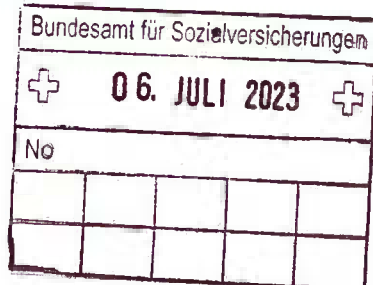


REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat



5. Juli 2023

EINGEGANGEN

- 6. Juli 2023

Registratur GS EDI

A-Post Plus

Eidgenössisches Departement
des Innern
Herr Bundespräsident
Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Modernisierung der Aufsicht; Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

Cher Alain!

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns zur Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen zur Vernehmlassung eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat unterstützt das Ziel des Gesetzes einer risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht in der ersten und zweiten Säule.

Zu den einzelnen Bestimmungen folgende Bemerkungen und Vorschläge:

Zu Art. 116 Abs. 1 AHVV Aufgaben der Zweigstellen

Kantone, die weiterhin mit Gemeindezweigstellen arbeiten wollen, regeln deren Aufgaben im kantonalen Erlass gemäss Art. 61 Abs. 1 des neuen Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (N-AHVG). Es ist jedoch unklar, ob die Kantone die konkreten Aufgaben durch ein Gesetz oder eine Verordnung (wie im heutigen Bundesrecht) regeln. Eine Präzisierung wäre sinnvoll. Im Übrigen ist unklar, ob künftig die Kosten im AHV-Bereich wie bisher von den Ausgleichskassen übernommen werden.

Zu Art. 132^{quater} (neu) AHVV Risikomanagementsystem

Die Aufsicht über die Risikomanagement-Systeme sollte sich an anerkannten Standards orientieren, um eine effektive Überwachung zu gewährleisten.

Art. 132^{quater} ist folgendermassen zu ergänzen: "Die Ausgestaltung des Risikomanagementsystems und die entsprechende Berichterstattung orientieren sich an anerkannten Standards."

Zu Art. 132^{sexies} (neu) AHVV Internes Kontrollsystem

Die Kassenleitung sollte sich bei der Ausgestaltung eines internen Kontrollsystems ebenfalls an anerkannten Standards orientieren.

Art. 132^{sexies} ist folgendermassen zu ergänzen: "Die Ausgestaltung des internen Kontrollsystems und die entsprechende Berichterstattung orientieren sich an anerkannten Standards."

Zu Art. 132^{septies} (neu) AHVV Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit

Jedes Wahlorgan muss die Gewährleistungskriterien gemäss Art. 66a N-AHVG unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben selbstständig erlassen. Der Regierungsrat würde eine einheitliche gesamtschweizerische Regelung in der AHVV befürworten.

Zu Art. 132^{octies} (neu) AHVV Interessenbindungen

Der Regierungsrat regt an, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen die Offenlegung von Interessenbindungen zeitnah und nach gängigen Standards konkretisiert wie zum Beispiel denjenigen des Bundesparlaments (Art. 11 Bundesgesetz über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG] oder der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Zusätzlich sollten die Durchführungsstellen verpflichtet werden, die Offenlegung der Interessenbindungen im Geschäftsbericht vorzunehmen. Die Offenlegung sollte als verbindliche Vorschrift gelten.

Art. 132^{octies} Abs. 2 ist dahingehend zu ändern: "Die Interessenbindungen sind von der Ausgleichskasse im Geschäftsbericht zu publizieren."

Zu Art. 141^{sexies} (neu) AHVV

Das elektronische Ausfüllen von Formularen erfüllt seine Wirkung nur dann, wenn bei der Übermittlung auf die physische Unterschrift verzichtet wird. Die Authentifizierung der Absenderin oder des Absenders und die Integrität der Übermittlung kann in der Regel durch die Behörde sichergestellt werden. Anstelle der Unterzeichnung sollte demnach die Bestätigung der Angaben durch die gesuchstellende Person ausreichend sein.

Art. 141^{sexies} Abs. 1 Satz 1 ist wie folgt zu ergänzen. "Die Bestätigung der Angaben durch die gesuchstellende Person ist ohne anerkannte elektronische Signatur ausreichend."

Zu Art. 141^{septies} (neu) AHVV

Die Anforderungen sollten sich an anerkannten Bundesstandards orientieren wie beispielsweise der Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung (Cyberrisikenverordnung, CyRV) oder den Vorgaben der FINMA für Finanzdienstleistungen. Die Anforderungen sind zeitnah zu erlassen.

Zu Art. 155a (neu) AHVV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Regelungen in den Absätzen 1 und 2 keine Veränderung der bisherigen Praxis der Sozialversicherungsanstalten mit sich bringen.

Zu Art. 159 und 160 AHVV Grundsatz und Umfang der Revisionstätigkeit

Der Regierungsrat begrüsst die Ausweitung des Prüfungsumfangs bei den externen Revisionen und regt an, die Anforderungen entsprechend den Vorgaben anderer Aufsichtsbehörden (zum Beispiel Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde [RAB], FINMA) zu regeln. Um den Vollzug effektiver zu

gestalten, wäre es hilfreich, klare Unterscheidungen zwischen "Financial Audit" und "Regulatory Audit" zu treffen und entsprechende Regelungen festzulegen (analog RAB und FINMA).

Zu Art. 7 BVV 2 Aufsichtsabgabe für die System- und Oberaufsicht

Gemäss Art. 56 Abs. 1 Bst. i des neuen Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (N-BVG) erhebt der Sicherheitsfonds BVG die Aufsichtsabgabe neu direkt bei den dem Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) unterstellten Vorsorgeeinrichtungen. Unklar ist, wer ab wann die Aufsichtsabgabe einfordert. Der Regierungsrat geht davon aus, dass dafür eine Übergangsbestimmung erlassen wird.

Neuer Abschnitt 3b Übernahme von Rentnerbeständen und rentnerlastigen Beständen (insbesondere Art. 17 und 17a BVV 2); Allgemeines

Rentnerbestände sollen nur dann übernommen werden können, wenn die Verpflichtungen der zu übernehmenden Rentnerbestände bei der Übertragung ausreichend finanziert sind. Es geht darum, missbräuchliche Übernahmen von bestimmten Rentnerbeständen zu verhindern, die letztlich dazu führen können, dass die Gesamtheit der in der beruflichen Vorsorge versicherten Personen über ihre Beiträge an den Sicherheitsfonds für die Sicherstellung der Leistungen an Rentnerinnen und Rentner aufkommen müssen (BBI 2020 45). Es besteht jedoch Unklarheit darüber, ob auch eine nicht zweckgemässe Trennung von aktiven Versicherten und Rentnerinnen beziehungsweise Rentnern zulässig wäre, wenn eine ausreichende Finanzierung vorhanden ist. Weder aus Art. 53e^{bis} N-BVG noch den vorgesehenen Ausführungsbestimmungen und Erläuterungen geht klar hervor, in welchen konkreten Anwendungsfällen eine Rentnerübertragung zulässig ist oder nicht. Der Regierungsrat würde es aus Transparenz- und Rechtssicherheitsüberlegungen begrüssen, wenn die neuen Ausführungsbestimmungen, Art. 17 und Art. 17a dies ebenfalls explizit regeln würden.

Zu Art. 17 Abs. 1 (neu) BVV 2 Rentnerlastigkeit

Der Regierungsrat hält die Vorsorgekapitalien der Rentnerinnen und Rentner als Bemessungsgrundlage für ungeeignet. Die Höhe der Vorsorgekapitalien richtet sich nach den verwendeten biometrischen Grundlagen und dem technischen Zinssatz. Damit kann das Vorsorgekapital bei einem identischen Rentnerbestand verschieden hoch ausfallen. Die Berechnungsmethode bietet Raum für Willkür. Eine einfache Lösung wäre beispielsweise anhand des Anteils der Rentnerinnen und Rentnern an der Gesamtzahl der Versicherten festzulegen.

Zu Art. 17a Abs. 2 (neu) BVV 2 Ausreichende Finanzierung

Die Wertschwankungsreserve des Bestands wäre ausreichend, wenn sie mindestens der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entspricht. Das bedeutet, je niedriger die Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung ist, desto günstiger könnte die übertragende Vorsorgeeinrichtung ihren Rentnerbestand abgeben. Das könnte zur Entstehung von Rentnerkassen mit unzureichender finanzieller Risikofähigkeit führen. Es würde auch falsche finanzielle Anreize für bestehende Rentnerstiftungen schaffen, da sie möglicherweise dazu motiviert wären, ihre Wertschwankungsreserven möglichst niedrig zu halten.

Zu Art. 17a Abs. 6 (neu) BVV 2 Ausreichende Finanzierung

Die Regelung für eine Neuberechnung bei einer Veränderung von Vorsorgekapital und technischer Rückstellung um mehr als 10 % basiert auf den Bestimmungen für Teilliquidationen. Da Teilliquidati-

onen meist rückwirkend durchgeführt werden und der genaue Zeitpunkt oft unklar ist, ist diese Regelung sinnvoll. Bei Übertragungen von Versicherten sieht es jedoch anders aus. Diese werden im Voraus geplant und vertraglich geregelt, einschliesslich des Verzugszinses. Da die genauen Werte am Stichtag noch nicht festgelegt werden können, richtet die übertragende Vorsorgeeinrichtung üblicherweise Akontozahlungen aus, um den Verzugszins niedrig zu halten. Eine Neuberechnung macht unter diesen Umständen keinen Sinn und würde die Verbindlichkeit des Vertrags infrage stellen, selbst wenn sich das Vorsorgekapital, die Rückstellungen oder der Deckungsgrad um mehr als 10 % geändert haben. Dies könnte zu einer erneuten Anpassung bereits vereinbarter, rechtskräftiger Übertragungsverträge führen und Rechtsunsicherheit für die Vertragsparteien schaffen.

Zu Art. 53e^{bis} Abs. 2 bis 4 N-BVG

Der Bund schlägt hierzu keine Ausführungsbestimmungen vor. Gemäss Art. 53e^{bis} Abs. 3 N-BVG muss die Aufsichtsbehörde auch nach der Übernahme sicherstellen, dass die gebildeten Vorsorgekapitalien und versicherungstechnischen Rückstellungen für den übernommenen Renterbestand nur in begründeten Fällen angepasst werden. Dies erfordert die Überwachung der erstellten Jahresrechnung gemäss Swiss GAAP FER 26 (Erläuternder Bericht, Seite 26). Es ist zu beachten, dass die Aufsichtsbehörde in erster Linie die Vorsorgeeinrichtung selbst überwacht und bloss Einsicht in die Berichte der Revisionsstelle und des Experten für berufliche Vorsorge nimmt (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. b und c BVG). Nach Auffassung des Regierungsrats kann nicht gemeint sein, dass für Rentnerbestände, respektive gemäss Art. 53e^{bis} Abs. 3 BVG, ein anderes Vorgehen zu erfolgen hat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Jean-Pierre Gallati
Landammann


Joana Filippi
Staatsschreiberin

z.K. an

- Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Appenzell, 6. Juli 2023

Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der AHVV, der BVV2 sowie weiterer Verordnungen zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie begrüsst die Vorlage grundsätzlich. Es werden aber noch folgende Änderungswünsche angebracht:

1. Art. 108a nAHVV Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach die Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der verschiedenen Detailorganisationen ungeeignet. Passender wäre es, die in der Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht (BBI 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von Organisationseinheiten zu sprechen: «... als eigene **Organisationseinheiten** geführt werden.»

2. Art. 109a nAHVV Verwaltungskommission

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem neuen Art. 61 Abs. 1^{bis} AHVG eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission. Im neuen AHV-Gesetz gibt es keine Delegationsnorm, welche bestimmt, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrats gibt keinen solchen Hinweis. Mangels einer Delegationsnorm besteht damit kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a nAHVV.

Die Bestimmung ist damit zu streichen. Es liegt an den Kantonen, die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

3. Art. 141^{sexies} Abs. 3 nAHVV Informationssystem

Auch wenn derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, scheint die Formulierung «...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden» zu einschränkend. Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen wären so nicht möglich. Wir regen eine Erweiterung an.

4. Art. 141^{septies} nAHVV Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt in der Aufsicht ist, dass das Bundesparlament eindeutig festgelegt hat, wer für die Informationssysteme der ersten Säule verantwortlich ist. Es sind mit dem neuen Art. 49a nAHVG allein die Durchführungsstellen.

Die Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG, Parlamentsgeschäft 22.073, BBl 2023 84) in Art. 74b lit. i sieht ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das Zentrum wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das Informationssicherheitsgesetzes ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung darauf abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht damit der Good Governance. Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die Informatik der Durchführungsstellen noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben.

In der AHVV mit nArt. 159 wird festgelegt, dass die «Prüfung der Informationssysteme» durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies ja auch in Art. 68a nAHVG vom Parlament verankert wurde. Dort wurde bestimmt, dass eben die Revisionsstelle prüft, ob die Informationssysteme die Anforderungen erfüllen.

Die Revisionsstelle kennt die Informatik der Durchführungsstelle im Detail und aus jährlicher Prüfarbeit. Wenn also die Revisionsstelle prüft, ob die Informatik den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll sie bei Beeinträchtigungen auch nachträglich beurteilen, ob die Durchführungsstelle in der Folge auch die notwendigen Behebungen korrekt angepackt und umgesetzt hat.

5. Art. 155a nAHVV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer Sozialversicherungsanstalt keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe - ob Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe - soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Betreffend den Begriff «Abteilungen» in Abs. 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Abs. 2 kann zwar im Grundsatz zugestimmt werden. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, viel zu weit, führen zu Unklarheiten und sind abzulehnen. Im Zentrum muss eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. «Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation» können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier realitätsfremd und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis vollkommen. Die Ausgleichskassen und Sozialversicherungsanstalten stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen überprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer Sozialversicherungsanstalt beachtet wird.

Der neue Abs. 3 hingegen («Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen»), entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlicher Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind.» Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Und eben nicht generell «für andere Aufgaben». Die Schaffung einer Sozialversicherungsanstalt ist per se eben keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle Option der Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist völlig unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Die Modernisierung der Aufsicht will die Good Governance stärken und eben nicht unnötige Diskussionen fördern. Aus diesem Grund muss dieser Absatz gestrichen werden.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss Art. 159 nAHVV) sind vollkommen ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

6. Art. 211^{quinquies} nAHVV Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen Informatik betreiben. In Abs. 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.».

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame Informatik-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der Art. 95 nAHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen».

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass hierfür die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen.» Der vorliegende Vor-

schlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die Informatik verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211^{quinquies} nAHVV völlig eigenständig über Informatik-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt in Abs. 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Alternativvorschlag:

- Abs. 2 könnte wie folgt lauten:
«Die **Zentrale Ausgleichsstelle** prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»
- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinne von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Dieser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, er involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist: Die Finanzkompetenz des Bundesrats gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird vollumfänglich respektiert. Damit werden finanzielle Abenteuer im Bereich der Informatik zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen
3003 Bern

per Mail an sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

[Word- und PDF-Version]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 30. Juni 2023

Eidg. Vernehmlassung: Umsetzung Modernisierung der Aufsicht, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 hat das eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Kantonsregierungen eingeladen zur eingangs erwähnten Vorlage bis 12. Juli 2023 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er ist mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen der verschiedenen Verordnungen im Grundsatz einverstanden. Da der Regierungsrat keine Bemerkungen zu einzelnen Artikeln hat, wird auf eine detaillierte Stellungnahme via Antwortformular verzichtet.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement des Innern

Per E-Mail an: valerie.werthmueller@bsv.admin.ch

RRB Nr.: 790/2023
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

5. Juli 2023

**Vernehmlassung des Bundes: Modernisierung der Aufsicht – Änderung der AHVV und BVV2 sowie weiterer Verordnungen
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 hat uns das Departement des Innern zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren zur obgenannten Vorlage eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen dafür und nimmt wie folgt Stellung dazu:

1. Grundsätzliches

Der vorliegende Entwurf zu den Ausführungsbestimmungen der Modernisierung der Aufsicht präzisiert die gesetzlichen Vorgaben aus Sicht des Regierungsrates stufengerecht und angemessen. Die föderale und unterschiedliche Vollzugsorganisation der Durchführung der 1. Säule wird dabei ausreichend berücksichtigt. Die Durchführungsstellen haben nach wie vor einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Vorgaben und können diese je nach Grösse und Struktur sowie eigenen Anforderungen gestalten. Der Regierungsrat begrüsst daher im Grundsatz die vorgeschlagenen Regelungen.

2. Anträge

2.1 Grundsätzliches zur AHVV

2.1.1 Antrag

Es ist zu prüfen, ob in der AHVV ein Regelungs- oder Klärungsbedarf für Ausgleichskassen besteht, denen vom Kanton Aufgaben übertragen worden sind und die nicht als SVA organisiert sind. Gegebenenfalls sei die AHVV und bzw. der erläuternde Bericht zu ergänzen.

2.1.2 Begründung

Es fällt insgesamt auf, dass sich verschiedene Ausführungsbestimmungen im Bereich Organisation und Governance ausschliesslich auf Sozialversicherungsanstalten (SVA) beziehen. Im Kanton Bern sind jedoch die AHV und die IV in zwei rechtlich voneinander unabhängigen, selbständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalten organisiert (Ausgleichskasse des Kantons Bern [AKB] und IV-Stelle Kanton Bern [IVBE]). Die AKB vollzieht nebst dem Kerngeschäft der AHV ebenfalls weitere vom Kanton und Bund übertragene Aufgaben (z.B. im Bereich der Familienzulagen, der Ergänzungsleistungen und der Rückvergütung der CO₂-Abgabe). Für diese Organisationsform gibt es Fragestellungen in Bezug auf die Governance, die Organisation und die Buchführung, die denjenigen einer SVA ähnlich sind. Diesem Aspekt wird im vorliegenden Entwurf ungenügend Rechnung getragen. Nach Auffassung des Regierungsrates sollte dies im Interesse der Rechtssicherheit in den verschiedenen Artikeln oder zumindest in den Erläuterungen nachgeholt werden.

2.2 Definition der «administrativen Aufsicht» im Bereich der AHV, EO und Familienzulagen in der Landwirtschaft

2.2.1 Antrag

Im erläuternden Bericht ist zu definieren, was Inhalt der «administrativen Aufsicht» durch die Kantone ist.

2.2.2 Begründung

Die AHVV beinhaltet – anders als Art. 51 IVV – keine Regelung, in der festgelegt ist, welche Kompetenzen der Bund im Bereich der «administrativen Aufsicht» hat. Die Kantone sind gemäss Botschaft zur Änderung des AHVG (S. 13 und S. 60) im Bereich der AHV, EO und Familienzulagen in der Landwirtschaft für die administrative Aufsicht zuständig. Es fragt sich deshalb, was genau Inhalt der administrativen Aufsicht durch die Kantone in diesen Bereichen ist. Der erläuternde Bericht ist entsprechend zu ergänzen.

2.3 Art. 109a AHVV

2.3.1 Antrag

Art. 109a ist auch auf Ausgleichskassen auszuweiten, denen vom Kanton Aufgaben übertragen worden sind und die nicht als SVA organisiert sind.

2.3.2 Begründung

In der Verwaltungskommission der SVA dürfen die Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsregierung oder der kantonalen Verwaltung nicht die Mehrheit stellen. Der Artikel bezieht sich explizit nur auf die Verwaltungskommissionen von Sozialversicherungsanstalten. Aber auch bei Ausgleichskassen, denen vom Kanton Aufgaben übertragen worden sind (z.B. EL), besteht die Möglichkeit von Interessenkonflikten, weil sich der Kanton unter anderem an den Kosten der übertragenen Aufgaben beteiligt (z.B. EL und EL-Durchführungskosten). Die bei den SVA möglichen Interessenkonflikte bestehen folglich ebenso bei Ausgleichskassen, denen vom Kanton Aufgaben übertragen worden sind. Art. 109a sollte deshalb auch in diesen Fällen zur Anwendung kommen.

2.4 Art. 130 AHVV

2.4.1 Antrag 1

Abs. 2 ist so zu präzisieren, dass daraus hervorgeht, dass die Kantone im entsprechenden kantonalen Erlass hinsichtlich der übertragenen Aufgaben regeln müssen, wie die Revision und die Berichterstattung vorgenommen werden müssen.

2.4.2 Begründung zu Antrag 1

Überträgt ein Kanton Aufgaben an die Ausgleichskasse, soll er im kantonalen Erlass die Revision und die Berichterstattung regeln (Abs. 2). Dem erläuternden Bericht (S. 8) ist zu entnehmen, dass sich die Bestimmung hinsichtlich der Revision nur darauf bezieht, nach welchem Recht bzw. welchen Standards die Revision und die Berichterstattung zu erfolgen haben. Bestätigungen nach den Vorgaben des Kantons sind nicht mehr zulässig. Der Wortlaut von Abs. 2 könnte aber so ausgelegt werden, dass der Kanton auch die Revisionsstelle bestimmen darf (z.B. kantonale Finanzkontrolle). Als Revisionsorgan muss jedoch neu ein gemäss Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) zugelassenes Revisionsunternehmen eingesetzt sein (Art. 68 AHVG). Es ist folglich nicht mehr zulässig, dass die kantonale Finanzkontrolle als Revisionsorgan einer Ausgleichskasse eingesetzt werden kann. Um Klarheit zu schaffen, was die Kantone in ihren Erlassen hinsichtlich der Revision und Berichterstattung regeln müssen, wenn sie Aufgaben an ihre Ausgleichskasse übertragen, ist Art. 130 Abs. 2 entsprechend zu präzisieren.

2.4.3 Antrag 2

Im erläuternden Bericht ist darauf hinzuweisen, dass bezüglich der Wahl der Revisionsstelle Art. 68 AHVG auch für den Bereich der an die Ausgleichskasse übertragenen Aufgaben gilt.

2.4.4 Begründung zu Antrag 2

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte im Bericht darauf hingewiesen werden, dass Art. 68 AHVG auch hinsichtlich der an die Ausgleichskasse übertragenen Aufgaben gilt.

2.5 Art. 132^{quater} AHVV

2.5.1 Antrag

Die Bestimmung ist so zu ergänzen, dass die Verwaltungskommission nicht nur die Risikoliste genehmigt und bei Bedarf Massnahmen anordnet, sondern dass sie auch Vorgaben über die Ziele und die Form des Risikomanagements (RM) machen kann.

2.5.2 Begründung

Mit der vorgeschlagenen Regelung definiert die Kassenleitung die Ausgestaltung (Form, Art und Umfang) des RM. Die Verwaltungskommission kann nur steuernd eingreifen. Da die Verwaltungskommission die organisatorische Aufsicht über die Ausgleichskasse ausübt, ist sie auch für die Vorgaben an ein RM zuständig. Die Verwaltungskommission sollte daher die Kompetenz erhalten, der Kassenleitung genauere Vorgaben über die Ziele und die Form (Policy) des RM machen zu können. Die Aufnahme und Bewertung der einzelnen Risiken (inkl. die Definition von Massnahmen) obliegt dann der Kassenleitung. In der Folge sind Abs. 1 und 2 entsprechend anzupassen.

2.6 Art. 132^{quinquies} AHVV

2.6.1 Antrag

Die Bestimmung ist so zu ergänzen, dass die Verwaltungskommission nicht nur den Umsetzungsstand des Qualitätsmanagementsystems (QMS) genehmigt und bei Bedarf Massnahmen anordnet, sondern dass sie auch Vorgaben über die Ziele und die Form (Policy) des Qualitätsmanagementsystems machen kann.

2.6.2 Begründung

Mit der vorgeschlagenen Regelung definiert die Kassenleitung die Ausgestaltung des QMS. Die Verwaltungskommission kann nur steuernd eingreifen. Da die Verwaltungskommission die organisatorische Aufsicht über die Ausgleichskasse ausübt, ist sie nach unserem Verständnis auch für die Qualität der Dienstleistungserbringung verantwortlich. Die Verwaltungskommission sollte daher die Kompetenz erhalten, der Kassenleitung genauere Vorgaben über die Ziele und die Form (Policy) des QMS machen zu können. Die Kassenleitung soll dann mit der konkreten Umsetzung betraut werden. Abs. 1 und 2 sind folglich entsprechend anzupassen.

Für die Umsetzung eines QMS besteht mit der vorgeschlagenen Regelung eine grosse Autonomie für die Durchführungsstellen. Somit kann ein nach den Anforderungen und Bedürfnissen ab-

gestimmtes, zweckmässiges und wirksames QMS aufgebaut und betrieben werden. Nach Auffassung des Regierungsrates muss dazu nicht auf einen bestimmten Standard abgestellt werden. Er begrüsst daher, dass keine näheren Vorgaben im Sinne einer anzuwendenden Norm an das QMS bestehen.

2.7 Art. 132^{sexties} AHVV

2.7.1 Antrag 1

Die Bestimmung ist so zu ergänzen, dass die Verwaltungskommission nicht nur das interne Kontrollsystem (IKS) genehmigt und bei Bedarf Massnahmen anordnet, sondern dass sie auch festlegen kann, in welchem Umfang und nach welchem Modell das IKS ausgestaltet werden soll.

2.7.2 Begründung zu Antrag 1

Mit der vorgeschlagenen Regelung definiert die Kassenleitung Umfang, Tiefe und Ausrichtung des IKS. Da die Verwaltungskommission die organisatorische Aufsicht über die Ausgleichskasse ausübt, ist sie nach Auffassung des Regierungsrates auch dafür verantwortlich, dass eine gutes, wirksames IKS besteht. Die Verwaltungskommission sollte daher die Kompetenz erhalten, der Kassenleitung genauere Vorgaben über die Ziele und die Form (Policy) des IKS machen zu können (Umfang des IKS und Bestimmung des Modells). Die Durchführung, Einhaltung und Dokumentation des IKS erfolgt dann durch die Kassenleitung. Abs. 1 und 2 sind entsprechend anzupassen.

2.7.3 Antrag 2

Im erläuternden Bericht ist auf Seite 10 zu präzisieren, welche Bereiche des Risiko- und Qualitätsmanagements sowie des internen Kontrollsystems das BSV und welche die Verwaltungskommission beaufsichtigt.

2.7.4 Begründung zu Antrag 2

Die Botschaft zur Änderung des AHVG (S. 13) enthält eine Definition der Dienstaufsicht, jedoch keine zur administrativen Aufsicht. Im Bereich der IV haben die Kantone nur eine Dienstaufsicht, im Bereich der AHV, EO und Familienzulagen in der Landwirtschaft zusätzlich eine administrative Aufsicht. Dem erläuternden Bericht (S. 10 zweiter Abschnitt) ist zu entnehmen, dass dem BSV *vollumfänglich* die *administrative Aufsicht* über die IV-Stellen zukommt. Im darauffolgenden Satz wird hingegen darauf hingewiesen, dass die Verwaltungskommission in *administrativ-organisatorische* Belange eingreifen darf. Das erscheint widersprüchlich, darf doch die Verwaltungskommission in einen Teil der administrativen Belange eingreifen, obwohl dem BSV die administrative Aufsicht *vollumfänglich* zukommt (vgl. Art. 51 IVV).

2.9 Art. 132^{septies} AHVV

2.9.1 Antrag

Die Absätze 2 und 3 sind zu streichen.

2.9.2 Begründung

Die Mitglieder der Verwaltungskommission einer kantonalen Ausgleichskasse und die Kassenleiterin bzw. der Kassenleiter, deren bzw. dessen Stellvertretung sowie die weiteren Personen, die mit der Geschäftsführung betraut sind, müssen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und ihre Interessenbindung offenlegen (Art. 66a Bst. b und c N-AHVG). Art. 132^{septies} Abs. 2 regelt, was das zuständige Wahlorgan in seinen Vorschriften über die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung «insbesondere» zu regeln hat.

Der Regierungsrat erachtet es als einen Eingriff in die kantonale Autonomie, wenn der Bundesrat den Kantonen in den Abs. 1 und 2 vorschreibt, welche Mittel sie anwenden müssen, um eine einwandfreie Geschäftstätigkeit im Zusammenhang mit den Personen nach Art. 66a AHVG zu gewährleisten. Zudem haften die Kantone für allfällige Schäden, die beispielsweise aufgrund mangelhafter Geschäftstätigkeit entstehen. Sie haben daher ein grosses Interesse daran, dass die einwandfreie Geschäftsführung durch die Personen nach Art. 66a AHVG gewährleistet ist. Bundesrechtliche Vorgaben sind deshalb nicht angezeigt. Hinzu kommt, dass die neuen Bestimmungen über das Risiko- und Qualitätsmanagement sowie das interne Kontrollsystem massgeblich dazu beitragen, dass die Geschäftsführung einwandfrei erfolgt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint das Einholen des Strafregisterauszugs und des Betreibungsregisterauszugs alle fünf Jahre ausserdem als unverhältnismässig (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Die Absätze 2 und 3 sind aus diesen Gründen zu streichen.

2.10 Art. 132^{octies} AHVV

2.10.1 Antrag 1

Absatz 2 ist so anzupassen, dass die Ausgleichskassen die Interessenbindungen von Personen nach Art. 66a AHVG publizieren müssen.

2.10.2 Begründung zu Antrag 1

Es ist vorgesehen, dass die Prüfung der Interessenbindung jährlich erfolgen muss. Die Interessenbindungen *können* publiziert werden. Eines der Ziele der Modernisierung der Aufsicht im Rahmen der Good Governance ist die Schaffung von Transparenz. Mit der Freiwilligkeit der Veröffentlichung der Interessenbindungen kann dieses Ziel jedoch nur bedingt erreicht werden. Da die materielle Durchführung schweizweit einheitlich geregelt ist, sollten auch bezüglich der Veröffentlichung der Interessenbindungen einheitliche Vorgaben an die Durchführungsstellen gemacht werden.

2.10.3 Antrag 2

Der erste Abschnitt des erläuternden Berichts ist so ändern, dass daraus klar hervorgeht, dass nur die in Art. 66a AHVG genannten Personen ihre Interessenbindungen offenlegen müssen und nicht alle «Mitarbeitenden der Ausgleichskassen und Zweigstellen».

