sinnes entleert würde (wie die Vorinstanz festhält), behält doch die (garantierte) Rentenhöhe auch bei einem Rentenaufschub ihre Bedeutung als Ausgangsgrösse für die Berechnung der nach dem Aufschub zu zahlenden Rente.

**3.3.4** Ein Rentenaufschub bringt dem Berechtigten keine wirkliche Leistungsverbesserung, sondern sichert ihm lediglich in Rentenform das Äquivalent dessen zu, auf das er während der Aufschubszeit verzichtet hat (vgl. Art. 39 Abs. 2 AHVG). Er wahrt dem Rentenanwärter aber eine gewisse Dispositionsfreiheit und gibt ihm die Möglichkeit, durch eine einfache Vorkehr eine höhere rentenmässige Alterssicherung zu erwerben und so den Einkommensabfall beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu verringern. Er erlaubt, die Alterssicherung

(besser) an die individuellen Bedürfnisse anzupassen (BBI 1968 635 Ziff. D.I). Auch wenn die Aufschubsmöglichkeit geeignet ist, den altersbedingten Abfall des Erwerbseinkommens abzufedern, bezweckt sie in erster Linie die verbesserte Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten und Wünsche der versicherten Person. Anders als das BSV anzunehmen scheint, ist nicht entscheidend, dass der Aufschub der Altersrente insoweit "Sinn macht", als er einen Einkommensabfall abfedern muss. Dementsprechend ist die gesetzliche Aufschubsmöglichkeit zwar an die Rentenberechtigung im Grundsatz, aber an keine weiteren materiellen Bedingungen geknüpft. Sie besteht insbesondere unabhängig davon, ob vor der Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde, und ob während des Rentenaufschubs resp. über das ordentliche Rentenalter hinaus ein Erwerbseinkommen erzielt wird.

Der Ausschluss von der Aufschubsmöglichkeit resp. die Ermächtigung des Bundesrates zur entsprechenden Regelung bezweckt nach den Ausführungen in der Botschaft (vgl. vorangehende E. 3.3.2) einzig die Beschränkung der "verwaltungsmässigen Umtriebe". Welche erheblichen "Umtriebe" der blosse Umstand eines früheren Invalidenrentenbezugs beim Aufschub der Altersrente bewirken soll, leuchtet nicht ein und wird auch nicht ausgeführt.

**3.3.5** Nach dem Gesagten überschritt der Bundesrat mit der Ausnahmebestimmung von Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV die Grenzen der ihm in Art. 39 Abs. 3 Satz 2 AHVG eingeräumten Befugnisse, die ihn insbesondere nicht zum Erlass einer verfassungswidrigen Regelung ermächtig(t)en. Die hier interessierende Bestimmung hält denn auch mit Blick auf die Verfassungsmässigkeit nicht stand, wie sich sogleich (aus E. 3.4) ergibt.

### **3.4**

**3.4.1** Was die Gründe für die Auswahl der Ausnahmen von der Aufschubsmöglichkeit anbelangt, so lässt sich der Wegleitung des BSV über die Renten (RWL) in der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung dazu nichts entnehmen. Rz. 6312 ff. RWL in der Version 15 (Stand: 1. Januar 2021) und Rz. 6082 ff. RWL in der Version 19 (Stand: 1. Januar 2024) wiederholen lediglich die jeweils geltenden einschlägigen Verordnungsbestimmungen.

**3.4.2** Aufschlussreicher sind die Erläuterungen zu Art. 55<sup>bis</sup> AHVV und zu dessen Änderungen, auf die sich das BSV beruft. In der ursprüng-