2.10.4 Begründung zu Antrag 2

Gemäss Art. 132^{octies} sind lediglich die Interessenbindungen von Personen nach Art. 66a AHVG zu erheben. Dabei handelt es sich um

- die Mitglieder des *Kassenvorstandes* einer Verbandsausgleichskasse
- die Mitglieder der *Verwaltungskommission* einer kantonalen Ausgleichskasse und
- die *Kassenleiterin oder der Kassenleiter, seine Stellvertretung sowie die weiteren Personen, die mit Geschäftsleitungsaufgaben betraut sind.*

Die Formulierung im erläuternden Bericht, wonach «die Mitarbeitenden der Ausgleichskasse und von Zweigstellen» ihre Interessenbindungen deklarieren müssen, ist daher aus Sicht des Regierungsrates zu weit gefasst. Im erläuternden Bericht ist klarzustellen, dass lediglich Leiterinnen und Leiter zentraler kantonalen Ausgleichskassen, nicht aber jene von Zweigstellen vom Geltungsbereich von Art. 132^{octies} AHVV erfasst werden.

2.11 Art. 155a AHVV

2.11.1 Antrag

Abs. 1 ist so anzupassen, dass nur dort eine Bilanz geführt werden muss, wo ein Vermögen eigenständig zu verwalten ist. Die Bilanz und Verwaltungsrechnung sollen wie bisher pro Aufgabengebiet und nicht pro Abteilung geführt werden.

2.11.2 Begründung

Art. 155a regelt, wie die SVA ihre Verwaltungsrechnung führen müssen. Es fragt sich, ob das Führen einer Bilanz pro Abteilung der SVA zielführend ist. Das Führen einer eigenen Bilanz ist nach Auffassung des Regierungsrates nur dort sinnvoll, wo effektiv ein Vermögen verwaltet werden kann und darf. Sind die Beiträge des Kantons an eine SVA für eine übertragene Aufgabe so bemessen, dass damit die jeweiligen Ausgaben gedeckt werden können, verwaltet die SVA kein Vermögen. Eine eigene Bilanz könnte mit dieser Bestimmung daher nicht umgesetzt werden. Zudem fragt sich, ob diese Bestimmung auch auf Ausgleichskassen anzuwenden ist, denen vom Kanton Aufgaben übertragen worden sind.

2.12 Art. 159 Bst. c und Art. 160 Abs. 4 AHVV

2.12.1 Antrag 1

In Art. 160 Abs. 4 und im erläuternden Bericht ist zu präzisieren, ob die Prüfung der Informationssysteme durch die gleiche Revisionsstelle erfolgen muss, welche die anderen Bereiche revidiert,

oder ob dafür eine andere Revisionsstelle zugelassen ist. Sollte letzteres der Fall sein, müsste geregelt werden, dass eine Revisionsstelle die Verantwortung über alle Prüfungen nach Art. 68a AHVG innehat.

2.12.2 Begründung zu Antrag 1

Gemäss Art. 68a Abs. 2 Bst. c AHVG ist das Revisionsorgan auch für die Prüfung der Informationssysteme zuständig. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Prüfung der Informationssysteme grundsätzlich durch die gleiche Revisionsstelle erfolgt, welche die übrigen Bereiche prüft. Falls dazu jedoch eine andere Revisionsstelle zugelassen ist, sollte dies im Artikel und in den Erläuterungen präzisiert werden. In einem solchen Falle, sollte aber eine Revisionsstelle die gesamte Verantwortung über alle Prüfungen gemäss Art. 68a AHVG innehaben.

2.12.3 Antrag 2

Der erläuternde Bericht ist so zu präzisieren, dass daraus klar hervorgeht, ob die Art. 159 Bst. c und Art. 160 Abs. 4 AHVV auch für die IV-Stellen gilt.

2.12.4 Begründung zu Antrag 2

Aus dem erläuternden Bericht ergibt sich nicht eindeutig, ob die Art. 159 Bst. c und Art. 160 Abs. 4 AHVV auch für die IV-Stellen gelten soll.

2.13 Art. 7 BVV1

2.13.1 Antrag

Die BVV1 ist mit Übergangsbestimmungen zu Art. 7 BVV1 zu ergänzen.

2.13.2 Begründung

Heute erheben die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden bei den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen die Aufsichtsabgabe der System- und Oberaufsicht. Die nicht entschädigte Dienstleistung für die OAK BV bindet bei diesen Aufsichtsbehörden zeitliche Ressourcen. Der Regierungsrat begrüsst es daher, dass neu der Sicherheitsfonds BVG das Inkasso der Aufsichtsabgaben für die System- und Oberaufsicht übernimmt. Aus seiner Sicht fehlen jedoch in der BVV1 detaillierte Übergangsbestimmungen zu Art. 7.

2.14 Art. 17 und 17a BVV2

2.14.1 Antrag

In der BVV2 ist zu regeln, ob und in welchem Umfang Art. 17 und 17a auch auf Sammeleinrichtungen anwendbar sind.

2.14.2 Begründung

Der Zweck von Art. 17 und 17a ist die Sicherstellung der ausreichenden Finanzierung von übertragenen Beständen von Rentnerinnen und Rentnern und rentnerlastigen Beständen. Solche Übertragungen finden in der Praxis nicht bloss zwischen Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch innerhalb von Sammeleinrichtungen – also zwischen Vorsorgewerken – statt. In der BVV2 ist daher zu regeln, ob und in welchem Umfang Art. 17 und 17a auch auf Sammeleinrichtungen anwendbar sind.

2.15 Übernahme von Rentnerbeständen (BVV2)

2.15.1 Antrag

In der BVV2 ist zu regeln, unter welchen Voraussetzungen (nebst jenen von Art. 17 und 17a) Bestände von Rentnerinnen und Rentnern von einer Vorsorgeeinrichtung auf eine andere Vorsorgeeinrichtung übertragen werden können.

2.15.2 Begründung

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der Verbesserung der Transparenz bei der Übertragung der Bestände von Rentnerinnen und Rentnern. Die Regelungen zu den Beständen von Rentnerinnen und Rentnern sind in Art. 17 enthalten. Art. 17a regelt die Finanzierungsanforderungen seitens der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung. Dies erweckt den Anschein, dass Übertragungen von Beständen von Rentnerinnen und Rentnern unter Einhaltung von Art. 17 und 17a generell zulässig sind.

Die berufliche Vorsorge beruht auf der Solidarität zwischen aktiv Versicherten und Rentnern bzw. Rentnerinnen. Eine bewusste Trennung von aktiv Versicherten und Rentnerinnen bzw. Rentnern ist somit grundsätzlich nicht zulässig. Zu einer Übertragung eines Bestandes von Rentnerinnen und Rentnern auf eine andere Vorsorgeeinrichtung darf es nur dann kommen, wenn die Vorsorgeeinrichtung, welche den Bestand der Rentnerinnen und Rentnern führt, liquidiert oder fusioniert wird. Aufgrund des Grundsatzes der Solidarität in der beruflichen Vorsorge und im Interesse der Rechtssicherheit ist in der BVV2 neu zu regeln, dass reine Bestände von Rentnerinnen bzw. Rentnern ausschliesslich bei einer Liquidation der Vorsorgeeinrichtung oder einer Fusion von Vorsorgeeinrichtungen übertragen werden dürfen. Rentnerlastige Bestände können aufgrund eines Anschlusswechsels des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin übertragen werden, weil diese Bestände auch aktive Versicherte beinhalten. Die BVV2 ist entsprechend zu ergänzen.

2.16 Prüfung von Art. 17 und 17a sowie Verfahrensfragen

2.16.1 Antrag

Die Stellungnahmen der kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden sind in Bezug auf Art. 17 BVV2 (Rentner/-innenlastigkeit), Art. 17a BVV2 (ausreichende Finanzierung) und einzelne Verfahrensfragen vertieft zu prüfen.

2.16.2 Begründung

Der Regierungsrat hat Kenntnis davon, dass aus Sicht der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden in Bezug auf Art. 17 und 17a sowie einzelner Verfahrensfragen ein Klärungsbedarf besteht. Ihre diesbezügliche Stellungnahme ist deswegen vertieft zu prüfen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Philippe Müller
Regierungspräsident



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Direktion für Inneres und Justiz
- Finanzdirektion
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Datenschutzaufsichtsstelle
- Ausgleichskasse des Kantons Bern
- IV-Stelle Kanton Bern
- Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Per E-Mail an:
sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Liestal, 27. Juni 2023

Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Hinblick auf die geplanten Verordnungspassungen im Bereich der AHVV und der BVV 2.

Gerne möchten wir nachfolgend auf einige der im Entwurf aufgelisteten Gesetzesänderungen eingehen. Im Rahmen einer umfassenden, auf Expertenwissen abstützenden Analyse fand ein Austausch der kantonalen Verwaltung mit der Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft (SVA BL) sowie mit der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB) statt. Diese beiden Institutionen werden als Beteiligungen gemäss dem kantonalen Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, [PCGG](#)) geführt.

Wir unterstützen die vorgebrachten Anliegen seitens dieser Institutionen und möchten nachfolgend entsprechend darauf eingehen.

1 Wichtige Rolle der kantonalen Umsetzungsorgane für die soziale Sicherheit

Die Soziale Sicherheit hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft unseres Kantons eine grosse Bedeutung. Mit der SVA BL stellen wir der Bevölkerung und der Wirtschaft sachkompetente und dienstleistungsorientierte Durchführungsorgane für alle Aufgaben aus der 1. Säule zur Verfügung. Darüber hinaus erfüllt die SVA BL weitere anspruchsvolle Aufgaben im Sozialversicherungsbereich.

Unsere kantonale Durchführungsstelle hat in den letzten Jahren hochkomplexe Reformen wie bspw. die Reform der Ergänzungsleistungen, die Weiterentwicklung der IV oder die Einführung der

Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen fachgerecht und zeitgerecht umgesetzt. Exemplarisch ist auch die vom Bundesrat kurzfristig beschlossene Corona-Erwerbsersatzentschädigung, die im Frühjahr 2020 innert Monatsfrist eingeführt wurde.

Wir möchten festhalten, dass die SVA BL eine wichtige Rolle im Bereich der sozialen Sicherheit spielt. Folglich ist es uns ein Anliegen, diese wichtige Rolle im Zuge der Modernisierung der Aufsicht (nachfolgend als MdA erwähnt) durch klare Regelungen und insbesondere eindeutige Zuständigkeiten zu stärken.

2 Gesetzgebungsprojekt «Modernisierung der Aufsicht, MdA»

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 'Modernisierung der Aufsicht, MdA' zur Schlussabstimmung gebracht (BBl 2022 1563). In der Folge werden die Artikel des geänderten Gesetzes mit nAHVG erwähnt.

Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBl 2020 1ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

- «Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit nötig in der IV soll die risikoorientierte Aufsicht verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde zu präzisieren.
- Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die Good Governance in der 1. Säule zu gewährleisten.
- Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Informationssysteme die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.»

Nachfolgende Anmerkungen zu den Verordnungsbestimmungen richten sich an diesen Zielsetzungen und an unserem Verständnis über die Rolle der Sozialversicherungsanstalten aus.

3 Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen betreffend AHVV

Wir erlauben uns an dieser Stelle unsere Verwunderung kundzugeben, dass gemäss S. 4 des erläuternden Berichtes die Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten nicht wie die dort aufgeführten Vertretungen vorab konsultiert wurden, zumal die 1. Säule dezentral organisiert ist und die Durchführungsstellen im ganzen Prozess der 1. Säule eine entscheidende Rolle einnehmen.

Wie eingangs erwähnt basieren nachfolgende Anmerkungen insbesondere auf der Konsultation des Kantons Basel-Landschaft mit der SVA BL.

ad Art. 108a nAHVV: Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach die Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der

verschiedenen Detailorganisationen ungeeignet. Passender wäre die in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von Organisationseinheiten zu sprechen. Ein denkbarer Anpassungsvorschlag wäre "... als eigene Organisationseinheiten geführt werden."

ad Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem Art. 61 Abs. 1^{bis} nAHVG 'eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission'. Im nAHVG besteht jedoch keine Delegationsnorm, worin bestimmt würde, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrats gibt keinen solchen Hinweis. Mangels einer Delegationsnorm besteht folglich rechtlich gesehen kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a AHVV.

Darüber hinaus hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 60) für eine strikte Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen. Das Gesetz ist danach von den Räten so angenommen worden.

Basierend auf den vorhandenen rechtlichen Grundlagen sollte die Streichung von Art. 109a in Erwägung gezogen werden. Es obliegt den Kantonen, im Rahmen des AHVG die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Der Kanton Basel-Landschaft regelt die Besetzung der strategischen Führungsorgane im Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG). Gemäss § 7 PCGG sollen in den strategischen Führungsgremien keine Mitglieder des Landrats, des Regierungsrats oder Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung mit Führungs- und Kontrollaufgaben in Bezug auf die Beteiligung vertreten sein. Ausnahmen betreffend Regierungsratsmitglieder oder Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sind unter gewissen Bedingungen möglich.

ad Art. 141^{sexies}, Abs. 3: Informationssystem

Obwohl derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person nicht möglich ist, erscheint uns die Formulierung "...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden" zu einschränkend. Bei einer zu engen Auslegung wäre bspw. in Fällen, wo versicherte Personen aus gesundheitlichen und/oder Altersgründen Eingaben nicht selbst tätigen können, keine Erfassung der Daten von gesetzlichen Vertretungen möglich. Auch würden unter Umständen Ergänzungen aus Registerabgleichen, aus Abgleichen mit Leistungssystemen oder von Durchführungsstellen erschwert oder verunmöglicht. Wir regen daher eine entsprechende Erweiterung der Formulierung an.

ad Art. 141^{septies} nAHVV: Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt der MdA ist, dass das Bundesparlament eindeutig festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der 1. Säule verantwortlich ist. Es sind gemäss Art. 49a nAHVG die Durchführungsstellen.

Die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b Bst. i sieht ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Der Ständerat hiess am 1. Juni 2023 die nötigen Änderungen im Informationssicherheitsgesetz als Zweit-Rat mit 42 zu 0 Stimmen gut. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung darauf abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeit und widerspricht damit nach unserer Einschätzung der Good Governance. Ob das BSV als materielle Aufsichtsbehörde die ICT der Durchführungsstellen kennt oder es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben kann, ist in Frage zu stellen.

Auch erscheint es im Hinblick auf Art. 68a nAHVG in Verbindung mit Art. 159 nAHVV, wonach die Prüfung der Informationssysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, fragwürdig, dass nach einem Cyberangriff die Informationssysteme durch das BSV überprüft werden. Die Prüfung sollte durch qualifizierte Stellen erfolgen, welche im Auftrag der Durchführungsstelle handelt.

Aufgrund der mehrjährigen Mandate mit mindestens zweimal jährlich stattfindenden Prüfarbeiten kennt die Revisionsstelle die ICT der Durchführungsstelle im Detail. Wenn die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, kann sie sich bei ihrem Urteil auch auf durchgeführte Prüfungen und Berichterstattungen externer qualifizierter Stellen (v. a. bei erfolgter Cyberangriffe oder IT-Systemmängel) abstützen. So kann sichergestellt werden, dass die Durchführungsstelle die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung eines einwandfreien ICT auch umsetzt.

ad Art. 155a nAHVV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe, ob Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe, soll im jeweiligen Rechnungsbereich transparent verbucht und sachgerecht verrechnet werden.

Betreffend den Begriff "Abteilungen" in Abs. 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Abs. 2 stimmen wir im Grundsatz zwar zu, allerdings gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, viel zu weit, führen zu Unklarheiten und sind unseres Erachtens abzulehnen. Im Zentrum muss eine sachgerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. "Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation" können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier befremdend und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis. Die Ausgleichskassen und SVA stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen überprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer SVA beachtet wird.

Der neue Abs. 3 «Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen» hingegen entbehrt in diesem Zusammenhang der bundesgesetzlichen Grundlage. In Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind.». Es ist also gewährleistet, dass die Kantone für die Kosten aufkommen, die mit der Übertragung der Aufgabe entstehen, jedoch nicht generell für Kosten «für andere Aufgaben».

Die in der Verordnung erstmals verwendete Umschreibung «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar und unbestimmt, sodass diese zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle über Kostenzuordnungen führen kann. Zudem besteht keine einheitliche gesetzliche Regelung zur Definition von «Kosten für andere Aufgaben». So sollen bspw. Kosten im Zusammenhang mit Weiterbildungen der Geschäftsleitungsmitglieder auf alle Kostenstellen verteilt werden, da die gesamte Organisation davon profitiert. Aus diesem Grund ist eine Streichung dieses Absatzes in Erwägung zu ziehen. In der Verordnung sollte hingegen verankert werden, dass die Durchführungsstellen ihre Leistungen wirtschaftlich zu erbringen haben.

ad Art. 211^{quinquies} nAHVV Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. In Abs. 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.».

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der Art. 95 nAHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen.».

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass hier die Durchführungsstellen angehört und eingebunden werden, wenn es um die Frage geht, welche Informatikanwendungen sinnvoll und im gemeinsamen Interessen aller Durchführungsorgane stehen. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBl 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen.».

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats für die Verordnung widerspricht dem jedoch. Er widerspricht auch einer zeitgemässen Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211^{quinquies} nAHVV eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Diese Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Abs. 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Folgender Alternativvorschlag sollte unseres Erachtens in Erwägung gezogen werden:

- Wir schlagen für den Abs. 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz nAHVG und der Zielsetzung der MdA entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.».

- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Mit diesem Vorschlag wird das Bundesgesetz respektiert, er gewährleistet im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheid-Organ und er stellt damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes sicher.

Zudem wird das BSV ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist: die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird vollumfänglich gewahrt. Damit werden finanzielle ICT-Abenteuer zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

4 Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen betreffend BVV 1 und BVV 2

Nachfolgende Anmerkungen basieren auf der Konsultation des Kantons Basel-Landschaft mit der BSABB.

ad Art. 3 Abs. 3 BVV 1: Verzeichnis der beaufsichtigten Einrichtungen

Die Ergänzung der Verzeichnisse der beaufsichtigten Einrichtungen mit der UID erachten wir als sinnvoll, auch wenn zumindest die Umstellung mit einem gewissen Aufwand für die Direktauf-sichtsbehörden verbunden ist. Allenfalls ist im Rahmen einer Übergangsbestimmung festzulegen, bis wann die Verzeichnisse entsprechend ergänzt werden müssen.

ad Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1: Kosten der Oberaufsicht

Nach geltendem Recht werden die Kosten der Oberaufsicht durch eine jährliche Aufsichtsabgabe der (Direkt-)Aufsichtsbehörden sowie durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gedeckt, wobei die Direktauf-sichtsbehörden die geschuldeten Abgaben auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. Die Oberaufsichtskommission stellt die Aufsichtsabgaben den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Oberaufsichtskommission in Rechnung. Basis für die Erhebung bilden die Zahlen (Anzahl Vorsorgeeinrichtungen, aktiv Versicherte und ausbezahlte Renten) des dem Geschäftsjahr der Oberaufsichtskommission vorangehenden Jahres. Konkret bedeutet dies, dass die BSABB die Gebühren für die Oberaufsichtskommission für das Jahr 2022 im Frühjahr 2023 basierend auf den Zahlen der Jahresrechnungen 2021 den von ihr beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen in Rechnung gestellt hat. Neu erhebt der Sicherheitsfonds die Aufsichtsabgaben (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. i nBVG). Der Wechsel, auf das neue System, bedarf neben den Ausführungsbestimmungen in Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1 ausdrücklicher Übergangsbestimmungen, welche festlegen, per wann der Systemwechsel vorgenommen wird, damit klar ist, wer die Aufsichtsabgabe der Oberaufsichtskommission für das Jahr 2023 erhebt, falls die Verordnungsbestimmungen per 1. Januar 2024 in Kraft treten sollten.

ad Art. 17 BVV 2: Rentnerlastigkeit

Im Sinne einer Vorbemerkung gehen wir davon aus, dass der neue Art. 53eb's BVG nichts an der Praxis der kantonalen BVG- und Aufsichtsbehörden betreffend die Entstehung von Rentenbeständen ändert. Demnach öffnen die neuen Bestimmungen nicht einen Markt, um Rentenbeziehende

gewillkürt von den zu ihnen gehörenden Aktivversicherten zu trennen mit dem Ziel, diese zur Verbesserung der Bilanz der Arbeitgeberin separat bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung unterzubringen (was weder im Interesse der abgebenden noch der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung liegt). Die Auflösung eines Anschlussvertrages nur für den Bestand der Rentenbeziehenden ist unseres Erachtens auch weiterhin nicht möglich. Die neuen Bestimmungen regeln (neben den rentnerlastigen Beständen) einzig den Fall, in welchem bereits ein reiner Rentnerbestand entstanden ist (bspw. durch Kündigung eines Anschlussvertrages und Zurücklassung der Rentenbeziehenden, durch Wegfall der Arbeitgeberin und somit Wegfall der aktiv Versicherten, im Rahmen einer Gesamtliquidation etc.). Besteht eine Vorsorgeeinrichtung weiter, kann ein Rentnerbestand nicht alleine auf einen Entscheid der übertragenden und der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entstehen. Rentnerlastige Bestände können hingegen auch aufgrund eines Anschlusswechsels der Arbeitgeberin übertragen werden. Es ist unseres Erachtens daher wünschenswert, wenn zumindest in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) präzisiert wird, in welchen Fällen ein reiner Rentnerbestand entstehen kann. Ausserdem sollte zumindest in den Erläuterungen festgehalten werden, welche Sachverhalte unter die neuen Bestimmungen fallen. So kommen die vorgesehenen Bestimmungen grundsätzlich auch im Rahmen einer Teilliquidation nach Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG zum Tragen, wenn der Bestand rentnerlastig ist.

Der Einbezug von Invaliditätsfällen in Art. 17 Abs. 3 BVV 2, für welche ein Drehtürprinzip gilt, erscheint nicht sinnvoll. Das Drehtürprinzip wird für Rentenübergaben und Rentenübernahmen angewendet und bedeutet, dass der Rückerstattungswert sowie die Einmalprämie bei Rentenübernahme mit den gleichen Rechnungsgrundlagen berechnet werden. Das Drehtürprinzip findet Anwendung auf Verträge mit einer kumulierten Laufzeit ab 5 Jahren.

ad Art. 17a Abs. 2 BVV 2: Ausreichende Finanzierung

Zumindest bei einer Teilliquidation aufgrund eines Anschlusswechsels (Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG) besteht in der vorgesehenen Bestimmung ein Widerspruch zu Art. 27h Abs. 1 BVV 2. Weiter ändern die neu vorgesehenen Bestimmungen das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung (statt vieler: BGE 145 V 22 E. 9.2.2 und BGE 144 V 120 E. 1.2.3) statuierte Prinzip, wonach bei einer Teilliquidation nur die Situation in der abgebenden Vorsorgeeinrichtung massgebend ist, was zu neuer Rechtsunsicherheit führt. Sinnvollerweise sind die Bestimmungen betreffend die Teilliquidation mitanzupassen. Ausserdem birgt die Bestimmung das Risiko, dass bereits bisher schlecht finanzierte Rentnerbestände künftig gleich schlecht oder schlechter finanziert werden, denn je schlechter eine Vorsorgeeinrichtung finanziell aufgestellt ist, desto günstiger kann sie Rentnerbestände übernehmen. Dies kann zu Fehlanreizen führen.

ad Art. 17a Abs. 3 BVV 2: Ausreichende Finanzierung

Wir gehen davon aus, dass mit der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 17a BVV 2 stets die Zielwertschwankungsreserve gemeint ist und nicht deren tatsächliche Äufnung. Dies geht aus den vorliegenden Verordnungsbestimmungsentwürfen nicht hervor und sollte präzisiert werden.

Ohne separate Berechnung der Wertschwankungsreserve (Art. 17a Abs. 3 BVV 2 e contrario) führen die vorliegenden Bestimmungen zu einer gesetzlich vorgesehenen Verwässerung, was mit den Grundsätzen der beruflichen Vorsorge nicht vereinbar ist.

Sollte hingegen Art. 17a BVV 2 entgegen unserer Annahme jeweils von der Ist-Wertschwankungsreserve ausgehen, führt dies dazu, dass Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung Rentenbestände oder rentnerlastige Bestände ohne Mitgabe von Wertschwankungsreserven übernehmen könnten, was die Sanierungsfähigkeit verschlechtern würde und nicht der Zielsetzung der Gesetzesrevision entspricht.

Die Möglichkeit der Sicherstellung analog zu Art. 58 Abs. 2 lit. a BVV 2 ist unseres Erachtens zu streichen. Bei Beibehaltung ist zu definieren, wer die Sicherstellung einholt.

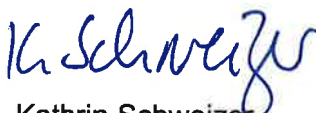
ad Art. 17a Abs. 6 BVV 2: Ausreichende Finanzierung

Der Experte hat bereits aufgrund von Art. 17a Abs. 5 BVV 2 die künftigen Entwicklungen des Bestandes (Passivseite) zu berücksichtigen. Soll auch die Veränderung der Aktivseite berücksichtigt werden, birgt dies das Risiko, dass der Übernahmevertrag mehrmals angepasst werden muss. Gerade im Falle einer Teilliquidation bestehen hier wiederum Unsicherheiten in Bezug auf die regulatorische Konkretisierung von Art. 27h Abs. 4 BVV 2 und der vorliegend vorgesehenen Verordnungsbestimmung. Daher ist die vorgesehene Bestimmung zu überarbeiten oder zu streichen.

Im Übrigen stellen wir fest, dass die Beurteilung der Rentnerlastigkeit dem Experten für berufliche Vorsorge der übergebenden Vorsorgeeinrichtung obliegt, während der Experte für berufliche Vorsorge der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung für die Beurteilung der ausreichenden Finanzierung verantwortlich ist. Unseres Erachtens können sich hier Fragen zur Abgrenzung der Haftung der beiden Experten ergeben.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Hochachtungsvoll



Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Basel, 27. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2023

Modernisierung der Aufsicht - Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen;
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der AHVV, der BVV 2 und weiterer Verordnungen (Modernisierung der Aufsicht) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Grundsätzliche Zustimmung zur Revision

Die vorgeschlagenen Änderungen werden vom Regierungsrat grossmehrheitlich gutgeheissen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diejenigen Punkte, die wir beantragen zu überprüfen und zu überarbeiten.

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)

Art. 109a AHVV

Im neuen Art. 61 Abs. 1^{bis} AHVG wird eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission verlangt. Wir begrüssen, dass mit der vorgesehenen Verordnungsbestimmung dennoch eine gewisse Vertretung des Kantons möglich ist. Es ist somit Sache der kantonalen Einführungsgesetzgebung und dann Aufgabe des dort bestimmten Wahlgremiums, einen Wahlentscheid zu fällen.

Wir regen an, dass auch die Mitglieder des Kantonsparlaments und kantonaler Gerichte in die Auflistung aufgenommen werden, denn Mitglieder der kantonalen Legislative, Exekutive, Judikative und Verwaltung sind rechtlich und faktisch Vertretungen kantonomer Behörden. Eine explizite Regelung in der AHVV verhindert unnötige Diskussionen über den Begriff der Unabhängigkeit auf Stufe der Kantone.

Zudem regen wir an, auf eine Verwaltungskommission für Ausgleichskassen und IV-Stellen, welche nicht in einer Sozialversicherungsanstalt organisiert sind, zu verzichten. Die administrative Aufsicht einer auf das Kerngeschäft der AHV und die Durchführung der Familienzulagen konzentrierten Ausgleichskasse oder einer auf die Umsetzung des IVG fokussierten IV-Stelle kann

ohne bürokratischen Aufwand durch eine Person aus der Exekutive wahrgenommen werden - und die Good Governance ist trotzdem sichergestellt, da ja die materielle Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV wahrgenommen wird.

Art. 141^{septies} AHVV

Ein bedeutender Fortschritt der Modernisierung der Aufsicht ist, dass das Bundesparlament klar festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule verantwortlich ist: Es sind mit dem neuen Art. 49a AHVG allein die Durchführungsstellen. Dies ist ein wesentlicher Schritt hin zur Good Governance.

In diesem Sinn ist es konsequent und richtig, dass in der AHVV mit dem neuen Art. 159 festgelegt wird, dass die Prüfung der Informationssysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies ja auch im neuen Art. 68a Abs. 2 AHVG vom Parlament verankert wurde. Wenn aber die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll auch eine Meldepflicht bei Beeinträchtigungen gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Die Revisionsstelle dürfte die ICT der Durchführungsstelle aus der jährlichen Prüfarbeit nämlich besser kennen als das als materielle Aufsichtsbehörde fungierende BSV.

Zudem sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b Abs. 1 lit. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Bei den noch laufenden Beratungen im Parlament zum ISG wurde die Bestimmung in Art. 74b Abs. 1 lit. i einstimmig angenommen. Dieser zukünftigen Meldepflicht der Durchführungsstellen gegenüber dem NCSC sollte im neuen Art. 141^{septies} AHVV Rechnung getragen werden, da ansonsten eine parallele Meldepflicht gegenüber zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) eingeführt wird, die zu unnötigen Doppelspurigkeiten führt und dadurch der Good Governance widerspricht.

Art. 211^{quinquies} AHVV

Mit dem neuen Art. 49a AHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. In Art. 49a Abs. 2 AHVG wird diese Aufgabe dahingehend umschrieben, wonach die Durchführungsstellen sicherstellen, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten. Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der neue Art. 95 AHVG geschaffen: Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a AHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen.

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. In der Botschaft des Bundesrates zu Art. 95 AHVG (BBl 2020 40) hatte der Bundesrat versprochen, die Durchführungsstellen bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einzubeziehen. Die vorgeschlagene Verordnungsbestimmung wird dieser Vorgabe nicht gerecht. Sie dürfte inhaltlich auch gegen die Good Governance verstossen, da das BSV als nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde völlig eigenständig über die Übernahme von Kosten für ICT-Anwendungen entscheiden soll. Zudem führt die vorgesehene Regelung dazu, dass die Durchführungsstellen in einem Bereich ausgeschlossen werden, der gemäss Art. 49a Abs. 2 AHVG eigentlich in ihre Zuständigkeit fällt.

Um der Zielsetzung des neuen AHVG zu entsprechen, schlagen wir deshalb folgende Formulierung von Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV vor:

«Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds. Das BSV ist vorgängig zu begrüssen.»

Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1)

Art. 3 Abs. 3 BVV 1

Die Ergänzung der Verzeichnisse der beaufsichtigten Einrichtungen mit der Unternehmens-Identifikationsnummer erachten wir als sinnvoll, auch wenn zumindest die Umstellung mit einem gewissen Aufwand für die Direktaufsichtsbehörden verbunden ist. Allenfalls ist im Rahmen einer Übergangsbestimmung festzulegen, bis wann die Verzeichnisse entsprechend ergänzt werden müssen.

Art. 6 Abs. 3 BVV 1 und Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1

Nach geltendem Recht werden die Kosten der Oberaufsicht durch eine jährliche Aufsichtsabgabe der Direktaufsichtsbehörden sowie durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gedeckt, wobei die Direktaufsichtsbehörden die geschuldeten Abgaben auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. Die Oberaufsichtskommission stellt die Aufsichtsabgaben den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Oberaufsichtskommission in Rechnung. Basis für die Erhebung bilden die Zahlen (Anzahl Vorsorgeeinrichtungen, aktiv Versicherte und ausbezahlte Renten) des dem Geschäftsjahr der Oberaufsichtskommission vorangehenden Jahres.

Konkret bedeutet dies, dass die Direktaufsichtsbehörden die Gebühren für die Oberaufsichtskommission für das Jahr 2022 im Frühjahr 2023 basierend auf den Zahlen der Jahresrechnungen 2021 den von ihr beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen in Rechnung gestellt haben. Neu erhebt der Sicherheitsfonds die Aufsichtsabgaben (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. i nBVG). Der Wechsel auf das neue System bedarf neben den Ausführungsbestimmungen in Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1 ausdrücklicher Übergangsbestimmungen, welche festlegen, per wann der Systemwechsel vorgenommen wird, damit klar ist, wer die Aufsichtsabgabe der Oberaufsichtskommission für das Jahr 2023 erhebt, falls die neuen Verordnungsbestimmungen per 1. Januar 2024 in Kraft treten sollten.

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)

Art. 17 BVV 2

Im Sinne einer Vorbemerkung gehen wir davon aus, dass der neue Art. 53e^{bis} BVG nichts an der Praxis der kantonalen BVG- und Aufsichtsbehörden betreffend die Entstehung von Rentenbeständen ändert. Demnach öffnen die neuen Bestimmungen nicht einen Markt, um Rentenbeziehende gewillkürt von den zu ihnen gehörenden Aktivversicherten zu trennen mit dem Ziel, diese zur Verbesserung der Bilanz der Arbeitgeberin separat bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung unterzubringen (was regelmässig weder im Interesse der abgebenden noch der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung liegt). Die Auflösung eines Anschlussvertrages nur für den Bestand der Rentenbeziehenden ist unseres Erachtens auch weiterhin nicht möglich. Die neuen Bestimmungen regeln (neben den rentnerlastigen Beständen) einzig den Fall, in welchem bereits ein reiner Rentnerbestand entstanden ist (bspw. durch Kündigung eines Anschlussvertrages und Zurücklassung der Rentenbeziehenden, durch Wegfall der Arbeitgeberin und somit Wegfall der aktiv Versicherten, im Rahmen einer Gesamtliquidation usw.). Besteht eine Vorsorgeeinrichtung weiter, kann ein Rentnerbestand nicht allein aufgrund eines Entscheids der übertragenden und der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entstehen. Rentnerlastige Bestände können hingegen auch aufgrund eines Anschlusswechsels der Arbeitgeberin übertragen werden.

Es ist unseres Erachtens daher wünschenswert, wenn zumindest in Art. 17 BVV 2 präzisiert wird, in welchen Fällen ein reiner Rentnerbestand entstehen kann. Ausserdem sollte zumindest in den Erläuterungen festgehalten werden, welche Sachverhalte unter die neuen Bestimmungen fallen. So kommen die vorgesehenen Bestimmungen grundsätzlich auch im Rahmen einer Teilliquidati-

on nach Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG zum Tragen, wenn der Bestand rentnerlastig ist.

Der Einbezug von Invaliditätsfällen in Art. 17 Abs. 3 BVV 2, für welche ein Drehtürprinzip gilt, erscheint nicht sinnvoll.

Art. 17a Abs. 2 BVV 2

Zumindest bei einer Teilliquidation aufgrund eines Anschlusswechsels (Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG) besteht in der vorgesehenen Bestimmung ein Widerspruch zu Art. 27h Abs. 1 BVV 2. Weiter ändern die neu vorgesehenen Bestimmungen das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung (statt vieler: BGE 145 V 22 E. 9.2.2 und BGE 144 V 120 E. 1.2.3) statuierte Prinzip, wonach bei einer Teilliquidation nur die Situation in der abgebenden Vorsorgeeinrichtung massgebend ist, was zu neuer Rechtsunsicherheit führt. Sinnvollerweise sind die Bestimmungen betreffend die Teilliquidation mitanzupassen. Ausserdem birgt die Bestimmung das Risiko, dass bereits bisher schlecht finanzierte Rentnerbestände künftig gleich schlecht oder schlechter finanziert werden. Denn je schlechter eine Vorsorgeeinrichtung finanziell aufgestellt ist, desto günstiger kann sie Rentnerbestände übernehmen. Dies kann zu Fehlanreizen führen.

Für eine ausreichende Finanzierung muss gemäss jetziger Vorlage die Wertschwankungsreserve des Bestands mindestens der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entsprechen. Diese Voraussetzung kann in Einzelfällen zu restriktiv sein, falls die Ausfinanzierung der fehlenden Wertschwankungsreserve nicht sichergestellt werden kann. Als zusätzliche Variante könnte deshalb vorgesehen werden, dass die Übertragung bei der übernehmenden Einrichtung zu keiner grösseren Verwässerung als von z.B. zwei Prozentpunkten führen darf.

Art. 17a Abs. 3 BVV 2

Wir gehen davon aus, dass mit der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 17a BVV 2 stets die Zielwertschwankungsreserve gemeint ist und nicht deren tatsächliche Äufnung. Dies geht aus den vorliegenden Verordnungsentwürfen nicht hervor und sollte präzisiert werden. Ohne separate Berechnung der Wertschwankungsreserve (Art. 17a Abs. 3 BVV 2 e contrario) führen die vorgesehenen Bestimmungen zu einer gesetzlichen Verwässerung, was mit den Grundsätzen der beruflichen Vorsorge nicht vereinbar ist.

Sollte hingegen Art. 17a BVV 2 entgegen unserer Annahme jeweils von der Ist-Wertschwankungsreserve ausgehen, führt dies dazu, dass Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung Rentenbestände oder rentnerlastige Bestände ohne Mitgabe von Wertschwankungsreserven übernehmen könnten, was die Sanierungsfähigkeit verschlechtern würde und nicht der Zielsetzung der Gesetzesrevision entspricht. Die Möglichkeit der Sicherstellung analog zu Art. 58 Abs. 2 lit. a BVV 2 ist unseres Erachtens zu streichen. Bei Beibehaltung ist zu definieren, wer die Sicherstellung einholt.

Art. 17a Abs. 6 BVV 2

Der Experte bzw. die Expertin hat bereits aufgrund des neuen Art. 17a Abs. 5 BVV 2 die künftigen Entwicklungen des Bestandes (Passivseite) zu berücksichtigen. Soll auch die Veränderung der Aktivseite berücksichtigt werden, birgt dies das Risiko, dass der Übernahmevertrag mehrmals angepasst werden muss. Gerade im Fall einer Teilliquidation bestehen hier wiederum Unsicherheiten in Bezug auf die reglementarische Konkretisierung von Art. 27h Abs. 4 BVV 2 und der vorliegend vorgesehenen Ordnungsbestimmung.

Daher ist die vorgesehene Bestimmung zu überarbeiten oder zu streichen. Im Übrigen stellen wir fest, dass die Beurteilung der Rentnerlastigkeit dem Experten bzw. der Expertin für berufliche Vorsorge der übergebenden Vorsorgeeinrichtung obliegt, während der Experte bzw. die Expertin für berufliche Vorsorge der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung für die Beurteilung der ausreichenden Finanzierung verantwortlich ist. Unseres Erachtens können sich hier Fragen zur Abgrenzung der Haftung der beiden Experten ergeben.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Ausführungen. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Dr. Antonios Haniotis, Leiter Amt für Sozialbeiträge (antonios.haniotis@bs.ch, Tel. 061 267 86 39), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'intérieur DFI
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Inselgasse 1
3003 Berne

Courriel : Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Fribourg, le 6 juillet 2023

2023-701

Révision des règles de surveillance dans la RAVS, la OPP 2 et d'autres ordonnances – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons à votre courrier de mise en consultation du 19 avril 2023. Le Conseil d'Etat remercie le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour l'élaboration du projet et l'invitation à prendre position concernant l'objet susmentionné.

En concertation avec la caisse cantonale de compensation, le Conseil d'Etat estime judicieux le projet de révision des règles de surveillance dans le règlement sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS), l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivant et invalidité (OPP 2) et d'autres ordonnances et approuve les textes, à l'exception de quelques dispositions présentées ci-dessous :

Art. 108a nRAVS : Structure de l'établissement d'assurances sociales

La formulation selon laquelle la caisse de compensation et l'office AI doivent être organisés en tant que divisions distinctes au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales n'est pas appropriée compte tenu des différentes structures. Il aurait été préférable de reprendre la terminologie utilisée dans le message du Conseil fédéral sur la modification de la surveillance (ci-après : MdS) (FF 2020 66) et de parler d'unités organisationnelles : « ... être organisées en tant qu'unités organisationnelles distinctes en son sein ».

Art. 109a nRAVS : commission de gestion

La disposition proposée présente deux défauts : elle n'est pas fondée sur une norme de délégation et elle ne correspond pas à la décision politique du Parlement fédéral.

L'article 61 al. 1^{bis} nLAVS requiert « une commission de gestion indépendante du canton ». La nLAVS ne prévoit aucune norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à régler dans l'ordonnance la composition de la commission administrative. Le message du Conseil fédéral ne dit rien à ce sujet. Faute d'une norme de délégation, l'article 109a nRAVS n'a pas sa place dans le règlement.

De plus, le Conseil fédéral s'est prononcé dans le message sur la MdS (FF 2020 60) pour une séparation stricte entre le canton et la commission administrative. La loi a été adoptée ainsi par les chambres du Parlement fédéral. La volonté politique est parfaitement claire.

Ainsi, il s'avère que l'article 109a nRAVS doit être supprimé. Il appartient aux cantons de fixer la composition la commission administrative dans le cadre de leur loi d'application à la LAVS.

Art. 141^{sexies} nRAVS, al. 3 : Système d'information

La formulation « ...contient toutes les données qui sont nécessaires pour faire valoir le droit aux prestations et qui ont été saisies par les assurés eux-mêmes » nous paraît trop restrictive. Elle ne permet pas la saisie de données par des représentants légaux ou de compléments provenant d'une comparaison de registres ou des organes d'exécution. Il est nécessaire de compléter cette disposition.

Art. 141^{septies} nRAVS : obligation d'annoncer les atteintes aux systèmes

L'une des améliorations significatives de la MdS réside dans le fait que le Parlement fédéral a défini qui est responsable des systèmes d'information (appelés par la suite TIC) dans le 1^{er} premier pilier. Selon le nouvel art. 49a nLAVS, ce sont les organes d'exécution et eux seuls qui ont cette responsabilité.

Le message relatif à la modification de la loi sur la sécurité de l'information (LSI ; 22.073 ; FF 2023 84) prévoit à l'article 74b, let. i que les caisses de compensation AVS auront l'obligation de signaler au Centre national pour la cybersécurité (NCSC) les cyberattaques visant leurs moyens informatiques. Le NCSC sera le guichet unique pour les annonces de cyberattaques visant des infrastructures critiques. La LSI est une base légale adéquate pour régler de manière uniforme et cohérente l'obligation de signaler des cyber-incidents au niveau suisse. Le Conseil national a approuvé le projet à une large majorité le 16 mars dernier. Le Conseil des Etats s'est à son tour prononcé à l'unanimité en faveur du projet le 1^{er} juin 2023. Nous sommes d'avis que l'on ne peut pas s'en écarter pour l'AVS.

Pour ces raisons, nous proposons que l'on se réfère à la LSI dans le RAVS. Une obligation d'annonce parallèle auprès de deux autorités fédérales, en l'occurrence, le NCSC et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) créerait des doublons inutiles et serait contraire aux principes de la bonne gouvernance. En sa qualité d'autorité de surveillance matérielle, l'OFAS ne connaît pas les TIC des organes d'exécution et ne peut de toute façon pas donner d'indications techniques pertinentes dans le cas d'un cyber-incident.

L'article 159, let. c nRAVS prévoit que le « contrôle des systèmes d'information » est effectué par l'organe de révision légal, comme le Parlement l'a voulu à l'article 68a nLAVS. Selon cette disposition, c'est l'organe de révision qui vérifie que les systèmes d'information sont conformes aux exigences.

L'organe de révision connaît bien les TIC de l'organe d'exécution, à travers les contrôles qu'il effectue annuellement. Ainsi, lorsque l'organe de révision vérifie si les TIC sont conformes aux exigences légales, il évalue également *ex post* si, en cas de cyber-incident, l'organe d'exécution a réagi correctement et pris les mesures nécessaires pour rétablir la situation.

Art. 155a nRAVS : Compte d'administration de l'établissement d'assurances sociales

Chaque tâche - qu'il s'agisse de tâches fédérales ou de tâches confiées par le canton - doit être comptabilisée en toute transparence dans le secteur comptable correspondant. Les subventionnements croisés au sein d'un établissement cantonal d'assurance sociale (ECAS) sont interdits.

Concernant la notion de « divisions » à l'alinéa 1, nous renvoyons à nos remarques sur l'article 108a nRAVS.

Le texte de l'alinéa 2 peut être accepté. En revanche, les restrictions émises dans le rapport explicatif vont beaucoup trop loin et sont sources d'incertitudes. Pour cette raison, le Conseil d'Etat les rejette. Une répartition des coûts transparente et conforme au principe de causalité est primordiale. Les « projets stratégiques en vue de poursuivre le développement de l'organisation supérieure » peuvent parfaitement entrer dans le cadre du mandat légal d'un organe d'exécution et de ses tâches principales. Les explications figurant dans le rapport ne correspondent pas à une conception moderne des services et des entreprises. Les caisses de compensation et les ECAS veillent aujourd'hui déjà à une ventilation correcte des coûts ; cette dernière est contrôlée par les organes de révision lors de la révision finale. Il appartient à la commission de gestion de s'assurer que cet aspect soit pris en compte dans la gestion de l'ECAS.

L'alinéa 3 qui prévoit que « les coûts imputables aux autres tâches incombent aux cantons » n'a pas de base légale. Selon l'article 63a, al. 3 nLAVS, « quiconque délègue des tâches aux caisses de compensation s'assure que ces dernières sont intégralement dédommagées pour l'accomplissement de ces tâches ». La loi fédérale se rapporte uniquement aux tâches déléguées et non pas à « d'autres tâches » en général. La création d'un ECAS n'est pas une tâche déléguée en tant que telle, mais une option institutionnelle qui s'offre aux cantons.

L'expression « coûts imputables aux autres tâches », utilisée pour la première fois dans l'ordonnance, n'apporte pas de clarification et risque même de semer la confusion. Nous considérons que l'alinéa 3 devrait être supprimé.

Les instruments de la révision ancrés à l'article 159 nRAVS sont absolument suffisants pour que l'organe de révision puisse se prononcer sur l'imputation correcte des coûts. L'OFAS et la commission de gestion trouvent dans le rapport de révision toutes les informations utiles sur la forme et l'étendue des imputations

Art. 211^{quinquies} nRAVS : Prise en charge des frais des systèmes d'information

Il ressort de l'article 49a nLAVS que l'exploitation des TIC est du ressort des organes d'exécution. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, « ils (les organes d'exécution) veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données ».

Ainsi, il est nécessaire que les institutions responsables de la mise en œuvre soient obligatoirement consultées et associées au processus de décision.

Nous faisons les propositions suivantes :

- > L'alinéa 2 doit être remplacé par une disposition conforme à la loi fédérale nLAVS et à l'objectif de la MdS. Nous proposons la formulation suivante : « La Centrale de compensation examine, sur demande et en collaboration avec les organisations spécialisées des organes d'exécution, les conditions et décide de la prise en charge des frais par le fonds de compensation ».
- > Afin d'associer l'autorité de surveillance, nous proposons que la centrale de compensation consulte à chaque fois l'OFAS au sens de l'article 72a al. 1 nLAVS.

En vous remerciant de tenir compte des remarques précédentes, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Didier Castella, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la santé et des affaires sociales, pour elle et pour l'Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg ;
à la Direction de sécurité, de la justice et du sport ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 5 juillet 2023

Le Conseil d'Etat

5629-2023

Département fédéral de l'intérieur
(DFI) Monsieur Alain Berset
Président de la Confédération
Inselgasse 1
3003 Berne

Par courrier électronique à :
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Concerne : procédure de consultation relative à la modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants, de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, et d'autres ordonnances (Modernisation de la surveillance)

Monsieur le Président,

Nous avons bien reçu votre courrier du 19 avril 2023 adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique et vous en remercions.

Après un examen attentif du projet soumis à consultation et du rapport explicatif qui l'accompagne, nous vous informons que notre Conseil approuve dans l'ensemble les modifications du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) et des autres ordonnances fédérales proposées en vue d'assurer la mise en œuvre de la modernisation de la surveillance, lesquelles découlent des dispositions légales adoptées par le Parlement fédéral le 17 juin 2022.

Le système des assurances sociales du 1^{er} pilier, à savoir de l'AVS, de l'AI, des prestations complémentaires, du régime des allocations pour perte de gain et des allocations familiales dans l'agriculture, dont les débuts remontent à plus de 70 ans, fonctionne de manière fiable, flexible et à moindre coûts depuis son instauration. Les caisses de compensation, qui sont un rouage clé de l'exécution des politiques sociales, participent activement à l'administration de ces différents régimes d'assurances sociales, tout en accomplissant les autres tâches ressortant à d'autres domaines qui leur sont confiées, notamment en matière de protection de la famille.

A cet égard, notre Conseil tient à relever qu'au cours de ces dernières années, les caisses de compensation ont fait preuve d'une indéniable capacité d'adaptation afin d'assurer de manière sûre et rapide la mise en œuvre de l'ensemble des modifications apportées par le législateur fédéral au dispositif des assurances sociales depuis le 1^{er} janvier 2021. Elles ont délivré à la population et aux entreprises les prestations financières liées à ces assurances et leur rôle a particulièrement été amplifié durant la période de la pandémie de coronavirus, où l'allocation pour perte de gain COVID-19 a été introduite dans un temps très bref. Le professionnalisme, l'efficacité et la flexibilité, dont elles ont fait preuve, leur ont permis de relever cet important défi. Cela n'aurait pas été rendu possible sans le travail et l'implication d'un personnel compétent, de même que des systèmes informatiques performants.

S'agissant des dispositions réglementaires en lien avec la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et d'optimisation dans le 2^e pilier, nous considérons qu'elles doivent être suffisamment claires afin que le renforcement du rôle des organes d'exécution chargés de les appliquer puisse être atteint, conformément au but de la réforme.

En ce qui concerne la réglementation proposée concernant les systèmes d'information, elle constitue un premier pas vers la communication numérique, qui permettra de répondre à la demande accrue d'offres numériques qui se fait jour, ce que nous saluons. Cependant, les prescriptions relatives à l'obligation d'annoncer les atteintes aux systèmes d'information devraient à notre sens être adaptées, de manière à renvoyer aux dispositions de la loi sur la sécurité de l'information (LSI). La modification de cette loi, qui a fait l'objet d'un examen par les deux Chambres fédérales, contient en effet une base légale adéquate permettant de régler de manière uniforme et sans doublon l'obligation de signaler des cyberincidents au niveau suisse.

Quant à la surveillance dans le 2^e pilier, nous déplorons le fait qu'aucune disposition transitoire n'ait été envisagée concernant le transfert de la facturation pour les taxes de surveillance entre les autorités de surveillance et le Fonds de garantie (art. 7 OPP 1), ce qui est source d'insécurité juridique pour les autorités de surveillance et pour les institutions de prévoyance. En outre, les adaptations proposées en lien avec la reprise des effectifs de bénéficiaires de rentes nous paraissent devoir être complétées et/ou précisées (art. 17 et 17a OPP 2). Il importe notamment que les autorités de surveillance puissent vérifier non seulement l'existence d'un financement suffisant des engagements en matière des rentes, mais qu'elles sachent également dans quelles conditions les effectifs de rentiers peuvent être transférés d'une institution de prévoyance à une autre. Ce point devrait à notre sens être précisé.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé, qui s'inspirent de la position émise par la Conférence des caisses cantonales de compensation.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michele Righetti-El Zayadi

Le président :



Antonio Hodgers

**Procédure de consultation relative à la modification du RAVS, de l'ordonnance sur la
prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) et d'autres
ordonnances (modernisation de la surveillance)**

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après s'inspire des remarques formulées par la Conférence des caisses cantonales de compensation au vu des aspects éminemment techniques qui sous-tendent la modernisation de la surveillance sous l'angle du 1^{er} pilier. Elle se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales ayant suscité des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés et pouvant être considérés comme approuvés.

Modifications du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)

Article 108a – Structure de l'établissement d'assurances sociales

La formulation selon laquelle la caisse de compensation et l'office AI doivent être organisés en tant que « *divisions* » distinctes au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales ne nous paraît pas appropriée, compte tenu des différentes structures. Nous proposons donc que la terminologie soit adaptée afin qu'il soit précisé que la caisse de compensation et l'office AI doivent « *être organisés en tant qu'unités organisationnelles distinctes en son sein* ». Cette terminologie correspond à celle utilisée dans le message du Conseil fédéral sur la modernisation de la surveillance (FF 2020 66).

Art. 109a – Commission de gestion

L'article 61, alinéa 1^{bis}, nLAVS requiert la création d'une « *commission de gestion indépendante du canton* ». Toutefois, cette disposition légale ne prévoit aucune norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à régler la composition de la commission administrative au niveau de l'ordonnance.

En outre, dans son message sur la modernisation de la surveillance (FF 2020 60), le Conseil fédéral s'est prononcé pour une séparation stricte entre le canton et la commission administrative. La loi a été adoptée ainsi par les Chambres. La volonté politique est parfaitement claire, en ce sens qu'il appartient aux cantons de fixer la composition de la commission administrative dans le cadre de la LAVS.

Dès lors que l'article 109a nRAVS proposé ne repose pas sur une norme de délégation de compétences et qu'il ne correspond pas à la décision politique du Parlement, il nous paraît devoir être biffé.

Art. 132^{septies} – Garantie d'une activité irréprochable

Cette disposition s'appliquerait notamment aux membres de la commission de gestion d'une caisse de compensation cantonale, ainsi qu'au gérant de la caisse, aux personnes chargées de sa suppléance et aux autres personnes qui assument des tâches de direction (cf. art. 66a, lit. b et c, nLAVS). La disposition de mise en œuvre donne mandat à l'organe de nomination d'édicter des prescriptions relatives à la garantie de l'activité irréprochable.

S'agissant des caisses de compensation cantonales, l'article 61 LAVS prévoit qu'elles doivent être créées par décret spécial. L'article 132^{septies} nRAVS pourrait impliquer une adaptation des lois ou décrets cantonaux concernés, voire de règlements cantonaux. Dès lors que l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2024 et que l'article 66a nLAVS n'est pas assorti d'une disposition transitoire comme c'est le cas pour l'article 66 LAVS, la mise en œuvre par le canton pourrait ainsi poser problème, selon le type d'acte qui consignerait lesdites prescriptions relatives à l'activité irréprochable (loi, règlement, arrêté ou directives).

A cet égard, dans l'hypothèse où l'organe de nomination des personnes visées à l'article 66a LAVS est le gouvernement cantonal, nous souhaiterions savoir si de telles prescriptions devraient alors nécessairement figurer dans un règlement ou un arrêté cantonal adopté par le Conseil d'Etat ou si elles pourraient être prévues dans des directives.

Article 141^{sexies}, alinéa 3

Même si on ne dispose pas encore d'une possibilité d'authentification fiable du demandeur qui déposerait sa demande en ligne, la formulation « ... *contient toutes les données qui sont nécessaires pour faire valoir le droit aux prestations et qui ont été saisies par les assurés eux-mêmes* » nous paraît trop restrictive. En effet, il ne serait pas possible pour un représentant légal de saisir les données relatives à la personne assurée qu'il représente, voire de saisir des compléments provenant d'une comparaison de registres ou des organes d'exécution. Partant, nous suggérons que l'alinéa 3 soit adapté en conséquence.

Article 141^{septies} – Obligation d'annoncer les atteintes aux systèmes

L'une des améliorations significatives de la modernisation de la surveillance réside dans le fait que le Parlement fédéral a clairement défini qui est responsable des systèmes d'information dans le 1^{er} premier pilier. Selon le nouvel article 49a LAVS, ce sont les organes d'exécution et eux seuls qui ont cette responsabilité. Il s'agit d'un pas essentiel vers la bonne gouvernance évoquée plus haut. C'est donc à juste titre que le « contrôle des systèmes d'information » prévu à l'article 159, lettre c, nRAVS est effectué par l'organe de révision légal, comme le Parlement l'a voulu à l'article 68a nLAVS. Selon cette disposition, c'est l'organe de révision qui vérifie que les systèmes d'information sont conformes aux exigences.

Selon le rapport explicatif, l'obligation d'annonce immédiate à l'OFAS des atteintes au système doit permettre à cet office d'informer de manière adéquate et coordonnée les autres organes impliqués, les assurés ou le public, de prévenir d'autres dérangements ou dommages. Dans ce sens, l'annonce immédiate à l'OFAS se justifierait. En revanche, seuls les organes d'exécution ont la responsabilité de l'exécution, de sorte que l'OFAS ne pourrait ordonner ou prendre des mesures en lien avec les systèmes d'information des caisses. En effet, en sa qualité d'autorité de surveillance matérielle, l'OFAS ne connaît pas les systèmes d'information des organes d'exécution et ne peut donc pas donner d'indications techniques pertinentes dans le cas de cyberattaque.

De plus, à teneur du message relatif à la modification de la loi sur la sécurité de l'information (LSI ; objet 22.073 ; FF 2023 84), il est prévu que les caisses de compensation AVS aient l'obligation de signaler au Centre national pour la cybersécurité (NCSC) les cyberattaques visant leurs moyens informatiques (art. 74b, lettre i, LSI). Le NCSC sera le guichet unique pour les annonces de cyberattaques visant des infrastructures critiques. La LSI constitue ainsi une base légale adéquate pour régler de manière uniforme et cohérente l'obligation de signaler des cyberincidents au niveau suisse. Dès lors que le Conseil national a approuvé le projet à une large majorité le 16 mars dernier, nous sommes d'avis qu'il ne faut pas s'en écarter pour l'AVS. Nous proposons dès lors qu'un renvoi à la LSI soit inséré dans le RAVS.

Par ailleurs, nous considérons qu'une obligation d'annonce à effectuer en parallèle auprès de deux autorités fédérales (NCSC et OFAS) créerait des doublons inutiles et irait à l'encontre des principes de la bonne gouvernance.

Article 155a nRAVS – Compte d'administration de l'établissement d'assurances sociales

Les deux premiers alinéas peuvent être acceptés. Sur le plan matériel, il est important qu'il n'y ait pas de subventionnement croisé au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales. Chaque tâche – qu'il s'agisse de tâches fédérales ou de tâches confiées par le canton – doit être comptabilisée en toute transparence dans le secteur comptable correspondant.

Concernant la notion de « *divisions* » figurant à l'alinéa 1, nous renvoyons aux remarques formulées supra en lien avec l'article 108a nRAVS.

La teneur de l'article 155a, alinéa 2, nRAVS proposée nous paraît acceptable sur le principe. En revanche, les restrictions exposées dans le rapport explicatif nous paraissent aller trop loin et être sources d'incertitudes. Nous les rejetons. Une répartition des coûts transparente et conforme au principe de causalité est primordiale. Les « projets stratégiques en vue de poursuivre le développement de l'organisation supérieure » peuvent très bien entrer dans le cadre du mandat légal d'un établissement cantonal d'assurances sociales et de ses tâches principales. Le commentaire formulé dans le rapport explicatif ne tient pas compte de la réalité et va à l'encontre d'une conception moderne des services et de l'entreprise. Les établissements cantonaux d'assurances sociales assurent déjà une répartition correcte des coûts, laquelle est contrôlée par les organes de révision lors de la révision finale. Il appartient à la commission de gestion de veiller à ce que cet aspect soit pris en compte dans la gestion de l'établissement cantonal d'assurances sociales.

En revanche, l'alinéa 3, qui prévoit que « *les coûts imputables aux autres tâches incombent aux cantons* », n'est pas clair. Selon l'article 63a, alinéa 3, nLAVS, « *quiconque délègue des tâches aux caisses de compensation s'assure que ces dernières sont intégralement dédommagées pour l'accomplissement de ces tâches* ». La loi fédérale se rapporte uniquement aux tâches déléguées et non pas à « *d'autres tâches* » en général. La création d'un établissement cantonal d'assurances sociales n'est pas une tâche déléguée en tant que telle, mais une option institutionnelle qui s'offre aux cantons.

Les termes « *coûts imputables aux autres tâches* », utilisés pour la première fois dans l'ordonnance, sont susceptibles d'ouvrir la voie à d'inutiles discussions entre l'OFAS, le canton et l'organe d'exécution qu'il convient d'éviter. Dès lors, nous demandons la suppression de cette disposition, voire une modification de la teneur de l'alinéa 3 comme suit : « *Les coûts qui ne sont imputables ni aux diverses assurances ni aux tâches déléguées sont imputables au canton* ».

Les trois instruments de la révision prévus à l'article 159 nRAVS nous paraissent suffisants pour que l'organe de révision puisse se prononcer sur l'imputation correcte des coûts. L'OFAS et la commission de gestion reçoivent toutes les informations nécessaires sur la forme et l'étendue des imputations par le biais du rapport de révision.

Article 211^{quinquies} – Prise en charge des frais des systèmes d'information

A l'article 49a nLAVS, le législateur fédéral a clairement établi que l'exploitation des systèmes d'information est du ressort des organes d'exécution. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les organes d'exécution « *veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données* ».

Il ne fait aucun doute que les applications de technologie de l'information et de la communication (TIC) communes sont utiles et nécessaires dans le 1^{er} pilier. C'est précisément pour cela que l'article 95 nLAVS a été inséré dans la loi. L'article 95, alinéa 3, lettre a, nLAVS dispose que le Fonds de compensation AVS prend à sa charge « *les frais de développement et d'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse qui simplifient les démarches des caisses de compensation, des assurés ou des employeurs* ».

A notre avis, il est nécessaire, tant d'un point de vue factuel que juridique, que les institutions responsables de la mise en œuvre soient obligatoirement consultées et donc associées au processus de décision. Dans le rapport explicatif relatif à l'article 95 nLAVS (FF 2020 40), le Conseil fédéral promet que « *les organes d'exécution seront étroitement associés à leur développement et à leur exploitation* ». Toutefois, la proposition mise en consultation apparaît se distancer de cette promesse faite par le Conseil fédéral au Parlement, ainsi qu'aux principes de bonne gouvernance, puisqu'à teneur de l'article 211^{quinquies} nRAVS proposé, l'autorité de surveillance – qui n'est pas compétente pour les systèmes d'information – pourrait désormais prendre en toute indépendance des décisions concernant les applications de technologies de l'information et de la communication des organes d'exécution. Nous considérons que l'alinéa 2 de cette disposition – qui écarte les organes d'exécution d'un domaine qui est entièrement de leur ressort selon la loi – n'a pas de base légale et est porteuse de risques.

Partant, nous reprendrons ci-dessous les deux propositions formulées par la Conférence des caisses cantonales de compensation dans sa prise de position. La première a trait à l'adaptation de la teneur de l'article 211^{quinquies}, alinéa 2, nRAVS, comme suit : « *La **Centrale de compensation** examine, sur demande et en collaboration avec les organisations spécialisées des organes d'exécution, les conditions et décide de la prise en charge des frais par le fonds de compensation* ».

En outre, afin d'associer l'autorité de surveillance, nous proposons que la Centrale de compensation consulte à chaque fois l'OFAS au sens de l'article 72a, alinéa 1, nLAVS.

Notre proposition présente plusieurs avantages : elle respecte la loi fédérale, elle permet, dans le domaine des applications communes, d'associer les organes d'exécution comme le voulaient les parlementaires, elle définit un organe de décision qui peut être piloté et contrôlé du point de vue politique et, par conséquent, permet l'application de la LFC. L'OFAS est également consulté. Enfin, la compétence financière du Conseil fédéral selon l'article 95, alinéa 4, nLAVS est entièrement respectée. On évitera ainsi des aventures financières dans le domaine des technologies de l'information et de la communication aux frais du Fonds de compensation AVS.

Modification d'autres actes

1. Ordonnance des 10 et 22 juin 2011 sur la surveillance dans la prévoyance professionnelle (OPP 1)

Article 7 – Taxe pour la surveillance du système et la haute surveillance

Actuellement, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) perçoit elle-même la taxe de surveillance auprès des autorités cantonales de surveillance. Les autorités de surveillance prélèvent, quant à elles, cette taxe auprès des institutions de prévoyance surveillées soumises à la loi sur le libre passage (LFLP).

Les modifications, qui devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2024 (art. 56 et 64c LPP et art. 7 OPP 1), prévoient qu'à l'avenir, ce soit le Fonds de garantie qui prélève cette

taxe de surveillance directement auprès des institutions de prévoyance soumises à la LFLP.

La déduction des frais du Fonds de garantie pour l'accomplissement d'une tâche légale – assumée durant 10 ans par les autorités de surveillance sans déduction de leurs frais – n'est pas justifiée et augmentera les frais dans le 2^{ème} pilier pour les institutions de prévoyance. Cela est d'autant moins compréhensible que ce changement n'engendra pas de charge de travail supplémentaire notable au Fonds de garantie. En outre, tant le Parlement fédéral que le Conseil fédéral ont toujours déclaré vouloir réduire les frais dans le 2^e pilier pour favoriser les prestations aux assurés.

Nous relevons également qu'aucune disposition transitoire n'est prévue concernant le « transfert de la facturation » entre les autorités de surveillance et le Fonds de garantie. Cette situation engendre une insécurité juridique tant pour les autorités de surveillance que pour les institutions de prévoyance. Ainsi, si ces modifications entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2024, il faudra définir qui percevra la taxe de haute surveillance pour l'année 2023. De plus, cette absence de dispositions transitoires pourrait poser problème lors de la facturation anticipée de cette taxe pour les institutions de prévoyance entrant en liquidation.

2. Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)

Les modifications de l'OPP 2 introduisent des dispositions d'exécution en lien avec l'article 53e^{bis} LPP concernant la reprise d'effectifs de rentiers, soit les articles 17 et 17a OPP 2. L'article 53e^{bis} LPP, qui prévoit deux notions indéterminées (« *forte proportion de rentiers* » et « *financement suffisant* ») a laissé au Conseil fédéral la tâche de les définir dans l'ordonnance.

Article 17 OPP 2 – Forte proportion de rentiers

L'article 17, alinéa 1, OPP 2 définit la notion d'effectif à forte proportion de rentiers. Cette nouvelle disposition règle les exigences de financement du côté de l'institution de prévoyance reprenante, mais ne précise pas dans quelles conditions les effectifs de rentiers peuvent être transférés d'une institution de prévoyance à une autre. Il sied de rappeler à cet égard que la prévoyance professionnelle repose sur la solidarité entre les assurés actifs et les retraités, de sorte qu'une séparation (« *split* ») délibérée des assurés actifs et des retraités d'un même employeur ne devrait en principe pas être autorisée.

En outre, comme mentionné dans le rapport explicatif en page 26, nous constatons qu'aucune disposition d'exécution n'est prévue pour les alinéas 2 à 4 de l'article 53e^{bis} LPP. L'avant-projet proposé ne permet donc pas de répondre à la question que nous avons déjà soulevée dans le cadre de la procédure de consultation de 2017.

L'avant-projet soumis en consultation ne répond pas non plus à la question de savoir comment la vérification prévue à l'article 53e^{bis}, alinéa 3, LPP pourra être faite dans le cas de la reprise d'effectifs de rentiers par une institution de prévoyance gérée de manière commune.

De plus, les transferts de rentiers n'ont pas seulement lieu entre institutions de prévoyance autonomes, mais également entre ou au sein d'institutions de prévoyance collectives, au niveau des œuvres de prévoyance. Aussi, vu l'importance de ces institutions collectives, nous suggérons que les dispositions de l'ordonnance précisent si et dans quelle mesure les nouvelles dispositions s'appliquent également aux reprises au sein d'institutions de prévoyance collectives.

Article 17a OPP 2 – Financement suffisant

S'agissant de la « garantie correspondante » (al. 3) analogue à celle prévue à l'article 58, alinéa 2, lettre a OPP 2, il n'est pas clair si le renvoi permet également l'application de l'article 58, alinéa 3, OPP 2, qui prévoit que l'autorité de surveillance peut dans des cas particuliers autoriser d'autres sortes de garanties. Ce point devrait à notre sens être précisé.

Concernant la « décision rendue » (al. 6), il conviendrait de préciser de quelle décision il s'agit (celle de l'organe suprême ou celle de l'autorité de surveillance de l'institution reprenante) afin d'éviter tout malentendu.

* * *

Procédure de consultation relative à la modification du RAVS, de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) et d'autres ordonnances (modernisation de la surveillance)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après s'inspire des remarques formulées par la Conférence des caisses cantonales de compensation au vu des aspects éminemment techniques qui sous-tendent la modernisation de la surveillance sous l'angle du 1^{er} pilier. Elle se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales ayant suscité des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés et pouvant être considérés comme approuvés.

Modifications du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)

Article 108a – Structure de l'établissement d'assurances sociales

La formulation selon laquelle la caisse de compensation et l'office AI doivent être organisés en tant que « *divisions* » distinctes au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales ne nous paraît pas appropriée, compte tenu des différentes structures. Nous proposons donc que la terminologie soit adaptée afin qu'il soit précisé que la caisse de compensation et l'office AI doivent « *être organisés en tant qu'unités organisationnelles distinctes en son sein* ». Cette terminologie correspond à celle utilisée dans le message du Conseil fédéral sur la modernisation de la surveillance (FF 2020 66).

Art. 109a – Commission de gestion

L'article 61, alinéa 1^{bis}, nLAVS requiert la création d'une « *commission de gestion indépendante du canton* ». Toutefois, cette disposition légale ne prévoit aucune norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à régler la composition de la commission administrative au niveau de l'ordonnance.

En outre, dans son message sur la modernisation de la surveillance (FF 2020 60), le Conseil fédéral s'est prononcé pour une séparation stricte entre le canton et la commission administrative. La loi a été adoptée ainsi par les Chambres. La volonté politique est parfaitement claire, en ce sens qu'il appartient aux cantons de fixer la composition de la commission administrative dans le cadre de la LAVS.

Dès lors que l'article 109a nRAVS proposé ne repose pas sur une norme de délégation de compétences et qu'il ne correspond pas à la décision politique du Parlement, il nous paraît devoir être biffé.

Art. 132^{septies} – Garantie d'une activité irréprochable

Cette disposition s'appliquerait notamment aux membres de la commission de gestion d'une caisse de compensation cantonale, ainsi qu'au gérant de la caisse, aux personnes chargées de sa suppléance et aux autres personnes qui assument des tâches de direction (cf. art. 66a, lit. b et c, nLAVS). La disposition de mise en œuvre donne mandat à l'organe de nomination d'édicter des prescriptions relatives à la garantie de l'activité irréprochable.

S'agissant des caisses de compensation cantonales, l'article 61 LAVS prévoit qu'elles doivent être créées par décret spécial. L'article 132^{septies} nRAVS pourrait impliquer une adaptation des lois ou décrets cantonaux concernés, voire de règlements cantonaux. Dès lors que l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2024 et que l'article 66a nLAVS n'est pas assorti d'une disposition transitoire comme c'est le cas pour l'article 66 LAVS, la mise en œuvre par le canton pourrait ainsi poser problème, selon le type d'acte qui consignerait lesdites prescriptions relatives à l'activité irréprochable (loi, règlement, arrêté ou directives).

A cet égard, dans l'hypothèse où l'organe de nomination des personnes visées à l'article 66a LAVS est le gouvernement cantonal, nous souhaiterions savoir si de telles prescriptions devraient alors nécessairement figurer dans un règlement ou un arrêté cantonal adopté par le Conseil d'Etat ou si elles pourraient être prévues dans des directives.

Article 141^{sexies}, alinéa 3

Même si on ne dispose pas encore d'une possibilité d'authentification fiable du demandeur qui déposerait sa demande en ligne, la formulation « ... *contient toutes les données qui sont nécessaires pour faire valoir le droit aux prestations et qui ont été saisies par les assurés eux-mêmes* » nous paraît trop restrictive. En effet, il ne serait pas possible pour un représentant légal de saisir les données relatives à la personne assurée qu'il représente, voire de saisir des compléments provenant d'une comparaison de registres ou des organes d'exécution. Partant, nous suggérons que l'alinéa 3 soit adapté en conséquence.

Article 141^{septies} – Obligation d'annoncer les atteintes aux systèmes

L'une des améliorations significatives de la modernisation de la surveillance réside dans le fait que le Parlement fédéral a clairement défini qui est responsable des systèmes d'information dans le 1^{er} premier pilier. Selon le nouvel article 49a LAVS, ce sont les organes d'exécution et eux seuls qui ont cette responsabilité. Il s'agit d'un pas essentiel vers la bonne gouvernance évoquée plus haut. C'est donc à juste titre que le « contrôle des systèmes d'information » prévu à l'article 159, lettre c, nRAVS est effectué par l'organe de révision légal, comme le Parlement l'a voulu à l'article 68a nLAVS. Selon cette disposition, c'est l'organe de révision qui vérifie que les systèmes d'information sont conformes aux exigences.

Selon le rapport explicatif, l'obligation d'annonce immédiate à l'OFAS des atteintes au système doit permettre à cet office d'informer de manière adéquate et coordonnée les autres organes impliqués, les assurés ou le public, de prévenir d'autres dérangements ou dommages. Dans ce sens, l'annonce immédiate à l'OFAS se justifierait. En revanche, seuls les organes d'exécution ont la responsabilité de l'exécution, de sorte que l'OFAS ne pourrait ordonner ou prendre des mesures en lien avec les systèmes d'information des caisses. En effet, en sa qualité d'autorité de surveillance matérielle, l'OFAS ne connaît pas les systèmes d'information des organes d'exécution et ne peut donc pas donner d'indications techniques pertinentes dans le cas de cyberattaque.

De plus, à teneur du message relatif à la modification de la loi sur la sécurité de l'information (LSI ; objet 22.073 ; FF 2023 84), il est prévu que les caisses de compensation AVS aient l'obligation de signaler au Centre national pour la cybersécurité (NCSC) les cyberattaques visant leurs moyens informatiques (art. 74b, lettre i, LSI). Le NCSC sera le guichet unique pour les annonces de cyberattaques visant des infrastructures critiques. La LSI constitue ainsi une base légale adéquate pour régler de manière uniforme et cohérente l'obligation de signaler des cyberincidents au niveau suisse. Dès lors que le Conseil national a approuvé le projet à une large majorité le 16 mars dernier, nous sommes d'avis qu'il ne faut pas s'en écarter pour l'AVS. Nous proposons dès lors qu'un renvoi à la LSI soit inséré dans le RAVS.

Par ailleurs, nous considérons qu'une obligation d'annonce à effectuer en parallèle auprès de deux autorités fédérales (NCSC et OFAS) créerait des doublons inutiles et irait à l'encontre des principes de la bonne gouvernance.

Article 155a nRAVS – Compte d'administration de l'établissement d'assurances sociales

Les deux premiers alinéas peuvent être acceptés. Sur le plan matériel, il est important qu'il n'y ait pas de subventionnement croisé au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales. Chaque tâche – qu'il s'agisse de tâches fédérales ou de tâches confiées par le canton – doit être comptabilisée en toute transparence dans le secteur comptable correspondant.

Concernant la notion de « *divisions* » figurant à l'alinéa 1, nous renvoyons aux remarques formulées supra en lien avec l'article 108a nRAVS.

La teneur de l'article 155a, alinéa 2, nRAVS proposée nous paraît acceptable sur le principe. En revanche, les restrictions exposées dans le rapport explicatif nous paraissent aller trop loin et être sources d'incertitudes. Nous les rejetons. Une répartition des coûts transparente et conforme au principe de causalité est primordiale. Les « *projets stratégiques en vue de poursuivre le développement de l'organisation supérieure* » peuvent très bien entrer dans le cadre du mandat légal d'un établissement cantonal d'assurances sociales et de ses tâches principales. Le commentaire formulé dans le rapport explicatif ne tient pas compte de la réalité et va à l'encontre d'une conception moderne des services et de l'entreprise. Les établissements cantonaux d'assurances sociales assurent déjà une répartition correcte des coûts, laquelle est contrôlée par les organes de révision lors de la révision finale. Il appartient à la commission de gestion de veiller à ce que cet aspect soit pris en compte dans la gestion de l'établissement cantonal d'assurances sociales.

En revanche, l'alinéa 3, qui prévoit que « *les coûts imputables aux autres tâches incombent aux cantons* », n'est pas clair. Selon l'article 63a, alinéa 3, nLAVS, « *quiconque délègue des tâches aux caisses de compensation s'assure que ces dernières sont intégralement dédommagées pour l'accomplissement de ces tâches* ». La loi fédérale se rapporte uniquement aux tâches déléguées et non pas à « *d'autres tâches* » en général. La création d'un établissement cantonal d'assurances sociales n'est pas une tâche déléguée en tant que telle, mais une option institutionnelle qui s'offre aux cantons.

Les termes « *coûts imputables aux autres tâches* », utilisés pour la première fois dans l'ordonnance, sont susceptibles d'ouvrir la voie à d'inutiles discussions entre l'OFAS, le canton et l'organe d'exécution qu'il convient d'éviter. Dès lors, nous demandons la suppression de cette disposition, voire une modification de la teneur de l'alinéa 3 comme suit : « *Les coûts qui ne sont imputables ni aux diverses assurances ni aux tâches déléguées sont imputables au canton* ».

Les trois instruments de la révision prévus à l'article 159 nRAVS nous paraissent suffisants pour que l'organe de révision puisse se prononcer sur l'imputation correcte des coûts. L'OFAS et la commission de gestion reçoivent toutes les informations nécessaires sur la forme et l'étendue des imputations par le biais du rapport de révision.

Article 211^{quinquies} – Prise en charge des frais des systèmes d'information

A l'article 49a nLAVS, le législateur fédéral a clairement établi que l'exploitation des systèmes d'information est du ressort des organes d'exécution. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les organes d'exécution « *veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données* ».

Il ne fait aucun doute que les applications de technologie de l'information et de la communication (TIC) communes sont utiles et nécessaires dans le 1^{er} pilier. C'est précisément pour cela que l'article 95 nLAVS a été inséré dans la loi. L'article 95, alinéa 3, lettre a, nLAVS dispose que le Fonds de compensation AVS prend à sa charge « *les frais de développement et d'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse qui simplifient les démarches des caisses de compensation, des assurés ou des employeurs* ».

A notre avis, il est nécessaire, tant d'un point de vue factuel que juridique, que les institutions responsables de la mise en œuvre soient obligatoirement consultées et donc associées au processus de décision. Dans le rapport explicatif relatif à l'article 95 nLAVS (FF 2020 40), le Conseil fédéral promet que « *les organes d'exécution seront étroitement associés à leur développement et à leur exploitation* ». Toutefois, la proposition mise en consultation apparaît se distancer de cette promesse faite par le Conseil fédéral au Parlement, ainsi qu'aux principes de bonne gouvernance, puisqu'à teneur de l'article 211^{quinquies} nRAVS proposé, l'autorité de surveillance – qui n'est pas compétente pour les systèmes d'information – pourrait désormais prendre en toute indépendance des décisions concernant les applications de technologies de l'information et de la communication des organes d'exécution. Nous considérons que l'alinéa 2 de cette disposition – qui écarte les organes d'exécution d'un domaine qui est entièrement de leur ressort selon la loi – n'a pas de base légale et est porteuse de risques.

Partant, nous reprendrons ci-dessous les deux propositions formulées par la Conférence des caisses cantonales de compensation dans sa prise de position. La première a trait à l'adaptation de la teneur de l'article 211^{quinquies}, alinéa 2, nRAVS, comme suit : « *La **Centrale de compensation** examine, sur demande et en collaboration avec les organisations spécialisées des organes d'exécution, les conditions et décide de la prise en charge des frais par le fonds de compensation* ».

En outre, afin d'associer l'autorité de surveillance, nous proposons que la Centrale de compensation consulte à chaque fois l'OFAS au sens de l'article 72a, alinéa 1, nLAVS.

Notre proposition présente plusieurs avantages : elle respecte la loi fédérale, elle permet, dans le domaine des applications communes, d'associer les organes d'exécution comme le voulaient les parlementaires, elle définit un organe de décision qui peut être piloté et contrôlé du point de vue politique et, par conséquent, permet l'application de la LFC. L'OFAS est également consulté. Enfin, la compétence financière du Conseil fédéral selon l'article 95, alinéa 4, nLAVS est entièrement respectée. On évitera ainsi des aventures financières dans le domaine des technologies de l'information et de la communication aux frais du Fonds de compensation AVS.

Modification d'autres actes

1. Ordonnance des 10 et 22 juin 2011 sur la surveillance dans la prévoyance professionnelle (OPP 1)

Article 7 – Taxe pour la surveillance du système et la haute surveillance

Actuellement, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) perçoit elle-même la taxe de surveillance auprès des autorités cantonales de surveillance. Les autorités de surveillance prélèvent, quant à elles, cette taxe auprès des institutions de prévoyance surveillées soumises à la loi sur le libre passage (LFLP).

Les modifications, qui devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2024 (art. 56 et 64c LPP et art. 7 OPP 1), prévoient qu'à l'avenir, ce soit le Fonds de garantie qui prélève cette

taxe de surveillance directement auprès des institutions de prévoyance soumises à la LFLP.

La déduction des frais du Fonds de garantie pour l'accomplissement d'une tâche légale – assumée durant 10 ans par les autorités de surveillance sans déduction de leurs frais – n'est pas justifiée et augmentera les frais dans le 2^{ème} pilier pour les institutions de prévoyance. Cela est d'autant moins compréhensible que ce changement n'engendra pas de charge de travail supplémentaire notable au Fonds de garantie. En outre, tant le Parlement fédéral que le Conseil fédéral ont toujours déclaré vouloir réduire les frais dans le 2^e pilier pour favoriser les prestations aux assurés.

Nous relevons également qu'aucune disposition transitoire n'est prévue concernant le « transfert de la facturation » entre les autorités de surveillance et le Fonds de garantie. Cette situation engendre une insécurité juridique tant pour les autorités de surveillance que pour les institutions de prévoyance. Ainsi, si ces modifications entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2024, il faudra définir qui percevra la taxe de haute surveillance pour l'année 2023. De plus, cette absence de dispositions transitoires pourrait poser problème lors de la facturation anticipée de cette taxe pour les institutions de prévoyance entrant en liquidation.

2. Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)

Les modifications de l'OPP 2 introduisent des dispositions d'exécution en lien avec l'article 53e^{bis} LPP concernant la reprise d'effectifs de rentiers, soit les articles 17 et 17a OPP 2. L'article 53e^{bis} LPP, qui prévoit deux notions indéterminées (« *forte proportion de rentiers* » et « *financement suffisant* ») a laissé au Conseil fédéral la tâche de les définir dans l'ordonnance.

Article 17 OPP 2 – Forte proportion de rentiers

L'article 17, alinéa 1, OPP 2 définit la notion d'effectif à forte proportion de rentiers. Cette nouvelle disposition règle les exigences de financement du côté de l'institution de prévoyance reprenante, mais ne précise pas dans quelles conditions les effectifs de rentiers peuvent être transférés d'une institution de prévoyance à une autre. Il sied de rappeler à cet égard que la prévoyance professionnelle repose sur la solidarité entre les assurés actifs et les retraités, de sorte qu'une séparation (« split ») délibérée des assurés actifs et des retraités d'un même employeur ne devrait en principe pas être autorisée.

En outre, comme mentionné dans le rapport explicatif en page 26, nous constatons qu'aucune disposition d'exécution n'est prévue pour les alinéas 2 à 4 de l'article 53e^{bis} LPP. L'avant-projet proposé ne permet donc pas de répondre à la question que nous avons déjà soulevée dans le cadre de la procédure de consultation de 2017.

L'avant-projet soumis en consultation ne répond pas non plus à la question de savoir comment la vérification prévue à l'article 53e^{bis}, alinéa 3, LPP pourra être faite dans le cas de la reprise d'effectifs de rentiers par une institution de prévoyance gérée de manière commune.

De plus, les transferts de rentiers n'ont pas seulement lieu entre institutions de prévoyance autonomes, mais également entre ou au sein d'institutions de prévoyance collectives, au niveau des œuvres de prévoyance. Aussi, vu l'importance de ces institutions collectives, nous suggérons que les dispositions de l'ordonnance précisent si et dans quelle mesure les nouvelles dispositions s'appliquent également aux reprises au sein d'institutions de prévoyance collectives.

Article 17a OPP 2 – Financement suffisant

S'agissant de la « garantie correspondante » (al. 3) analogue à celle prévue à l'article 58, alinéa 2, lettre a OPP 2, il n'est pas clair si le renvoi permet également l'application de l'article 58, alinéa 3, OPP 2, qui prévoit que l'autorité de surveillance peut dans des cas particuliers autoriser d'autres sortes de garanties. Ce point devrait à notre sens être précisé.

Concernant la « décision rendue » (al. 6), il conviendrait de préciser de quelle décision il s'agit (celle de l'organe suprême ou celle de l'autorité de surveillance de l'institution reprenante) afin d'éviter tout malentendu.

* * *

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

E-Mail an:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Glarus, 20. Juni 2023

Vernehmlassung Modernisierung der Aufsicht in der AHV, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) sowie weiterer Verordnungen

Hochgeachteter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitende Bemerkungen

Mit Schreiben vom 5. April 2023 luden Sie uns zur Vernehmlassung im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) ein. Dafür danken wir Ihnen und äussern uns im Wesentlichen zu den Übergangsbestimmungen, da diese auf die Arbeit bzw. die Belastung der IV-Stellen direkte Auswirkungen haben.

2. Wichtige Rolle der Durchführungsorgane für die soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft unseres Kantons eine wichtige sozialpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Mit der kantonalen Ausgleichskasse / IV-Stelle / Familienausgleichskasse / Sozialversicherungsanstalt stehen der Bevölkerung und der Wirtschaft sachkompetente und dienstleistungsorientierte Durchführungsorgane für alle Aufgaben aus der 1. Säule zur Verfügung. Darüber hinaus erfüllt die Ausgleichskasse (Sozialversicherungsanstalt) weitere anspruchsvolle Aufgaben im Sozialversicherungsbereich.

Wir sind sehr zufrieden, dass unsere Durchführungsstelle gerade auch in den letzten Jahren hochkomplexe Reformen (z.B. Reform der Ergänzungsleistungen, Weiterentwicklung der IV, Einführung der Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen usw.) fachgerecht und zeitgerecht umgesetzt hat. Exemplarisch wurde die vom Bundesrat beschlossene neue Corona-Erwerbsersatzentschädigung innert Monatsfrist speditiv und wirtschaftsfreundlich umgesetzt. Dies parallel zu den erwähnten Reformen.

Wir messen die vorliegenden Entwürfe für Verordnungsbestimmungen deshalb am Ziel, die wichtige Rolle der Durchführung der 1. Säule für den Kanton zu stärken. Es gilt dieses Erfolgsmodell zu stärken und die Zuständigkeiten zwischen Aufsicht und Durchführung klar zu regeln.

3. Gesetzgebungsprojekt «Modernisierung der Aufsicht, MdA»

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 "Modernisierung der Aufsicht, MdA" zur Schlussabstimmung gebracht (BBI 2022 1563). In der Folge werden die Artikel des geänderten Gesetzes mit nAHVG bezeichnet.

Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBI 2020 1ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

- Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit notwendig in der IV soll die risikoorientierte Aufsicht verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde (BSV) zu präzisieren.
- Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die Good Governance in der 1. Säule zu gewährleisten.
- Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Informationssysteme die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.

Wir richten unsere Stellungnahme zu den Verordnungsbestimmungen an diesen Zielsetzungen aus.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen

Dem erläuternden Bericht (S. 4) ist zu entnehmen, dass das BSV Vertretungen der Revisionsaufsichtsbehörde, der zentralen Ausgleichsstelle, der Post, von EXPERTsuisse, des Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen für berufliche Vorsorge konsultierte. Der Bericht schweigt sich indessen darüber aus, weshalb bspw. die Vertretungen der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten nicht konsultiert wurden. Wir halten dafür, dass mit einer frühzeitigen Konsultation der Durchführungsverantwortlichen, der eine oder andere Mangel der vorliegenden Vorlage hätte vermieden werden können.

Wir unterstützen die Verordnungsbestimmungen, soweit nachfolgend nicht Anpassungen gefordert werden.

Art. 108a nAHVV: Gliederung einer Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach die Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als "eigene Abteilungen" organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der verschiedenen bestehenden kantonalen Detailorganisationen ungeeignet. Passender erschien uns, die in der Botschaft zur MdA (BBI 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von "Organisationseinheiten" zu sprechen: "... als eigene Organisationseinheiten geführt werden." Die rechtliche Ausgestaltung dieser "Organisationseinheiten" verbleibt auf diese Weise bei den Kantonen.

Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Die vorgeschlagene Norm verfügt über keine gesetzliche Grundlage und zudem liegt ein anderslautender politischer Entscheid des Parlaments vor.

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem nArt. 61 Abs. 1bis AHVG "eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission". Im nAHVG gibt es keine Delegationsnorm, die bestimmen würde, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrats gibt keinen solchen Hinweis.

Mangels einer Delegationsnorm besteht damit rechtlich kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a nAHVV.

Zudem hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur MdA (BBI 2020 60) für eine strikte Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen. Die Gesetzesvorlage hat so dann in dieser Form die Abstimmungen in den Räten passiert. Der politische Wille scheint klar.

Artikel 109a nAHVV ist deshalb zu streichen. Es ist Sache der Kantone, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (AHVG) die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Art. 141sexies, Abs. 3 nAHVV: Informationssystem

Auch wenn derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, scheint die Formulierung "...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, *die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden*" zu einschränkend. Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen wären damit nicht möglich. Wir regen eine Erweiterung an.

Art. 141septies nAHVV: Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt der MdA ist, dass das Bundesparlament eindeutig festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule verantwortlich ist. Es sind mit dem neuen Art. 49a nAHVG allein die Durchführungsstellen.

Die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBI 2023 84) in Art. 74b Bst. i sieht ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Der Ständerat hiess am 1. Juni 2023 die notwendigen Änderungen im Informationssicherheitsgesetz als Zweitrat mit 42 zu 0 Stimmen gut. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung darauf abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht damit der Good Governance. Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die ICT der Durchführungsstellen im Detail noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben.

In der AHVV mit nArt. 159 wird festgelegt, dass die "Prüfung der Informationssysteme" durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies ja auch in Art. 68a nAHVG vom Parlament verankert wurde. Dort wurde bestimmt, dass eben die Revisionsstelle prüft, ob die Informationssysteme die gesetzlichen Anforderungen erfüllen.

Die Revisionsstelle kennt die ICT der Durchführungsstelle im Detail und aus jährlicher Prüfarbeit. Wenn also die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll sie bei Beeinträchtigungen auch ex post beurteilen, ob die Durchführungsstelle in der Folge auch die notwendigen Behebungen korrekt angepackt und umgesetzt hat.