lichen, auf den 1. Januar 1969 in Kraft getretenen Version von Art. 55<sup>bis</sup> AHVV (AS 1969 130) schloss der Bundesrat insbesondere (in lit. a der Bestimmung) sämtliche Teilrenten, weil "mit unverhältnismässigen Umtrieben verbunden" (ZAK 1969 S. 17) resp. "aus administrativen Gründen" (ZAK 1983 S. 371), von der Aufschubsmöglichkeit aus. Die Ausnahme für Altersrenten, die eine Witwen- oder Invalidenrente ablös(t)en (lit. b), wurde darauf zurückgeführt, dass der Aufschub "der Zweckbestimmung" – die nicht näher identifiziert wurde – widerspreche. Auch "andere Fälle" (lit. c-g) "eigne(t)en sich wegen ihrer Besonderheiten" nicht für den Aufschub (ZAK 1969 S. 17). Nachdem eine 1979 erfolgte Verschärfung des Teilrentensystems zu einer Erhöhung des Anteils der Teilrentner führte, wurde der Ausschluss dieser Gruppe von der Aufschubsmöglichkeit als stossend empfunden und deswegen Art. 55<sup>bis</sup> lit. a AHVV auf den 1. Januar 1984 ersatzlos aufgehoben (ZAK 1983 S. 371 f.). Auf den 1. Januar 1997 wurden weitere Ausnahmetatbestände aufgehoben (Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV teilweise, Art. 55<sup>bis</sup> lit. d, e und f AHVV vollständig). Seit diesem Zeitpunkt können auch folgende Altersrenten aufgeschoben werden: Renten, die eine Witwenrente ablösen – weil die Altersrente einer Witwe neu nicht mehr gleich wie die Witwenrente berechnet wird; Renten, die erst nach Erreichen des AHV-Rentenalters mit der Begründung eines Wohnsitzes in der Schweiz entstehen – weil kein Grund besteht, in solchen Fällen den Aufschub nicht zu gewähren; Renten eines Ehegatten, auch wenn für den anderen Ehegatten noch kein Anspruch besteht oder die sofortige Auszahlung verlangt wird – weil alle Altersrenten neu individuell im Splitting-System berechnet werden. Altersrenten, die eine Invalidenrente ablösen, blieben weiterhin von der Aufschubsmöglichkeit ausgeschlossen – weil "die IV-Renten weiterhin auf den gleichen Beitragsgrundlagen festgesetzt werden wie die Altersrente" (AHI-Praxis 1/1996 S. 39). Auf den 1. Januar 2024 wurde Art. 55<sup>bis</sup> AHVV insoweit modifiziert, als neu ein Aufschub der Altersrente bei vorherigem Bezug einer Teilrente der Invalidenversicherung im Umfang des prozentualen Anteils, der nicht der Invalidenrente entspricht, möglich ist – weil neu auch ein Teilbezug der Altersrente möglich ist (Erläuterungen des BSV zu den Verordnungsänderungen anlässlich der AHV 21 S. 9).

**3.4.3** Weshalb eine Altersrente, die (resp. soweit sie) eine Invalidenrente ablöst, von der Aufschubsmöglichkeit ausgeschlossen sein soll, lässt sich nicht aus den verbleibenden Ausnahmetatbeständen von Art. 55<sup>bis</sup> lit. c und g AHVV (vgl. vorangehende E. 2.2) herleiten. Soweit ersichtlich beruht der hier interessierende Ausschluss somit einzig auf der besonderen Berechnungsweise der Altersrente (vgl. vorangehende E. 3.4.2). Dass sie mit besonderen Umtrieben verbunden sein soll, ist



jedoch nicht erkennbar. Jede Altersrente ist individuell festzusetzen, und der Rentenzuschlag zufolge eines Aufschubs bemisst sich proportional zur Aufschubsdauer (vgl. Art. 55<sup>ter</sup> Abs. 1 AHVV i.V.m. Art. 39 Abs. 2 und 3 Satz 1 AHVG). Der blosser Umstand, dass die Altersrente eine Invalidenrente ablöst, ist kein ernsthafter resp. vernünftiger Grund dafür, den betroffenen versicherten Personen den Aufschub ihrer Altersrente und die damit verbundene Dispositionsfreiheit und Flexibilität zu versagen. Die Regelung von Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV ist somit willkürlich im Sinne von Art. 9 BV. Ob sie zudem, weil sie an das Kriterium des Invalidenrentenbezugs anknüpft, das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV und allfällige weitere Bestimmungen verletzt, kann offenbleiben.

**3.5** Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 55<sup>bis</sup> lit. b AHVV gegen gesetzliche und verfassungsmässige Vorgaben verstösst, weshalb der Bestimmung die Anwendung versagt wird (vgl. BGE 146 V 271 E. 8.1). Die Vorinstanz hat Bundesrecht verletzt, indem sie dem Beschwerdeführer den Aufschub seiner Altersrente verweigert hat. Die Beschwerde ist begründet.

#### **4.**

**4.1** Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdegegnerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG) und dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

**4.2** Der Verfahrensausgang ändert nichts an der Kostenlosigkeit des vorangegangenen Verfahrens (vgl. Art. 61 lit. f<sup>bis</sup> ATSG e contrario). Indessen ist die Sache zur Neuverlegung der entsprechenden Parteientschädigung (vgl. Art. 61 lit. g ATSG) an das kantonale Gericht zurückzuweisen (Art. 68 Abs. 5 BGG).

## **Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. September 2023 und der Einspracheentscheid der Ausgleichskasse des Kantons Zürich vom 17. Februar 2023 werden aufgehoben. Die grundsätzlich ab dem 1. Januar 2022 geschuldete Altersrente des Beschwerdeführers wird aufgeschoben.

**2.**

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

**3.**

Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'800.- zu entschädigen.

**4.**

Die Sache wird zur Neuverlegung der Parteientschädigung für das vorangegangene Verfahren an das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

**5.**

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 4. Juni 2024

Im Namen der III. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Parrino

Dormann