Art. 155a nAHVV: Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten (SVA)

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe – ob

Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe – soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Betreffend den Begriff "Abteilungen" in Absatz 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Absatz 2 kann im Grundsatz zugestimmt werden. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, zu weit, führen zu Unklarheiten und sind deshalb abzulehnen. Im Zentrum muss eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. "Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation" können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier realitätsfremd und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis. Die Ausgleichskassen und SVA stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen geprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer SVA beachtet wird.

Der neue Absatz 3 hingegen ("Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen"), entbehrt in diesem Zusammenhang einer bundesgesetzlichen Grundlage. Stattdessen lautet Art. 63a Abs. 3 nAHVG wie folgt: "Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind."

Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Und eben nicht generell für "für andere Aufgaben". Die Schaffung einer SVA ist per se eben keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle (gesetzliche) Option an die Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung "Kosten für andere Aufgaben" ist unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Die MdA soll die Good Governance stärken, nicht unnötige Diskussionen fördern. Deshalb ist dieser Absatz zu streichen.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss Art. 159 nAHVV) sind ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Art. 211quinquies nAHVV: Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen die ICT betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: "Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten."

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Dafür wurde Art. 95 nAHVG geschaffen. Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a nAHVG legt fest, dass der AHV-Ausgleichsfonds "die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen."

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI 2020 40) hat der Bundesrat festgehalten: "Die Durchführungsstellen werden bei

deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen."Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dieser klaren Zusage, die er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde (BSV) gestützt auf Art. 211 quinquies nAHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Absatz 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Alternativvorschlag:

- Wir schlagen für den Absatz 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz nAHVG und der Zielsetzung der MdA entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: "Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds."
- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Der Alternativvorschlag hat mehrere Vorteile: Er steht im Einklang mit dem Bundesgesetz, involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, bestimmt ein politisch klar steuerbares und kontrollierbares Entscheidungsorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig: Die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird respektiert, finanzielle ICT-Risiken zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Benjamin Mühlemann
Landammann



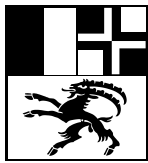
Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Unsere Kontaktperson:

- Dr. iur. Helen Monioudis (helen.monioudis@svgl.ch, 055 646 68 11)



Sitzung vom

27. Juni 2023

Mitgeteilt den

28. Juni 2023

Protokoll Nr.

544/2023

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per E-Mail an:

sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Modernisierung der Aufsicht

Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) sowie weiterer Verordnungen

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 19. April 2023 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zur Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung.

Wir bedauern, dass die Vertretungen der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage nicht stärker einbezogen wurden. Mit einer frühzeitigen Konsultation der Durchführungsstellen hätten die Mängel in der vorliegenden Vorlage vermieden werden können.

Betreffend die Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) unterstützen wir die Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Graubünden vom 12. Juni 2023, welche diesem Schreiben beiliegt.

Betreffend die Änderungen der weiteren Erlasse haben wir keine Bemerkungen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Office fédéral des assurances sociales
Domaine AVS, PP et PC
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Envoyé par courriel à:
sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 20 juin 2023

Procédure de consultation : Modernisation de la surveillance : Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, et d'autres ordonnances

Monsieur le Président de la Confédération,

Le Gouvernement jurassien remercie le Conseil fédéral de l'avoir invité à participer à cette procédure de consultation et vous transmet ci-après sa prise de position sur les modifications envisagées.

Les modifications du RAVS mises en consultation sont globalement approuvées, étant entendu qu'elles paraissent pertinentes dans le cadre de la modification législative susmentionnée. Le Gouvernement jurassien vous soumet néanmoins les critiques et propositions particulières ci-dessous :

1. Ad art. 108a RAVS : Structure de l'établissement d'assurances sociales

Afin de ne pas restreindre les possibilités d'organisations permises par les nouvelles dispositions de la LAVS, il serait opportun de renoncer à la terminologie de « divisions distinctes » au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales, pour y substituer celle utilisée dans le message du Conseil fédéral sur la modernisation de la surveillance « d'unités organisationnelles » (FF 2020 39).

2. Ad art. 109a RAVS : Commission de gestion

La disposition proposée permettant que la commission de gestion de l'établissement cantonal d'assurances sociales soit constituée de représentants du gouvernement cantonal ou de l'administration cantonale, pour autant qu'ils ne disposent pas de la majorité, semble exclue par le nouvel article 61, al. 1^{bis} LAVS, qui proclame l'indépendance vis-à-vis du canton.

3. Ad art. 141^{sexies}, al. 3 : Système d'information

On voit mal pour quelles raisons les autorités n'auraient pas la possibilité de traiter entre elles des données autres que celles saisies par l'assuré. On pense notamment à des données émanant du représentant légal ou institué de celui-ci, ou d'un registre tenu par les organes d'exécution. Le rapport explicatif fait référence à un accusé de réception en lien avec cette disposition : cette précision permet de comprendre pourquoi les données traitées doivent être limitées à celles qui ont été saisies, mais sans que le texte du règlement permette de comprendre le processus. Des précisions, à tout le moins au niveau du rapport explicatif, paraissent nécessaires.

4. Ad art. 155a RAVS : Compte d'administration de l'établissement d'assurances sociales

Les principes posés aux deux premiers alinéas de cette disposition sont pertinents et découlent d'une application correcte des principes de transparence et de bonne gouvernance voulus par la modification de la surveillance. Néanmoins, la description qui en est faite dans le rapport explicatif est problématique dans la mesure où elle tend à soulever des problèmes d'interprétation. Il est en effet indiqué en regard de l'alinéa 2 que des coûts liés à des tâches propres à l'organisation supérieure ne peuvent pas être imputés à la caisse de compensation ou à l'OAI. Si ce principe n'est en lui-même pas contesté, l'exemple qui figure dans le rapport, à savoir « la réalisation de projets stratégiques en vue de poursuivre [son] développement » peut tout à fait dans certaines circonstances entrer dans le cadre du mandat légal d'un organe d'exécution et de ses tâches principales, dans une conception moderne des services et des entreprises. Il convient donc de supprimer cet élément du rapport explicatif.

Quant au troisième alinéa de l'art. 155a qui prévoit que « les coûts imputables aux autres tâches incombent aux cantons », il est dépourvu de base légale. En effet, le nouvel art. 63a, al. 3, LAVS prescrit que « quiconque délègue des tâches aux caisses de compensation s'assure que ces dernières sont intégralement dédommagées pour l'accomplissement de ces tâches ». Ainsi, la notion recouvrant les « autres tâches » introduite à l'art. 155a, al. 3, RAVS est en contradiction avec la notion de tâches de l'art. 63a, al. 3 LAVS. Elle n'est pas clairement définie et donc sujette à des interprétations divergentes. Or, la présente révision donne des instruments qui permettent sans aucun doute d'imputer correctement les coûts générés par l'organisation commune sur les unités organisationnelles de l'établissement cantonal. Cette disposition est donc inutile et source de problèmes d'interprétation et le Gouvernement jurassien propose donc qu'elle soit abandonnée.

5. Ad art. 211^{quinquies} RAVS : Prise en charge des frais des systèmes d'information

Cette disposition du projet est problématique de par le fait qu'elle permet à l'OFAS – qui n'est pas compétent en matière de systèmes d'information, seuls les organes d'exécution l'étant en application du nouvel art. 49a LAVS – de décider du respect des conditions de prise en charge sans consultation des organes concernés. Dans son message sur la modernisation de la surveillance, le Conseil fédéral indiquait pourtant à juste titre que « les organes d'exécution seront étroitement associés » au développement et à l'exploitation des systèmes d'information (FF 2020 40). La disposition en consultation ne reprend malheureusement pas ce principe. Il faut donc corriger l'art. 211^{quinquies} RAVS en y ajoutant l'obligation pour l'OFAS d'associer les organes d'exécution à la prise de décision.

Tout en vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Monsieur le Président de la Confédération, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

per E-Mail

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Luzern, 27. Juni 2023

Protokoll-Nr.: 753

Vernehmlassung über die Modernisierung der Aufsicht in der AHV

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Alain Berset

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates bedanke ich mich für die Einladung zur Vernehmlassung und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament die Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) verabschiedet und damit die Modernisierung der Aufsicht zur Schlussabstimmung gebracht. Gemäss Botschaft des Bundesrates werden mit der Modernisierung der Aufsicht drei Hauptanliegen verfolgt:

1. *Risikoorientierte Aufsicht* durch das Einführen von modernen Führungs- und Kontrollinstrumenten sowie durch Präzisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten.
2. *Good Governance* in der 1. Säule durch das Verankern gesetzlicher Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz.
3. *Informationssysteme*, die die notwendige Stabilität, Anpassungsfähigkeit und Informationssicherheit unter Berücksichtigung des Datenschutzes gewährleisten.

Der Kanton Luzern unterstützt – unter Berücksichtigung der vorgenannten drei Zielsetzungen – die neuen Verordnungsbestimmungen. Wir begrüssen, dass mit den klaren Regelungen, welche die Verordnungsänderungen bezwecken, eine Vermischung der Zuständigkeiten zwischen Aufsicht und Durchführung verhindert werden soll. Wir fordern jedoch betreffend die nachfolgenden einzelnen Bestimmungen gewisse Anpassungen und erwarten, dass die Verordnungsänderungen für die Kantone keine finanziellen Mehraufwände zur Folge haben.

Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 141sexies Abs. 3 (neu) AHVV – Informationssystem

Obwohl die zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, erscheint die Formulierung als zu einschränkend, da insbesondere Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen nicht möglich wären. Eine Erweiterung ist somit erwünscht.

Art. 141septies (neu) AHVV – Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme
Das Bundesparlament hat in Art. 49a (neu) AHVG festgelegt, dass die Durchführungsstellen für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule alleine verantwortlich sind, was der Kanton Luzern als bedeutenden Schritt hin zur erwähnten Good Governance erachtet. In diesem Sinne ist es konsequent und korrekt, wenn die Prüfung der Informationssysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle – gemäss Art. 3 | 5 159 lit. c. (neu) AHVV – erfolgt. Folge dessen soll auch eine Meldepflicht bei Beeinträchtigungen gegenüber der Revisionsstelle bestehen, zumal die Revisionsstelle in der Lage ist zu beurteilen, ob die Durchführungsstelle die anschliessend notwendigen Behebungen korrekt angegangen ist und umgesetzt hat.

Zudem sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b Bst. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Der Ständerat hiess am 1. Juni 2023 die nötigen Änderungen im Informationssicherheitsgesetz als Zweitrat mit 42 zu 0 Stimmen gut. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden. Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung darauf abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht damit der Good Governance. Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die ICT der Durchführungsstellen noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben.

Art. 155a (neu) AHVV – Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann aus Sicht des Kantons Luzern insofern zugestimmt werden, als dass es wichtig ist, innerhalb einer Sozialversicherungsanstalt keine Quersubventionierungen zuzulassen. Die verschiedenen Geldflüsse sind in der funktional gegliederten Buchhaltung klar auseinanderzuhalten und transparent zu verbuchen.

Auch dem Verordnungstext in Absatz 2 kann grundsätzlich zugestimmt werden. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, aus unserer Sicht zu weit und führen zu Unklarheiten. Eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung ist zentral.

Der neue Absatz 3 hingegen («Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen»), entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlichen Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 (neu) AHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind.» Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen. Die Good Governance soll vielmehr gestärkt und unnötige Diskussionen vermieden werden. Der Absatz 3 ist deshalb zu streichen.

Die Instrumente der Revision – insb. Art. 159 (neu) AHVV – sind ausreichend und ermöglichen der Revisionsstelle Aussagen über das Vorliegen sachlich korrekter Verrechnung. Da die Revisionsberichte insbesondere an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Art. 211quinquies (neu) AHVV – Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a (neu) AHVG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten».

Es ist unbestritten, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Dazu wurde denn auch Art. 95 (neu) AHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a (neu) AHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen».

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 (neu) AHVG (BBl 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen». Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211quinquies (neu) AHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Absatz 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Alternativvorschlag:

- Wir schlagen für den Absatz 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz (neu) AHVG und der Zielsetzung der Modernisierung der Aufsicht entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds».
- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 (neu) AHVG jeweils begrüsst.

Dieser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, es involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidungsorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist dabei, dass die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 (neu) AHVG vollumfänglich respektiert wird mit dem Ziel, den AHV-Ausgleichsfonds finanziell nicht zu belasten.

Abschliessend danken wir Ihnen erneut für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse


Guido Graf
Regierungspräsident



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

**Envoi par courriel
(Word et PDF)**

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Inselgasse 1
3003 Berne

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Personne responsable du dossier :
anne.ruedinveuve@ne.ch

Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), et d'autres ordonnances (modernisation de la surveillance) - consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Par la présente, nous accusons réception du projet cité en marge, qui a retenu toute notre attention et vous remercions de nous avoir associé à cette procédure de consultation.

D'une manière générale, nous accueillons favorablement les dispositions réglant les nouveaux outils de gestion et de surveillance des caisses de compensation. Le règlement fixe les principes d'application et les exigences minimales dans les domaines de la gestion des risques, de la gestion de la qualité et du système de contrôle interne. Sa mise en œuvre permettra d'intégrer des outils modernes de management public au sein des organes compétents en matière d'assurances sociales ainsi que de renforcer l'indépendance, l'intégrité et la transparence en vue de garantir une bonne gouvernance dans le 1^{er} pilier.

Si le projet de règlement apporte des précisions d'exécution relatives aux modifications de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité prévues dans le domaine de la modernisation de la surveillance, certaines dispositions sont encore floues et lacunaires. Des directives claires, notamment dans le domaine des tâches déléguées par les cantons, les modalités de leur révision ainsi que les compétences de contrôle des applications TIC (technologies de l'information) devront être établies assez rapidement pour permettre aux organes compétents et aux auditeurs de se conformer à la volonté de l'Autorité de surveillance fédérale dans les délais prescrits.

Nous vous remettons ci-après nos commentaires de détail article par article :

Modifications du RAVS

Art. 109a (nouveau) Commission de gestion

Le nouveau droit précise que les représentants du gouvernement cantonal ou de l'administration ne doivent pas constituer la majorité au sein de la commission de gestion des établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS). Il garantit en ce sens la bonne exécution de l'art. 61 al. 1bis nLAVS qui requiert « une commission de gestion indépendante du canton ».

À notre sens, il faut veiller à ce que les caisses de compensation cantonales, qui ne sont pas intégrées dans un ECAS, ne doivent pas faire l'objet d'un traitement particulier ou privilégié. Elles doivent, par conséquent, être soumises aux mêmes règles de gouvernance en ce qui concerne la représentation du canton. Les caisses sont des institutions autonomes de droit public, qui se voient également confiées d'autres tâches par les autorités cantonales, notamment l'administration des caisses d'allocations familiales et des prestations complémentaires. Des conflits d'intérêts entre les secteurs d'activités fédérales et cantonales au sein de la commission de gestion sont susceptibles de préjudicier l'autonomie des institutions ou la bonne exécution des tâches. Le nouvel article 109a permet ainsi une représentation du gouvernement cantonal et de l'administration même si elle n'est pas majoritaire. Il mérite donc d'être soutenu.

Art. 116, al. 1 et 2 Obligations des agences

Les cantons ne sont plus tenus de créer des agences communales. Nous approuvons cette nouvelle compétence d'organisation offerte aux cantons qui leur permet de moduler le dispositif conformément aux besoins et aux particularités des régions ainsi qu'à la répartition des tâches entre les différents organes d'exécution en vue de faciliter l'ensemble du système.

Art. 130, al 2

Nous relevons que dans la pratique, les cantons délèguent également des tâches aux caisses cantonales d'allocations familiales qui sont administrées par les caisses cantonales de compensation AVS. Cette délégation est, par conséquent, indirecte. La formulation de la nouvelle disposition n'est pas claire quant aux modalités de la révision et du rapport de gestion qui doivent être prévues dans le droit cantonal.

Art. 132^{quater, quinquies, sexies}

L'obligation d'introduire des systèmes de gestion des risques, de gestion de la qualité (SMQ) et de contrôle interne (SCI) est bienvenue. Nous tenons toutefois à relever qu'il appartient aux gérants des caisses d'élaborer et de gérer ces systèmes. Cette liberté de choix doit être octroyée et garantie par l'autorité fédérale compétente pour permettre la mise en œuvre et le suivi de dispositifs adaptés aux particularités des caisses de compensation.

Art. 160 Étendue de la révision

En sus de la révision principale et la révision de clôture, les systèmes d'information feront désormais l'objet d'un contrôle annuel. L'OFAS émettra des directives. L'exploitation des technologies de l'information (TIC) est de la compétence des caisses. Actuellement, certains pools informatiques ont d'ores et déjà mandaté des entreprises spécialisées dans la sécurité informatique, qui élaborent annuellement des analyses et des audits des systèmes d'exploitation des TIC. Ces pools informatiques ont déjà anticipé ces nouvelles exigences et mandaté des réviseurs spécialisés. Les audits sont effectués chaque année auprès des

caisses, membres du pool, et font l'objet de rapports circonstanciés. Nous souhaitons que les travaux, les collaborations et les contrôles déjà entrepris par les organes d'exécution et leurs pools informatiques soient reconnus par l'autorité de surveillance et puissent se poursuivre sur la même voie sans devoir établir un nouvel audit via l'organe de révision qui pourrait s'assimiler à un doublon.

Art. 160^{bis} Révisions de l'exécution des tâches déléguées

L'OFAS édictera des directives relatives aux révisions de l'exécution par les caisses de compensation des tâches qui leur ont été déléguées.

La transparence des coûts administratifs liés à l'exécution de ces tâches nécessite la mise en place d'un système de comptabilité analytique. Par conséquent, elle s'en trouvera améliorée. Les charges administratives afférentes aux différents secteurs d'activités déléguées de la caisse, notamment le dispositif des prestations complémentaires (PC), seront ajustées à leurs valeurs réelles. Pour mémoire, la participation financière de la Confédération au traitement des dossiers PC est calculée selon un forfait par cas. Il n'a pas été modifié depuis 2007 et est fixé selon l'Ordonnance sur les adaptations des ordonnances touchées par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A notre sens, le tarif devra également être réévalué pour se conformer à la hausse des charges réelles supportées par les organes d'exécution.

Modifications de la LPP

Art. 53bis LPP et ses dispositions d'exécution (nouvelle section 3b de l'OPP2)

Le nombre des caisses de pensions à forte proportion de rentiers est en augmentation. L'évolution démographique et les restructurations d'entreprises sont à l'origine de cette évolution. Les caisses de pensions concernées se caractérisent par une capacité d'assainissement très faible, en regard du principe de la garantie de la rente à l'ouverture du droit. Il est donc impératif de réduire les risques sur ces institutions, tout en veillant à préserver les assurés actifs ou la collectivité reprenante des effets de redistribution. Un engagement ferme de l'employeur (cédant) d'assurer le financement – avec l'obligation de l'expert en prévoyance d'évaluer le caractère suffisant des montants transférés – est une nécessité absolue, avec des conditions de transfert des rentes strictement réglées. Il n'en demeure pas moins que la garantie des rentes en cours conduit ainsi à des offres de reprise calculées avec des taux d'intérêt technique extrêmement prudents, voire même négatifs.

En l'espèce, nous sommes favorables au renforcement des règles relatives au transfert des rentiers dans un objectif sécuritaire, mais nous demeurons d'avis qu'une réflexion plus générale sur les conditions cadres (garanties nominales, solidarités, fardeau des employeurs) et des adaptations plus profondes seraient requises.

Art. 58a LPP et ses dispositions d'exécution (art. 12b OFG)

La mise en place d'un organe de liaison et la simplification de facto de la gestion administrative liée aux attestations de vie est accueillie très favorablement. Si l'échange d'information entre les 1er et 2ème piliers est déjà accessible en consultation (UPI1), il est toutefois de nature restreinte par la solution actuelle.

¹ L'UPI (Unique Person Identification) est une fonctionnalité du Registre Central des assurés des assurances sociales fédérales qui implémente l'identification administrative des personnes physiques.

Ainsi, un élargissement des données consultables et la mise en place de synergies pour les assurés (démarches similaires auprès des deux piliers) est un développement opportun pour les caisses de pensions, à la fois pour leur administration (et les coûts induits) et les bénéficiaires de rentes.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 juin 2023



Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

A. RIBAUX

La chancelière,

S. DESPLAND



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. Juni 2023

Modernisierung der Aufsicht: Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Brief vom 19. April 2023 unterbreiteten Sie uns den Entwurf zur Modernisierung der Aufsicht (Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVV], der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2] sowie weiterer Verordnungen) mit der Bitte, bis zum 12. Juli 2023 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung.

Vorbemerkungen

Mit der Modernisierung der Aufsicht verfolgt der Bund drei Hauptstossrichtungen. Erstens soll die risikoorientierte Aufsicht verstärkt werden, womit moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen sind. Zweitens werden die Verankerung von Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz im Gesetz verankert und die Good Governance gewährleistet. Und drittens sollen die Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit der Informationssysteme garantiert werden.

Der vorliegende Entwurf der AHVV hält grundsätzlich die Stossrichtungen ein, geht aber in Einzelfällen darüber hinaus und zu weit. Zwar wurden verschiedene Gremien wie die zentrale Ausgleichsstelle, die Revisionsaufsichtsbehörden usw. konsultiert, jedoch weder die kantonalen Ausgleichskassen noch die IV-Stellen oder deren Verbände im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten einbezogen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass genau diejenigen Stellen, welche mit der Durchführung betraut sind, nicht konsultiert wurden. Damit bleibt den Durchführungsstellen lediglich, die verschiedenen Mängel an der Vorlage im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren vorzubringen und bessere Regelungen zu fordern.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 108a AHVV

Antrag: Umformulierung, " ...so müssen sie als eigene Organisationseinheiten geführt werden."

Begründung: Die Anforderung, wonach die IV-Stelle und die Ausgleichskasse als "eigene" Abteilungen zu führen sind, erscheint im Lichte der tatsächlichen Begebenheiten und verschiedenen Organisationsformen sowie auch insbesondere für kleinere Kassen als ungeeignet. Diese müssten u.U. eigene Stufen ("Abteilungen") einbauen, um der Anforderung gerecht zu werden. Buchhalterisch soll sich ja gemäss Bericht gegenüber heute nichts ändern.

Wir schlagen daher vor, die in der Botschaft formulierte Terminologie zu verwenden, welche sachgerechter und klarer wiedergibt, was gemeint sein soll.

Art. 109a AHVV

Antrag: Streichung

Begründung: Das Bundesgesetz verlangt mit Art. 61 Abs. 1^{bis} nAHVG "eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission". Es gibt jedoch keine Delegationsnorm, mit welcher der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft gibt keine solche Hinweise. Es besteht daher rechtlich kein Raum für diese Verordnungsbestimmung.

Der Bundesrat hat sich für eine Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen, das Parlament hat diese Bestimmung so übernommen. Der politische Wille ist eindeutig. Es ist Sache der Kantone, im Rahmen des AHVG die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Art. 132^{septies} Abs. 2, Bst. c AHVV

Antrag: Umformulierung, "Bei der Anstellung: Referenzauskünfte von früheren Arbeitgebern".

Begründung: Wir erlauben uns den Hinweis, dass das Einholen von Auskünften bei früheren Arbeitgebern nur bei der Anstellung der Geschäftsleitung Sinn macht. Ist die Anstellung erfolgt, können sich der Kassenvorstand oder die Verwaltungskommission ja selbst ein Bild machen über die Tätigkeit der Geschäftsleitung.

Art. 141^{sexies} Absatz 3 AHVV

Antrag: Umformulierung, "... die von den versicherten Personen, ihren gesetzlichen Vertretern, aus Registerabgleichungen oder von Durchführungsstellen erfasst wurden."

Begründung: Ohne diese Zusätze ist die Formulierung zu eng gedacht und es würden wesentliche Daten fehlen.

Art. 141^{septies} Absatz 1 AHVV

Antrag: Streichung

Begründung: Das Parlament hat mit Artikel n49a AHVG klar und eindeutig festgelegt, dass alleine die Durchführungsstellen für die Informationssysteme (in der Folge ICT) zuständig und verantwortlich sind.

Die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (Geschäftsnummer 22.073, BBl 2023 84) sieht in Art. 74b Bst. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit zu melden. Dieses Gesetz ist ein taugliches Mittel, um die Meldepflicht auf

schweizerischer Ebene einheitlich zu regeln. National- und Ständerat haben diese Anpassungen klar angenommen. Es ist nicht sinnvoll, noch eine weitere Meldepflicht an eine zweite Bundesstelle einzuführen. Dies führt zu Doppelspurigkeiten. Darüber hinaus ist das BSV die materielle Aufsichtsbehörde und kennt die ICT der Durchführungsstellen nicht, so dass von dieser Seite her auch keine sachdienlichen technischen Hinweise gegeben werden können.

Die Revisionsstelle kennt hingegen die ICT der Durchführungsstelle aus der jährlichen Prüfarbeit. Sie kann allfällige Beeinträchtigungen ex post beurteilen und auch überprüfen, ob die Durchführungsstelle die notwendigen Massnahmen korrekt ergriffen hat.

Art. 155a Abs. 2 und 3 AHVV

Antrag: Streichung

Begründung: Absatz 2 kann zwar im Grundsatz zugestimmt werden (die Kosten müssen pro Aufgabe weiterverrechnet werden). Allerdings stehen die Aufgaben, welche in der übergeordneten Führungsorganisation wahrgenommen werden, immer im Zusammenhang mit den einzelnen gesetzlichen Aufgaben. Die Führungsorganisation besteht nicht als Selbstzweck, sondern zur Erbringung von Dienstleistungen und Projekten zugunsten der einzelnen Aufgaben/Organisationseinheiten. Die Erläuterungen im Vernehmlassungsbericht entsprechen nicht einem modernen Führungsverständnis. Ausserdem stellen die Ausgleichskassen und SVA bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was auch heute schon jährlich durch die Revisionsstelle geprüft wird.

Der neue Absatz 3 ("Kosten für andere Aufgaben") entbehrt hingegen jeglicher gesetzlicher Grundlage. Im Gesetz ist Folgendes verankert: "Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen dadurch entstehen, vollständig gedeckt sind" (Art. 63a Abs. 3 nAHVG). Quersubventionierungen sind damit ausgeschlossen. Sollte mit Absatz 3 gemeint sein, die Gründung einer SVA sei "eine andere Aufgabe", so ist dies abzulehnen. Die Errichtung einer Sozialversicherungsanstalt, wie dies ja nun explizit gesetzlich vorgesehen ist, ist keine "Aufgabe", sondern eine gesetzliche Möglichkeit einer Organisationsform.

Art. 159 AHVV

Hinweis: Verschiedene Durchführungsstellen werden bereits heute jährlich hinsichtlich ihrer ICT-Systeme auditiert/revidiert. Diese Audits werden innerhalb der ICT-Pools koordiniert, was auch in Zukunft der Fall sein muss. Wir gehen davon aus, dass dieser Umstand zumindest in die Weisungen einfließen wird. Es wäre nicht sachgerecht, die ICT-Revision in jedem Fall über die externe Revisionsstelle laufen zu lassen.

Art. 160 AHVV

Wir verweisen auf unsere Bemerkung zu Art. 159 AHVV. Nachdem bereits heute ICT-Sicherheit-Audits stattfinden, ist bei den Weisungen an dieses Fachwissen anzuknüpfen. Ausserdem sind die Weisungen unter Konsultation der Durchführungsstellen zu erarbeiten.

Art. 211^{quinquies} AHVV

Antrag: Umformulierung von Abs. 2: "Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds. Die Zentrale Ausgleichsstelle hört vor dem Entscheid das Bundesamt für Sozialversicherungen an."

Begründung: Mit der Modernisierung der Aufsicht sollen die Aufgaben und Kompetenzen geklärt werden. Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig festgelegt, dass die

Durchführungsstellen die ICT betreiben. Unbestritten ist, dass in der ersten Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind, wie dies in Art. 95 nAHVG beschrieben wird. In der Botschaft vom 20. November 2019 (Seite 40) hat der Bundesrat zu Art. 95 nAHG versprochen: "Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen."

Der vorliegende Vorschlag (Abs. 2) widerspricht diesen Aussagen in der Botschaft zutiefst und will dem Bundesamt für Sozialversicherungen die alleinige Beurteilung und den Entscheid über gemeinsame Informatiksysteme überlassen. Dies lehnen wir ab. Wie oben erläutert und vom Parlament zustimmend beschlossen, ist die ICT eine gesetzliche Aufgabe der Durchführungsstellen. Wenn die Aufsicht nun über die einzusetzenden Systeme und gemeinsame Anwendungen entscheidet, führt dies zu einer unzulässigen Rollenvermischung: Die Aufsicht beaufsichtigt damit Systeme, die sie selbst ausgewählt hat.

Wir schlagen alternativ vor, dass die ZAS (Zentrale Ausgleichsstelle) als zentrale Durchführungsstelle für die Umsetzung von Art. 95 Abs. 3 nAHVG zuständig ist. Die ZAS ist der eidg. Finanzverwaltung angegliedert, so dass die Prozesse und Budgetierungen in der Jahresrechnung des Bundes integriert sind. Damit entsprechen sie auch dem Finanzhaushaltsgesetz des Bundes (FHG). Damit sind Transparenz und Steuerbarkeit auf Stufe Bund (durch den Bundesrat und das Parlament) sichergestellt. Ausserdem sind die Aufgaben der Aufsicht (Bundesamt für Sozialversicherungen) abschliessend in Art. 72a und 72b nAHVG aufgelistet. Sie enthalten klar keine Kompetenz für den Entscheid über gemeinsame Anwendungen und deren Finanzierung. Absicht der Modernisierung der Aufsicht war es, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsicht zu klären und zu präzisieren. Es ist auch keine Delegationsnorm vorhanden, welche über die Verordnung der Aufsicht eine solche (alleinige) Aufgabe im ICT-Bereich geben würde. Die Aufsicht hat alleine und abschliessend Regelungskompetenz hinsichtlich Informationssicherheit und Datenschutz (Art. 72a Abs. 2 lit. b nAHVG).

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Joe Christen
Regierungsrat




lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch



CH-6060 Sarnen, St. Antonistrasse 4, VD

Per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Sarnen, 28. Juni 2023

**Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule;
Vernehmlassung zu den Änderungen in der AHVV, der BVV 2 und in weiteren Verordnungen**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf der Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen eingeladen. Die Verordnungsänderungen gehen auf die Vorlage «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge» zurück, die das Parlament am 17. Juni 2022 verabschiedete.

Vorbemerkung

Die Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse Obwalden hat in den letzten Jahren diverse komplexe Reformen (z.B. Reform der Ergänzungsleistungen, Weiterentwicklung der IV, Einführung der Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen, Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose usw.) fachgerecht und zeitgerecht umgesetzt. Exemplarisch wurde die vom Bundesrat beschlossene neue Corona-Erwerbsersatzentschädigung innert Monatsfrist speditiv und wirtschaftsfreundlich umgesetzt. Dies parallel zu den anderen erwähnten Reformen. Die Vollzugsstelle hat damit hohe Stabilität und Flexibilität bewiesen. Neben engagiertem Fachpersonal war dafür auch eine stets reibungslos laufende Informatik die Voraussetzung.

Dem Kanton Obwalden liegt deshalb sehr daran, diese wichtige Rolle der kantonalen Durchführung der 1. Säule zu stärken. Wir messen die vorliegenden Entwürfe für Verordnungsbestimmungen an diesem Ziel. Wir möchten das Erfolgsmodell stärken und nicht durch unklare Regelungen oder eine Vermischung der Zuständigkeiten zwischen Aufsicht und Durchführung schwächen.

Gesetzgebungsprojekt «Modernisierung der Aufsicht, MdA»

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 "Modernisierung der Aufsicht, MdA" zur Schlussabstimmung gebracht (BBI 2022 1563). In der Folge werden die Artikel des geänderten Gesetzes mit nAHVG erwähnt. Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBI 2020 1ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

- "Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit nötig in der IV soll die risikoorientierte Aufsicht verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde zu präzisieren.
- Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die Good Governance in der 1. Säule zu gewährleisten.
- Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die Informationssysteme die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten."

Wir werden unsere Stellungnahme zu den Verordnungsbestimmungen an diesen Zielsetzungen ausrichten

Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Bevor wir uns zu den Entwürfen der Verordnungsbestimmungen äussern, möchten wir unserem Unverständnis über das Vorgehen des Bundes Ausdruck geben: Auf Seite 4 des erläuternden Berichtes ist aufgeführt, dass das BSV Vertretungen der Revisionsaufsichtsbehörde, der zentralen Ausgleichsstelle, der Post, von EXPERTsuisse, vom Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen für berufliche Vorsorge konsultierte. Leider hat das BSV die Vertretungen der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten nicht konsultiert. Das können wir nicht nachvollziehen und erscheint uns auch nicht sachgerecht. Wir meinen, dass mit einer frühzeitigen Konsultation der Durchführungsverantwortlichen die Mängel in der vorliegenden Vorlage hätten vermieden werden können.

Der Kanton Obwalden unterstützt die vorliegenden Verordnungsbestimmungen, soweit nachfolgend nicht Anpassungen gefordert werden.

Art. 108a nAHVV: Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach die Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der verschiedenen Detailorganisationen ungeeignet. Passender wäre die in der Botschaft zur MdA (BBI 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von Organisationseinheiten zu sprechen: "... als eigene Organisationseinheiten geführt werden."

Wir schlagen vor, den Wortlaut des Artikels entsprechend anzupassen.

Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Die vorgeschlagene Norm hat zwei grundlegende Mängel: Ihr liegt keine Delegationsnorm zugrunde und es liegt ein anderer politischer Entscheid des Parlamentes vor.

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem nArt. 61 Abs. 1bis AHVG eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission. Im nAHVG gibt es keine Delegationsnorm, worin bestimmt würde, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrats gibt keinen solchen Hinweis. Mangels einer Delegationsnorm besteht damit rechtlich kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a AHVV. Die Verordnung greift somit ohne gesetzliche Grundlage in den Kompetenzbereich der Kantone ein.

Zudem hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur MdA (BBI 2020 60) für eine strikte Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen. Das Gesetz wurde von den Räten mit diesem Wortlaut verabschiedet. Der politische Wille ist damit eindeutig.

Artikel 109a ist damit ersatzlos zu streichen. Es liegt an den Kantonen, im Rahmen ihrer Einführungsgesetze zum AHVG die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Art. 141sexies, Abs. 3: Informationssystem

Auch wenn derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, scheint die Formulierung "...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden" zu einschränkend. Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen wären nicht möglich. Wir regen eine entsprechende Erweiterung an.

Art. 141septies nAHVV: Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt der MdA ist, dass das Bundesparlament eindeutig festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule verantwortlich ist. Es sind mit dem neuen Art. 49a nAHVG einzig und allein die Durchführungsstellen.

Die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) sieht in Art. 74b Bst. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre ICT an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Der Ständerat hiess am 1. Juni 2023 die nötigen Änderungen im Informationssicherheitsgesetz als Zweitrat mit 42 zu 0 Stimmen gut. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung auf das ISG abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht damit der Good Governance. Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die ICT der Durchführungsstellen noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben.

Im Artikel nArt. 159 der AHVV wird festgelegt, dass die "Prüfung der Informationssysteme" durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies ja auch in Art. 68a nAHVG vom Parlament verankert wurde. Dort wurde bestimmt, dass die Revisionsstelle prüft, ob die Informationssysteme die Anforderungen erfüllen.

Die Revisionsstelle kennt die ICT der Durchführungsstelle im Detail aus ihrer jährlichen Prüfarbeit. Wenn also die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll sie bei Beeinträchtigungen auch rückblickend beurteilen, ob die Durchführungsstelle in der Folge die notwendigen Behebungen korrekt angepackt und umgesetzt hat.

Art. 155a nAHVV: Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es richtig und wichtig, dass innerhalb einer SVA bereits heute keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe – ob Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe – soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Betreffend den Begriff "Abteilungen" in Absatz 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Absatz 2 stimmen wir zwar im Grundsatz zu. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, viel zu weit. Sie führen zu Unklarheiten, weshalb wir sie deshalb ablehnen. Im Zentrum muss eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. "Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation" können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier realitätsfremd und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis vollkommen. Die Ausgleichskassen und SVA stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den besonders befähigten, externen Revisionsstellen überprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer SVA beachtet wird.

Der neue Absatz 3 hingegen ("Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen"), entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlichen Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: "Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind". Somit ist bereits bundesgesetzlich gesichert, dass dies auch für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Und eben nicht generell "für andere Aufgaben". Die Schaffung einer SVA per se ist keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle Option der Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung "Kosten für andere Aufgaben" ist zudem völlig unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kantonen und Durchführungsstellen. Die MdA will die Good Governance stärken und nicht unnötige Diskussionen fördern. Aus diesem Grund muss dieser Absatz gestrichen werden.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss Art. 159 nAHVV) sind vollkommen ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Art. 211quinquies nAHVV: Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: "Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten".

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der Art. 95 nAHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds "die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen".

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden müssen. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen». Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211 quinquies nAHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Absatz 2 zudem einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor:

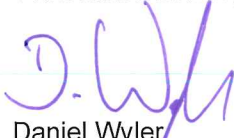
"Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds". Dies entspricht dem Bundesgesetz nAHVG und der Zielsetzung der MdA. Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Unser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, er involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist: Die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird vollumfänglich respektiert. Damit werden finanzielle ICT-Abenteuer zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Ausgleichskasse / IV-Stelle Obwalden
- Regierungsrat (Zirkulationsmappe)
- Staatskanzlei (OWSTK.4647)



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 3. Juli 2023

**Modernisierung der Aufsicht (Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und weiterer Verordnungen);
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

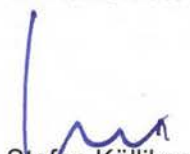
Mit Schreiben vom 19. April 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung zu verschiedenen Anpassungen im Verordnungsrecht im Bereich der 1. und 2. Säule ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung.

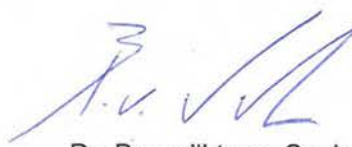
Die nun auch im Verordnungsrecht aufgenommene Modernisierung der Aufsicht bei der Durchführung der 1. und 2. Säule ist zu begrüßen. In den Bereichen IT, Datenschutz und Informationssicherheit sind jedoch eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Aufsicht und Durchführung sowie die Berücksichtigung der kantonalen Gesetzgebung notwendig. Im Übrigen halten wir fest, dass zur Vorbereitung solcher Anpassungen der vorhergehende Einbezug der kantonalen Sozialversicherungsanstalten notwendig wäre; dies ist gemäss unseren Informationen im vorliegenden Fall leider nicht erfolgt.

Unsere einzelnen Anpassungsanträge entnehmen Sie bitte dem beiliegenden Anhang.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Stefan Kölliker
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Modernisierung der Aufsicht, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) und weiterer Verordnungen»

Art. 108a nAHVV

Die Ausführungen im zweiten Absatz der Erläuterungen zu Art. 108a nAHVG können nicht nachvollzogen werden. Der Terminus «Kassenentscheid» ist ein alter, nicht klar definierter Begriff. Art. 108a nAHVV bezieht sich auf die kantonale Ausgleichskasse und Art. 106 nAHVV auf die Verbandsausgleichskasse. In Art. 108a nAHVV werden keine Vorschriften über den Kas- senleiter der kantonalen Ausgleichskasse und seiner unentziehbaren Kompetenzen bzw. Dele- gationsmöglichkeiten gemacht.

Art. 141^{septies} nAHVV

Zu begrüssen ist, dass in Art. 49a nAHVG klar festgehalten wird, dass für die Informationssys- teme (nachfolgend ICT) alleine die Durchführungsstelle verantwortlich ist. Folgerichtig ist so- dann, dass in Art. 159 nAHVV nun festgehalten wird, dass die Prüfung der Informatiksysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt. Unter diesen Umständen sollte auch die Melde- pflicht gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Da die Revisionsstelle gemäss Art. 159 nAHVV jährlich prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, kennt sie die ICT der Durchführungsstelle im Detail und kann somit auch am besten beurteilen, ob infolge von Män- geln die richtigen Massnahmen zu ihrer Behebung korrekt umgesetzt wurden. Mit der Kenntnis- nahme der jährlichen Prüfberichte durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist die Information über IT-Probleme und deren Behebung gewährleistet.

Weiter sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG, Parlamentsgeschäft 22.073; BBI 2023 84) in Art. 74b lit. i ausdrücklich vor, dass die AHV- Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe an das Nationale Zentrum für Cybersicher- heit (NCSC) zu melden. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht somit der Good Governance.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir eine Änderung der Meldepflicht an die Revisions- stelle an.

Art. 155a Abs. 3 nAHVV

Unklar ist der neue Begriff «andere Aufgaben». Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfül- lung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt werden.» Somit ist bundesgesetzlich gesi- chert, dass die Kosten für übertragene Aufgaben gedeckt sind. Quersubventionen sind richtig- erweise nicht gestattet und mit der vorliegenden Regelung auch nicht möglich. Die Errichtung einer SVA ist keine übertragene Aufgabe, sondern eine gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Organisation der Durchführungsstellen, die den Kantonen vom Bundesrecht eingeräumt wird. Somit ist unklar, was mit dem neuen Begriff «andere Aufgaben» gemeint ist und auf welcher gesetzlichen Grundlage diese basieren.



Der in dieser Verordnung erstmals erwähnte Begriff «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Deswegen ist die Streichung von Abs. 3 angezeigt.

Art. 160 nAHVV

Es ist darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Durchführungsstellen in Sachen Datenschutz den kantonalen Datenschutzfachstellen unterstellt sind und deren Aufsicht unterliegen. Von zusätzlichen Datenschutzanforderungen oder von einer zusätzlichen Aufsicht in Sachen Datenschutz durch das BSV ist somit abzusehen. Bei widersprüchlichen Anforderungen/Weisungen durch die kantonale Datenschutzfachstelle und dem BSV wäre die Durchführungsstelle gezwungen, mittels Antrag auf Erlass einer Unterstellungs- bzw. Feststellungsverfügung die Zuständigkeit feststellen zu lassen.

Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen die ICT betreiben. In Art. 49a nAHVG Abs. 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.» Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerischen anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgebern Erleichterung bringen.» Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG hat der Bundesrat angekündigt, dass die Durchführungsstellen bei deren Entwicklung und Betrieb eng einbezogen würden.

Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV widerspricht dem klaren Versprechen des Bundesrates gegenüber dem Parlament und zudem auch inhaltlich jeder Good Governance: ICT, worum es bei Art. 211^{quinquies} nAHVV geht, ist gerade gesetzliche Aufgabe der Durchführung und nicht der Aufsicht. Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführungsstelle entscheiden. Weiter werden mit der vorliegenden Bestimmung die Durchführungsstellen vollkommen ausgeschlossen, deren Einbezug jedoch von Gesetzes wegen umfassend zusteht.

Deswegen ist folgende Anpassung zu Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV angezeigt: «Die Zentrale Ausgleichskasse prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.» Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, ist zudem vorzusehen, dass die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) das BSV im Sinne von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils zur Stellungnahme beiziehen.

Die abschliessend formulierten gesetzlichen Aufgaben des BSV (Art. 72a und 72b nAHVG) umfassen klar keinen Entscheid über ICT-Projekte der Durchführung und deren Finanzierung. Dafür besteht auf Stufe Bundesgesetz keine Rechtsgrundlage. Zielsetzung der Modernisierung der Aufsicht war insbesondere die Präzisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde. Der Bundesgesetzgeber hat im Bereich der ICT jedoch keine Präzisierung, keine Delegationsnorm und keinen Auftrag für die Aufsichtsbehörde formuliert. Die ZAS, welche in der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) integriert ist, ist deswegen die richtige Bundesbehörde für die Umsetzung von Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV. Mit dem obigen Vorschlag wird



das Bundesgesetz respektiert. Er sichert die gewollte politische Einbindung der Durchführungsstellen und gewährleistet Transparenz sowie Steuerbarkeit.

Zudem wird das BSV zur Stellungnahme einbezogen und – besonders wichtig – mit der Einhaltung der Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG werden in diesem Bereich finanzielle Risiken zulasten der AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Art. 18a nATSV

Den Durchführungsstellen als Betreiberin der IT-Systeme sind betreffend Datenübertragung entsprechende Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Zu beachten sind hier auch unterschiedlichen Datenschutz- und Informationssicherheitsbestimmungen.



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Modernisierung der Aufsicht, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) und weiterer Verordnungen»

Art. 108a nAHVV

Die Ausführungen im zweiten Absatz der Erläuterungen zu Art. 108a nAHVG können nicht nachvollzogen werden. Der Terminus «Kassenentscheid» ist ein alter, nicht klar definierter Begriff. Art. 108a nAHVV bezieht sich auf die kantonale Ausgleichskasse und Art. 106 nAHVV auf die Verbandsausgleichskasse. In Art. 108a nAHVV werden keine Vorschriften über den Kas senleiter der kantonalen Ausgleichskasse und seiner unentziehbaren Kompetenzen bzw. Delegationsmöglichkeiten gemacht.

Art. 141^{septies} nAHVV

Zu begrüßen ist, dass in Art. 49a nAHVG klar festgehalten wird, dass für die Informationssysteme (nachfolgend ICT) alleine die Durchführungsstelle verantwortlich ist. Folgerichtig ist so dann, dass in Art. 159 nAHVV nun festgehalten wird, dass die Prüfung der Informatiksysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt. Unter diesen Umständen sollte auch die Meldepflicht gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Da die Revisionsstelle gemäss Art. 159 nAHVV jährlich prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, kennt sie die ICT der Durchführungsstelle im Detail und kann somit auch am besten beurteilen, ob infolge von Mängeln die richtigen Massnahmen zu ihrer Behebung korrekt umgesetzt wurden. Mit der Kenntnisnahme der jährlichen Prüfberichte durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist die Information über IT-Probleme und deren Behebung gewährleistet.

Weiter sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG, Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b lit. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht somit der Good Governance.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir eine Änderung der Meldepflicht an die Revisionsstelle an.

Art. 155a Abs. 3 nAHVV

Unklar ist der neue Begriff «andere Aufgaben». Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt werden.» Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass die Kosten für übertragene Aufgaben gedeckt sind. Quersubventionen sind richtigerweise nicht gestattet und mit der vorliegenden Regelung auch nicht möglich. Die Errichtung einer SVA ist keine übertragene Aufgabe, sondern eine gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Organisation der Durchführungsstellen, die den Kantonen vom Bundesrecht eingeräumt wird. Somit ist unklar, was mit dem neuen Begriff «andere Aufgaben» gemeint ist und auf welcher gesetzlichen Grundlage diese basieren.



Der in dieser Verordnung erstmals erwähnte Begriff «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Deswegen ist die Streichung von Abs. 3 angezeigt.

Art. 160 nAHVV

Es ist darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Durchführungsstellen in Sachen Datenschutz den kantonalen Datenschutzfachstellen unterstellt sind und deren Aufsicht unterliegen. Von zusätzlichen Datenschutzerfordernissen oder von einer zusätzlichen Aufsicht in Sachen Datenschutz durch das BSV ist somit abzusehen. Bei widersprüchlichen Anforderungen/Weisungen durch die kantonale Datenschutzfachstelle und dem BSV wäre die Durchführungsstelle gezwungen, mittels Antrag auf Erlass einer Unterstellungs- bzw. Feststellungsverfügung die Zuständigkeit feststellen zu lassen.

Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen die ICT betreiben. In Art. 49a nAHVG Abs. 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.» Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerischen anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgebern Erleichterung bringen.» Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG hat der Bundesrat angekündigt, dass die Durchführungsstellen bei deren Entwicklung und Betrieb eng einbezogen würden.

Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV widerspricht dem klaren Versprechen des Bundesrates gegenüber dem Parlament und zudem auch inhaltlich jeder Good Governance: ICT, worum es bei Art. 211^{quinquies} nAHVV geht, ist gerade gesetzliche Aufgabe der Durchführung und nicht der Aufsicht. Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführungsstelle entscheiden. Weiter werden mit der vorliegenden Bestimmung die Durchführungsstellen vollkommen ausgeschlossen, deren Einbezug jedoch von Gesetzes wegen umfassend zusteht.

Deswegen ist folgende Anpassung zu Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV angezeigt: «Die Zentrale Ausgleichskasse prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.» Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, ist zudem vorzusehen, dass die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) das BSV im Sinne von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils zur Stellungnahme beiziehen.

Die abschliessend formulierten gesetzlichen Aufgaben des BSV (Art. 72a und 72b nAHVG) umfassen klar keinen Entscheid über ICT-Projekte der Durchführung und deren Finanzierung. Dafür besteht auf Stufe Bundesgesetz keine Rechtsgrundlage. Zielsetzung der Modernisierung der Aufsicht war insbesondere die Präzisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde. Der Bundesgesetzgeber hat im Bereich der ICT jedoch keine Präzisierung, keine Delegationsnorm und keinen Auftrag für die Aufsichtsbehörde formuliert. Die ZAS, welche in der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) integriert ist, ist deswegen die richtige Bundesbehörde für die Umsetzung von Art. 211^{quinquies} Abs. 2 nAHVV. Mit dem obigen Vorschlag wird



das Bundesgesetz respektiert. Er sichert die gewollte politische Einbindung der Durchführungsstellen und gewährleistet Transparenz sowie Steuerbarkeit.

Zudem wird das BSV zur Stellungnahme einbezogen und – besonders wichtig – mit der Einhaltung der Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG werden in diesem Bereich finanzielle Risiken zulasten der AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Art. 18a nATSV

Den Durchführungsstellen als Betreiberin der IT-Systeme sind betreffend Datenübertragung entsprechende Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Zu beachten sind hier auch unterschiedlichen Datenschutz- und Informationssicherheitsbestimmungen.

Telefon 052 632 74 61
sekretariat.di@sh.ch

Departement des Innern

Eidgenössisches Departement des
Innern (EDI)
3003 Bern

per E-Mail an:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Schaffhausen, 8. Juli 2023

Modernisierung der Aufsicht

Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1) sowie weiterer Verordnungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie den Kanton Schaffhausen zu einer Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt:

Wir unterstützen die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen grundsätzlich. Im Einzelnen möchten wir folgende Anmerkungen anbringen:

Art. 108a AHVV:

Die Formulierung, gemäss welcher die Ausgleichkasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erachten wir in Anbetracht der verschiedenen Detailorganisationen als ungeeignet. Wir schlagen vor, entsprechend der Terminologie in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) vom 20. November 2019 betreffend Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge den Begriff der «Organisationseinheiten» zu verwenden.

Art. 141^{septies} AHVV:

Gemäss Art. 49a nAHVG sind die Durchführungsstellen für die Informationssysteme der 1. Säule verantwortlich.

Die Botschaft zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG) vom 2. Dezember 2022 (BBI 2023 84) sieht in Bezug auf Art. 74b lit. i vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG bildet eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich zu regeln. Sowohl Nationalrat als auch Ständerat haben die Vorlage angenommen.

Unseres Erachtens könnte eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]) unnötige Doppelspurigkeiten verursachen. Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die Informationssysteme der Durchführungsstellen noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben. Ob die Behebung allfälliger Beeinträchtigungen von den Durchführungsstellen korrekt umgesetzt wurde, könnte sodann von der Revisionsstelle im Rahmen von Art. 159 lit. c AHVV geprüft werden. Nach dem Ausgeführten beantragen wir die Streichung von Art. Art. 141^{septies} AHVV.

Art. 155a AHVV:

Bezüglich des Begriffs «Abteilungen» in Art. 155a Abs. 1 AHVV verweisen wir auf die vorstehenden Bemerkungen zu Art. 108a AHVV.

Nach unserem Dafürhalten sind die Instrumente der Revision (vgl. Art. 159 AHVV) ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen bereits sichergestellt.

Unserer Ansicht nach, entbehrt der vorgeschlagene, neue Art. 155a Abs. 3 AHVV, wonach Kosten für andere Aufgaben vom Kanton zu tragen sind, einer gesetzlichen Grundlage. Denn nach Art. 63a Abs. 3 nAHVG stellt, wer Aufgaben überträgt, sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind. Die in der AHVV erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar und unbestimmt. Wir beantragen, Art. 155a Abs. 3 AHVV ersatzlos zu streichen.

Art. 211^{quinquies} AHVV:

Gemäss Art. 49a Abs. 2 nAHVG stellen die Durchführungsstellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame Anwendungen betreffend die Informationssysteme sinnvoll und notwendig sind. Nach Art. 95 Abs. 3 lit. a nAHVG übernimmt der AHV-Ausgleichsfonds die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen.

Gemäss dem vorgeschlagenen Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV soll das BVS – als *nicht* für die Informationssysteme verantwortliche Aufsichtsbehörde – eigenständig über Anwendungen betreffend die Informationssysteme entscheiden. In diesem Zusammenhang ist unseres Erachtens angezeigt, dass die Durchführungsstellen im Prozess eingebunden und zwingend angehört werden. Daher unterbreiten wir den folgenden Vorschlag:

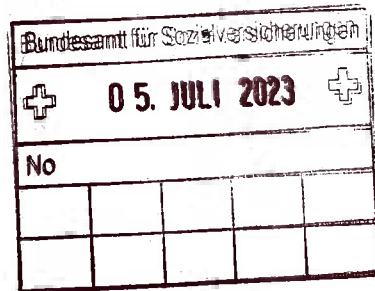
- Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV soll durch die folgende Formulierung ersetzt werden: «Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»
- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV i.S.v. Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Der Departementssekretär



Dr. Simon Schädler



Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

4. Juli 2023

Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht: Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern EDI zur Vernehmlassung betreffend Modernisierung der Aufsicht: Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen eingeladen. Wir danken für die Einladung und stellen Ihnen unsere Bemerkungen innerhalb der Frist zu.

1. Wichtige Rolle der kantonalen Umsetzungsorgane für die soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft unseres Kantons eine wichtige sozialpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Mit unserer kantonalen Ausgleichskasse stellen wir der Bevölkerung und der Wirtschaft sachkompetente und dienstleistungsorientierte Durchführungsorgane für alle Aufgaben aus der 1. Säule zur Verfügung. Darüber hinaus erfüllt die Ausgleichskasse weitere anspruchsvolle Aufgaben im Sozialversicherungsbereich.

Wir sind sehr froh, dass unsere kantonale Durchführungsstelle gerade auch in den letzten Jahren hochkomplexe Reformen (z. B. Reform der Ergänzungsleistungen, Weiterentwicklung der IV, Einführung der Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen usw.) fachgerecht und zeitgerecht umgesetzt hat. Exemplarisch wurde die vom Bundesrat beschlossene neue Corona-Erwerbsersatzentschädigung innert Monatsfrist speditiv und wirtschaftsfreundlich umgesetzt. Dies parallel zu den erwähnten Reformen. Unsere kantonale Durchführungsstelle hat damit ihre hohe Stabilität und Flexibilität bewiesen. Neben engagiertem Fachpersonal war dafür auch eine stets reibungslos laufende Informatik die Voraussetzung.

Uns liegt deshalb sehr daran, diese wichtige Rolle der kantonalen Durchführung der 1. Säule für den Kanton zu stärken. Wir messen die vorliegenden Entwürfe für Verordnungsbestimmungen an diesem Ziel. Wir möchten das Erfolgsmodell stärken und nicht durch unklare Regelungen oder eine Vermischung der Zuständigkeiten zwischen Aufsicht und Durchführung schwächen.

2. Gesetzgebungsprojekt «Modernisierung der Aufsicht, MdA»

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 «Modernisierung der Aufsicht, MdA» zur Schlussabstimmung gebracht (BBl 2022 1563). In der Folge werden die Artikel des geänderten Gesetzes mit nAHVG erwähnt.

Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBl 2020 1ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

- «Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit nötig in der IV soll die **risikoorientierte Aufsicht** verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde zu präzisieren.
- Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die **Good Governance** in der 1. Säule zu gewährleisten.
- Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die **Informationssysteme** die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten».

Wir werden unsere Stellungnahme zu den Verordnungsbestimmungen an diesen Zielsetzungen ausrichten.

3. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Bevor wir uns zu den Entwürfen der Verordnungsbestimmungen äussern, möchten wir unserem Unverständnis über das Vorgehen des Bundes Ausdruck geben: Auf Seite 4 des erläuternden Berichtes ist aufgeführt, dass das BSV Vertretungen der Revisionsaufsichtsbehörde, der zentralen Ausgleichsstelle, der Post, von EXPERTsuisse, vom Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen für berufliche Vorsorge konsultierte. Leider hat das BSV die Vertretungen der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten nicht konsultiert. Wir meinen, dass mit einer frühzeitigen Konsultation der Durchführungsverantwortlichen die Mängel in der vorliegenden Vorlage hätten vermieden werden können.

Wir unterstützen die Verordnungsbestimmungen, soweit nachfolgend nicht Anpassungen gefordert werden.

Art. 108a nAHVV: Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der verschiedenen Detailorganisationen ungeeignet. Passender wäre die in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von Organisationseinheiten zu sprechen: «... als eigene Organisationseinheiten geführt werden».

Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Die vorgeschlagene Norm hat zwei Mängel: Sie verfügt nicht über eine Delegationsnorm und es liegt ein anderer politischer Entscheid des Parlamentes vor.

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem nArt. 61 Abs. 1bis AHVG «eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission». Im nAHVG gibt es keine Delegationsnorm, worin bestimmt würde, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrates gibt keinen solchen Hinweis. Mangels einer Delegationsnorm besteht damit rechtlich kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a AHVV.

Zudem hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 60) für eine strikte Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen. Das Gesetz ist danach so durch die Abstimmungen in den Räten. Der politische Wille ist damit eindeutig.

Artikel 109a ist damit zu streichen. Es liegt an den Kantonen, im Rahmen des AHVG die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Art. 141sexies, Abs. 3: Informationssystem

Auch wenn derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, scheint die Formulierung «...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden» zu einschränkend. Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen wären nicht möglich. Wir regen eine Erweiterung an.

Art. 155a nAHVV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe – ob Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe – soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Betreffend den Begriff «Abteilungen» in Absatz 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Absatz 2 kann zwar im Grundsatz zugestimmt werden. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, viel zu weit, führen zu Unklarheiten und sind abzulehnen. Im Zentrum muss eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. «Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation» können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier realitätsfremd und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis vollkommen. Die Ausgleichskassen und SVA stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen überprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer SVA beachtet wird.

Der neue Absatz 3 hingegen («Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen»), entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlichen Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind». Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Und eben nicht generell für «für andere Aufgaben». Die Schaffung einer SVA ist per se eben keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle Option an die Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist völlig unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Die MdA will die Good Governance stärken und eben nicht unnötige Diskussionen fördern. Aus diesem Grund muss dieser Absatz gestrichen werden.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss Art. 159 nAHVV) sind vollkommen ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Art. 211quinquies nAHVV Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten».

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der Art. 95 nAHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a nAHVG wurde festgelegt, dass die AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen».

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI

2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen». Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211 quinquies nAHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Absatz 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Alternativvorschlag:

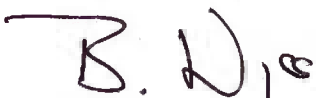
Wir schlagen für den Absatz 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz nAHVG und der Zielsetzung der MdA entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds».

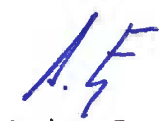
Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Unser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, es involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist: Die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird vollumfänglich respektiert. Damit werden finanzielle ICT-Abenteuer zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesratspräsident, für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Wir bitten Sie, unsere Anregungen zu übernehmen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES


Brigit Wyss
Frau Landammann


Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
3003 Bern
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Schwyz, 27. Juni 2023

Modernisierung der Aufsicht – Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 19. April 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Kantonsregierungen die Unterlagen zum Entwurf der Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 (AHVV, SR 831.101), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2, SR 831.441.1) sowie weiterer Verordnungen zur Vernehmlassung bis 12. Juli 2023 unterbreitet. Wir lassen uns innert Frist wie folgt vernehmen:

Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen:

Wir unterstützen die Verordnungsbestimmungen, soweit nachfolgend nicht Anpassungen gefordert werden.

nArt. 109a AHVV: Verwaltungskommission

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem nArt. 61 Abs. 1bis AHVG «eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission». Wir sind froh, dass mit der Verordnungsbestimmung dennoch eine gewisse Vertretung des Kantons möglich ist. Wir regen an, dass auch die Mitglieder des Kantonsparlamentes und kantonaler Gerichte in die Auflistung aufgenommen werden. Denn Mitglieder der kantonalen Legislative, Exekutive, Judikative und Verwaltung sind rechtlich und faktisch Vertretungen kantonomer Behörden. Eine Regelung auf Stufe AHVV verhindert unnötige Diskussionen über den Begriff der «Unabhängigkeit» auf Stufe Kanton.

nArt. 141septies AHVV: Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt der «Modernisierung der Aufsicht» (MdA) ist, dass das Bundesparlament festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule verantwortlich ist: Es sind mit dem nArt. 49a AHVG alleine die Durchführungsstellen. Dies ist ein wesentlicher Schritt zur «Good Governance». In diesem Sinn ist es konsequent und richtig, dass in der AHVV mit nArt. 159 festgelegt wird, dass die «Prüfung der Informationssysteme» durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies auch in nArt. 68a AHVG vom Parlament festgelegt wurde.

Wenn also die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll auch eine Meldepflicht bei Beeinträchtigungen gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Die Revisionsstelle kennt die ICT der Durchführungsstelle im Detail und aus der jährlichen Prüfarbeit. Sie kann somit auch beurteilen, ob die Durchführungsstelle in der Folge die notwendigen Behebungen korrekt angepackt und umgesetzt hat.

Zudem sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b Bst. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Davon darf unseres Erachtens bei der AHV nicht abgewichen werden.

Aus diesen sachlichen Gründen regen wir an, dass in der Verordnung darauf abgestützt wird. Eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]) führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten und widerspricht damit der «Good Governance». Das BSV als materielle Aufsichtsbehörde kennt weder die ICT der Durchführungsstellen noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben.

nArt. 155a AHVV: Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten (SVA)

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe – ob Bundesaufgaben oder vom Kanton übertragene Aufgaben – soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Der neue Abs. 3 hingegen («Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen») entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlichen Grundlage. In nArt. 63a Abs. 3 AHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind.» Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist, und eben nicht generell für «für andere Aufgaben». Die Schaffung einer SVA ist per se eben keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle Option an die Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Die MdA will die «Good Governance» stärken und eben nicht unnötige Diskussionen fördern. Aus diesem Grund muss dieser Absatz gestrichen werden.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss nArt. 159 AHVV) sind vollkommen ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die

Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission der SVA gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

nArt. 211quinquies AHVV: Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit nArt. 49a AHVG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. In Abs. 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.»

Unbestritten ist, dass auch in der ersten Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der nArt. 95 AHVG geschaffen. Mit nArt. 95 Abs. 3 Bst. a AHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen.»

Es ist unseres Erachtens angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu nArt. 95 nAHVG (BBl 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen.». Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem. Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde (BSV) gestützt auf nArt. 211 quinquies AHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt in Abs. 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgende Alternativvorschläge:

- Wir schlagen für Abs. 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz und der Zielsetzung der MdA entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»
- Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die Zentrale Ausgleichsstelle das BSV im Sinn von nArt. 72a Abs. 1 AHVG jeweils begrüsst.

Unsere Kontaktperson ist der Geschäftsleiter der Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz: andreas.dummermuth@aksz.ch.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundespräsident, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:


André Rüeggsegger
Landammann




Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Herr Alain Berset
Bundespräsident
3003 Bern

Frauenfeld, 27. Juni 2023
376

Modernisierung der Aufsicht. Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1) sowie weiterer Verordnungen (Modernisierung der Aufsicht).

1. Allgemeine Bemerkungen

Soziale Sicherheit hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft eine wichtige sozialpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Die kantonalen Sozialversicherungsanstalten (SVA) müssen ihre Aufgaben aufgrund klarer Zuständigkeiten effizient und effektiv wahrnehmen können, was klare Regelungen zugunsten der Rechtssicherheit erfordert.

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 „Modernisierung der Aufsicht (MdA)“ zur Schlussabstimmung gebracht (BBI 2022 1563). Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBI 2020 1 ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

1. Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit nötig in der IV soll die **risikoorientierte Aufsicht** verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde zu präzisieren.
2. Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die **Good Governance** in der 1. Säule zu gewährleisten.

2/5

3. Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die **Informationssysteme** die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.

Die vorliegende Stellungnahme orientiert sich an diesen Zielsetzungen. Vorgängig ist anzuführen, dass wir für das Vorgehen des Bundes wenig Verständnis haben. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat im Zuge der Revisionsarbeiten der Verordnungen Vertretungen der Revisionsaufsichtsbehörde, der zentralen Ausgleichsstelle, der Post, von EXPERTsuisse und vom Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge konsultiert. Auf eine Konsultation von Vertretungen der Ausgleichskassen verzichtete das BSV aus nicht nachvollziehbaren Gründen. Durch eine frühzeitige Konsultation der Durchführungsverantwortlichen hätten die Mängel in der vorliegenden Vorlage vermieden werden können. Der Regierungsrat kann daher der Verordnung in der vorliegenden Form nicht zustimmen, weil sie gewichtige Mängel hat. Wir regen daher folgende Verbesserungen an.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 108a nAHVV: Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

In der Botschaft des Bundesrates (BBl 2020 80) ist ausgeführt, dass die Ausgleichskasse und IV-Stelle zumindest unabhängige Organisationseinheiten innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt sein müssen. Art. 108a nAHVV verwendet nun den Begriff „eigene Abteilungen“. Dieser Begriff wird in einer Organisationsstruktur häufig anderweitig verwendet; seine Verwendung in Art. 108a kann zu Missverständnissen führen. Verwendet werden sollte die Formulierung „unabhängige Organisationseinheit“, wie dies in der Botschaft vorgeschlagen worden war. Diese Formulierung verdeutlicht den Zusammenhalt und gleichzeitig die strikte Trennung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle innerhalb einer SVA treffend.

Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Das neue Bundesgesetz soll eine Good Governance verankern und verlangt mit Art. 61 Abs. 1^{bis} nAHVG „eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission“. Vorliegender Verordnungsartikel unterwandert diese Anstrengungen des Bundesgesetzgebers. Der Kanton Thurgau überträgt der kantonalen Ausgleichskasse diverse Aufgaben, die er vertraglich mittels Leistungsvereinbarungen mit der Ausgleichskasse regelt. In diesen wird auch die finanzielle Entschädigung vereinbart. Inskünftig wird der Verwaltungskommission die Aufsichtsfunktion über die Tätigkeiten der Ausgleichskasse zukommen. Darunter fällt auch die Überprüfung der abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton. Wenn Kantonsvertreter Mitglieder der Verwaltungskommission sein dürfen, vertreten sie in einem solchen Geschäft die Interessen zweier Parteien. Dies ist aus Sicht einer Good Governance unbedingt zu vermeiden.

3/5

Antrag 1

Wir beantragen die Streichung von Art. 109a nAHVV.

Art. 116 Abs. 1 nAHVV: Aufgaben der Zweigstellen

Sofern Gemeindezweigstellen errichtet oder beibehalten werden, sind ihre Aufgaben im kantonalen Recht zu regeln. Art. 61 nAHVG konkretisiert den Inhalt des kantonalen Erlasses. In der vorliegenden Verordnungsbestimmung wird auf Art. 61 Abs. 1 nAHVG verwiesen. Der Verweis auf Absatz 1 ist irreführend. Wir regen an, nur auf Art. 61 nAHVG (ohne Angabe eines Absatzes) zu verweisen.

Art. 141^{septies} nAHVV: Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Ein bedeutender Fortschritt der MdA ist, dass das Bundesparlament mit dem neuen Art. 49a nAHVG unmissverständlich festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (ICT) der 1. Säule verantwortlich ist. Es sind dies allein die Durchführungsstellen. Das ist ein zentraler Aspekt zur Umsetzung einer Good Governance. In diesem Sinn ist es konsequent und richtig, dass mit Art. 159 nAHVV festgelegt wird, dass die „Prüfung der Informationssysteme“ durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie es in Art. 68a nAHVG verankert ist. Dort ist festgelegt, dass die Revisionsstelle prüft, ob die ICT alle Anforderungen erfüllen. Wenn also die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, dann muss auch eine Meldepflicht bei Beeinträchtigungen gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Die Revisionsstelle kennt die ICT der Durchführungsstelle im Detail und aus jährlicher Prüfarbeit. Sie kann beurteilen, ob die Durchführungsstelle in der Folge auch die notwendigen Behebungen korrekt angepackt und umgesetzt hat.

Zudem sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBl 2023 84) in Art. 74b lit. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC ist die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cyberfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Der Nationalrat hat die Vorlage am 16. März 2023 mit grosser Mehrheit angenommen. Es ist nicht sinnvoll, bei der AHV davon abzuweichen und anstelle des NCSC das BSV vorzusehen. Das BSV kennt weder die ICT der Durchführungsstellen, noch kann es in der Konsequenz sachdienliche technische Hinweise bei Cyberangriffen geben. Aus diesen Gründen regen wir an, auf eine parallele Meldepflicht an zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) zu verzichten.

4/5

Antrag 2

Wir beantragen, Art. 141^{septies} nAHVV sei zu streichen. Wird daran festgehalten, soll nur eine Meldung an das NCSC erfolgen.

Art. 155a nAHVV: Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten (SVA)

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe muss im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Der neue Abs. 3 hingegen entbehrt in diesem Zusammenhang einer bundesgesetzlichen Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: „Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind.“ Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Nicht berücksichtigt ist zudem, dass eine SVA theoretisch auch Drittaufgaben übernehmen kann, für die dann nicht der Kanton kostenpflichtig wäre. Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung „Kosten für andere Aufgaben“ ist unklar und unbestimmt, weshalb er der Rechtssicherheit abträglich ist. Zudem reichen die Instrumente der Revision (Art. 159 nAHVV) aus, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission der SVA gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Antrag 3

Art. 155a Abs. 3 ist zu streichen.

Art. 211^{quinquies} nAHVV: Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Gerade deshalb wurde Art. 95 nAHVG geschaffen. Art. 95 Abs. 3 lit. a nAHVG legt fest, dass der AHV-Ausgleichsfonds „die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen“. Unseres Erachtens ist es sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und so eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: „Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen.“ Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance. So soll neu die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211^{quinquies} nAHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaft-

5/5

tet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Abs. 2 einer Grundlage im Bundesgesetz. Wir schlagen daher vor, Abs. 2 konform zum nAHVG und den Zielsetzungen der MdA umzuformulieren. Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die Zentrale Ausgleichskasse das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Antrag 4

„Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag der Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen. Sie entscheidet auf Antrag der Durchführungsstellen über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds. Das Bundesamt für Sozialversicherungen ist anzuhören.“

Dieser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, er sichert die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidorgan des Bundes und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SR 611.0) des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist, dass die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG vollumfänglich respektiert wird. Damit werden finanzielle ICT-Abenteuer zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero
3357

sl

0

Bellinzona
5 luglio 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno
UFAS
Ambito AVS, previdenza professionale e PC
3003 Berna

Trasmissione (in formato word e pdf) a:
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Modernizzazione della vigilanza

Modifica dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS), dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2) e di altre ordinanze

Gentili signore,
gentili signori,

vi ringraziamo per la possibilità concessaci di inoltrare le nostre osservazioni nell'ambito della suindicata procedura di consultazione indetta il 19 aprile 2023 anche in lingua italiana.

Introduzione

Le nostre considerazioni tengono conto dei tre principali obiettivi sottesi alla riforma del 1° pilastro – proposta dal Consiglio federale con il messaggio del 20 novembre 2019 (oggetto n. 19.080; FF 2020 1 segg.) e sfociata nel disegno di legge approvato dal Parlamento federale il 17 giugno 2022 (FF 2022 1563) – e meglio modernizzare la vigilanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, sulle prestazioni complementari, sull'indennità di perdita di guadagno e sugli assegni familiari nell'agricoltura, instaurando una vigilanza maggiormente orientata ai rischi, rafforzando la *governance* e garantendo un'adeguata gestione strategica dei sistemi d'informazione. A tal fine sono state create le basi legali, affinché gli organi esecutivi abbiano ad introdurre moderni strumenti di gestione e controllo, siano chiariti i compiti e le responsabilità dell'autorità di vigilanza, sia garantita un'adeguata *governance* nel 1° pilastro – stabilendo le condizioni a garanzia di un'"attività irreprensibile", ovvero l'indipendenza, l'integrità e la trasparenza – e siano assicurate la stabilità e la capacità di adattamento dei sistemi d'informazione, la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati.

Gli articoli di legge modificati – cui si fa menzione nel presente documento – sono indicati con nLAVS.

Osservazioni sulle singole disposizioni

Le modifiche proposte sono oggetto di commento, laddove si ritiene necessario e, in tal senso, di seguito si espongono le disposizioni interessate.

Art. 108a nOAVS: Organizzazione dell'istituto delle assicurazioni sociali

La formulazione secondo cui la cassa di compensazione AVS e l'Ufficio dell'assicurazione invalidità devono essere organizzati come "divisioni" a sé stanti all'interno di un istituto delle assicurazioni sociali si ritiene non pertinente, date le varie forme organizzative esistenti.

Riteniamo opportuno che sia ripresa la terminologia utilizzata dal Consiglio federale nel proprio Messaggio del 20 novembre 2019 (FF 2020 66) e in tal senso si propone che la disposizione sia così modificata: "(...) sono organizzati quali unità organizzative a sé stanti".

Art. 109a nOAVS: Commissione amministrativa

La disposizione proposta è lacunosa per due aspetti: non si basa su una delega contenuta in una legge formale e non corrisponde alla decisione politica del Parlamento.

L'art. 61 cpv. 1^{bis} nLAVS richiede una commissione amministrativa *indipendente* dal Cantone. La nLAVS non prevede alcuna norma di delega che autorizzi il Consiglio federale a disciplinare nell'OAVS la composizione della commissione amministrativa. Il messaggio del Consiglio federale (FF 2020 1) è silente su questo punto. In assenza di una delega nella legge, non vi è spazio nell'OAVS per l'art. 109a nOAVS.

Inoltre, nel suo messaggio del 20 novembre 2019 (cfr. FF 2020 60), il Consiglio federale si è espresso a favore di una netta separazione tra Cantone e commissione amministrativa. La legge è stata adottata dal Parlamento in questi termini e la volontà politica è quindi chiara.

L'art. 109a deve essere stralciato. Spetta ai Cantoni stabilire la composizione della commissione amministrativa nel contesto della legge AVS.

Artt. 132^{quater} (sistema di gestione dei rischi) / 132^{quinquies} (sistema di gestione della qualità) / 132^{sexies} (sistema di controllo interno)

Si ritiene importante sottolineare come i tre sistemi debbano operare in modo organico, al fine di garantire una piena integrazione dei concetti di cui all'art. 66 nLAVS.

Art. 141^{sexies} cpv. 3 nOAVS: Sistema d'informazione per la trasmissione di moduli

Sebbene non sia ancora possibile identificare in modo affidabile il richiedente, riteniamo che la formulazione "(...) contiene tutti i dati necessari per rivendicare il diritto alle prestazioni che sono stati registrati direttamente dagli assicurati" sia troppo restrittiva, in quanto non consente l'inserimento di dati da parte dei rappresentanti legali o l'inserimento di dati supplementari provenienti da un confronto tra registri o organi esecutivi.

Si ritiene opportuno che questa disposizione sia completata.

Art. 141^{septies} nOAVS: Obbligo di comunicazione in caso di danni ai sistemi d'informazione

Tra i miglioramenti significativi introdotti con la modernizzazione della vigilanza, che il Parlamento federale ha chiaramente definito, vi è quello di stabilire chi è il responsabile dei sistemi informativi (in seguito: SI) nel 1° pilastro.

Secondo il nuovo art. 49a nLAVS questa responsabilità spetta ai soli organi esecutivi.

Con il Messaggio concernente la modifica della legge sulla sicurezza delle informazioni (Introduzione dell'obbligo di segnalare ciberattacchi a infrastrutture critiche; LSIn; FF 2023 84; oggetto n. 22.073) si propone l'art. 74b cpv. 1 lett. i, in base al quale le casse di compensazione AVS saranno assoggettate all'obbligo di segnalare al Centro nazionale per la cbersicurezza (NCSC) i ciberattacchi ai sistemi dell'infrastruttura critica (cfr. disegno di legge di cui al FF 2023 85). Il NCSC sarà il servizio centrale per la segnalazione di ciberincidenti. La LSIn costituisce una base legale adeguata per regolamentare l'obbligo di segnalazione degli incidenti informatici in modo uniforme e coerente in tutta la Svizzera.

Il 16 marzo 2023 il Consiglio nazionale ha approvato il progetto di detta legge a larga maggioranza. Il Consiglio degli Stati ha, a sua volta, votato all'unanimità a favore delle necessarie modifiche della LSIn il 1° giugno 2023. Per l'ambito AVS non appare quindi esservi possibilità di derogarvi.

Per questi motivi, proponiamo che nell'OAVS si faccia riferimento alla LSIn.

Si rileva poi come un obbligo di segnalazione parallelo da parte di due autorità federali (segnatamente il NCSC e l'UFAS) creerebbe un doppione e sarebbe in opposizione con il concetto di un'adeguata *governance*. Nella sua qualità di autorità di vigilanza materiale, l'UFAS non è a conoscenza dei SI degli organi esecutivi e non può quindi fornire le indicazioni tecniche che si impongono in caso di incidente informatico.

L'art. 159 lett. c nOAVS stabilisce che la "verifica dei sistemi d'informazione" deve essere effettuata dai revisori dei conti, come deciso dal Parlamento e così previsto dall'art. 68a nLAVS. In base a questa disposizione, sono quindi gli organi di revisione a verificare se i sistemi d'informazione sono o no conformi alle prescrizioni legali.

Gli organi di revisione conoscono i SI dell'organo esecutivo attraverso i controlli che effettuano annualmente. Pertanto, nell'ambito della verifica della conformità alla legge dei SI, gli organi di revisione valutano anche ex post se, in caso di incidente informatico, l'organo esecutivo ha o no reagito correttamente e adottato le misure necessarie per ristabilire la situazione.

Art. 155a nOAVS: Conto d'amministrazione degli istituti delle assicurazioni sociali

I primi due capoversi possono essere accettati. Sul piano materiale, è essenziale che non vi siano finanziamenti trasversali all'interno di un istituto. Ogni compito – sia esso federale o attribuito dal Cantone – deve essere contabilizzato in modo trasparente nel settore contabile corrispondente.

Per quanto concerne il termine "divisione" di cui al capoverso 1, già si è detto *supra* ad art. 108a nOAVS.

Relativamente al testo del capoverso 2 della disposizione, riteniamo possa in linea di principio essere accettato, diversamente dalle spiegazioni fornite al riguardo nel Rapporto esplicativo. Si rileva come queste contengano delle limitazioni che ci sembrano andare un po' oltre, arrischiando di creare incertezze.

Fondamentale è che la ripartizione delle spese sia trasparente e rispetti il principio di causalità. I "progetti strategici per l'ulteriore sviluppo dell'organizzazione mantello" (cfr. pag. 12, ovvero della struttura direttiva superiore) rientrano nel mandato legale di un organo esecutivo e nei suoi compiti principali. Le spiegazioni fornite nel rapporto in questione appaiono essere avulse dalla realtà e non corrispondono a una moderna concezione dei servizi e delle imprese. Le casse di compensazione e gli istituti delle assicurazioni sociali garantiscono già una corretta ripartizione dei costi, che viene verificata dagli organi di revisione durante la revisione finale. Spetterà alla commissione amministrativa garantire che questo aspetto sia preso in considerazione nella gestione dell'istituto.

Il capoverso 3, secondo cui "Le spese per altri compiti sono a carico del Cantone", non ha alcuna base legale. Secondo l'art. 63a cpv. 3 nLAVS, "Chi delega compiti garantisce che i costi derivanti alle casse di compensazione dall'adempimento di tali compiti siano interamente coperti". La legge federale si riferisce solo ai compiti attribuiti e non agli "altri compiti" in generale. La costituzione di un istituto delle assicurazioni sociali non è un compito attribuito in quanto tale, ma un'opzione istituzionale per i Cantoni.

L'espressione "spese per altri compiti", utilizzata per la prima volta nell'ordinanza, risulta essere vaga e rischia di innescare discussioni tra l'UFAS, il Cantone e l'organo esecutivo. Visto che lo scopo della riforma è piuttosto quello di rafforzare la *governance*, riteniamo che il capoverso 3 vada tolto.

Gli strumenti di revisione (cfr. art. 159 nOAVS) sono più che sufficienti, affinché i revisori possano esprimersi sulla corretta ripartizione dei costi. Il rapporto di revisione fornisce all'UFAS e alla commissione amministrativa tutte le informazioni rilevanti sulla forma e sull'entità delle imputazioni.

Art. 211^{quinquies} nOAVS: Assunzione delle spese per i sistemi d'informazione

Nell'art. 49a nLAVS, il legislatore federale ha stabilito chiaramente che il funzionamento dei SI è di competenza degli organi esecutivi. Secondo il capoverso 2 di questa disposizione, gli organi esecutivi "provvedono affinché siano garantite in qualsiasi momento la stabilità e l'adattabilità necessarie dei loro sistemi d'informazione nonché la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati".

È indubbio che le applicazioni di SI comuni siano utili e necessarie nel 1° pilastro e proprio per questo è stato previsto nella legge (cfr. art. 95 nLAVS). Il capoverso 3 lett. a di quest'ultima norma stabilisce che il Fondo di compensazione AVS assume "le spese per lo sviluppo e la gestione di sistemi d'informazione utilizzabili a livello nazionale, a condizione che essi comportino agevolazioni per le casse di compensazione, gli assicurati o i datori di lavoro".

Da un punto di vista fattuale e giuridico, è quindi opportuno che gli organi esecutivi (e responsabili dell'implementazione) siano obbligatoriamente consultati e quindi coinvolti nel processo decisionale. Peraltro nel messaggio (FF 2020 40) in punto all'art. 95 nLAVS, il Consiglio federale indica (testuali parole) che "Gli organi esecutivi saranno coinvolti da vicino nello sviluppo e nella gestione di questi sistemi".

Si evidenzia che la proposta in consultazione è, invece, contraria all'impegno che il Consiglio federale si è assunto nei confronti del Parlamento. È pure contraria al concetto della *governance*: secondo l'art. 211^{quinquies} nOAVS, l'autorità di vigilanza, che non è responsabile dei SI, potrebbe d'ora in poi prendere in tutta indipendenza decisioni concernenti gli applicativi SI degli organi esecutivi. Questa disposizione appare quindi

essere foriera di rischi, in quanto esclude completamente gli organi esecutivi da un ambito che è interamente di loro competenza ai sensi della legge. Il capoverso 2 è sprovvisto di base legale.

Presentiamo le seguenti proposte:

- il capoverso 2 deve essere sostituito da una regolamentazione conforme alla legge federale nLAVS e agli obiettivi della riforma.

Proponiamo la seguente formulazione: "L'UCC, su richiesta e in collaborazione con le organizzazioni specializzate degli organi esecutivi, verifica l'adempimento delle condizioni e decide in merito all'assunzione delle spese da parte del Fondo di compensazione AVS".

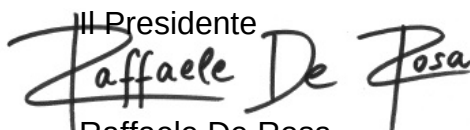
- con la finalità di coinvolgere l'autorità di vigilanza, proponiamo che l'UCC consulti di volta in volta l'UFAS ai sensi dell'art. 72a cpv. 1 nLAVS.

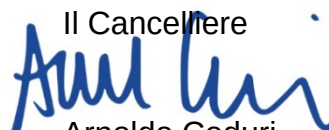
Si ritiene che questa proposta presenti indubbi vantaggi: è conforme al diritto federale, consente di coinvolgere gli organi esecutivi per le applicazioni comuni – come indicato dai parlamentari –, definisce un organo decisionale che può essere gestito e controllato da un punto di vista politico e, di conseguenza, permette di applicare la legge federale sulle finanze della Confederazione del 7 ottobre 2005 (LFC). L'UFAS sarà parimenti consultato. Di particolare rilievo è che la competenza finanziaria del Consiglio federale ai sensi dell'art. 95 cpv. 4 nLAVS viene così rispettata. In questo modo si eviteranno per i SI traversie finanziarie a spese del Fondo di compensazione AVS.

Per eventuali domande, l'Istituto delle assicurazioni sociali rimane a disposizione tramite il Servizio giuridico (091 821 92 98; servizio.giuridico@ias.ti.ch).

Ringraziando per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni, vogliate gradire l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (sergio.montorfani@ias.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Modernisierung der Aufsicht, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1) sowie weiterer Verordnungen Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Uri begrüsst die Vorlage im Grundsatz. Insbesondere werden - was für den Regierungsrat zentral ist - die Anforderungen an die Revisionsstellen und die leitenden Revisorinnen und Revisoren, die die Ausgleichskassen und Sozialversicherungsanstalten jährlich überprüfen (Haupt- und Abschlussrevision; Art. 159 E-AHVV), in der Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung [RAV]; SR 221.302.3) klar und umfassend beschrieben.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln:

Artikel 108a und Artikel 155a E-AHVV

Der Regierungsrat des Kantons Uri würde den Terminus «Abteilungen» durch «Verwaltungseinhei-

ten», «Einrichtungen» oder «Organisationen» ersetzen. Der Terminus «Abteilung» wird der Bedeutung der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Familienausgleichskassen im Konstrukt einer Sozialversicherungsanstalt zu wenig gerecht.

Artikel 109a E-AHV

Was das Gesetz unter einer «vom Kanton unabhängigen Verwaltungskommission» versteht (Art. 61 Abs. 1^{bis} neuAHVG), ist unklar. Aus diesem Grund werden die Ausführungsbestimmungen als unbedingt erforderlich erachtet. Dass Mitglieder der Kantonsregierungen und/oder der kantonalen Verwaltungen - wie in Artikel 109a E-AHV vorgesehen - weiterhin im strategischen Organ einer Sozialversicherungsanstalt vertreten sein dürfen, solange sie nicht die Mehrheit bilden, ist sinnvoll, pragmatisch und zweckmässig. Denn die Durchführung der 1. Säule ist und bleibt eine öffentliche Aufgabe und die Kantone haften auch nach wie vor für Schäden, die die Kassenorgane der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) durch absichtliche oder grobfahrlässige Missachtung von Vorschriften zufügen (Art. 70 Abs. 1 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]; SR 831.10). Vor diesem Hintergrund wäre es unverständlich, den Kantonen eine angemessene Vertretung in den strategischen Organen der Sozialversicherungsanstalten zu untersagen.

Artikel 130 Absatz 2 E-AHV

Unklar, ob bei einer Übertragung von Aufgaben *an die Sozialversicherungsanstalt* das Erfordernis (ausdrückliche spezialgesetzliche Regelung der Revision im kantonalen Recht) auch gilt.

Artikel 141^{septies} E-AHV

Der Regierungsrat des Kantons Uri regt an, in Absatz 2 auch das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) als Meldestelle zu erwähnen.

Artikel 155a E-AHV

Im Erläuternden Bericht wird zu Artikel 155a E-AHV ausgeführt, dass die Sozialversicherungsanstalt obligatorisch auch eine Bilanz und Verwaltungsrechnung für die gemeinsame übergeordnete Führungsorganisation führen muss, «falls eine solche existiert». Absatz 1 lässt diesen erforderlichen Vorbehalt (falls eine solche Führungsorganisation existiert) ausser Acht. Es wird deshalb beantragt, Absatz 1 von Artikel 155a E-AHV im Sinne der Erläuterungen unbedingt zu präzisieren. Weiter wird auch eine Präzisierung der Absätze 2 und 3 angeregt. Einerseits kann es nämlich nicht die «übergeordnete Führungsorganisation» sein, die Kosten weiterverrechnet (Abs. 2), andererseits sind die in Absatz 3 nicht näher bezeichneten «Kosten für andere Aufgaben» zu unbestimmt. Die Absätze 2 und 3 könnten wie folgt lauten:

² Verfügt die Sozialversicherungsanstalt über eine gemeinsame übergeordnete Führungsorganisation, so verrechnet sie die Kosten dieser Führungsorganisation bedarfsgerecht an ihre Verwaltungseinheiten/Einrichtungen/Organisationen weiter.

³ Kosten für die übergeordnete Führungsorganisation, die nicht weiterverrechnet werden können, trägt der Kanton.

Artikel 160 E-AHV

Aus der Bestimmung geht nicht hervor (aus anderen auch nicht), in wessen Auftrag die IT-Spezialisten die Informationssysteme der Sozialversicherungsanstalten und Ausgleichskassen prüfen, sprich, ob die Durchführungsstellen oder die Revisionsstellen der Durchführungsstellen sie beauftragen. Einzig die *Erläuterungen* zu Artikel 164 E-AHV erwähnen beiläufig, dass die IT-Spezialisten im Auftrag der Revisionsstellen handeln. Es wird beantragt, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zusammen mit den Durchführungsstellen und EXPERTsuisse klärt, wer die IT-Spezialisten sinnvollerweise beauftragt und die Frage in der Verordnung anschliessend beantwortet wird.

Artikel 211^{quinquies} Absatz 2 E-AHV

Die Durchführungsstellen müssen beim Entscheid, welche Kosten von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen zulasten des AHV-Ausgleichsfonds gehen, einbezogen werden. Es wird deshalb angeregt, die Bestimmung wie folgt zu ergänzen: «Das BSV prüft die Voraussetzungen und entscheidet *nach Rücksprache mit den Durchführungsstellen* über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»

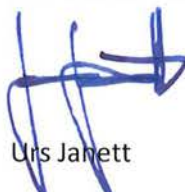
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 4. Juli 2023



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann Der Kantonsdirektor

Urs Jähett Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
(DFI)
Inselgasse 1
3003 Berne

Par courrier et courriel (en versions word et pdf) : sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Réf. : 23_COU_2355

Lausanne, le 21 juin 2023

Consultation fédérale (CE) Modernisation de la surveillance : Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir consultés dans le cadre de la consultation citée en titre.

Généralités

Le Conseil d'Etat observe que les modifications proposées sont avant tout d'ordre technique. Elles ne soulèvent que très peu de remarques. Le Conseil d'Etat exprime donc un avis globalement favorable au projet.

Remarques techniques

Art. 71, al. 3, AP-RAVS

La précision selon laquelle les versements directs des prestations courantes en espèces visés à l'art. 44, al. 1, LAVS doivent se faire au moyen de bulletins de paiement avec numéro de référence paraît tout à fait adéquate et nécessaire, même si elle est désormais peu usitée en pratique.

Dans ce contexte, il aurait également été souhaitable que des précisions/restrictions soient apportées concernant les comptes sans identification personnelle des banques virtuelles (par ex. REVOLUT). L'objectif serait en effet de disposer d'une base légale claire permettant de refuser ce genre de demandes. Bien que les caisses de compensation puissent vraisemblablement se baser à l'heure actuelle sur l'art. 22 LPG - incessibilité des rentes - qui les oblige à constater l'identité du destinataire, une clarification serait certainement utile au vu du développement de ces comptes alternatifs.

Art. 107a AP-RAVS

Avec l'accord de l'OFAS, la Caisse 116 AGRIVIT, dont l'activité opérationnelle est réalisée par la Caisse cantonale vaudoise de compensation, ne dispose pas de fonds propres ou de réserves de liquidation dans sa comptabilité. Les modifications annoncées n'étant pas matérielles à cet égard, il est supposé en aller de même du consentement exprimé par l'OFAS sur cette situation particulière.

Art. 158^{bis} al. 1, let. b^{bis} AP-RAVS

Selon notre compréhension, l'indemnité de CHF 210 pour chaque clôture de faillite intervient dans tous les cas et non pas seulement pour les sociétés pour lesquelles la faillite découle d'une réquisition de continuer la poursuite opérée par la caisse. Ce point mérite néanmoins d'être clarifié car il impacte la charge de travail.

Art. 160 al. 5 et 160^{bis} AP-RAVS

Si l'OFAS précisera dans une directive l'étendue des contrôles, la forme et la rédaction des rapports ainsi que les connaissances spécialisées exigées des réviseurs, il paraîtrait opportun d'introduire au niveau du RAVS à tout le moins la mention explicite de l'application des normes suisses d'audit des états financiers (NA-CH), en faisant au surplus état de la délivrance indispensable d'une opinion dans les conclusions du rapport.

Art. 162, 164 et 169 al. 4 AP-RAVS

Bien que cela semble déjà ressortir de la contraction des art. 164 et 169 al. 4 RAVS, la modification de ces dispositions par l'AP-RAVS, notamment, nécessite de préciser qui contrôle qu'une caisse de compensation respecte ses propres obligations en tant qu'employeur et à qui le rapport y relatif doit être adressé. Vraisemblablement, il devrait respectivement s'agir d'un bureau de révision externe et de la commission de gestion ou du comité de direction de la caisse.

Vous trouverez enfin, en annexe à la présente, les déterminations de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So). Nous vous les transmettons afin que vous puissiez tenir compte des propositions qui y sont relatées.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente, dont nous vous souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LA VICE-CHANCELIERE



Sandra Nicollier

Annexe

- Modernisation de la surveillance – avis As-So

Copies

- Parties consultées : CCF ; CCVD, Retraites populaires, Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So)
- DSAS, DGCS



**Autorité de surveillance
LPP et des fondations
de Suisse occidentale**

Avenue de Tivoli 2
Case postale 5047
1002 Lausanne

A qui de droit

Lausanne, le 2 juin 2023

Modernisation de la surveillance – Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2) et d'autres ordonnances

Détermination de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

L'autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (As-So) se détermine comme suit dans le cadre de la consultation lancée le 19 avril 2023 par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) concernant les objets cités en titre. L'As-So ne se détermine que sur les points concernant les modifications des ordonnances d'application dans le cadre du 2^{ème} pilier.

Introduction

Le 17 juin 2022, le Parlement fédéral a adopté la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10). Ce texte vise notamment à modifier la perception des émoluments de la Commission de haute surveillance LPP (CHS PP), de celle du fonds de garantie dans le cadre de l'échange d'information entre les institutions de prévoyance et la Centrale de compensation de l'AVS et les tâches des différents acteurs de la prévoyance dans le cadre de la reprise d'effectifs de rentiers. A noter que la modification de l'article 61, alinéa 3, 3^{ème} phrase (composition des conseils d'administration des autorités de surveillance) ne fait pas l'objet de précision dans le projet d'ordonnance.

Ordonnance du 22 juin 1998 sur le « fonds de garantie LPP »

Les articles 12b et 12c de cette ordonnance visent à faciliter l'échange entre les institutions de prévoyance et la Centrale de compensation de l'AVS. Cet échange sera effectué par l'intermédiaire de la Centrale du 2^{ème} pilier. Notre autorité approuve cette simplification. Cependant, il faut relever que les coûts facturés pour les prestations tant du fonds de garantie que de la Centrale de compensation de l'AVS ne sont pas précisés. Il serait sans doute judicieux qu'ils le soient ou que l'ordonnance prévoie une table de facturation pour plus de transparence.

Ordonnance des 10 et 22 juin 2011 sur la surveillance dans la prévoyance professionnelle

Il est précisé que le répertoire des institutions de prévoyance surveillées comprend dorénavant le numéro d'identification des entreprises en sus des autres mentions déjà prescrites. Notre autorité adaptera dès cette année son répertoire à cette exigence.

Quant au texte de l'article **6, alinéa 3 pOPP1**, nous recommandons de remplacer le terme « affecte » par « intègre » ce qui rend le texte plus compréhensible en français.

Conformément au nouvel article 56, alinéa 1, lettre i LPP, ce ne sont plus les autorités de surveillance qui perçoivent la taxe de haute surveillance, mais le fonds de garantie. L'article **7, alinéa 2 pOPP1** en fixe les contours et la procédure.

Cet article est cependant peu lisible et peut prêter à confusion. Aussi, nous recommandons le libellé suivant :

Elle est au plus de 6 francs par million de francs de la somme :

- *des prestations de sorties réglementaires de tous les assurés visées à l'article 2 LFLP telles qu'elles apparaissent dans le bilan au 31 décembre et*
- *du montant, multiplié par dix, des rentes versées par les institutions de prévoyance soumises à la LFLP, telles qu'elles apparaissent dans le compte d'exploitation.*

Cependant, attendu que le commentaire mentionne que la base appliquée est celle de l'article 16 OFG, il serait peut-être judicieux de reprendre le même libellé afin d'uniformiser la rédaction ou de renvoyer à cet article.

L'As-So relève également qu'aucune disposition transitoire n'est prévue concernant le « transfert de la facturation » entre les autorités de surveillance et le fonds de garantie. Cela pourrait poser un problème notamment lors de la facturation anticipée de la taxe de haute surveillance des institutions de prévoyance soumises LFLP entrant en liquidation.

A noter enfin que ce transfert de tâches entraînera des coûts ponctuels de modification des systèmes informatiques de l'As-So, mais en aucune manière une diminution du travail du personnel.

Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

L'article 53e^{bis} LPP crée le cadre légal permettant de fixer des règles en matière de reprise d'effectifs de rentiers et d'effectifs à forte proportion de rentiers. Il s'agit essentiellement de garantir le financement de ces reprises d'effectifs. La formation d'effectifs de rentiers au sein d'une institution de prévoyance à la suite du départ des assurés actifs n'est pas concernée par cette disposition.

Deux notions devaient impérativement être définies : qu'entend-t-on par « forte proportion de rentiers » et « financement suffisant » ?

L'article **17 pOPP2** précise qu'il existe un effectif à forte proportion de rentiers lorsque les capitaux de prévoyance des rentiers, y compris les provisions techniques correspondantes, représentent au moins 70 % du total des capitaux de prévoyance de l'effectif à transférer. Cette définition nous agréée.

L'article **17a pOPP2** traite quant à lui du financement nécessaire au transfert. Notre autorité peut sans autre se rallier à l'alinéa 1 qui précise que les valeurs suivantes doivent être couvertes, soit le capital de prévoyance pour l'effectif à transférer, les provisions techniques pour l'effectif à transférer, ainsi que des réserves de fluctuation de valeur suffisantes.

L'alinéa 2 crée une contradiction par rapport à l'article 27h OPP2 applicable lors de liquidations partielles et totales (le droit aux réserves de fluctuation correspond au droit au capital d'épargne et de couverture au prorata *de la fondation cédante* – cf. BPP 117, ch. 736). Il convient absolument de le mentionner et préciser qu'il s'agit d'une dérogation à l'article 27h OPP2 concernant le transfert d'effectifs de rentiers ou d'effectifs à forte proportion de rentiers.

A l'alinéa 5, il serait judicieux de reprendre le même texte qu'à l'article 17, alinéa 3 pOPP2 par souci de cohérence.

A l'alinéa 6, il convient de préciser de quelle décision il s'agit (du Conseil de fondation ? de l'autorité de surveillance de l'institution reprenante ?). S'il s'agit de la décision de l'autorité de surveillance de l'institution reprenante, le Conseil de fondation de celle-ci doit-il attester qu'il n'y a pas eu d'évolution du financement conformément aux lettres a et b ?

Conclusion

L'As-So estime que le système proposé par les articles 17 et 17a pOPP2 est, d'une part, très compliqué concernant les interactions entre les experts des caisses cédante et reprenante et, d'autre part, incomplet puisque ces articles devraient également préciser à quel moment se prononcent les autorités compétentes des institutions de prévoyance concernées par ces transferts.

Des dispositions transitoires doivent également être rédigées afin de faciliter le transfert de la facturation des autorités de surveillance au fonds de garantie.

Dominique Favre, directeur
Christine-Lise Maurer, directrice adjointe
As-So



2023.02448

P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY Poste CH SA

Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'Intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne



21 JUIN 2023

Date

**Procédure de consultation : Modernisation de la surveillance
Modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), de l'ordonnance
sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2), et d'autres
ordonnances**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement valaisan vous remercie pour votre invitation du 19 avril 2023 relative à la procédure de consultation citée en marge et vous fait part ci-après de ses remarques et propositions.

**Remarque introductive. Rôle important des organes cantonaux de mise en œuvre de la
sécurité sociale**

La sécurité sociale revêt une importance économique et sociale très grande pour la population et les entreprises. Avec les caisses de compensation, la population et les entreprises disposent d'organismes d'exécution compétents et orientés vers les services pour toutes les tâches relevant du 1^{er} pilier. Les caisses assument également d'autres tâches importantes dans le domaine des assurances sociales.

Nous considérons que les organes cantonaux d'exécution du 1^{er} pilier, importants pour les cantons, doivent être renforcés dans leur rôle. C'est à l'aune de cet objectif que nous avons examiné les dispositions du règlement mises en consultation.

Remarques par article

Dans le cadre des travaux préparatoires, nous regrettons que l'OFAS n'ait pas consulté les représentants des caisses de compensation, des offices AI et des établissements d'assurances sociales. Si le projet avait fait l'objet d'une consultation préalable des organes d'exécution, cela aurait permis d'éviter certaines imprécisions. Selon nous, il est nécessaire que les institutions responsables de la mise en œuvre soient consultées et associées au processus de décision. Dans ce sens :

- L'article 211, alinéa 2 quinquies nRAVS doit être remplacé par une disposition conforme à la loi fédérale nLAVS et à l'objectif de la MdS, par exemple : « La Centrale de compensation examine, sur demande et en collaboration avec les organisations spécialisées des organes d'exécution, les conditions et décide de la prise en charge des frais par le fonds de compensation ».
- la CdC consulte à chaque fois l'OFAS au sens de l'art. 72a al. 1 nLAVS, afin d'associer l'autorité de surveillance.



Sur le fond, nous approuvons les dispositions du règlement, à l'exception des éléments ci-après.

– **Art. 108a nRAVS : Structure de l'établissement d'assurances sociales**

La formulation selon laquelle la caisse de compensation et l'office AI doivent être organisés en tant que divisions distinctes au sein d'un établissement cantonal d'assurances sociales n'est pas appropriée compte tenu des différentes structures. Il aurait été préférable de reprendre la terminologie utilisée dans le message du Conseil fédéral sur la MdS (FF 2020 66) et de parler d'unités organisationnelles : « ... être organisées en tant **qu'unités organisationnelles** distinctes en son sein ».

– **Art. 109a nRAVS: commission de gestion**

La disposition proposée présente deux défauts. Elle n'est pas fondée sur une norme de délégation et elle ne correspond pas à la décision politique du Parlement.

L'art. 61 al. 1bis nLAVS requiert « une commission de gestion indépendante du canton ». La nLAVS ne prévoit aucune norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à régler dans l'ordonnance la composition de la commission administrative. Le message du Conseil fédéral ne dit rien à ce sujet.

De plus, le Conseil fédéral s'est prononcé dans le message sur la MdS (FF 2020 60) pour une séparation stricte entre le canton et la commission administrative. La loi a été adoptée ainsi par les Chambres. La volonté politique est parfaitement claire.

Nous proposons donc de **biffer l'article 109a**. Il appartient aux cantons de fixer la composition la commission administrative dans le cadre de la LAVS.

– **Art. 141sexies, al. 3 Système d'information**

Même si on ne dispose pas encore d'une possibilité d'authentification sûre du demandeur, la formulation « ...contient toutes les données qui sont nécessaires pour faire valoir le droit aux prestations et qui ont été saisies par les assurés eux-mêmes » nous paraît trop restrictive. Elle ne permet pas la saisie de données par des représentants légaux ou de compléments provenant d'une comparaison de registres ou des organes d'exécution.

Nous demandons que cette disposition soit complétée.

– **Art. 141septies nRAVS: obligation d'annoncer les atteintes aux systèmes**

L'une des améliorations significatives de la MdS réside dans le fait que le Parlement fédéral a clairement défini qui est responsable des systèmes d'information (TIC) dans le 1^{er} premier pilier. Selon le nouvel art. 49a nLAVS, ce sont les organes d'exécution et eux seuls qui ont cette responsabilité.

Le message relatif à la modification de la loi sur la sécurité de l'information (LSI ; 22.073 ; FF 2023 84) prévoit à l'art. 74b, let. i que les caisses de compensation AVS auront l'obligation de signaler au Centre national pour la cybersécurité (NCSC) les cyberattaques visant leurs moyens informatiques. Le NCSC sera le guichet unique pour les annonces de cyberattaques visant des infrastructures critiques. La LSI est une base légale adéquate **pour régler de manière uniforme et cohérente l'obligation de signaler des cyberincidents au niveau suisse. Le National a approuvé le projet à une large majorité le 16 mars dernier. Le Conseil des Etats s'est à son tour prononcé à l'unanimité en faveur du projet le 1^{er} juin 2023. On ne peut pas s'en écarter pour l'AVS.**

Pour ces raisons factuelles, nous proposons que l'on se réfère à la LSI dans le RAVS. Une obligation d'annonce parallèle auprès deux autorités fédérales (NCSC et OFAS) créerait des doublons inutiles et serait contraire aux principes de la bonne gouvernance. En sa qualité d'autorité de surveillance matérielle, l'OFAS ne connaît pas les TIC des organes d'exécution et ne peut de toute façon pas donner d'indications techniques pertinentes dans le cas d'un cyberincident.

L'art. 159, let. c nRAVS prévoit que le « contrôle des systèmes d'information » est effectué par l'organe de révision légal, comme le Parlement l'a voulu à l'art. 68a nLAVS. Selon cette disposition, c'est l'organe de révision qui vérifie que les systèmes d'information sont conformes aux exigences.

L'organe de révision connaît bien les TIC de l'organe d'exécution, à travers les contrôles qu'il effectue annuellement. Ainsi, lorsque l'organe de révision vérifie si les TIC sont conformes aux exigences légales, il évalue également ex post si, en cas de cyberincident, l'organe d'exécution a réagi correctement et pris les mesures nécessaires pour rétablir la situation.

– **Art. 155a nRAVS Compte d'administration de l'établissement d'assurances sociales**

Les deux premiers alinéas peuvent être acceptés. Sur le plan matériel, il est indispensable de ne pas avoir de subventionnement croisé au sein d'un ECAS. Chaque tâche - qu'il s'agisse de tâches fédérales ou de tâches confiées par le canton - doit être comptabilisée en toute transparence dans le secteur comptable correspondant.

Concernant la notion de « divisions » à l'al. 1, nous renvoyons à nos remarques sur l'art. 108a nLAVS.

Le texte de l'alinéa 2 peut en principe être accepté. En revanche, les restrictions émises dans le rapport explicatif vont beaucoup trop loin et sont sources d'incertitudes. Une répartition des coûts transparente et conforme au principe de causalité est primordiale. Les « projets stratégiques en vue de poursuivre le développement de l'organisation supérieure » peuvent parfaitement entrer dans le cadre du mandat légal d'un organe d'exécution et de ses tâches principales. Les caisses de compensation et les ECAS veillent aujourd'hui déjà à une ventilation correcte des coûts, laquelle est contrôlée par les organes de révision lors de la révision finale. Il appartient à la commission de gestion de s'assurer que cet aspect soit pris en compte dans la gestion de l'ECAS.

L'alinéa 3, qui prévoit que « les coûts imputables aux autres tâches incombent aux cantons », n'a pas de base légale. Selon l'art. 63a, al. 3 nLAVS, « quiconque délègue des tâches aux caisses de compensation s'assure que ces dernières sont intégralement dédommagées pour l'accomplissement de ces tâches ». La loi fédérale se rapporte uniquement aux tâches déléguées et non pas à « d'autres tâches » en général. La création d'un ECAS n'est pas une tâche déléguée en tant que telle, mais une option institutionnelle qui s'offre aux cantons.

L'expression « coûts imputables aux autres tâches », utilisée pour la première fois dans l'ordonnance, est floue et ouvre la voie à des discussions entre l'OFAS, le canton et l'organe d'exécution.

Les instruments de la révision (selon l'art. 159 nRAVS) sont suffisants pour que l'organe de révision puisse se prononcer sur l'imputation correcte des coûts. L'OFAS et la commission de gestion trouvent dans le rapport de révision toutes les informations utiles sur la forme et l'étendue des imputations.

– **Art. 211quinquies nRAVS Prise en charge des frais des systèmes d'information**

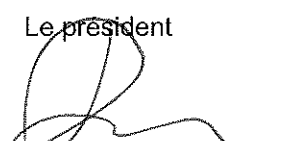
A l'art. 49a nLAVS, le législateur fédéral a clairement établi que l'exploitation des TIC est du ressort des organes d'exécution. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, « ils (les organes d'exécution) veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données ».

Il ne fait aucun doute que les applications TIC communes sont utiles et nécessaires dans le 1^{er} pilier. C'est précisément pour cela que l'art. 95 nLAVS a été inséré dans la loi. L'art. 95, al. 3, let. a, nLAVS dispose que le **Fonds de compensation AVS** prend à sa charge « les frais de développement et d'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse qui simplifient les démarches des caisses de compensation, des assurés ou des employeurs ».

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Christophe Darbellay



La chancière


Monique Albrecht



Gesundheitsdirektion, Postfach, 6301 Zug

PER E-MAIL

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

T direkt +41 41 728 35 01
martin.pfister.rr@zg.ch
Zug, 4. Juli 2023

Modernisierung der Aufsicht

**Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der
Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)
sowie weiterer Verordnungen: Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie den Kanton Zug eingeladen, bis am 12. Juli 2023 zur Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen Stellung zu nehmen. Das Geschäft wurde zur direkten Erledigung an die Gesundheitsdirektion überwiesen.

Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Vorbemerkung

Mit der Modernisierung der Aufsicht verfolgt der Bund drei Hauptstossrichtungen. Erstens soll die risikoorientierte Aufsicht über die Ausgleichskassen und IV-Stellen verstärkt werden, womit moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen seien. Zweitens wird die Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz im Gesetz verankert und die Good Governance gewährleistet. Und drittens soll die Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit der Informationssysteme garantiert werden.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung der AHVV hält grundsätzlich die Stossrichtungen ein, geht aber in Einzelfällen darüber hinaus. Leider wurden zwar verschiedene Gremien im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur Verordnungsrevision konsultiert, die direkt mit der Durchführung der Verordnung befassten IV-Stellen und Ausgleichskassen allerdings nicht. Wir erlauben uns deshalb, die entsprechenden Punkte nachfolgend einzubringen.

2. Anträge

- a) Art. 141^{septies} AHVV sei zu streichen.
- b) Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV sei wie folgt zu formulieren: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»

3. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Abgrenzung zwischen Durchführung und Aufsicht teilweise verwischt wird. Im Interesse der Good Governance ist eine strikte Trennung vonnöten und auch hier umzusetzen. Andernfalls werden die Anliegen des Gesetzgebers nach Integrität, Transparenz und modernen Führungs- und Kontrollinstrumenten nicht erfüllt. Insgesamt ist darauf zu achten, dass die Aufgaben von Aufsicht, Verwaltungskommission, Revisionsstellen und Durchführungsstellen klar und logisch zugeordnet werden. Andernfalls sind Meinungsverschiedenheiten und Diskussionen darüber unvermeidbar, und das System wird gehemmt.

4. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 141^{sexies} AHVV

Die elektronische Möglichkeit der Geltendmachung eines Leistungsanspruchs hat im Rahmen von Art. 71 Abs. 4^{bis} AHVG zu erfolgen, auf welchen die Verordnung referenziert. Das heisst, dass das System nur auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen implementiert werden kann. Dies gewährleistet die angemessene Berücksichtigung der IT-Systeme der Durchführungsstellen.

Art. 141^{septies} AHVV

Die Durchführungsstellen sind für die Informationssysteme verantwortlich (Art. 49a AHVG). Das BSV legt – nach Anhörung der Durchführungsstellen – die Anforderungen und den Datenschutz fest. Folgerichtig ist denn auch die Revisionsstelle für die Prüfung der Informationssysteme verantwortlich (Art. 68a Abs. 2 lit. c AHVV). Entsprechend soll auch die Meldepflicht gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Sie kennt die Informationssysteme der Durchführungsstelle im Detail und aus regelmässiger jährlicher Prüfung und kann somit auch beurteilen, ob in der Folge von Mängeln die richtigen Massnahmen zu ihrer Behebung korrekt umgesetzt wurden.

Mit der Kenntnisnahme der jährlichen Prüfberichte durch das BSV ist die Information über IT-Probleme und deren Behebung umfassend gewährleistet. Das BSV ist aber nicht in der Lage, konkrete technische Anleitungen bei beeinträchtigter Funktionsfähigkeit abzugeben.

Die Meldepflicht von Datenschutzvorfällen an das BSV ist nicht zweckmässig. Die Durchführungsstellen sind gemäss den einschlägigen Datenschutzgesetzen ohnehin verpflichtet,

Meldung an die zuständigen Datenschutzstellen zu machen. Zudem sind die Anforderungen an die Datensicherheit durch die Revisionsstellen zu prüfen (Art. 68a Abs. 2 lit. c i.V.m. Art. 72a Abs. 2 lit. b AHVG). Die Einrichtung einer weiteren Aufsicht über den Datenschutz ist nicht zweckmässig und entspricht nicht der Good Governance.

Art. 158^{bis} AHVV

Die Betreuung auf Konkurs wird künftig den Normalfall darstellen, weshalb es gerechtfertigt ist, an den entsprechenden Aufwand analog dem Aufwand für Fortsetzungsbegehren bei der Pfändungsbetreibung eine Vergütung zu leisten.

Art. 159 AHVV

Die Durchführungsstellen werden bereits heute hinsichtlich ihrer IT-Systeme auditiert. Solche Revisionen sind auch künftig innerhalb der IT-Pools zu koordinieren.

Art. 160 AHVV

Revisoren nach Art. 68 AHVG dürften die fachlichen Voraussetzungen für die Prüfung nicht erfüllen, um im IT-Bereich Überprüfungen durchzuführen. Nachdem Audits über die IT-Sicherheit bereits heute stattfinden, ist hinsichtlich der zu erwartenden Weisungen des BSV über den Prüfumfang, die Berichterstattung und das Fachwissen an diesen Audits anzuknüpfen. Die vorgesehenen Weisungen des BSV sind unter Konsultation der Durchführungsstellen zu erarbeiten.

Die kantonalen Durchführungsstellen sind ausserdem in Sachen Datenschutz ihren kantonalen Datenschutzstellen unterstellt und unterliegen deren Aufsicht. Eine zusätzliche Aufsicht mit allenfalls weiteren Datenschutzanforderungen, welche durch das BSV aufgestellt werden sollen (Art. 72a Abs. 2 lit. b AHVG), erhöht den Aufwand und schafft Unsicherheiten und Ungleichheiten. Eine durch das BSV zusätzlich ausgeübte Datenschutzaufsicht ist angesichts der kantonalen Zuständigkeiten nicht gerechtfertigt.

Art. 164 AHVV

Soweit sich die Erläuterungen mit der Revision der IT-Systeme befassen, ist Folgendes zu vermerken: Die IT-Systeme werden regelmässig auditiert. Es braucht dazu Kenntnisse der IT-Struktur der Ausgleichskassen sowie der IT-Pools, damit die komplexen Systeme verstanden werden können. Diese Voraussetzungen gehören nicht in die Revisionsaufsichtsverordnung, sondern werden gemäss Art. 160 AHVV vom BSV formuliert. Daher ist diesbezüglich auf die Bemerkungen zu diesem Artikel zu verweisen.

Art. 211^{quinquies} AHVV

Mit Art. 49a AHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen Informationssysteme betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den

Datenschutz gewährleisten». Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a AHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen». In der Botschaft zur Änderung des AHVG vom 20. November 2019, S. 40, hat der Bundesrat zu Art. 95 AHVG in Aussicht gestellt: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen».

Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht nun aber der klaren Zusicherung, welche der Bundesrat gegenüber dem Parlament abgegeben hat. Nun soll die Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211^{quinquies} AHVV völlig eigenständig über Anwendungen der Informationssysteme der Durchführung entscheiden können.

ICT, worum es bei Art. 211^{quinquies} AHVV geht, ist eine integrale, gesetzliche Aufgabe der Durchführung und nicht der Aufsicht. Die ZAS als zentrale Durchführungsstelle wäre damit die richtige Bundesbehörde, welche für die Umsetzung von Art. 95 Abs. 3 lit. a AHVG zuständig ist. Da die ZAS in die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) integriert ist, werden die Aufwendungen vollumfänglich in die Prozesse der Verabschiedung der Jahresrechnung des Bundes (EFV) integriert und entsprechen damit dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) des Bundes. Transparenz und Steuerbarkeit durch Bundesrat und Bundesparlament sind damit gewährleistet. Die abschliessend formulierten gesetzlichen Aufgaben des BSV (Art. 72a und 72b AHVG) umfassen aber ganz klar nicht, dass es über ICT-Projekte der Durchführung und deren Finanzierung entscheidet. Dafür besteht auf Stufe Bundesgesetz keine Rechtsgrundlage. Zielsetzung der Modernisierung der Aufsicht war die Präzisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde. Der Bundesgesetzgeber hat aber hier – im Bereich der ICT – keine Präzisierung, keine Delegationsnorm und keinen Auftrag für die Aufsicht formuliert. Die Aufsicht hat bezüglich ICT lediglich und allein hinsichtlich der Informationssicherheit und des Datenschutzes (Art. 72a Abs. 2 lit. b AHVG) Regelungskompetenzen. Der Verordnungsentwurf entbehrt hinsichtlich Art. 211^{quinquies} AHVV damit einer bundesgesetzlichen Grundlage und führt zu massiven Unklarheiten bei der ICT. Dies muss unbedingt verhindert werden, weshalb wir für Abs. 2 von Art. 211^{quinquies} AHVV folgende Formulierung vorschlagen:

«Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds.»

Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, kann die ZAS das BSV jeweils im Sinne von Art. 72a Abs. 1 AHVG zur Stellungnahme beiziehen.

Dieser Vorschlag respektiert das Bundesgesetz. Er involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen und bestimmt mit der ZAS klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Bundesorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes. Das BSV kann Stellung nehmen. Zudem wird die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 AHVG vollumfänglich respektiert.

Mit diesem Vorschlag wird dem Zweck der Modernisierung der Aufsicht im Sinne der Good Governance entsprochen. Eine Vermischung von Aufsichts- und Durchführungsfunktion im BSV

wird vermieden, und die Durchführungsstellen werden nicht vom Einbezug bei der Entwicklung der IT-Systeme ausgeschlossen.

Art. 18a ATSV

Die Regelung des Formats und des Kanals des elektronischen Datenaustausches zwischen Versicherungsträgern und den Bundesbehörden sollte nicht der Aufsichtsbehörde (BSV) zugemessen werden. Den Durchführungsstellen als Betreiberinnen der IT-Systeme sind die entsprechenden Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.

5. Zusammenfassung

Die im Zuge der Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule der Sozialversicherungen vorgesehenen Änderungen der AHVV sind in vielen Teilen nachvollziehbar. Insbesondere im Bereich der ICT ist allerdings eine sorgfältigere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Aufsicht und Durchführungsstellen notwendig. Die vom Bundesgesetzgeber eingeräumte Verantwortung der Durchführungsstellen im Bereich der ICT ist zu wahren, was bei direkten Entscheidungsbefugnissen der Aufsichtsbehörde nicht gewährleistet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Gesundheitsdirektion



Martin Pfister
Regierungsrat

Kopie per E-Mail an:

- Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch (als PDF- und Word-Dokument)
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch)
- Ausgleichskasse des Kantons Zug (romana.zimmermann@akzug.ch)



Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

28. Juni 2023 (RRB Nr. 804/2023)

Modernisierung der Aufsicht, Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und weiterer Verordnungen (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns eingeladen, zu den Änderungen der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und weiterer Verordnungen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Der Bund ist zuständig für die Regelung der Alters- und Hinterlassenenvorsorge. Die Durchführung erfolgt durch die Verbandsausgleichskassen, kantonalen Ausgleichskassen, Ausgleichskassen des Bundes und eine zentrale Ausgleichsstelle. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) ist dabei das Kompetenzzentrum im Kanton Zürich im Auftrag und unter Aufsicht des Bundes. Wir bedauern, dass die Vertretungen der Sozialversicherungsanstalten, Ausgleichskassen und IV-Stellen, die für die Durchführung verantwortlich sind, nicht wie andere Organisationen bereits in die Erarbeitung der Verordnungsrevision einbezogen wurden. Wir schliessen uns der Stellungnahme der SVA Zürich vom 16. Juni 2023 vollumfänglich an und danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Anliegen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli

