

REGIERUNGSRAT

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

A-Post Plus

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

5. Juli 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie uns eingeladen, bis zum 13. Juli 2017 zum oben erwähnten Erlassentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Wir unterstützen die mit der Vorlage verfolgte Zielrichtung, eine risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht über die Ihrem Amt unterstellten Sozialversicherungen einzuführen, und sind auch damit einverstanden, eine gewisse Vereinheitlichung unter den verschiedenen Zweigen zu erreichen. Aus unserer Sicht soll auch über die AHV als ein Sozialwerk des Bundes, das materiell ganz von dessen Recht beherrscht wird, in erster Linie eine Bundesbehörde die Aufsicht ausüben, zumal die entsprechenden fachlichen, sachlichen und personellen Ressourcen und Strukturen bereits vorhanden sind.

Es fällt jedoch auf, dass in verschiedenen Bereichen sehr detaillierte und einschränkende Vorschriften vorgesehen sind, die zu einem Mehraufwand der Durchführungsstellen führen werden. Es besteht an mehreren Stellen Potenzial, statt eigener Regelungen auf anerkannte Standards abzustellen (zum Beispiel Art. 66 und 67). Überregulierungen können damit verhindert werden. Für den Regierungsrat ist es wichtig, dass die daraus resultierenden Mehrkosten möglichst gering gehalten werden können und in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der vorgeschlagenen Änderungen stehen. Der Regierungsrat ersucht deshalb darum, dass die Änderungen hinsichtlich des Aufwands für die Durchführungsstellen nochmals kritisch überprüft und allenfalls angepasst werden.

Zu einzelnen Punkten und Bestimmungen des Entwurfs haben wir folgende Bemerkungen und Vorschläge:

- Bei Art. 50b des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sollte geprüft werden, ob die Daten auch weiteren Stellen zugänglich zu machen sind wie insbesondere den Familienausgleichskassen und den Durchführungsstellen der Prämienverbilligungen.
- Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Bund bezüglich der Rechtsform keine Vorgaben machen sollte. Solange der Kanton die tatsächliche Hoheit über seine Beteiligung ausübt, darf die Organisationsautonomie der Kantone in Bezug auf andere Rechtsformen nicht eingeschränkt werden. Ergänzt werden könnte die Zulässigkeit auch von Holdingstrukturen, in denen die einzelnen Zweige eine grössere Selbstständigkeit behalten.

- Allenfalls in Art. 63 AHVG, eventuell auch in Art. 61 AHVG könnten analog zu Art. 54 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) auch eine Befugnis der Kantone zur Schaffung gemeinsamer Einrichtungen und allgemein gewisse weitere Möglichkeiten einer Flexibilisierung verankert werden.
- In Art. 65 Abs. 2 AHVG ist der Passus "in den Gemeinden" zu streichen. Die kantonale Ausgleichskasse soll darüber entscheiden können, wie sie ihre Zweigstellen zweckmässigerweise organisiert.
- In Art. 66 Abs. 3 AHVG könnte ausdrücklich auf die im Bericht erwähnten Standardregelwerke verwiesen werden. Die Anwendung etablierter und bewährter Standards kann Aufwand einsparen und die Qualität verbessern. Eine solche Verweisung könnte auch allgemein für Fragen der Buchführung, Rechnungslegung und Kontrolle erfolgen.
- Art. 68 Abs. 3 AHVG sieht generell Anforderungen vor, die über diejenigen des Revisionsaufsichtsgesetzes hinausgehen. Entsprechend den Ausführungen im Bericht könnte die Formulierung dahingehend präzisiert werden, dass nicht (noch) schärfere, sondern auf die Anforderungen und Bedürfnisse der Ausgleichskassen und der AHV zugeschnittene Anforderungen gemeint sind.
- Die Befugnisse und Aufgaben der Aufsichtsbehörde des Bundes werden in Art. 72a AHVG recht eingehend und unseres Erachtens insgesamt zweckmässig geregelt. Den Kantonen kommt gemäss dem Bericht eine subsidiäre Funktion zu. Aus unserer Sicht ist es im Interesse der Rechtssicherheit wünschenswert, das Verhältnis zwischen der Bundesaufsicht und der kantonalen Aufsicht zu klären und insbesondere die wesentlichen Aufsichtsaufgaben der Kantone im Gesetz festzuhalten.
- Die Notwendigkeit der Präzisierungen in Art. 52e des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) erscheint fraglich.
- Grundsätzlich wird eine Regelung betreffend die "Übernahme von Rentnerbeständen" begrüsst. In Art. 53e^{bis} Abs. 2 und 3 BVG könnte präzisiert werden, dass die Aufsichtsbehörde der übertragenden beziehungsweise der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung zuständig ist.
- Art. 61 Abs. 3 BVG, dritter Satz, stellt einen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie dar, für den keine genügenden Gründe, insbesondere keine konkreten Probleme mit der geltenden Regelung dargetan werden. Überdies ist die Bestimmung unglücklich formuliert. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt kann die Aufsichtsbehörde als solche keine Mitglieder haben. Die Unvereinbarkeit müsste daher wenn überhaupt auf die Mitglieder ihres obersten Organs bezogen werden.
- Bei der in Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) vorgesehenen Fragepflicht dürfte der zusätzliche administrative Aufwand in einem unangemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Jedenfalls würde eine solche Anfrage bei Eintritt der versicherten Person zu früh erfolgen.

Der Regierungsrat weist im Übrigen seitens der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) auf folgende Themen hin:

- Es wird anerkannt, dass mit Art. 53e^{bis} BVG möglicherweise die Übernahme von unzureichend ausfinanzierten Rentnerbeständen verhindert werden kann. Die neue Regelung verhindert allerdings nicht, dass Arbeitgebende zum Beispiel durch Umstrukturierungen ihre Angestellten als aktive Versicherte von den in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung verbleibenden Rentnerinnen und Rentnern trennen und in eine neue Vorsorgeeinrichtung überführen. In der Praxis hat dies massgeblich zur Bildung von Rentnerbeständen, die nur ungenügend ausfinanziert sind, beigetragen. Art. 53e Abs. 4 BVG wäre deshalb wie folgt zu ergänzen:

⁴ Löst der Arbeitgeber den Anschlussvertrag mit seiner Vorsorgeeinrichtung auf, so haben sich die bisherige und die neue Vorsorgeeinrichtung über den Verbleib der Rentenbeziehenden bei der bisherigen oder den Wechsel zur neuen Vorsorgeeinrichtung zu einigen, sofern der Anschlussvertrag für diesen Fall keine Regelung vorsieht. Fehlt eine Regelung im Anschlussvertrag oder kommt zwischen der bisherigen und der neuen Vorsorgeeinrichtung keine Einigung zustande, so verbleiben die Rentenbezüger bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung. kann der Arbeitgeber den Vertrag mit seiner Vorsorgeeinrichtung erst dann auflösen, wenn eine neue Vorsorgeeinrichtung schriftlich bestätigt hat, dass sie die Rentenbezüger zu den gleichen Bedingungen übernimmt.

^{4ter} Wird die Mehrheit der aktiven Versicherten von den Rentnern eines Arbeitgebers getrennt, ohne dass der Arbeitgeber den Anschlussvertrag auflöst, kann die Vorsorgeeinrichtung den Arbeitgeber oder dessen Rechtsnachfolger jederzeit verpflichten, das Rentnerkollektiv im Falle einer Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtung oder des Vorsorgewerks zu sanieren.

- Der Einschätzung des Bundes, wonach zahlreiche finanzielle Probleme von rentnerlastigen Vorsorgeeinrichtungen darauf zurückzuführen sind, dass in der Vergangenheit unzureichende Rückstellungen für die Rentenbeziehenden gebildet wurden, wird beigeplichtet. Vorsorgeeinrichtungen, die im Rahmen einer Strategie Rentnerbestände zusammengetragen haben, haben die laufenden Renten oftmals mit zu hohen technischen Zinssätzen kapitalisiert, was angesichts der gegenwärtig tiefen Ertragserwartungen zu einem hohen finanziellen Risiko geworden ist. Der Regierungsrat spricht sich deshalb für eine Lösung aus, wonach der maximale zulässige technische Zinssatz durch den Bundesrat analog dem Mindestzinssatz gemäss Art. 15 BVG geregelt wird. Die in der gegenwärtigen Lösung angewandte Fachrichtlinie FRP 4 der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE) betreffend technischer Zinssatz lässt aus Sicht der BVSA einen zu grossen Spielraum, womit gegenwärtig ein technischer Zinssatz von 2,25 % oder in begründeten Einzelfällen sogar höher zulässig ist. Bei der Übernahme von Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern aus einer anderen Pensionskasse sollten die entsprechenden Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger zu den gleichen Bedingungen wie die Angestammten übernommen werden. Mit einer Regelung des technischen Zinssatzes durch den Bundesrat kann verhindert werden, dass bei der Bestimmung des technischen Zinssatzes bilanzstrategische Überlegungen des obersten Organs und dienstleistungsorientierte Rücksicht auf Mandaten seitens der Expertin beziehungsweise des Experten einfließen. Der Transfer von Rentnerbeständen wäre bei der Verwendung eines einheitlichen, marknahen technischen Höchstzinssatzes sowohl für die abgebenden als auch für die aufnehmende Vorsorgeeinrichtung kostenneutral.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Stephan Attiger
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- bereich.recht@bsv.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Sozialversicherungen
3003 Bern

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

Herisau, 16. Juni 2017

Eidg. Vernehmlassung; Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Vernehmlassungsverfahren zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat ist grundsätzlich mit der vorgesehenen Revision einverstanden. Er lehnt allerdings verschiedene Eingriffe in die Durchführungshoheit der Kantone ab und würde es begrüßen, wenn der Bund auf die verbesserte Gesamtsteuerung fokussieren würde. Der Regierungsrat nimmt wie folgt zu den nachfolgenden Bestimmungen Stellung.

Art. 49^{bis} Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

Im erläuternden Bericht wird unter Punkt 2.4 von der „Zunehmenden Informatisierung der Durchführung“ gesprochen. Tatsächlich beschreiten die Ausgleichskassen diesen Weg bereits seit Mitte der 1980er Jahre. In Appenzell Ausserrhoden werden sämtliche Versicherungsgeschäfte seit bald 20 Jahren weitgehend digital abgewickelt. Für das gute Funktionieren der Informationssysteme in der 1. Säule sind Bundeskompetenzen für Mindeststandards nicht nötig.



Art. 61 und Art. 65 AHVG

Neu soll geregelt werden, dass die Ausgleichskasse im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Da faktisch bereits in den meisten Kantonen solche Sozialversicherungsanstalten bestehen, begrüsst der Regierungsrat die gesetzliche Grundlage. Auch der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen und der Errichtung einer Aufsichtskommission für die Ausgleichskasse kann zugestimmt werden.

Art. 66 AHVG

Die Vorschriften zum Risiko- und Qualitätsmanagement sowie internen Kontrollsystem heisst der Regierungsrat gut, wenn mit der Umsetzung auch die Durchführungs- und Aufsichtskosten dauerhaft steigen. Die Regelung gemäss Art. 66 AHVG sollte im Übrigen für sämtliche Sozialversicherungszweige gelten und entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden.

Art. 66a AHVG

Der Regierungsrat unterstützt die gesetzliche Verankerung einer „Good Governance“. Diese Grundsätze sollten für sämtliche Sozialversicherungszweige gelten und entsprechend in das ATSG überführt werden.

Art. 67 AHVG

Der Grundsatz der Transparenz wird unterstützt. Dies soll jedoch nicht nur für die Ausgleichskassen, sondern für das Gesamtsystem Gültigkeit haben. Es wird daher zu Recht vorgeschlagen, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen sollen. Die vorgeschlagene Regelung muss deshalb zwingend auf die Zentrale Ausgleichskasse (ZAS) und Compenswiss (AHV/IV/EO-Fonds) ausgedehnt werden. Es ist wichtig, dass die Ausgleichskassen, die ZAS und Compenswiss einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungen der 1. Säule ermöglicht.

Art. 72a AHVG

Der Regierungsrat lehnt es ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden. Diese Instrumente eignen sich nicht für das Geschäft der AHV, der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der Ergänzungsleistungen. Es ist abzulehnen, dass der Gesetzgeber der Bundesverwaltung einen Auftrag für eine derart weitgehende Aufsicht erteilt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde besteht nicht darin, die Durchführung sicherzustellen, wie dies Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht. Die Sicherstellung der Durchführung ist Sache der Durchführungsstellen. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist die Überwachung des Vollzugs. Die Bestimmung widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht und vermischt die Kompetenzaufteilung.



Der neue Grundsatz der Berichterstattung im Sinne von Art. 76 ATSG hingegen wird unterstützt. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Art. 95a AHVG

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG Aufgabe der Durchführungsstellen. Die Bundesaufsichtsbehörden haben bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe. Es ist deshalb aus „Governance“-Gründen zwingend, dass der bestehende Art. 95 Abs. 1^{bis} bzw. der neue Art. 95a AHVG gestrichen wird. Der AHV-Fonds kann damit finanziell entlastet werden.

In Bezug auf Abs. 5 schlägt der Regierungsrat als Präzisierung im Wortlaut vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jeder Zugriff des Bundes auf den AHV-Fonds muss auf Gesetzesstufe geregelt sein.

Art. 76 ATSG

Der Regierungsrat erachtet den Vorschlag als eine eindeutige Verbesserung.

Art. 53e^{bis} Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40)

Der Regierungsrat unterstützt es, für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen zu schaffen, mit dem Ziel, in dieser Hinsicht klare Rahmenbedingungen aufzustellen. Diese sind geeignet, bei der Übernahme von Rentnerkassen bzw. Rentnerbeständen die entsprechenden Vorsorgewerke auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage zu stellen, um damit einerseits Sanierungsfälle andererseits auch missbräuchliche Rechtsgeschäfte (Abschieben „teurer“ Rentnerbestände) zu vermeiden.

Der Regierungsrat erachtet es als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in den Bestimmungen selbst oder in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

Art. 56 Abs. 1 lit. i BVG

Aus Sicht des Regierungsrates spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission vom Sicherheitsfonds erhoben wird. Mit dieser Bestimmung wird eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe an die „Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge“ eingeführt. Sie wird im Vergleich zur bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

Es wird zur Kenntnis genommen, dass der Sicherheitsfonds für seinen erheblichen Zusatzaufwand entschädigt werden soll. Gemäss der heutigen gesetzlichen Grundlage ist dieser von den BVG-Aufsichtsbehörden entschädigungslos zu erbringen.

Art. 61 Abs. 3 BVG

Der Regierungsrat lehnt als Mitträger der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht diese Änderung ab. Er teilt das Anliegen der Parlamentarischen Initiative Kuprecht, die kantonale Autonomie bei den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden zu stärken. Dies aus folgenden Gründen:

Seit der Einführung von Art. 61 BVG am 1. Januar 2012 funktioniert die bestehende Organisationsform mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bestens und erfüllt sämtliche gesetzlichen Vorgaben. Der Vorschlag steht so in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden.

Die Kantone sind in der Pflicht, Bundesrecht auszuführen. Gleichzeitig sind sie Garanten für die sachgerechte und rechtlich einwandfreie Umsetzung des Bundesrechts. Sie sind darin mehr als geübt. Es ist für den Regierungsrat daher nicht verständlich, weshalb er als Träger der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nicht mehr Einsitz in die Verwaltungskommission sollte nehmen können. Dieser Einsitz ermöglicht es, seitens Kantone sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bundes adäquat umgesetzt werden können.

Es bestehen keine Interessenkonflikte des regierungsrätlichen Vertreters in der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht. Das kantonale Recht schliesst Interessenbindungen zu einer beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung aus. Bei möglichen Interessenkonflikten wären zudem die einschlägigen kantonalen Ausstandsregeln zu beachten. Diese greifen und gewährleisten in jedem Fall unvoreingenommene Entscheide der Aufsicht.

Eine Einflussnahme von Regierungsmitgliedern auf die Aufsichtstätigkeit über das BVG findet de facto nicht statt und ist auch de iure ausgeschlossen: In der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 sind die Kompetenzen von Verwaltungskommission und Geschäftsleitung klar geregelt. Die Verwaltungskommission:

- wählt die Geschäftsleitung,
- erlässt ein Organisationsreglement,
- legt den Leistungsauftrag fest,
- sorgt für Qualitätssicherung und Controlling,
- beschliesst über den Voranschlag,
- wählt eine Revisionsstelle und nimmt von deren jährlichen Bericht Kenntnis,
- genehmigt Jahresrechnung und Jahresbericht,
- erlässt die erforderlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den Gebührentarif.

Die operative Aufgabenerfüllung obliegt demgegenüber der Geschäftsleitung nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 14). Die Verwaltungskommission ist also nicht mit Aufsichtsaufgaben über die Vorsorgeeinrichtungen befasst.

Verglichen mit Aufsichtsbehörden mit lediglich einem oder zwei Trägerkantonen ist im Fall der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die Ausgangslage in Bezug auf die unerwünschte Einflussnahme durch Regierungsvertreter anders. Eine Einflussnahme würde durch die anderen fünf Kantone nicht toleriert und unweigerlich unterbunden.



Die vorgeschlagene Anpassung hat keinen Zusammenhang mit dem Projekt Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule. Sie lässt sich wohl nur dadurch erklären, dass in der 2. Säule bereits eine Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge existiert, die über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus nun auch in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen will. Diesen Übergriff in kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten lehnt der Regierungsrat ab. Er versteht die vorgeschlagene Revision als Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und lehnt diese deshalb strikte ab.

Schliesslich hätte der Regierungsrat vom Bundesrat erwartet, dass dieser vorgängig die betroffenen Kantone und Aufsichtsbehörden konsultiert und vorab das Gespräch sucht.

Für Rückfragen steht Patrik Riebli, Departementssekretär Gesundheit und Soziales, Kasernenstrasse 17, 9102 Herisau, Tel. 071 353 62 04, patrik.riebli@ar.ch, zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 25
Telefax +41 71 788 93 39
regina.doerig@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3008 Bern

Appenzell, 6. Juli 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. April 2017, mit welchem Sie um Stellungnahme zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) ersuchen.

Die Standeskommission hat die unterbreiteten Unterlagen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Infrastrukturaufgaben der erfolgreichen Schweiz. So werden in der Bundesverfassung die Sozialziele definiert, aber auch die Grundlagen der Sozialversicherungen verankert. Der Grundsatz, dass Bundesrecht - und damit eben auch die Sozialversicherungen - durch die Kantone umgesetzt wird (Art. 46 Abs. 1 BV, SR 101) ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Grundlage unserer Staatsordnung. Der Verfassungsgeber fordert in Art. 46 Abs. 3 BV ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Mit der NFA wurde zudem Art. 5a BV eingeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus. Bevor wir zu den einzelnen Elementen der Vorlage Stellung nehmen, ist es uns wichtig, diese verfassungsrechtlichen Grundsätze in Erinnerung zu rufen, die für den Bundesgesetzgeber klare Leitlinien sind.

Entsprechend dieser grundlegenden staatsrechtlichen Prinzipien wurde in der Schweiz auch die Organisation der Sozialversicherungen ausgestaltet. Die AHV, die IV, die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL), die Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung, die Familienzulagen für die Landwirtschaft, die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung (1. Säule) und die berufliche Vorsorge (2. Säule) sind dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung angesiedelt. Die Kantone haben sich entschieden, diesen Vorteil der Bürger- und Wirtschaftsnähe zu nutzen und zugleich betriebliche Synergien zu schaffen, damit mehrere Sozialversicherungsaufgaben durch die gleiche Betriebsorganisation abgewickelt werden können. Der gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Aus-

gleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen ist für den Kanton Appenzell I.Rh. ein sehr sinnvoller Ansatz. So sind dieser Einheit denn auch die artverwandten Aufgaben Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) und der Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV), einschliesslich der Führung des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV), übertragen.

Dieses Konstrukt in den Kantonen hat sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt. Die Ausgleichskasse/IV-Stelle des Kantons Appenzell I.Rh. hat sich im Dauerbetrieb bewiesen. Der Kanton Appenzell I.Rh. wurde noch nie aus seiner bundesgesetzlichen Haftungsverantwortung für Schäden seiner „AHV/IV-Anstalt“ belastet. Die Betriebskosten der Durchführung sind für Wirtschaft und Kanton konstant tief und die Produktionskraft ist einwandfrei. So sind alle Gesetzesänderungen der letzten Jahrzehnte pünktlich, fachgerecht und bürgerfreundlich umgesetzt worden. Dies belegen auch die jährlichen Berichte der gesetzlichen Revisionsstelle. Technologisch verfügt die Ausgleichskasse/IV-Stelle des Kantons Appenzell I.Rh. seit Jahren über ein modernes digitales System mit ständig aktualisierten Fachapplikationen, das auch eine weitgehend papierlose Fallbearbeitung ermöglicht. Diese hohe Innovationsfähigkeit insbesondere im Bereich der Informationstechnologie (IT) wurde durch eine enge und verbindliche interkantonale Zusammenarbeit erreicht. Dies kommt Tag für Tag allen Versicherten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zugute.

Diese einleitenden Bemerkungen sind für die nachfolgende Vernehmlassung von grosser Bedeutung: Ja, die Aufsicht über die 1. Säule kann modernisiert werden. Die Vorlage heisst dann aber wohl nicht „Modernisierung der Durchführung“, denn hier gibt es keinen Handlungsbedarf, ganz im Gegenteil: Soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, muss sie zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, welche die Kantone in diesem Bereich seit langem aktiv wahrnehmen. Ein Verschieben dieser Aufgaben weg von den Kantonen hin zur Bundesverwaltung ist verfassungsrechtlich falsch und technisch gefährlich. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und somit auch für den Kanton Appenzell I.Rh. Daran soll sich mit der Einführung eines Aufsichtsgesetzes für die 1. Säule nichts ändern.

Letztlich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässig grosses Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Darauf wird im Folgenden noch einzugehen sein. Hingegen ist erfreulich, dass nun mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Diesen Vorschlag können wir unterstützen.

2. Bestehender Reformbedarf

Bevor wir zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen kommen, möchten wir zwei Bereiche bei der 1. Säule erwähnen, die ebenfalls dringend und zwingend besser geregelt werden müssten.

2.1 Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine verbesserte Governance in der 1. Säule gefordert, explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung, die ja auch dem neuen Krankenkassenaufsichtsgesetz (SR 832.12) oder der Strukturreform in der

2. Säule entspricht, wird mit dieser Vorlage nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, die nichts mit der Aufsicht zu tun haben. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw. Dabei handelt es sich durchwegs um Durchführungsaufgaben. Es ist sinnvoll, wenn diese Aufgaben national und nicht dezentral betreut werden. Dafür wurde mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule eine geeignete Vollzugsinstitution geschaffen.

2.2 Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung in der Durchführung

Der Bund hat seine beiden grossen Durchführungsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit ausserhalb der engeren Bundesverwaltung positioniert. Mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt „Suva“ und dem Vorsorgewerk „Publica“ hat er zwei öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes für die Durchführung geschaffen. Genau das Gleiche verlangt der Bundesgesetzgeber auch von den Kantonen: Die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten für die AHV und die IV. Damit wird insbesondere eine absolut klare und umfassend nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte der Kantone und der Sozialwerke sichergestellt. Wir erachten dies auch auf Stufe Bund als notwendig.

Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen als Abteilungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und damit der engeren Bundesverwaltung vermag diesem Anspruch jedoch nicht mehr zu genügen. Wir regen daher im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) an. Diese Forderung ist absolut konsistent mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der Verwaltung unabhängige Anstalten für die Sozialwerke zu schaffen.

Damit werden alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für die Versicherten im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen, gelöst: All diese Funktionen könnten in eine BSVA eingebettet werden. Sämtliche heutigen Durchführungsaufgaben der Bundesaufsichtsbehörde, die wir schon genannt haben, sollen ebenfalls dort angesiedelt werden. Damit kann auch die politische Doppelspurigkeit (ZAS untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement und die Aufsichtsbehörde dem Eidgenössischen Departement des Innern) aufgelöst werden. So erreicht man eine echte Modernisierung der Aufsicht, die eben eine bessere Steuerung ermöglichen würde.

Dieser Schritt drängt sich auch aus einem weiteren Grund auf: Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass für den gesamten Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen zur Anwendung kommen müssen. Dies wird aber allein schon aufgrund der Positionierung der ZAS in der Bundesverwaltung (EFV) verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamts gilt für die ZAS die Rechnungslegungsordnung der Bundesverwaltung. Notwendig ist aber, dass sämtliche Ausgleichskassen und die ZAS (bzw. neu die BSVA) eigene und einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so können eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten einzelnen Sozialversicherungszweige gewährleistet werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung des Systems als Ganzes wie auch der einzelnen Zweige.

3. Zu einzelnen Elementen der Vorlage

Die Stellungnahme erfolgt entsprechend der Nummerierung der gesetzlichen Normen im Vernehmlassungsentwurf.

3.1 Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49bis AHVG-E)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Wir sprechen uns daher klar gegen eine solche Regelung zu Informationssystemen und Mindeststandards aus.

3.2 Elektronischer Datenaustausch (Art. 49ter AHVG-E)

Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss lit. b von Art. 49^{ter} AHVG-E gestrichen werden.

3.3 Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und Art. 65 AHVG-E)

Art. 61 AHVG-E wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist: Die Idee einer SVA. Wertvoll und verfassungsmässig korrekt ist, dass die kantonalen Bestimmungen für die Gründung einer SVA nicht dem Genehmigungsvorbehalt des Bundes unterstehen, wie dies bei der Einführungsgesetzgebung zu den AHV-, IV- und EL-Gesetzen

der Fall ist. Der Verzicht auf einen Genehmigungsvorbehalt ist umso mehr gerechtfertigt, als dass in einer Mehrzahl der Kantone SVA seit über 20 Jahren bestehen und erfolgreich arbeiten.

Der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen (Art. 65 Abs. 2 AHVG-E) und der Errichtung einer Aufsichtskommission für die Ausgleichskasse kann zugestimmt werden.

3.4 Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung kann unterstützt werden.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Schätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massiv und dauernd erhöhen.

Wir vertreten die Meinung, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir sind der Ansicht, dass die Normen im Sinne von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, könnten diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

3.5 Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer „good governance“ kann unterstützt werden. Auch hier sollten jedoch alle Sozialversicherungsorgane betroffen sein, nicht nur die 1. Säule.

Wir halten dafür, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und fordern deshalb, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da ja das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, könnten diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

3.6 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Wir unterstützen den Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen.

Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. BSVA) erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS (bzw. BSVA) einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

3.7 Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen - wie schon erwähnt - die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichts im Sinne von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich - anders als vielleicht die IV - nicht dazu, ebenso wenig die Bereiche der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft und der Ergänzungsleistungen.

Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht - wie in Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt - die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell falsche Bestimmung - wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorsieht - widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir beantragen daher die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E.

3.8 Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1 bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf Abs. 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

3.9 Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

3.10 Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand, der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig, also AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut wer-

den soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 lit. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien hin zur Bundesverwaltung lehnen wir aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kostengründen ab.

3.11 Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Einleitend erinnern wir daran, dass zur Zeit in den Kommissionen für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) die parlamentarische Initiative Kuprecht (16.439 Stärkung der Kantonsautonomie bei den regionalen Stiftungsaufsichten über das BVG) beraten wird. Diese beantragt Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden, die den im vorliegenden Projekt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zuwiderlaufen. Vor diesem Hintergrund, sowie im Lichte der bevorstehenden Volksabstimmung zur Rentenreform 2020 vom 24. September 2017, erscheint uns die Absicht die Gesetzgebung der 2. Säule quasi als Anhängsel zur Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule anzupassen, generell als voreilig.

Zu den einzelnen Artikeln nehmen wir wie folgt Stellung:

Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG)

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten, da wir das Anliegen der Parlamentarischen Initiative Kuprecht teilen, die kantonale Autonomie bei den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden sei zu stärken. Dies aus folgenden Gründen:

- Die bestehende Organisationsform mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten hat in der Vergangenheit zu keinerlei Problemen geführt und erfüllt sämtliche gesetzlichen Vorgaben.
- Der Änderungsvorschlag steht in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden. Die Kantone sind in der Pflicht, das Bundesgesetz auszuführen. Es ist für uns unverständlich, weshalb wir als Trägerkanton der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nicht mehr Einsitz in die Verwaltungskommission nehmen sollen. Erst dieser Einsitz ermöglicht es uns, sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bundesgesetzes adäquat umgesetzt werden können.
- Bereits heute besteht kein Interessenskonflikt unseres Regierungsvertreters in der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht. Er hat keine Interessenbindungen in einer von dieser beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung. Bei theoretisch denkbaren Interessenskonflikten wären zudem die einschlägigen kantonalen Ausstandsregeln zu beachten.

Im Weiteren halten wir fest, dass es sich bei den BVG-Aufsichtsbehörden um kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten handelt. Wir erachten die vorgeschlagene Revision als klaren Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und lehnen diese deshalb ab.

Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen (Art. 11 Abs. 3 FZG)

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten. Der mögliche Nutzen der geplanten Einfügung eines dritten Absatzes in Art. 11 FZG (konsequenteres Zusammenführen der Alters- und der Freizügigkeitsguthaben) steht unseres Erachtens klar in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen, negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand auf Stufe Vorsorgeeinrichtung und Aufsichtsbehörde, hohe Kosten, negativer Einfluss auf die Eigenverantwortung der Versicherten).

Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} BVG)

Wir unterstützen es ausdrücklich, für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen zu schaffen, mit dem Ziel, in dieser Hinsicht klare Rahmenbedingungen aufzustellen, welche geeignet sind, bei der Übernahme von Rentnerkassen bzw. Rentnerbeständen, die entsprechenden Vorsorgewerke auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage zu stellen, um damit einerseits Sanierungsfälle, andererseits aber auch missbräuchliche Rechtsgeschäfte (Abschieben „teurer“ Rentnerbestände) zu vermeiden.

Wir stellen aber fest, dass die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im FusG (Art. 95 Abs. 2 FusG) festgeschriebene Regel - wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist - ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Hierfür besteht unseres Erachtens keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine offenkundige Rechtsunsicherheit, was folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Z übertritt? Wir ersuchen Sie, die Bestimmung im Sinne der bestehenden, bewährten Praxis zu korrigieren.

Auch hinsichtlich Abs. 3 erachten wir es als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

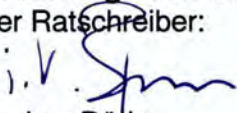
Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Abs. 4 bzw. die darin vorbehaltene Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- Massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme.
- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess (versicherungstechnischer Bericht und Bestätigung hinsichtlich der ausreichenden Finanzierung der Verpflichtungen, Festlegung der notwendigen Rückstellungen und Reserven) als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Abs. 3.
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

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:

- pascal.coullery@bsv.admin.ch
- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Liestal, 4. Juli 2017

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne fristgerecht Stellung.

1. Allgemein

1.1 Zusammenfassung

Der Grundsatz, dass Bundesrecht - und damit auch die Sozialversicherungen - durch die Kantone umgesetzt werden (Art. 46 Abs. 1 BV; SR 101) - ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Grundlage unserer Staatsordnung. Der Verfassungsgeber fordert in Art. 46 Abs. 3 BV ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus.

Die Leistungserbringung erfolgt dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung. In unserem Kanton ist die SVA Basel-Landschaft das kantonale Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen. Sie betreibt als Institution des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit die AHV-Ausgleichskasse, die kantonale Familienausgleichskasse, die IV-Stelle und den regionalen ärztlichen Dienst unter dem gleichen Dach. Dies ist ein sehr sinnvoller Ansatz für den Vollzug des Sozialversicherungsrechts. Insbesondere können wir der SVA artverwandte Aufgaben übertragen, wie z.B. die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL), die Prämienverbilligung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung oder den Vollzug weiterer Aufgaben im Sozialbereich. Dieses Konstrukt hat sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft kommt zum Schluss, dass der Vernehmlassungsentwurf zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und zur Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ein zu starkes Gewicht auf operative Vollzugsfragen legt anstatt die Gesamtsteuerung zu verbessern.

Erfreulich ist jedoch, dass nun mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird.

1.2 Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Diverse Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht im Bereich der AHV und der IV fordern eine verbesserte Governance in der 1. Säule, insbesondere die Trennung von Durchführungs- und Aufsichtsfunktion.

Dieser Forderung wird aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft mit der Vernehmlassungsvorlage zu wenig Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen. Dies beurteilen wir aus Governance-Überlegungen als sehr kritisch.

Als Vollzugsorgan wurde ja die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule geschaffen. Sie ist aus unserer Sicht die geeignete Vollzugsinstitution. Die Bundesaufsichtsbehörde soll von ihren Vollzugsaufgaben entlastet werden, so dass sie sich in Zukunft vollumfänglich auf ihre Kernaufgabe der Aufsicht konzentrieren kann.

1.3 Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung in der Durchführung

Der Bund hat mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt "Suva" und dem Vorsorgewerk "Publica" zwei öffentlich-rechtliche Anstalten für die Durchführung geschaffen. Dies verlangt der Bundesgesetzgeber auch von den Kantonen: Die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten für die AHV und die IV. Damit wird insbesondere eine klare und nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte der Kantone und der Sozialwerke sichergestellt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtet dies auch auf Stufe Bund als notwendig.

Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen als Abteilungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und damit der engeren Bundesverwaltung vermag diesem Anspruch nicht mehr zu genügen. Der Regierungsrat schlägt vor, die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) zu prüfen. Dieses Anliegen deckt sich mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der Verwaltung unabhängige Anstalten für die Sozialwerke zu schaffen. Zugleich werden damit alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für die Versicherten im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen gelöst: Alle diese Funktionen können in eine BSVA eingebettet werden. Sämtliche heutige Durchführungsaufgaben der Bundesaufsichtsbehörde sollen ebenfalls dort angesiedelt werden. Damit können auch die politischen Doppelspurigkeiten (das ZAS untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement, die Aufsichtsbehörde wiederum dem Eidgenössischen Departement des Innern) aufgelöst werden.

Dieser Vorschlag berücksichtigt zudem die Problematik im Bereich Rechnungswesen. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass für den gesamten Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen zur Anwendung kommen müssen. Dies wird aber aufgrund der Positionierung der ZAS in der Bundesverwaltung (EFV) verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamtes gilt für die ZAS die Rechnungslegungsordnung der Bundesverwaltung. Es besteht aber die Notwendigkeit, dass in Zukunft sämtliche Ausgleichskassen sowie die ZAS (bzw. neu die BSVA) eigenen und einheitlichen Rechnungslegungsnormen unterstehen. Nur so wird es gelingen, eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule zu etablieren und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten Sozialversicherungszweige herzustellen. Die finanzielle Transparenz ist eine zentrale Voraussetzung für eine zukunftsorientierte politische Steuerung des Gesamtsystems.

2. Änderungen in der Aufsicht der 1. Säule

Artikel 49^{bis} AHVG

Die Festlegung von IT-Mindeststandards durch den Bund widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität. Die IT fällt in die Kompetenz der Ausgleichskassen. Sie finanzieren ihre IT-Infrastruktur mit Hilfe der Verwaltungskostenbeiträge der angeschlossenen Mitglieder, und nicht mit Bundesgeldern. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft lehnt deshalb die zur Diskussion gestellten Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards ab.

Artikel 49^{ter} AHVG

Die neue Bundeskompetenz soll sich aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken. Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits soll aber durch die neue Norm daher nicht geregelt werden. Dies muss auch in Zukunft Sache der Durchführungsorgane sein. Deshalb setzt sich der Regierungsrat für die Streichung von Art. 49ter Buchstabe b des AHVG-E ein.

Artikel 66 AHVG

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung wird vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft unterstützt. Er ist zudem der Meinung, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Er regt deshalb an, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E ebenso für alle Sozialversicherungszweige gelten sollen und diese deshalb entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze entsprechend miteinander verbunden werden.

Artikel 66 AHVG

Die gesetzliche Verankerung einer "Good Governance" wird vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft unterstützt. Er ist aber auch hier der Meinung, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E ebenso für alle Sozialversicherungszweige gelten sollen und diese deshalb ebenfalls im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können wie be-

reits erwähnt diese beiden Revisionen der Bundesgesetze entsprechend miteinander verbunden werden.

Artikel 67 AHVG

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft unterstützt den Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen. Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern auch im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. BSVA) erweitert werden. Nur so wird aus seiner Sicht die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht.

Artikel 72a AHVG

Der Regierungsrat unterstützt die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft lehnt aber die Steuerung der Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen ab. Es ist aus seiner Sicht nicht möglich, die AHV als zentrales Sozialwerk erfolgreich so zu steuern. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Dieser Artikel widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem er die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft spricht sich daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E aus.

Artikel 95a AHVG

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren. In Bezug auf den Absatz 5 schlägt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt werden und transparent nachvollziehbar sein.

Artikel 76 ATSG

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung ein. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, in wie weit damit eine bessere sozialpolitisch oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann. In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 lit. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung lehnen wir aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kostengründen ab.

3. Änderungen in der Aufsicht der 2. Säule

Artikel 53e Abs. 1 BVG

Eine Berechnung der Höhe des Deckungsgrades durch den Experten für die berufliche Vorsorge ist aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft nicht nötig. Der Deckungsgrad ist das Resultat gemäss den Vorgaben von Swiss GAAP FER 26 zur Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen und geht somit aus der Jahresrechnung der Einrichtungen hervor. Aus seiner Sicht kann auf die zusätzliche Berechnung durch den Experten und damit auch auf zusätzlichen Administrationsaufwand verzichtet werden.

Artikel 56 Abs. 1 lit. i und Artikel 64c Abs. 1 und 2 lit. a BVG

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stellt sich nicht gegen die Änderung, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird. Er stellt allerdings fest, dass mit der neuen Bestimmung eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die Oberaufsichtskommission BV eingeführt wird. Diese wird im Vergleich zur bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

Im Weiteren nimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Kenntnis, dass der Sicherheitsfonds für seinen erheblichen Zusatzaufwand entschädigt werden soll. Dieser ist nach der heutigen gesetzlichen Grundlage von den BVG-Aufsichtsbehörden entschädigungslos zu erbringen. Die Änderung führt damit, entgegen den diesbezüglichen Ausführungen, nicht per se zu einer Kostensenkung im Bereich der 2. Säule.

Artikel 53ebis BVG

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft unterstützt das Vorhaben, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht müssen die Absätze 2 bis 5 überdacht und angepasst werden. Insgesamt kann auf solche Übertragungen nur wirksam eingewirkt werden, wenn der „Lead“ bei derjenigen Aufsichtsbehörde ist, die die „abgebende“ Vorsorgeeinrichtung beaufsichtigt (Vorsorgeeinrichtung, die entweder den Rentenbestand auslagert oder alle Aktivversicherten, so dass nur noch die Rentenbeziehenden übrig bleiben). Der Regierungsrat hält daher fest, dass in Absatz 2 ff. die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Art. 95 Absatz 2 FusG) festgeschriebene Regel, wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist, ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Hierfür besteht keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine offenkundige Rechtsunsicherheit, was u.a. folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Z übertritt? In diesem Sinn ist die Bestimmung an die bewährte Praxis der Aufsichtsbehörden (Federführung durch die „abgebende“ Aufsichtsbehörde) anzupassen.

Auch hinsichtlich Absatz 3 erachtet es der Regierungsrat als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Absatz 4 bzw. die darin vorbehaltenen Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme
- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess (versicherungstechnischer Bericht und Bestätigung hinsichtlich der ausreichenden Finanzierung der Verpflichtungen, Festlegung der notwendigen Rückstellungen und Reserven) als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Absatz 3
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass Rentenbestandesübertragungen parallel zu Teilliquidationsverfahren (bzw. innerhalb von Teilliquidationsverfahren) durchgeführt werden können. Das Teilliquidationsverfahren läuft nach den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen „bewilligungsfrei“ ab (Art. 53 b und 53 d BVG). Die Abgrenzung der Verfahren „bewilligungspflichtige Rentenbestandesübertragung“ zu „bewilligungsfreier Teilliquidation“ ist u.E. klar vorzunehmen, andernfalls steht zu befürchten, dass wieder eine Art „Bewilligungspflicht“ für Teilliquidationen entsteht.

Artikel 11 Absatz 3 FZG

Das grundsätzliche Anliegen (Verbesserung zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen) wird vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft grundsätzlich mitgetragen, jedoch führt die geplante Gesetzesanpassung seines Erachtens dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu ver-

tretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird vorab den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet, bringt aber in der Folge ebenso zusätzlichen Aufwand bei den Aufsichtsbehörden mit sich, wird doch die Einhaltung der neuen Bestimmung jährlich von diesen zu prüfen sein. Daran ändert nichts, dass primär die Revisionsstellen im Rahmen der Prüfung der ordentlichen Geschäftsführung die Einhaltung der Bestimmung testieren müssen.

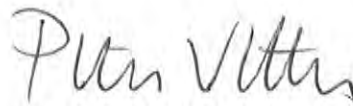
Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist deshalb gegen die Änderungen in Art. 11 des Freizügigkeitsgesetzes (FZG). Mit diesem Verfahren wird die beabsichtigte Wirkung (Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen) zudem nicht lückenlos sichergestellt. Sie könnte besser mit anderen (z.B. steuerrechtlichen) Massnahmen erreicht werden. Der Regierungsrat verweist diesbezüglich auf die Meinungsäusserung der beratenden BVG-Kommission des Bundesrats.

Für die Möglichkeit zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren bedanken wir uns.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro
Regierungspräsidentin



Dr. Peter Vetter
Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per Mail pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen

(Versand in Formaten PDF und Word)

Basel, 21. Juni 2017

Regierungsratsbeschluss vom 20. Juni 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des AHVG zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. In weiten Teilen stimmen wir den vorgeschlagenen Änderungen zu. Vereinzelt schlagen wir Anpassungen vor. Unsere nachfolgenden Anträge und Bemerkungen orientieren sich an der Gliederung des Erläuternden Berichts (Kapitel 1.2).

Allgemeines

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Infrastrukturaufgaben der erfolgreichen Schweiz. So werden in der Bundesverfassung die Sozialziele definiert, aber auch die Grundlagen der Sozialversicherungen verankert. Der Grundsatz, dass Bundesrecht - und damit eben auch die Sozialversicherungen - durch die Kantone umgesetzt werden (Art. 46 Abs. 1 BV; SR 101) ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Grundlage unserer Staatsordnung. Der Verfassungsgeber fordert in Art. 46 Abs. 3 BV ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Mit der NFA wurde zudem Art. 5a BV eingeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus. Bevor wir zu den einzelnen Elementen der Vorlage Stellung nehmen, ist es uns wichtig, diese verfassungsrechtlichen Grundsätze in Erinnerung zu rufen, die für den Bundesgesetzgeber klare Leitlinien sind.

Wir nehmen entsprechend der Reihenfolge der gesetzlichen Normen im Bericht betreffend Modernisierung der Aufsicht Stellung.

1. Säule

Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG-E)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auf dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Der Regierungsrat erachtet die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn der Bund IT-Standards definiert, kommt er zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Die Regierung des Kantons Basel-Stadt lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Elektronischer Datenaustausch (Art. 49ter AHVG-E)

Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG-E sollte deshalb gestrichen werden.

Aufsichtskommission für kantonale Ausgleichskassen (Art. 61 AHVG-E)

Der Regierungsrat erachtet die angestrebte Pflicht, eine Aufsichtskommission für die Ausgleichskasse einzurichten als nicht zielführend. Die Aufsicht über die Ausgleichskasse und die IV-Stelle Basel-Stadt wird seit Jahrzehnten durch den zuständigen Departementsvorsteher wahrgenommen. Diese Form der Aufsicht zeichnet sich insbesondere in schnellen Entscheiden und unbürokratischen Prozessen aus. In der Vergangenheit wurden seitens Bunde denn auch nie Beanstandungen bezüglich Geschäftsführung oder Aufsicht der beiden Anstalten angebracht. Auch widerspricht diese Vorschrift dem Prinzip der Subsidiarität. Wir schlagen deshalb vor, den Punkt g von Art. 61 Abs. 2 AHVG-E ersatzlos zu streichen oder in eine Kann-Formulierung zu ändern.

Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann unterstützt werden.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da sich das ATSG zurzeit auch im Vernehmlassungsverfahren befindet, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer Good Governance kann der Regierungsrat unterstützen. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule.

Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt unterstützt den Grundsatz der Transparenz.

Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen im Gesamtsystem herbeigeführt werden und nicht nur bei den Ausgleichskassen. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen – wie schon erwähnt – die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der Ergänzungsleistung.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie in Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Die Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorsieht – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt spricht sich daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E aus.

Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird in Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich und umfassend das bürokratische Verfahren gemäss Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, in wie weit damit eine bessere sozialpolitisch oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 lit. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung lehnen wir aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kostengründen ab.

2. Säule

Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge (Artikel 52e Abs. 1 – 6 BVG)

Wir begrüssen diese Revision ohne weitere Bemerkungen dazu.

Einziehen der Aufsichtsabgabe (Artikel 56 Abs. 1 lit. i und Artikel 64c Abs. 1 und 2 lit. a BVG)

Wir halten vorab fest, dass Art. 64c BVG erst vor kurzem aufgrund der parlamentarischen Initiative von Nationalrätin S. Leutenegger Oberholzer angepasst worden ist und in diesem Zusammenhang auch die Bemessungsgrundlagen präzisiert worden sind. Aus unserer Sicht spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oeraufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird. Wir stellen allerdings auch fest, dass mit dieser Bestimmung ohne Not und Dringlichkeit eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die Oeraufsichtskommission BV eingeführt wird. Diese wird im Vergleich zur bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

Im Weiteren haben wir zur Kenntnis genommen, dass der Sicherheitsfonds für seinen erheblichen Zusatzaufwand entschädigt werden soll. Dieser ist nach der heutigen gesetzlichen Grundlage von den BVG-Aufsichtsbehörden entschädigungslos zu erbringen; die Änderung führt damit entgegen den diesbezüglichen Ausführungen nicht per se zu einer „Kostensenkung“ im Bereich der 2. Säule.

Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG)

Die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel ist von der geplanten Gesetzesänderung nicht betroffen und verzichtet demzufolge auf weitere Bemerkungen zu dieser Bestimmung.

Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen (Artikel 11 Abs. 3 FZG)

Das grundsätzliche Anliegen (Verbesserung zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen) tragen wir mit, jedoch führt die geplante Gesetzesanpassung unseres Erachtens dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird vorab den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet, bringt aber in der Folge einmal mehr zusätzlichen Aufwand bei den Aufsichtsbehörden mit sich, wird doch die Einhaltung der neuen Bestimmung jährlich von ihr zu prüfen sein. Daran ändert nichts, dass primär die Revisionsstellen im Rahmen der Prüfung der ordentlichen Geschäftsführung die Einhaltung der Bestimmung testieren müssen.

Der mögliche Nutzen der geplanten Einfügung eines dritten Absatzes in Artikel 11 FZG (konsequenteres Zusammenführen der Alters- und der Freizügigkeitsguthaben) steht unseres Erachtens klar in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen, negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand, hohe Kosten). Daran ändert auch nichts, dass der Bundesrat auf Verordnungsebene Ausnahmen vorsehen kann.

Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen (Artikel 53ebis BVG)

Wir unterstützen es ausdrücklich, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, mit dem Ziel, in dieser Hinsicht klare Rahmenbedingungen aufzustellen, welche geeignet sind, bei der Übernahme von Rentnerkassen bzw. Rentnerbeständen, die entsprechenden Vorsorgewerke auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage zu stellen, um damit einerseits Sanierungsfälle, andererseits aber auch missbräuchliche Rechtsgeschäfte (Abschieben "teurer" Rentnerbestände) zu vermeiden.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht müssen die Absätze 2 bis 5 überdacht und angepasst werden. Insgesamt kann auf solche Übertragungen nur wirksam eingewirkt werden, wenn der „Lead“ bei derjenigen Aufsichtsbehörde ist, die die „abgebende“ Vorsorgeeinrichtung beaufsichtigt (Vorsorgeeinrichtung, die entweder den Rentenbestand auslagert oder alle Aktivversicherten, so dass nur noch die Rentenbeziehenden übrig bleiben). Wir halten daher fest, dass in Absatz 2 ff. die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im FusG (Art. 95 Absatz 2 FusG) festgeschriebene Regel – wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist – ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Hierfür besteht unseres Erachtens keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine offenkundige Rechtsunsicherheit, was u.a. folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Z übertritt? In diesem Sinn ist die Bestimmung an die bewährte Praxis der Aufsichtsbehörden (Federführung durch die „abgebende“ Aufsichtsbehörde) anzupassen.

Auch hinsichtlich Absatz 3 erachten wir es als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Absatz 4 bzw. die darin vorbehaltenen Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme
- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess (versicherungstechnischer Bericht und Bestätigung hinsichtlich der ausreichenden Finanzierung der Verpflichtungen, Festlegung der notwendigen Rückstellungen und Reserven) als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Absatz 3
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass Rentenbestandesübertragungen parallel zu Teilliquidationsverfahren (bzw. innerhalb von Teilliquidationsverfahren) durchgeführt werden können. Das Teilliquidationsverfahren läuft nach den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen „bewilligungsfrei“ ab (Art. 53 b und 53 d BVG). Die Abgrenzung der Verfahren „bewilligungspflichtige Rentenbestandsübertragung“ zu „bewilligungsfreier Teilliquidation“ ist u.E. klar vorzunehmen, andernfalls steht zu befürchten, dass wieder eine Art „Bewilligungspflicht“ für Teilliquidationen entsteht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen Ihnen Mike Oberholzer, Leiter Ausgleichskasse Basel-Stadt, mike.oberholzer@ak-bs.ch, Tel. 061 685 22 00 (1. Säule), und Christina Ruggli, Geschäftsleiterin BSABB, BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, christina.ruggli@bsabb.ch, Tel. 061 205 49 51 (2. Säule), gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

EINGEGANGEN

- 3. Juli 2017

Registratur GS EDI

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

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail an: bereich.recht@bsv.admin.ch

28. Juni 2017

RRB-Nr.: 655/2017
Direktion Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Unser Zeichen 11.36-17.16/HAEWOG
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 hat uns das Eidgenössische Departement des Innern EDI die Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge unterbreitet. Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können.

1 Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule

1.1 Grundsätzliches

Die Durchführung der 1. Säule hat in den letzten Jahrzehnten gut funktioniert. Wie im Bericht zutreffend dargelegt, stellen die zunehmende Komplexität und Informatisierung die Durchführungsstellen und die Aufsicht vor neue Herausforderungen. Es rechtfertigt sich deshalb, die Aufsicht über die 1. Säule zu überprüfen und zu modernisieren. Der Regierungsrat begrüsst aus diesem Grund die vorgeschlagenen Änderungen. Damit wird sichergestellt, dass die Durchführung der 1. Säule auch langfristig einwandfrei funktioniert. Für die Durchführungsstellen sind die Änderungen allerdings teilweise extrem aufwändig. Der Regierungsrat verlangt,

dass sie hinsichtlich des Aufwandes für die Durchführungsstellen nochmals überprüft und allenfalls angepasst werden.

1.2 Ziffer 7.1.2 erläuternder Bericht: Personelle Auswirkungen beim Bund

Das im Bericht dargestellte Aufsichtsmodell führt zwangsläufig zu einem erheblichen personellen Ausbau bei der Bundesaufsicht. Individuelle Standortbestimmungen mit den 75 Durchführungsstellen (Ausgleichskassen) sind zeitaufwändig und verlangen ein sehr hohes Mass an gefestigtem Fachwissen aus verschiedensten Themengebieten. Die geschätzten fünf unbefristeten Vollzeitstellen sind deshalb nicht realistisch. Der Regierungsrat fordert eine Überprüfung dieser Schätzung.

1.3 Ziffer 7.2 erläuternder Bericht: Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vernehmlassung enthält nur sehr allgemeine Darlegungen zu den Kosten, die den Kantonen und Versicherten entstehen können. Konkrete Beträge fehlen weitestgehend. Gewisse, nicht bezifferte Entlastungen für die Gemeindezweigstellen stehen je nach Kanton geringfügigen Belastungen gegenüber. Diese Aussage ist sehr vage und ist nach Ansicht des Regierungsrats zwingend zu konkretisieren.

1.4 Ziffer 7.3.1 erläuternder Bericht: Auswirkungen auf die Ausgleichskassen

Für die Umsetzung der Gesetzesvorlage rechnen die beiden Dachverbände der Ausgleichskassen gesamthaft mit einem Zuwachs von 75 Vollzeitstellen. Die Aussage im erläuternden Bericht, dass der finanzielle Zusatzaufwand für den Personalzuwachs (75 Vollzeitstellen) etwa einem Viertel des Einnahmeüberschusses der Verwaltungsrechnung entspricht, den die Ausgleichskassen 2015 realisiert haben, suggeriert, dass der Zusatzaufwand damit gedeckt wird. Bezüglich der Mehrkosten kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Dachverbände diese ausschliesslich mit ihrem Einnahmeüberschuss der Verwaltungsrechnung decken. Es besteht die Gefahr, dass ein Teil dieser Kosten den Arbeitgebern, den Kantonen und den Versicherten anfallen werden. Der Regierungsrat verlangt, dass der erläuternde Bericht entsprechend korrigiert wird. Die Mehrkosten sind dabei zu beziffern. Insgesamt ist für den Regierungsrat der Wille, eine bessere Aufsicht möglichst kostengünstig zu erreichen, in der Vorlage nicht erkennbar.

1.5 Artikel 50b Absatz 1 Buchstabe b E-AHVG: Abrufverfahren

Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung (vgl. erläuternder Bericht S. 50) sind missverständlich. Es fragt sich, ob der Entscheid bei der Ausgleichskassenleitung liegt oder ob der Zugang zum zentralen Register gestützt auf diese Bestimmung auch gegen den Willen der Kassenleitung eingefordert werden kann. Der Regierungsrat begrüsst es, wenn im Bericht diesbezüglich Klarheit geschaffen wird.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Ausdruck „Zweigstelle“ in der AHV-Gesetzgebung für zwei unterschiedliche Institutionen verwendet wird. Dies wohl aus historischen Gründen. Zum einen gibt es die Zweigstellen, die mehr oder weniger dieselben Aufgaben wie eine eigenständige Ausgleichskasse wahrnehmen und wie eine solche der Haupt- und Abschlussrevisi- on unterstehen (z.B. Zweigstellen von beruflichen Ausgleichskassen). Zum andern gibt es die

Zweigstellen der kantonalen Ausgleichskassen, die Unterlagen zuhanden der Hauptkasse einverlangen, prüfen und gegebenenfalls aufbereiten, aber keine Verfügungsbefugnis haben. Es wäre wünschenswert, wenn für die erstgenannte Gruppe der Begriff „Zweigstelle“ und für die Zweigstellen der kantonalen Ausgleichskassen der Begriff „Gemeindezweigstellen“ verwendet würde. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass wird klargestellt, welche Art von Zweigstelle in einer Bestimmung gemeint ist. Aus diesem Grund ist im erläuternden Bericht zu Art. 50b Abs. 1 Bst. b zu präzisieren, ob diese Bestimmung für beide Gruppe von Zweigstellen gilt und wenn nicht, für welche Gruppe sie gilt. Dasselbe gilt auch für die Art. 65 Abs. 2 und Art. 68.

1.6 Artikel 66 E-AHVG: Risiko- und Qualitätsmanagementsystem, internes Kontrollsystem

Der heutige Abs. 2, wonach der Kassenleiter einer Verbandsausgleichskasse sowie sein Stellvertreter in keinem Dienstverhältnis zu den Gründerverbänden stehen dürfen, ist nicht mehr in der neuen Fassung von Art. 66 vorgesehen. Angesichts der Bestrebungen zur Verbesserung der Governance überrascht dies. Der Regierungsrat geht davon aus, dass der heutige Abs. 2 in die Verordnungsrevision einfließen wird.

1.7 Artikel 68b E-AHVG: Arbeitgeberkontrollen

Neu müssen die im Rahmen einer Arbeitgeberkontrolle festgestellten Straftaten, schwerwiegenden Unregelmässigkeiten oder Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftsführung auch der Aufsichtsbehörde gemeldet werden (Abs. 2). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Aufsichtsbehörde *zusätzlich* zur ordentlichen Berichterstattung (Art. 72 Abs. 4 AHVG) über solche Vorkommnisse unverzüglich informiert werden soll. In Abs. 2 ist daher der Verweis auf Art. 68a Abs. 3 („und 3“) zu streichen.

1.8 Artikel 72a E-AHVG: Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Die Bestimmung sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde nebst der Überwachung des Vollzugs des Gesetzes die Durchführung der AHV über Ziele und Messgrössen steuert. Zu diesem Zweck wird das BSV Zielvereinbarungen mit den einzelnen Durchführungsstellen abschliessen (vgl. erläuternder Bericht Ziffer 4.2.3). Diese sollen die Grundlage für die Beschaffung und den Einsatz der notwendigen Ressourcen sein. Das bedingt, dass die zieldefinierende Stelle auch über die Kompetenz der Ressourcenzuteilung verfügt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das BSV kann weder personelle noch andere Ressourcen zuteilen. Der Regierungsrat erachtet deshalb die Steuerung der Durchführung der AHV über Ziele und Messgrössen als fragwürdig. In Absatz 1 ist der zweite Teilsatz zu streichen („und steuert die Durchführung der AHV über Ziele und Messgrössen“).

2 Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

2.1 Artikel 53e^{bis} E-BVG: Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen

Der Regierungsrat sieht die Notwendigkeit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Übernahme von Rentnerbeständen. Er bezweifelt jedoch, dass die vorgeschlagene Regelung tatsächlich zielführend ist. Aus seiner Sicht sollte vielmehr geprüft werden, ob der heutige

Fehlanreiz mit einem einheitlichen technischen Zinssatz für Rentnerbestände nicht einfacher und besser verhindert werden könnte. Gegebenenfalls wäre die gesetzliche Grundlage entsprechend anzupassen.

2.2 Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i E-BVG: Einziehen der Oberaufsichtsgebühr

Das heutige System der Erhebung der Oberaufsichtsgebühr ist schwerfällig und ineffizient. Der Regierungsrat begrüsst es daher, dass das System vereinfacht wird, indem neu der Sicherheitsfonds BVG die Oberaufsichtsgebühr einzieht. Er teilt allerdings die im erläuternden Bericht gemachte Einschätzung, wonach die Vereinfachung der Erhebung der Oberaufsichtsgebühren die Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen prinzipiell senkt (Bericht S. 75), nicht. Der Sicherheitsfonds BVG soll – anders als die BVG-Aufsichtsbehörden heute – für seinen Zusatzaufwand für die Erhebung der Oberaufsichtsgebühr entschädigt werden. Dadurch entstehen den Vorsorgeeinrichtungen zwangsläufig Mehrkosten.

2.3 Artikel 61 Absatz 3 E-BVG: Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Die unabhängige Aufsichtstätigkeit kann heute gemäss erläuternden Bericht (S. 67) *im Einzelfall erschwert* sein (Bericht S. 67). Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden soll darum durch den Ausschluss von kantonalen Regierungsmitgliedern und Mitarbeitenden aus den entsprechenden Aufsichtsgremien gestärkt werden (Bericht S. 44 Ziff. 5.3). Aus Sicht des Regierungsrats reichen diese Gründe nicht aus, um in die Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 BV) einzugreifen. Solche Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie für die Sicherstellung einer richtigen und rechtzeitigen Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone notwendig und verhältnismässig sind. Die vorgeschlagene Bestimmung zielt eindeutig darüber hinaus. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Ergänzung von Art. 61 Abs. 3 BVG ab.

2.4 Artikel 11 Absatz 3 E-FZG: Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der heutige administrative Aufwand einer Vorsorgeeinrichtung für die Verwaltung eines Neueintritts beträgt 10 Minuten und wird sich mit dieser Bestimmung vervielfachen. Das Gleiche wird mit den jährlichen Kosten der Vorsorgeeinrichtungen für die Verwaltung der Neueintritte geschehen, die sich heute bereits auf CHF 14 Mio. belaufen (vgl. Bericht S. 76 Ziff. 7.3.2). Die mit Art. 11 Abs. 3 FZG verbundenen Mehrkosten müssen vom Versichertenkollektiv getragen werden. Aus Sicht des Regierungsrates steht der Nutzen der geplanten Bestimmung in keinem Verhältnis zum administrativen und finanziellen Mehraufwand. Er ist daher gegen Art. 11 Abs. 3 FZG. An der heutigen Meldepflicht der Versicherten (Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG) soll festgehalten werden.

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident

Handwritten signature of Bernhard Pulver in blue ink, consisting of stylized letters 'B', 'P', and '15'.

Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber

Handwritten signature of Christoph Auer in blue ink, appearing as a cursive 'h' followed by a flourish.

Christoph Auer

Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Finanzdirektion



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Office fédéral des assurances sociales OFAS
3003 Berne

Fribourg, le 3 juillet 2017

Modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1er pilier et optimisation dans le 2e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

Madame, Monsieur,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons au courrier du 5 avril 2017 de Monsieur le Conseiller fédéral Alain Berset.

La Constitution fédérale définit notamment les bases des assurances sociales. Le principe selon lequel le droit fédéral et donc le droit des assurances sociales est exécuté par les cantons (art. 46 al. 1 Cst.) est l'une des règles d'organisation les plus importantes de la Suisse et elle est l'essence même d'un Etat fédéral. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat regrette qu'il n'y ait pas eu de discussion préalable entre la Confédération et les cantons concernant la différenciation entre surveillance matérielle et surveillance administrative avant la mise en consultation d'un projet qui reporte beaucoup de pouvoir à l'Etat fédéral.

Le Conseil d'Etat de Fribourg estime que le projet mis en consultation nécessite de nombreuses adaptations et qu'il ne peut pas être transmis au parlement sans un rééquilibrage des compétences entre Confédération et cantons. Le projet accorde un poids disproportionné aux questions opérationnelles d'exécution, au lieu de se consacrer à l'amélioration de la gestion globale.

Retirer aux cantons ces tâches pour les attribuer à la Confédération est faux du point de vue constitutionnel et dangereux sur le plan technique. Le système d'exécution du 1^{er} pilier montre depuis des décennies qu'il est stable, flexible, peu coûteux et pilotable.

Concernant les systèmes d'information et standards minimaux (art. 49^{bis} LAVS), les caisses de compensation et les offices AI ont montré dans les dernières décennies qu'ils étaient en mesure de mettre en œuvre les décisions législatives dans les temps requis et avec compétence, tout en maîtrisant l'évolution des coûts. Actuellement, les caisses de compensation préparent la mise en œuvre de la réforme de la prévoyance vieillesse (PV2020) adoptée par le Parlement le 17 mars 2017, projet très complexe, sans pour autant qu'une réglementation de la technologie informatique par la Confédération ne soit nécessaire. A noter que la technologie informatique des caisses de compensation n'est pas financée par la Confédération, mais principalement par les contributions

aux frais d'administration versées par les affilié-e-s des caisses de compensation et donc par les employeur-e-s. Nous ne voyons pas dans quelle logique s'inscrit la volonté de la Confédération de fixer des nouveaux standards minimaux en matière de technologie informatique, pour la période qui suit cet important changement pour l'AVS (en clair : individualisation et flexibilisation du système des rentes). Partant, le Conseil d'Etat considère que l'attribution de cette nouvelle compétence à la Confédération est non seulement inutile mais représente un réel danger pour le bon fonctionnement du 1^{er} pilier.

Pour l'échange électronique de données (art. 49^{ter} LAVS), la nouvelle compétence du Conseil fédéral doit se limiter exclusivement à l'échange de données entre les organes d'exécution. Pour cette raison, la let b de l'art. 49^{ter} LAVS doit être biffée.

En ce qui concerne l'établissement cantonal d'assurances sociales et le rôle des agences (art. 61; 63 et 65 LAVS), l'art. 61 LAVS reprend un élément qui existe depuis 1948 : les cantons créent un établissement autonome pour les caisses de compensation AVS. La nouveauté réside dans la possibilité de gérer la caisse de compensation dans le cadre d'un établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS). Cette disposition ancre dans la législation fédérale l'idée d'une ECAS, qui est déjà une réalité depuis plus de vingt ans et fonctionnent très bien dans le Canton de Fribourg. Par ailleurs, nous approuvons l'introduction d'une plus grande souplesse concernant les tâches des agences (art. 65 al. 2 LAVS).

En matière de gestion des risques et de la qualité, ainsi que de système de contrôle interne (art. 66 LAVS), nous approuvons l'obligation d'une mise en place dans les caisses de compensation de systèmes de gestion des risques et de la qualité adaptée. Toutefois, une définition des expressions "SCI", "gestion des risques", "reporting" et "controlling" par exemple aurait été nécessaire dans le rapport. La formulation actuelle, et notamment de l'alinéa 3, confère à la Confédération un pouvoir d'intervention très large et peu défini dans des domaines qui étaient jusqu'à maintenant du ressort de la Commission administrative de l'ECAS de Fribourg, par exemple. Enfin, nous estimons que l'objectif du Conseil fédéral d'avoir une gestion moderne ne doit pas se limiter au 1^{er} pilier. Nous demandons que l'idée soit valable pour toutes les branches des assurances sociales et nous demandons à ce qu'une disposition soit intégrée dans la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA).

Au sujet des principes de gestion (art. 66 LAVS), nous approuvons l'inscription dans la loi des principes de « bonne gouvernance ». Logiquement, ces derniers doivent s'appliquer à tous les organes des assurances sociales, pas seulement à ceux du 1^{er} pilier.

Pour le règlement des comptes et des paiements, la comptabilité et la présentation des comptes (art. 67 LAVS), nous sommes favorables au principe de la transparence à tous les niveaux. La transparence ne doit pas seulement régir les caisses de compensation, mais l'ensemble du système. Il est important que les caisses de compensation et la Centrale de Compensation (CdC) disposent de normes comptables uniformes. C'est le seul moyen d'augmenter la transparence financière de toutes les branches d'assurances sociales du 1^{er} pilier. Cette condition est également importante pour le pilotage politique de chaque branche.

En matière de tâches des autorités de surveillance (art. 72a LAVS), l'autorité de surveillance de la Confédération n'a pas pour tâche de garantir l'exécution, comme le précise l'art. 72a al. 2 LAVS mais de contrôler l'exécution. Une disposition imprécise, comme l'art. 72a al. 2 LAVS, n'est pas à même d'atteindre l'objectif d'une modernisation de la surveillance. Elle efface la séparation entre tâches de surveillance et d'exécution et complique la bonne exécution du 1^{er} pilier, sous-tendue par le projet de modernisation. Ainsi, le Conseil d'Etat propose de biffer l'art. 72a LAVS.

Concernant la prise en charge des autres frais (art. 95a LAVS), l'information des personnes assurées, de l'économie et de la population sur les assurances sociales est une tâche qui revient aux organes d'exécution (art. 27 LPGa, renseignements et conseils). Pour des motifs de gouvernance, il faut supprimer l'actuel article 95 al. 1bis LAVS, respectivement l'art. 95a du projet. Dans aucune autre assurance sociale, l'Administration fédérale n'a de tâche d'information en lien avec l'exécution. La séparation entre l'exécution et la surveillance est l'application logique du principe de modernisation de la surveillance. Pour l'alinéa 5, nous proposons d'en limiter l'étendue de manière à ce que le Conseil fédéral ne puisse édicter que des prescriptions qui concerneraient ce nouvel article 95a LAVS. Toute dépense de l'Administration fédérale à la charge du Fonds AVS doit être réglée au niveau de la loi et être transparente et compréhensible.

En matière de risques systémiques et gestion stratégique (art. 76 LPGa), la proposition à l'art. 76 LPGa constitue, à notre avis, une amélioration claire. Le Conseil fédéral devra désormais rédiger un rapport qui fournira de précieux renseignements au Parlement fédéral et à l'opinion publique.

Pour conclure, nous rejetons en bloc le renvoi, dans les lois fédérales citées, au nouvel article 72a LAVS. Cette disposition impliquerait que des objectifs et des indicateurs soient définis et contrôlés pour chaque organe d'exécution, pour chacune des branches d'assurances sociales mentionnées, soit l'AVS, l'AI, les PC et les APG/ALMat. Cela entraînerait des frais disproportionnés par rapport à l'objectif visé. Le chapitre 4.2.3 décrit la très lourde procédure découlant du nouvel article 72a LAVS. Il n'est précisé nulle part dans quelle mesure cette procédure permet d'avoir une meilleure politique sociale ou une meilleure efficacité économique. Dans les cantons, il y a déjà des organismes de surveillance efficaces. La Confédération veut même renforcer ces commissions de surveillance avec l'art. 61 al. 2 let. g LAVS. Nous sommes totalement opposés à un transfert des compétences de ces commissions cantonales vers la Confédération pour des questions constitutionnelles et financières.

Pour tout complément d'informations, vous pouvez prendre contact avec la Direction de la santé et des affaires sociales, au 026 305 29 04 ou par mail à dsas@fr.ch.

En vous remerciant de prendre bonne note de ce qui précède, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Maurice Ropraz
Président

Au nom du Conseil d'Etat :



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 28 juin 2017

Le Conseil d'Etat

3197-2017

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
3003 Berne

Concerne : Consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 5 avril 2017, adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique, nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

Après un examen attentif de l'avant-projet soumis et du rapport explicatif qui l'accompagne, nous vous informons que notre Conseil soutient dans l'ensemble les mesures présentées en vue de moderniser et optimiser la surveillance du 1^{er} pilier et du 2^e pilier.

En effet, comme l'indique le rapport explicatif, la surveillance et les structures du 1^{er} pilier sont restées pratiquement inchangées depuis 1948. Au vu de l'ensemble des évolutions, notamment technologiques, intervenues ces dernières décennies, une adaptation du système de surveillance était nécessaire.

A ce propos, nous approuvons les principes de bonne gouvernance qui sont proposés dans le domaine de la gestion des risques, lesquels sont de nature à renforcer la confiance que les bénéficiaires de prestations et les employeurs ont dans les assurances sociales.

Nous saluons également l'introduction d'un complément à l'article 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociale (LPGA) demandant expressément au Conseil fédéral de présenter les risques systémiques de l'ensemble des différentes assurances sociales. Cette disposition permet en effet de mettre en place un véritable pilotage stratégique, ce qui constitue une réelle et positive modernisation.

A cet effet et s'agissant des risques portant sur le système dans son ensemble, nous préconisons que les acteurs les plus confrontés à ces risques soient activement associés aux réflexions relatives aux solutions à mettre en œuvre. A titre d'illustration, il ressort clairement du rapport de la Confédération du 25 mai 2016 relatif à la question du

financement des soins de longue durée que les cantons seront financièrement plus fortement impactés que cette dernière. Ainsi, l'analyse des risques systémiques doit se baser sur une approche exhaustive des dangers encourus, mais également des acteurs qui y seront le plus exposés, notamment sous l'angle financier. Il s'agit en effet d'un prérequis pour permettre un débat ouvert et basé sur les faits en vue d'assurer l'avenir du dispositif en répartissant équitablement l'effort entre les différents acteurs qui le financent.

Par ailleurs, si l'approche visant à la mise en place d'un système d'information commun est pertinente, il convient d'insister sur le fait que la désignation contraignante d'un système d'information ne devrait, comme cela ressort du rapport explicatif, être effectuée qu'à titre exceptionnel. En effet, l'expérience du terrain se trouve essentiellement au niveau des organes d'exécution, lesquels sont donc mieux à même de définir leurs besoins.

S'agissant des adaptations ponctuelles des dispositions légales dans le domaine de la surveillance du 2^e pilier, nous estimons que l'optimisation proposée améliore et renforce la surveillance du système et doit être approuvée. Néanmoins, notre Conseil est d'avis que les dispositions relatives aux tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle, aux conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers et à l'indépendance des autorités de surveillance doivent être améliorées.

Enfin, nous avons été alertés par le fait que le projet fasse état d'une hausse des coûts pour les entreprises, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, en raison de l'augmentation des frais d'administration. Bien que le rapport explicatif indique que cette évolution devrait, à terme, être contrebalancée par des gains d'efficience, il importe que la Confédération veille à ce que ce résultat soit atteint, sans quoi le projet n'est pas défendable.

En effet, si nous comprenons la nécessité d'une amélioration de l'exécution et du contrôle dans un système d'assurances sociales qui gère chaque année plus de 50 milliards de francs, soit l'équivalent de près de 10% du PIB, il est essentiel de limiter les charges supplémentaires qui en résultent pour les entreprises, lesquelles assument déjà d'importants coûts en lien avec les assurances sociales.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

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

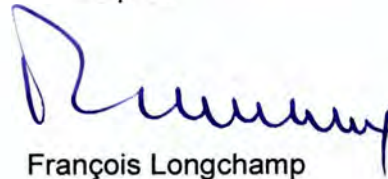
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée

Copie à : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Etat-major de direction
via mail : pascal.coullery@bsv.admin.ch

Procédure de consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

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 se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales ayant suscité des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés.

1. Modifications de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Article 66 LAVS – Gestion des risques et qualité : système de contrôle interne

Nous relevons notamment que la gestion des risques proposée, de même que le système de management de la qualité, correspondent de manière générale aux bonnes pratiques reconnues. En effet, pour une caisse de compensation, ce type de gestion permet de communiquer de manière plus formalisée et transparente tant avec l'organe de révision qu'avec l'organe de surveillance. En revanche, les coûts induits pour les caisses de compensation ne doivent pas être sous-estimés. Pour cette raison, nous préconisons que l'approche retenue soit aussi optimale que possible afin de n'entraîner ni surcoûts, ni lourdeurs administratives inutiles.

Par ailleurs, dès lors que cette gestion des risques concerne tous les domaines des assurances sociales, nous nous demandons si cette disposition ne devrait pas être intégrée au niveau de la LPGA.

Article 67 LAVS – Règlement des comptes et des paiements ; comptabilité et présentation des comptes

Le renforcement des principes de transparence et d'uniformité des normes comptables à tous les niveaux doit être salué. Il aura notamment un effet positif sur le niveau de confiance des différents partenaires de ces institutions.

Articles 72a et 72b LAVS – Tâches et mesures de l'autorité de surveillance

L'article 72a, alinéa 2 indique que l'autorité de surveillance « *garantit une mise en œuvre efficace, de qualité et uniforme de l'assurance-vieillesse et survivants dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires de rentes* ». Nous suggérons toutefois que la version française indique que l'autorité de surveillance « *veille à une mise en œuvre...* ». En effet, à notre sens, l'autorité de surveillance ne peut pas garantir la qualité de l'activité déployée par les organes d'exécution. En revanche, il lui incombe d'y veiller.

2. Modification de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Article 76, al. 1^{bis} et 2, LPGA – Surveillance

La proposition de modification de l'article 76 LPGA, qui précise la présentation des risques et la gestion stratégique, constitue à notre sens une nette modernisation pour le

pilotage stratégique de l'ensemble des assurances sociales. Sur cette base, l'autorité de surveillance établira un rapport qui fournira de précieux renseignements au Parlement fédéral et à l'opinion publique.

3. Modifications de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

De manière générale, nous sommes favorables à l'optimisation de la surveillance du 2^e pilier proposée à l'appui du présent projet. Cependant, nous constatons que parmi les modifications proposées, celles reprises ci-dessous ne comportent pas de définitions claires ou sont encore sujettes à interprétation pour les institutions de prévoyance :

Article 52e, al. 1, let. a

Il serait judicieux que cette disposition précise sous quelle forme l'expert devrait confirmer qu'il a procédé aux calculs annuels exigés par la loi (rapport succinct ou attestation). De plus, afin d'éviter des surcoûts inutiles aux institutions de prévoyance, nous sommes d'avis qu'une exception à l'obligation de l'examen annuel de l'expert devrait être prévue pour les institutions de prévoyance entièrement réassurées.

Article 52e, al. 2

Avec l'introduction de l'examen annuel par l'expert, se pose la question de savoir si le contrôle de la légalité des dispositions réglementaires interviendra également chaque année. Une précision à cet égard serait souhaitable par souci de clarté.

Article, 52e, al. 6

Il nous paraît que le législateur devrait prévoir expressément la forme d'un rapport spécial de l'expert en matière de prévoyance professionnelle pour ce type d'expertises, dès lors qu'elles portent sur le financement suffisant des engagements liés aux rentes, de même que sur les réserves et provisions financières et actuarielles nécessaires pour couvrir le risque de longévité et les coûts de gestion de l'effectif des rentiers.

Article 53e^{bis}, al. 1 et 4

La notion d'institution de prévoyance ou caisses de rentiers n'est ni expressément définie dans la loi, ni mentionnée dans la liste des compétences réservées au Conseil fédéral. Afin de s'assurer que cette disposition s'applique aux caisses de rentiers concernées, il revient au législateur de définir précisément ce qu'il faut entendre par cette notion. En effet, il faut veiller à ce que les institutions de prévoyance (composées presque exclusivement de rentiers) qui connaissent une crise structurelle prennent des mesures adéquates et soient astreintes aux exigences de l'article 53e^{bis} LPP en cas de transfert. A défaut, cela pourrait représenter un risque pour le fonds de garantie qui pourrait être amené à intervenir en cas d'insolvabilité (art. 56 LPP).

Article 53e^{bis}, al. 3 et 4

Dans le cadre de la fixation des modalités de la gestion des effectifs de rentiers et afin de permettre aux autorités de surveillance de veiller à ce que les provisions et les réserves restent affectées à l'effectif de rentiers repris, le Conseil fédéral devrait également se prononcer sur la forme des institutions de prévoyance autorisées à reprendre les effectifs de rentiers (institutions de prévoyance collectives et/ou communes). Nous suggérons donc que l'article 53e^{bis} soit complété en conséquence.

Article 56, al. 1, let. i et article 64c, al. 1 et al. 2, let. a

Il ne nous paraît pas souhaitable d'accorder au fonds de garantie LPP la déduction de ses frais pour une tâche dûment prévue par la loi. Actuellement, les autorités de surveillance accomplissent déjà ladite tâche légale sans aucune déduction des frais. Par ailleurs, la base de calcul reprise de l'article 16 de l'ordonnance sur le « fonds de garantie LPP » (OFG), du 22 juin 1998 pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les institutions de prévoyance selon leur mode de réassurance. En effet, lorsque les rentes sont versées directement par le réassureur, elles ne figurent pas dans le compte d'exploitation. De ce fait, la taxe à verser sera uniquement basée sur les prestations de sortie. A moins d'apporter une nuance en ce qui concerne la réassurance, la nouvelle base de taxation n'est ni adéquate ni équitable.

Article 61, al. 3, 3^e phrase

Dans le but d'optimiser la surveillance, l'indépendance des autorités de surveillance devrait également être renforcée par l'interdiction qui leur serait faite, en tant qu'employeur, de s'affilier aux institutions de prévoyance soumises à leur propre surveillance. Cette interdiction garantirait la bonne gouvernance et écarterait tout risque de conflits d'intérêts. En effet, face à une situation de découvert (art. 65c et 65d LPP) ou une baisse des prestations ou encore à l'adoption d'un plan de financement en capitalisation partielle (art. 72a et suivants LPP), l'autorité de surveillance doit pouvoir évaluer la situation et intervenir de manière objective, sans être à la fois en position d'assuré et de surveillant de l'institution de prévoyance.

Il existe donc un risque manifeste que l'indépendance ne soit plus garantie lorsque leurs capitaux de prévoyance sont également menacés dans un contexte particulier. Au demeurant et à titre de comparaison, cette exigence existe déjà dans le domaine LPP pour l'expert en prévoyance professionnelle, qui ne peut pas être affilié auprès d'une institution de prévoyance dont il assume le mandat d'expert.

4. Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP)

Nous sommes d'avis que la modification proposée à l'article 11 LFLP, qui oblige les institutions de prévoyance à demander à la Centrale du 2^e pilier une information sur les avoirs de libre passage éventuellement constitués par les assurés, n'est pas adéquate.

En effet, le système actuel permet déjà l'information facultative par le biais du nouvel article 24a LFLP consacré à l'obligation d'annoncer les avoirs oubliés pour lesquels aucun droit n'a encore été exercé. Sachant que l'information ne porte pas sur le montant des avoirs et que les institutions de prévoyance ne sont pas obligées d'exiger le capital de prévoyance provenant d'une autre forme de prévoyance, la demande d'information obligatoire représente de ce fait un surcroît de travail administratif inutile et des charges trop élevées pour les institutions de prévoyance.

* * *

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
3003 Bern

Per E-Mail an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Glarus, 6. Juni 2017
Unsere Ref: 2017-72

Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern EDI gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Allgemeines

Die Aufsicht über die 1. Säule kann modernisiert werden. Es geht hingegen nicht um die „Modernisierung der Durchführung“. Hier besteht kein Handlungsbedarf. Soweit die Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, ist sie zurückzuweisen. Es gilt dies auch für die Kompetenzen und Verantwortungen. Ein Verschieben dieser Aufgaben weg von den Kantonen und hin zur Bundesverwaltung ist verfassungsrechtlich falsch und technisch gefährlich.

Schliesslich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Erfreulich ist, dass mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird.

2. Bestehender Reformbedarf

Bevor wir zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen kommen, möchten wir zwei Bereiche bei der 1. Säule aufzeigen, die ebenfalls dringend und zwingend besser geregelt werden müssen.

2.1. Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine verbesserte Governance in der 1. Säule gefordert. Explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung, die auch dem neuen Krankenkassenaufsichtsgesetz (SR 832.12) oder der Strukturreform in der 2. Säule entspricht, wird mit der Vorlage überhaupt nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, die nichts mit der

Aufsicht zu tun haben. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw., - alles Durchführungsaufgaben. Es ist sinnvoll, wenn diese Aufgaben national und nicht dezentral betreut werden. Dafür wurde mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule eine geeignete Vollzugsinstitution geschaffen, an welche sämtliche zentralen Durchführungsaufgaben übertragen werden sollen.

2.2. Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung in der Durchführung

Der Bund hat seine beiden grossen Durchführungsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit ausserhalb der engeren Bundesverwaltung positioniert. Mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt "Suva" und dem Vorsorgewerk "Publica" hat er zwei öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes für die Durchführung geschaffen. Genau das Gleiche verlangt der Bundesgesetzgeber auch von den Kantonen: Die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten für die AHV und die IV. Damit wird insbesondere eine absolut klare und umfassend nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte der Kantone und der Sozialwerke sichergestellt. Wir erachten dies auch auf Stufe Bund als notwendig.

Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen als Abteilungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und damit der engeren Bundesverwaltung vermag diesem Anspruch jedoch nicht mehr zu genügen. Wir regen daher im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen schweizerischen Sozialversicherungsanstalt an. Diese Forderung ist absolut konsistent mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalten für die Sozialwerke zu schaffen.

Zugleich werden damit alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für die Versicherten im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen gelöst: Alle diese Funktionen können in eine BSVA eingebettet werden. Sämtliche heutigen Durchführungsaufgaben der Bundesaufsichtsbehörde, die wir schon genannt haben, sollen ebenfalls dort angesiedelt werden. Damit kann auch die politische Doppelspurigkeit (ZAS untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Aufsichtsbehörde des Eidgenössischen Departements des Innern) aufgelöst werden. So erreicht man eine echte Modernisierung der Aufsicht, die eben bessere Steuerung ermöglicht.

Dieser Schritt drängt sich auch aus einem weiteren Grund auf: Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass für den gesamten Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen zur Anwendung kommen müssen. Dies wird aber allein schon aufgrund der Positionierung der ZAS in der Bundesverwaltung (EFV) verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamtes gilt für die ZAS die Rechnungslegungsordnung der Bundesverwaltung. Notwendig ist aber, dass sämtliche Ausgleichskassen und die ZAS (bzw. neu die BSVA) eigene und einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so können eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten einzelnen Sozialversicherungszweige gewährleistet werden. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung sowohl des Systems als Ganzes als auch der einzelnen Zweige.

3. Zu einzelnen Elementen der Vorlage

Wir nehmen entsprechend der Nummerierung der gesetzlichen Normen im Vernehmlassungsentwurf Stellung.

3.1. Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG-E)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene,

hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes notwendig sind. Deshalb der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, geraten sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgebenden, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Die vorgesehenen Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards sind deshalb entschieden abzulehnen.

3.2. *Elektronischer Datenaustausch (Art. 49^{ter} AHVG-E)*

Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebenden und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG-E gestrichen werden.

3.3. *Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und 65 AHVG-E)*

Art. 61 AHVG-E wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist: Die Idee einer SVA. Sachlogisch begründet ist, dass die Aufsichtskommission das oberste Organ der Anstalt ist und vom Kanton unabhängig sein muss, d.h. darin nur anteilmässig vertreten sein darf. Die Rolle der Aufsichtskommission ist mit derjenigen des Vorstands einer Verbandskasse vergleichbar. Die Errichtung einer unabhängigen Aufsichtskommission für die Ausgleichskassen ist deshalb zu begrüessen.

Ebenso kann der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen (Art. 65 Abs. 2 AHVG-E) zugestimmt werden.

3.4. *Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)*

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann unterstützt werden. Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen

insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

3.5. Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer 'good governance' kann unterstützt werden. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule.

Wir halten dafür, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und fordern deshalb, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

3.6. Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Der Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen ist zu unterstützen.

Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. BSVA) erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS (bzw. BSVA) einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

3.7. Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen – wie schon erwähnt – die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der EL. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig ungeeignete Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorsieht – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E aus.

3.8. Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

3.9. Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

3.10. Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, in wie weit damit eine bessere sozialpolitisch oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 lit. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von diesen Gremien und hin zur Bundesverwaltung lehnen wir aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kostengründen ab.

3.11. Änderungen mit Bezug zur 2. Säule

Zur Zeit wird in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) die parlamentarische Initiative Kuprecht **16.439 Stärkung der Kantonsautonomie bei den regionalen Stiftungsaufsichten über das BVG** beraten. Diese beantragt Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden, die den im vorliegenden Projekt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zuwiderlaufen.

Die Absicht, die Gesetzgebung zur 2. Säule als Anhängsel zur Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule anzupassen, erscheint uns im Lichte der bevorstehenden Volksabstimmung zur Rentenreform 2020 vom 24. September 2017 voreilig. In Bezug auf die unterbreiteten Änderungen besteht keinerlei Dringlichkeit. Dennoch soll nun namentlich die Revision zur Unabhängigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden (Art. 61 BVG) durchgedrückt werden, ohne dass vorab die notwendigen inhaltlichen Diskussionen geführt worden wären.

Wir beschränken uns deshalb im Wesentlichen auf eine Stellungnahme zu den angedachten Änderungen zur Unabhängigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden und ersuchen darum, von der unterbreiteten Änderung unter Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG¹ Abstand zu nehmen.

¹ ... Ihre Mitglieder dürfen weder der Kantonsregierung angehören noch eine Funktion in der öffentlichen Verwaltung ausüben.

Stattdessen teilen wir die Intention der Parlamentarischen Initiative Kuprecht, welche die kantonale Autonomie bei den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden stärken will. Dies aus folgenden Gründen:

- Seit der Einführung von Art. 61 BVG am 1. Januar 2012 konnten keinerlei Probleme festgestellt werden. Die vorgeschlagene Anpassung hat auch keinen Zusammenhang mit dem Projekt Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule. Sie lässt sich wohl nur dadurch erklären, dass es gerade in der 2. Säule bereits eine Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge gibt, die über ihren gesetzlichen Auftrag der einheitlichen Aufsichtstätigkeit auch in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen will. Diesen Übergriff lehnen wir strikte ab.
- Wir verstehen nicht, weshalb der Bundesrat darauf verzichtet hat, vorgängig die betroffenen Kantone und Aufsichtsbehörden mit dieser Gesetzesänderung zu konfrontieren und das Gespräch zu suchen. Die heute bestehende Organisationsform mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten erfüllt sämtliche gesetzlichen Vorgaben.
- Der Änderungsvorschlag steht im direkten Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden. Die Kantone stehen in der Pflicht Bundesrecht auszuführen. Es ist unverständlich, weshalb wir als Trägerkanton der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nicht mehr Einsitz in die Verwaltungskommission nehmen sollen. Gerade damit lässt sich die adäquate Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben sicherstellen.
- Es besteht kein Interessenkonflikt unserer Regierungsvertreterin in der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht. Sie hat keine Interessenbindungen in einer von dieser beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung. Bei theoretisch denkbaren Interessenkonflikten wären zudem die einschlägigen kantonalen Ausstandsregeln zu beachten.
- Eine Einflussnahme von Regierungsmitgliedern auf die Aufsichtstätigkeit über das BVG findet de facto nicht statt und ist auch de iure ausgeschlossen: Die Interkantonale Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005, dessen Träger unter anderen der Kanton Glarus ist, regelt die Kompetenzen von Verwaltungskommission und Geschäftsleitung klar. Die *Verwaltungskommission*:
 - wählt die Geschäftsleitung,
 - erlässt ein Organisationsreglement,
 - legt den Leistungsauftrag fest,
 - sorgt für Qualitätssicherung und Controlling,
 - beschliesst über den Voranschlag,
 - wählt eine Revisionsstelle und nimmt von deren jährlichen Bericht Kenntnis,
 - genehmigt Jahresrechnung und Jahresbericht,
 - erlässt die für die Aufsichtstätigkeit erforderlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den Gebührentarif.

Die Geschäftsleitung demgegenüber besorgt nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen die operative Aufgabenerfüllung (Art. 14).

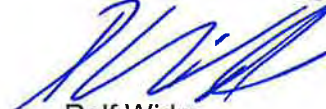
- Verglichen mit Aufsichtsbehörden mit lediglich einem oder zwei Trägerkantonen ist im Fall der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die Ausgangslage in Bezug auf die unerwünschte Einflussnahme durch die Regierung komplett anders. Eine Einflussnahme würde durch die anderen fünf Kantone nicht toleriert und unweigerlich unterbunden.

Im Weiteren halten wir fest, dass es sich bei den BVG-Aufsichtsbehörden um kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten handelt. Wir erachten die vorgeschlagene Revision als klaren Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und lehnen diese auch deshalb ab.

Ferner beantragen wir Ihnen, auf die Änderung von Art. 11 Abs. 3 FZG² zu verzichten. Es resultierte daraus ein nicht zu rechtfertigender Mehraufwand. Dieser ginge zu Lasten der Vorsorgeeinrichtungen und wäre mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen wären. Materiell verschlechterte sich die eigenverantwortliche Bereitschaft der Versicherten, sich um die eigenen Vorsorgebelange zu kümmern, wenn diese Pflicht der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung auferlegt würde. Die vorgesehene Revision verursachte auch zusätzlichen Aufwand bei den Aufsichtsbehörden, indem sie dies jährlich zu überprüfen hätte. Dass primär die Revisionsstellen die Einhaltung dieser Bestimmung zu testieren haben sollen, ändert daran nichts. Der mögliche Nutzen der Zusammenführung von Alters- und Freizügigkeitsguthaben vermag die geschilderten Nachteile nicht aufzuwiegen. Dass sich an dieser Einschätzung Grundsätzliches ändern soll, weil der Bundesrat auf Verordnungsebene soll Ausnahmen vorsehen können, ist nicht zu sehen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für den Regierungsrat



Rolf Widmer
Landammann

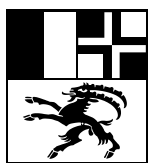


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

versandt am: **06. Juni 2017**

² Die Vorsorgeeinrichtung muss beim Eintritt der Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten fragen. Der Bundesrat kann Ausnahmen von dieser Pflicht vorsehen.



Sitzung vom
12. Juni 2017

Mitgeteilt den
12. Juni 2017

Protokoll Nr.
532

Eidgenössisches Departement
des Innern (EDI)

per E-Mail an:

pascal.coullery@bsv.admin.ch

**Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. April 2017 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne machen wir wie folgt davon Gebrauch.

1. Zusammenfassung

- Es ist auf die verfassungsmässigen Grundsätze abzustellen, wonach die bundesrechtlichen Regelungen über die Sozialversicherungen durch die Kantone mit dem notwendigen Handlungsspielraum durchgeführt und umgesetzt werden. Zudem stärkt der zu beachtende Grundsatz der Subsidiarität den – gut funktionierenden – Vollzugsföderalismus.
- Entsprechend sind die AHV, IV, Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL), Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung sowie die Familienzulagen für die Landwirtschaft (1. Säule) dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung angesiedelt. Der Kanton Graubünden nutzt den Vorteil und das Syner-

giepotenzial und verfügt bezüglich der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse über ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen. Dieser Einheit können zudem artverwandte Aufgaben übertragen werden, wie z.B. die EL, die individuelle Prämienverbilligung oder weitere Massengeschäfte im Sozialbereich.

- Der dezentrale und föderalistische Vollzug und die Organisation in den Kantonen haben sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt.
- Die Aufsicht über die 1. Säule kann zwar modernisiert werden. Die Durchführung muss aber unangetastet bleiben. Hier gibt es keinen Handlungsbedarf. Soweit die Vorlage das reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, wird sie entschieden zurückgewiesen. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortungen, welche die Kantone in diesem Bereich seit Langem aktiv wahrnehmen.
- Dringender Handlungsbedarf besteht beim Bund betreffend Trennung der Aufsicht und Durchführung in der 1. Säule. Die Vorlage nimmt diesen Aspekt nicht auf. Die Durchführungsaufgaben sollen an die dafür geeignete Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule übertragen werden. Die ZAS und alle Durchführungsaufgaben, welche die Aufsichtsbehörde bzw. das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) wahrnimmt, sollen zudem im Rahmen der vorliegenden Revision in eine Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) überführt werden. So können auch einheitliche Rechnungslegungsnormen angewandt werden.
- Art. 49^{bis} AHVG wird aus Überlegungen zum Risiko für die Sozialwerke, zur Governance im Gesamtsystem und zu den finanziellen Auswirkungen für die Wirtschaft entschieden abgelehnt.
- Art. 49^{ter} Abs. 1 Buchstabe b AHVG wird abgelehnt. Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datentausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.
- Art. 66 AHVG soll im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), das sich ebenfalls in Revision befindet, verankert werden. Denn die entsprechenden Normen sollen für alle Sozialversicherungszweige gelten.
- Auch Art. 66a AHVG soll im Sinn der „Good Governance“ für alle Sozialversicherungsorgane im ATSG verankert werden.

- Der Grundsatz der Transparenz nach Art. 67 AHVG soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Die vorgeschlagene Norm ist deshalb auf die ZAS (bzw. wie vorgeschlagen auf eine BSVA) zu erweitern.
- Art. 72a AHVG wird entschieden abgelehnt. Die Geschäfte der AHV, der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft (1. Säule) sowie der EL eignen sich nicht zur Steuerung über Ziele und Messgrössen. Zudem ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde, den Vollzug zu überwachen, nicht die Durchführung sicherzustellen.
- Der vorgeschlagene Art. 95a Abs. 1 AHVG ist aus Governance-Gründen zu streichen. Dies gilt auch für den bestehenden Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG. Es stellt eine Aufgabe der Durchführungsstellen dar. Art. 95a Abs. 5 AHVG ist dahingehend zu ändern, dass der Bundesrat nur zum Erlass von Vorschriften befugt ist, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen.
- Der Vorschlag von Art. 76 ATSG wird befürwortet.
- Bei der Übernahme von Rentnerbeständen nach dem vorgeschlagenen Art. 53e^{bis} des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) muss zum Ausdruck kommen, dass die hier vorgesehene Änderung, die den Vorbehalt der Prüfung und Genehmigung der Aufsichtsbehörde einführt, ausschliesslich für separate Rentnerbestände gilt.
- Art. 53e^{bis} Abs. 2 BVG ist anzupassen und gemäss der bestehenden, bewährten Praxis auszugestalten.
- Der Revisionsvorschlag von Art. 61 Abs. 3 BVG wird entschieden abgelehnt. Der Änderungsvorschlag steht in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden.
- Der neue Absatz 3 von Art. 11 des Freizügigkeitsgesetzes (FZG; SR 831.42) wird abgelehnt, da diese Aufgabe der oder dem Arbeitnehmenden obliegen muss. Auch steht der mögliche Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand.
- Bei der Anpassung von weiteren Erlassen wird zur Vermeidung von Bürokratie jede Änderung abgelehnt, die auf Art. 72a AHVG verweist.
- Eine Verschiebung von Aufsichtsaufgaben von den gut funktionierenden kantonalen Gremien in Richtung Bund wird aus Kostengründen und aus verfassungsrechtlichen Überlegungen strikt abgelehnt.

2. Allgemeines

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Aufgaben der erfolgreichen Schweiz. So werden in der Bundesverfassung die Sozialziele definiert, aber auch die Grundlagen der Sozialversicherungen verankert. Der Grundsatz nach Art. 46 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101), wonach Bundesrecht, und damit auch die Sozialversicherungen, durch die Kantone umgesetzt werden, ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Staatsordnung. Die Bestimmung von Art. 46 Abs. 3 BV fordert ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) wurde zudem Art. 5a BV eingeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus. Bevor wir zu den einzelnen Elementen der Vorlage Stellung nehmen, ist es uns wichtig, diese verfassungsrechtlichen Grundsätze in Erinnerung zu rufen, die für den Bundesgesetzgeber klare Leitlinien sind.

Entsprechend diesen grundlegenden staatsrechtlichen Prinzipien wurde in der Schweiz auch die Organisation der Sozialversicherungen ausgestaltet. Die AHV, die IV, die EL, die Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung sowie die Familienzulagen für die Landwirtschaft (1. Säule) werden – wie eben auch die anderen Sozialversicherungszweige der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung, der beruflichen Vorsorge oder der Familienzulagen – dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung angesiedelt. Die Kantone haben sich entschieden, diesen Vorteil der Bürger- und Wirtschaftsnähe und zugleich die betrieblichen Synergien zu nutzen, womit mehrere Sozialversicherungsaufgaben durch die gleiche Betriebsorganisation abgewickelt werden können. Der gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen ist für den Kanton Graubünden ein sehr sinnvoller Ansatz. Insbesondere können dieser Einheit artverwandte Aufgaben übertragen werden, wie z.B. die EL, die individuelle Prämienverbilligung oder weitere Massengeschäfte im Sozialbereich.

Dieses Konstrukt in den Kantonen hat sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton

bestens bewährt. Die Ausgleichskasse/IV-Stelle Graubünden hat sich im Dauerbetrieb bewiesen. Der Kanton Graubünden wurde noch nie aus seiner bundesgesetzlichen Haftungsverantwortung für Schäden seiner AHV/IV-Anstalten belastet. Zudem ist es erfreulich, dass die Betriebskosten der Durchführung für die Wirtschaft und für den Kanton konstant tief sind. Die Produktionskraft ist ebenfalls einwandfrei: alle Gesetzesänderungen der letzten Jahrzehnte wurden pünktlich, fachgerecht und bürgerfreundlich umgesetzt. Dies belegen auch mehrfach die Berichte der gesetzlichen Revisionsstelle. Technologisch arbeitet die Ausgleichskasse/IV-Stelle Graubünden seit dem Jahr 2000 mit einem modernen digitalen System der papierlosen Fallbearbeitung und ständig aktualisierten Fachapplikationen. Diese hohe Innovationsfähigkeit insbesondere im Bereich der Informationstechnologie (IT) wurde durch eine enge und verbindliche interkantonale Zusammenarbeit erreicht. Dies kommt Tag für Tag allen Versicherten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zu Gute.

Diese einleitenden Bemerkungen sind für die nachfolgende Vernehmlassung von grosser Bedeutung. Die Aufsicht über die 1. Säule kann modernisiert werden. Die Vorlage heisst denn zu Recht auch nicht „Modernisierung der Durchführung“. Hier gibt es keinen Handlungsbedarf. Im Gegenteil: soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, muss sie entschieden zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortungen, welche die Kantone in diesem Bereich seit Langem aktiv wahrnehmen. Ein Verschieben dieser Aufgaben weg von den Kantonen hin zur Bundesverwaltung ist verfassungswidrig und technisch gefährlich. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und für den Kanton Graubünden. Daran soll sich mit der Einführung eines Aufsichtsgesetzes für die 1. Säule nichts ändern.

Schliesslich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Darauf wird im Folgenden noch eingegangen. Erfreulich ist hingegen, dass mit dem vorgeschlagenen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung eingeführt werden sollen.

3. Bestehender, dringender Reformbedarf

Bevor wir zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen Stellung nehmen, möchten wir zwei Bereiche bei der 1. Säule aufzeigen, die ebenfalls dringend und besser geregelt werden müssen.

3.1 Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV fordern eine verbesserte Governance in der 1. Säule, explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung, die ja auch dem neuen Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG; SR 832.12) oder der Strukturreform in der 2. Säule entspricht, wird mit der Vorlage überhaupt nicht Rechnung getragen. Danach soll die Aufsichtsbehörde bzw. das BSV weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, die nichts mit der Aufsicht zu tun haben. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen etc., die alles Durchführungsaufgaben darstellen. Es ist zwar sinnvoll, wenn diese Aufgaben national und nicht dezentral betreut werden. Dafür wurde mit der ZAS der 1. Säule aber eine geeignete Vollzugsinstitution geschaffen, an welche sämtliche zentralen Durchführungsaufgaben übertragen werden sollen.

3.2 Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung in der Durchführung

Der Bund hat seine beiden grossen Durchführungsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit ausserhalb der engeren Bundesverwaltung positioniert. Mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt "Suva" und dem Vorsorgewerk "Publica" hat er zwei öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes für die Durchführung geschaffen. Genau dasselbe verlangt der Bundesgesetzgeber auch von den Kantonen: die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten für die AHV und die IV. Damit wird insbesondere eine absolut klare und umfassend nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte der Kantone und der Sozialwerke sichergestellt. Wir erachten dies auch auf Stufe Bund als notwendig.

Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen als Abteilungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und damit der engeren Bundesverwaltung vermag diesem Anspruch jedoch nicht zu genügen. Wir regen daher im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen BSVA an. Diese Forderung ist absolut konsistent mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der Verwaltung unabhängige Anstalten für die Sozialwerke zu schaffen.

Zugleich würden damit alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für die Versicherten im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen gelöst: all diese Funktionen könnten in eine BSVA eingebettet werden. Sämtliche heutigen Durchführungsaufgaben der Aufsichtsbehörde, die wir schon genannt haben, sollen ebenfalls dort angesiedelt werden. Damit kann auch die politische Doppelspurigkeit – die ZAS untersteht der EFV im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und die Aufsicht im BSV dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) – aufgelöst werden. So wird eine echte Modernisierung der Aufsicht, die eine bessere Steuerung ermöglicht, erreicht.

Dieser Schritt drängt sich auch aus einem weiteren Grund auf: der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass für den gesamten Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen zur Anwendung kommen müssen. Dies wird aber allein schon aufgrund der Positionierung der ZAS in der Bundesverwaltung verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamts gilt für die ZAS die Rechnungslegungsordnung der Bundesverwaltung. Notwendig ist aber, dass sämtliche Ausgleichskassen und die ZAS (bzw. eine BSVA) eigene und einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so können eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten einzelnen Sozialversicherungszweige gewährleistet werden. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung des Systems als Ganzes wie auch der einzelnen Zweige.

4. Zu einzelnen Elementen der Vorlage

4.1 Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Weshalb der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht zudem dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Die Regierung des Kantons Graubünden erachtet die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde bzw. Bundesverwaltung verfügt offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesstellen IT-Standards definieren, geraten sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Überlegungen zum Risiko für die Sozialwerke, zur Governance im Gesamtsystem und zu den finanziellen Auswirkungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards werden daher entschieden abgelehnt.

4.2 Elektronischer Datenaustausch (Art. 49^{ter} AHVG)

Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebenden und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Der Bundesrat soll hier keine neuen Regelungskompetenzen erhalten, weshalb Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG zu streichen ist.

4.3 Kantonale SVA; Rolle der Zweigstellen (Art. 61; Art. 65 AHVG)

Der vorgeschlagene Art. 61 AHVG wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung regelt auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist: die Idee einer SVA. Wertvoll und verfassungsmässig korrekt ist, dass die kantonalen Bestimmungen betreffend die Gründung einer SVA nicht dem Genehmigungsvorbehalt des Bundes unterstehen, wie dies bei der Einführungsgesetzgebung zu den AHV-, IV- und EL-Gesetzen der Fall ist. Der Verzicht auf einen Genehmigungsvorbehalt ist umso mehr gerechtfertigt, als dass in einer Mehrzahl der Kantone SVA seit über 20 Jahren bestehen und erfolgreich arbeiten.

Der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen (Art. 65 Abs. 2 AHVG) und der Errichtung einer Aufsichtskommission für die Ausgleichskasse kann zugestimmt werden.

4.4 Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann unterstützt werden.

Wir weisen aber darauf hin, dass der Aufwand, der sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergibt, nicht zu unterschätzen ist. Unter Berücksichtigung, dass das BSV für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Der Mehraufwand für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungs-

organen würde die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Im Übrigen sind wir der Auffassung, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern deshalb, dass die Normen gemäss Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten, und regen deshalb an, dass sie entsprechend im ATSG gesetzlich verankert werden. Da sich das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung befindet, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

4.5 Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66a AHVG)

Die gesetzliche Verankerung einer „Good Governance“ kann unterstützt werden.

Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule. Wir halten folglich dafür, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und fordern deshalb, dass sie entsprechend im ATSG verankert werden.

4.6 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG)

Der Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen wird unterstützt.

Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. wie vorgeschlagen BSVA) erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle einheitliche Rechnungslegungsnormen aufweisen. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht, was eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige darstellt.

4.7 Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG)

Wir unterstützen – wie eingangs erwähnt – die regelmässige Berichterstattung im Sinn des vorgeschlagenen Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen wie in Art. 72a Abs. 1 AHVG vorgeschlagen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Dies gilt genauso im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft (1. Säule) oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im vorgeschlagenen Art. 72a Abs. 2 AHVG hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Die materiell völlig falsche Bestimmung von Art. 72a Abs. 2 AHVG widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschwert.

Die Regierung des Kantons Graubünden lehnt den vorgeschlagenen Art. 72a AHVG ab und beantragt dessen Streichung.

4.8 Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG bzw. den neu vorgeschlagenen Art. 95a Abs. 1 AHVG zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den vorgeschlagenen Absatz 5 von Art. 95a AHVG schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

4.9 Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG)

Wir erachten den Vorschlag im neuen Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

4.10 Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} BVG)

Wir haben Verständnis für diese Präzisierung. Es muss jedoch klar zum Ausdruck kommen, dass die hier vorgesehene Änderung, die den Vorbehalt der Prüfung und Genehmigung der Aufsichtsbehörde einführt, ausschliesslich für separate Rentnerbestände gilt. Ordentliche Austritte eines Arbeitgebers aus einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung oder auch ein Eintritt eines Arbeitgebers in eine solche Einrichtung müssen wie bisher mit Aktiven und Rentnern möglich sein, ohne dass die Aufsichtsbehörde ebenfalls noch prüfen und genehmigen müsste.

Zudem halten wir fest, dass in Absatz 2 die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch in Art. 95 Abs. 2 des Fusionsgesetzes (FusG; SR 221.301) festgeschriebene Regel, wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist, ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Dadurch entsteht eine offenkundige Rechtsunsicherheit betreffend Zuständigkeit, z.B. im Fall, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die eine Vorsorgeeinrichtung und der Rentnerbestand in eine andere Vorsorgeeinrichtung in verschiedenen Kantonen übertreten. Die Bestimmung ist anzupassen und gemäss der bestehenden, bewährten Praxis auszugestalten.

4.11 Sicherheitsfonds (Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG)

Vereinfachungen in der 2. Säule sind sehr willkommen. Am Grundsatz, dass die Pensionskassen ihre Aufsicht selbst bezahlen müssen, ändert diese Anpassung je-

doch leider nichts. Führt sie dennoch zu leicht tieferen Aufsichtskosten, wird sie begrüsst.

4.12 Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 BVG)

Der Bundesrat beabsichtigt, die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge gezielt zu optimieren. Hierzu soll die Unabhängigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden sichergestellt werden, indem kantonale Regierungsmitglieder (und auch Angestellte der kantonalen Verwaltung) nicht mehr in den Aufsichtsgremien Einsitz nehmen dürfen. Diesen Vorschlag lehnen wir entschieden ab.

Die Kantone der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (AI, AR, GL, GR, SG, TG und TI), die der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (LU, OW, NW, SZ, UR, ZG) und die der Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (JU, NE, VD, VS) haben sich entschieden, ihre Verwaltungsräte aus Regierungsmitgliedern der beteiligten Kantone zusammenzusetzen. Aufgrund der multikantonalen Zusammensetzung der Verwaltungskommissionen dieser Aufsichtsbehörden besteht systembedingt kein Raum für unerwünschte Einflussnahmen im Sinne von Art. 61 Abs. 3 BVG.

Andere Aufsichtsbehörden, insbesondere diejenigen mit lediglich einem oder wenigen Trägerkantonen haben genau aus diesem Grund eine andere – der jeweiligen Situation angepasste – Lösung gewählt. Der Änderungsvorschlag steht in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte, und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden. Im Einklang mit der parlamentarischen Initiative Alex Kuprecht (eingereicht im Ständerat; Geschäftsnummer 16.439: Stärkung der Kantonsautonomie bei den regionalen Stiftungsaufsichten über das BVG) soll den Kantonen neu entgegen der vorgeschlagenen Änderung ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, die Aufsichtsorgane der Aufsichtsbehörden in eigener Verantwortung zu bestimmen. Diese Klärung der grundsätzlich eigentlich bereits geltenden Regelung erweist sich aufgrund des bisherigen Verhaltens der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) gegenüber den Aufsichtsbehörden als notwendig.

Mit der noch geltenden Lösung gelangte die OAK BV mit Weisungen an die Aufsichtsbehörden, welche offensichtlich über die gesetzlichen Kompetenzen der OAK BV hinausgehen, indem sie nicht nur eine materielle, sondern auch eine organisatorisch einheitliche Aufsichtstätigkeit verlangen. Es ist jedoch ohne gesetzliche Grundlagen nicht Aufgabe einer Bundesbehörde, den Kantonen Vorgaben zu machen, wie

sie die Umsetzung von Bundesgesetzen handhaben. Wie der Bundesrat als Antwort auf die Anfrage Daniel Fässler (eingereicht im Nationalrat; Geschäftsnummer 14.0170) festhielt, können die Aufsichtsbehörden zudem gegen solche Weisungen der OAK BV lediglich eine Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat richten. Der bisherige Art. 61 Abs. 3 BVG gibt vor, dass die Aufsichtsbehörden öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu sein haben. Diese Vorgabe wird schweizweit eingehalten. Es gibt keinen Grund, darüber hinaus in die Hoheit der Kantone einzugreifen, zumal sich die verschiedenen Kantone unterschiedlich organisiert und eine jeweils für ihre Bedürfnisse optimale und in der Praxis bewährte Lösungen gefunden haben.

4.13 Fragepflicht (Art. 11 Abs. 3 FZG)

Einmal mehr wird hier den Vorsorgeeinrichtungen Aufgaben übertragen, die eigentlich der mündigen Arbeitnehmerin bzw. dem mündigen Arbeitnehmer selbst obliegen. Mit solchen Regelungen wird von deren Eigenverantwortung abgekehrt und einer „Bevormundung“ Vorschub geleistet. Diese Entwicklung ist bedauerlich und findet leider nicht nur in der beruflichen Vorsorge statt. Der mögliche Nutzen des Vorschlags steht zudem in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen, negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand, hohe Kosten, negativer Einfluss auf die Eigenverantwortung der Versicherten). Deshalb lehnen wir diese Anpassung ab.

4.14 Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den neu vorgeschlagenen Art. 72a AHVG verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand, der mit der Definition und Kontrolle von Zielen und Messgrössen für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle verbunden wäre, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im erläuternden Bericht wird unter Ziff. 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem neu vorgeschlagenen Art. 72a AHVG beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden könnte.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit dem neu vorgeschlagenen Art. 61 Abs. 2 lit. g

AHVG sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung wird aus Kostengründen und aus verfassungsrechtlichen Überlegungen strikt abgelehnt.

Abschliessend ersuchen wir um die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Janom Steiner'.

B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dr. C. Riesen'.

Dr. C. Riesen

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC
Effingerstrasse 20
3003 Berne

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

Par courriel (version PDF et Word) à :
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Delémont, le 20 juin 2017

Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Madame, Monsieur,

Le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) a, par courrier du 5 avril 2017, mis en consultation un projet de modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier et d'optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et nous a invité à y participer. Nous vous remettons notre prise de position, dans le délai imparti au 13 juillet 2017.

1. Généralités

Le système des assurances sociales est l'un des éléments essentiels d'une Suisse qui réussit. La Constitution fédérale définit les objectifs sociaux, dont les bases des assurances sociales. Le principe selon lequel le droit fédéral en matière d'assurances sociales est exécuté par les cantons (art. 46, al. 1 Cst. RS 101) est l'une des règles d'organisation les plus importantes de la Suisse et l'essence même d'un Etat fédéral. A son article 46, al. 3, la Constitution dispose expressément : « La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ». L'art. 5a Cst a été en outre introduit dans le cadre de la RPT. Le principe constitutionnel de la subsidiarité renforce le fédéralisme d'exécution. Avant de traiter les différents éléments du projet mis en consultation, il est pour nous important de rappeler ces principes constitutionnels, qui doivent guider le législateur.

En Suisse, l'organisation des assurances sociales se fonde également sur ces principes constitutionnels. L'AVS, l'AI, les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), les allocations pour perte de gain, les allocations maternité et les allocations familiales dans l'agriculture (1^{er} pilier), mais aussi les autres branches d'assurances sociales, soit l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, la prévoyance professionnelle ou encore les allocations familiales sont organisées de manière décentralisée, créant une proximité avec l'économie et la population. Les cantons ont décidé d'utiliser ce lien de proximité avec l'économie et la population pour regrouper plusieurs tâches dévolues aux assurances sociales, afin qu'elles puissent être accomplies par le même organisme

administratif, permettant de créer du même coup des synergies d'exploitation. La réunion sous un même toit des établissements cantonaux que sont la caisse de compensation, l'office AI, la caisse d'allocations familiales et la caisse de chômage, pour créer un centre cantonal de compétences en matière d'assurances sociales, présente pour le canton du Jura un intérêt certain. D'autres tâches du même ordre peuvent notamment être confiées à cette entité administrative, comme par exemple les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), les réductions individuelles de primes LAMal ou d'autres tâches de masse dans le domaine social.

Dans les cantons, cette structure a fait ses preuves pour les citoyens et l'économie, mais aussi pour les autorités fédérales et cantonales. La caisse de compensation et l'office AI du canton du Jura ont démontré leurs compétences sur le long terme. Notre canton n'a jamais dû répondre d'un dommage causé par ses institutions AVS et AI. La force de production ne montre aucune lacune. Toutes les modifications législatives de ces dernières décennies ont été mises en œuvre dans les délais impartis, avec compétence et convivialité à l'égard de la population. Les rapports des organes de révision imposés par la loi le mentionnent chaque année. Depuis l'année 1995, l'office AI de notre canton utilise un système informatique moderne de traitement des dossiers sans support papier et des applications informatiques sans cesse actualisées. D'ailleurs l'ensemble des services de la caisse de compensation de notre canton travaille avec ce même type d'applications informatiques. Cette capacité d'innovation élevée, notamment dans le domaine de la technologie informatique (TI), a pu se concrétiser grâce à une collaboration intercantonale étroite. C'est tout à l'avantage des personnes assurées, de l'économie et des pouvoirs publics.

Ces remarques préliminaires sont très importantes en vue de notre prise de position que vous trouverez ci-dessous.

Oui, la surveillance du 1^{er} pilier peut être modernisée. Fort justement, le projet ne s'intitule d'ailleurs pas « modernisation de l'exécution ». A ce niveau, aucune réforme ne se justifie. Au contraire, dès l'instant où ce projet touche au bon fonctionnement de l'exécution irréprochable à un moindre coût, il doit être rejeté. De même pour les compétences et les responsabilités qui sont assumées activement depuis longtemps par les cantons. Retirer aux cantons ces tâches pour les attribuer à la Confédération serait faux du point de vue constitutionnel et dangereux sur le plan technique. Le système d'exécution du 1^{er} pilier montre depuis des décennies qu'il est stable, flexible, peu coûteux et pilotable. C'est un avantage clair pour la Suisse et pour le canton du Jura. C'est la raison pour laquelle l'introduction d'une loi sur la surveillance du 1^{er} pilier ne doit rien y changer.

Enfin, nous regrettons qu'un poids disproportionné soit accordé dans le projet aux questions opérationnelles de l'exécution au lieu de se consacrer à l'amélioration de la surveillance globale. Nous reviendrons sur ce point. Nous relevons avec satisfaction la proposition d'un nouvel article 76 LPGA prévoyant la remise régulière d'un rapport sur les risques systémiques et sur le pilotage stratégique. Nous soutenons cette proposition.

2. Besoin réel de réforme

Avant de nous déterminer sur les différentes dispositions légales proposées, nous aimerions mettre l'accent sur les deux domaines du 1^{er} pilier qui devraient être impérativement et rapidement mieux réglementés.

2.1 Séparation systématique entre exécution et surveillance (gouvernance)

Plusieurs rapports du Contrôle fédéral des finances sur la surveillance de l'AVS et de l'AI ont recommandé une meilleure gouvernance du 1^{er} pilier. Ils citaient et mettaient la priorité sur la séparation stricte de l'exécution et de la surveillance. Cette exigence, que l'on trouve ancrée dans la nouvelle loi sur la surveillance de l'assurance-maladie (RS 832.12) ou dans la réforme structurelle du 2^e pilier, est totalement ignorée par le projet. L'autorité fédérale de surveillance va continuer de traiter des tâches d'exécution, qui n'ont rien à voir avec la surveillance. On peut citer à titre d'exemples le recours contre le tiers responsable, la tarification, les tâches d'exécution en lien avec les affaires internationales, les questions d'exécution de l'organe de liaison pour les prestations aux familles, etc. Ce sont toutes des tâches d'exécution. Il est judicieux que ces tâches soient exécutées de manière centralisée. On a créé avec la Centrale de compensation (CdC) du 1^{er} pilier une institution appropriée, à laquelle toutes les tâches d'exécution centrales doivent être confiées.

2.2 Séparation de l'administration fédérale et de l'assurance sociale au niveau de l'exécution

La Confédération a confié ses deux importantes tâches d'exécution dans le domaine de la sécurité sociale à des entités externes à l'administration fédérale au sens étroit. Avec la Caisse nationale suisse en cas d'accidents (Suva) et la caisse de prévoyance « Publica », il a créé deux établissements de droit public de la Confédération chargés de l'exécution. Le législateur fédéral a les mêmes exigences à l'égard des cantons, via la création d'établissements de droit public pour l'AVS et l'AI, afin d'assurer une séparation claire entre les finances du canton et celles des institutions sociales. Nous considérons que cela est également nécessaire au niveau fédéral.

L'organisation actuelle de la CdC et de ses institutions intégrées en tant que divisions de l'administration fédérale des finances (DFF) ne répond pas à cette exigence. Nous demandons que, dans le cadre de ce projet, un établissement fédéral indépendant d'assurances sociales (EAS) soit créé. Cette proposition est en phase avec le mandat donné par la Confédération aux cantons de créer des établissements pour les assurances sociales indépendants de l'administration.

Ainsi, tous les problèmes relevés dans le rapport explicatif, relatifs à la position de la Caisse suisse de compensation et de l'Office AI de la Confédération (qui travaillent tous deux pour les assurés à l'étranger), de la Caisse fédérale de compensation et des fonctions centrales de registre, de statistiques et de comptabilité seraient réglés. Toutes ces fonctions peuvent être intégrées dans un EAS. Toutes les tâches d'exécution assumées actuellement par l'autorité fédérale de surveillance, que nous avons citées plus haut, peuvent être gérées par l'EAS. On évite ainsi un doublon politique (la CdC relève du Département fédéral des finances et le Département de l'intérieur est l'autorité de surveillance). De cette manière, on arrivera à une véritable modernisation de la surveillance, qui permettra précisément un meilleur pilotage.

Cette démarche est également nécessaire pour une autre raison. En effet, le Conseil fédéral propose fort justement que l'ensemble du domaine du 1^{er} pilier soit régi par des règles comptables uniformes. Or, la position de la CdC au sein de l'administration fédérale l'en empêche. Comme la CdC fait partie d'un office fédéral, les règles de comptabilité de la Confédération s'appliquent. En revanche, il est nécessaire que les caisses de compensation et la CdC, respectivement le nouvel

EAS, soient régies par des règles comptables uniformes. C'est le seul moyen d'avoir des comptes globaux complets pour le 1^{er} pilier et de garantir la transparence financière des différentes branches d'assurances sociales. Ce dernier point joue un rôle important en vue d'un pilotage politique du système dans son entier et de chacune de ces branches.

3. A propos des différents éléments du projet

Nous nous déterminons sur le projet mis en consultation en nous référant aux dispositions légales proposées.

3.1 Systèmes d'information et standards minimaux (art. 49^{bis} LAVS)

Les caisses de compensation et les offices AI ont montré dans les dernières décennies qu'ils étaient en mesure de mettre en œuvre toutes les décisions du législateur à temps, avec compétence et sans que les coûts n'exploient. Actuellement, les caisses de compensation préparent la mise en œuvre de la réforme de la prévoyance vieillesse (PV2020) adoptée par le Parlement le 17 mars 2017, projet très complexe, sans pour autant qu'une réglementation de la technologie informatique par la Confédération ne soit nécessaire. Nous ne voyons pas dans quelle logique s'inscrit la volonté de la Confédération de fixer des nouveaux standards minimaux en matière de technologie informatique, pour la période qui suit cet important changement pour l'AVS, soit l'individualisation et la flexibilisation du système des rentes. Cela irait clairement à l'encontre du principe constitutionnel déjà cité de subsidiarité.

Nous considérons que l'attribution de cette nouvelle compétence à la Confédération est non seulement inutile, mais représente un réel danger pour le bon fonctionnement du 1^{er} pilier. L'autorité de surveillance et l'administration fédérale ne possèdent manifestement pas l'expérience informatique nécessaire pour la gestion de masse des assurances sociales. Si des fonctionnaires fédéraux définissent des normes en matière de technologie informatique, ils se retrouvent avec une responsabilité de production, qui est en complète contradiction avec leur tâche de surveillance.

Il faut aussi souligner que la technologie informatique des caisses de compensation n'est pas financée par la Confédération, mais principalement par les contributions aux frais d'administration versées par les affiliés des caisses de compensation, dont les employeurs.

Du point de vue des assurances sociales, de la gouvernance du système et des coûts pour l'économie, il est inutile que la Confédération soit dotée de compétences en matière informatique. Pour cette raison, le Gouvernement jurassien rejette les dispositions sur les systèmes d'information et sur les normes.

3.2 Echange électronique de données (art. 49^{ter} LAVS)

La nouvelle compétence du Conseil fédéral doit se limiter exclusivement à l'échange de données entre les organes d'exécution.

L'échange de données entre d'une part les organes d'exécution et d'autre part les personnes assurées, les employeurs et les tiers, n'est pas réglementé explicitement par la nouvelle disposition. Cette compétence est en main des organes d'exécution et doit le rester. Pour cette raison, la lettre b de l'art. 49^{ter} LAVS doit être biffée.

3.3 Etablissement cantonal d'assurances sociales ; rôle des agences (art. 61 et 65 LAVS)

L'art. 61 LAVS reprend un élément qui existe depuis 1948, soit que les cantons créent un établissement autonome pour les caisses de compensation AVS. La nouveauté réside dans la possibilité de gérer la caisse de compensation dans le cadre d'un établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS). Cette disposition ancre dans la législation fédérale l'idée d'un ECAS, qui est déjà une réalité dans la plupart des cantons et notamment dans le nôtre, sous une forme un peu différente. Il est important et correct du point de vue constitutionnel que la création d'un ECAS ne soit pas soumise à l'approbation de la Confédération, comme c'est le cas pour la loi cantonale d'introduction à l'AVS, l'AI et aux PC. Il est d'autant plus justifié de renoncer à cette approbation que dans plusieurs cantons, des ECAS existent depuis plus de vingt ans et fonctionnent très bien.

Nous approuvons l'introduction d'une plus grande souplesse concernant les tâches des agences (art. 65, al. 2 LAVS), ainsi que la création d'une commission de surveillance pour la caisse de compensation.

3.4 Gestion des risques et de la qualité : système de contrôle interne (art. 66 LAVS)

Nous approuvons la mise en place dans les caisses de compensation de systèmes de gestion des risques et de la qualité adaptés. La Caisse de compensation, la Caisse d'allocation familiales, l'Office AI et la Caisse de chômage du canton du Jura les a déjà mis en œuvre.

Les coûts liés à la création de la documentation ne doivent toutefois pas être sous-estimés. Compte tenu du fait que l'Office fédéral des assurances demande 7 postes supplémentaires pour l'application de la nouvelle loi sur la modernisation de la surveillance, les organes d'exécution ont estimé que 75 postes à plein temps étaient nécessaires rien que dans les caisses de compensation. Le travail administratif supplémentaire pour la gestion opérationnelle et le contrôle dans les organes d'exécution va clairement entraîner une augmentation régulière des coûts d'exécution et de surveillance.

Nous estimons que l'objectif du Conseil fédéral d'avoir une gestion moderne ne doit pas se limiter au 1^{er} pilier. Nous demandons que l'art. 66 LAVS soit valable pour toutes les branches des assurances sociales et nous demandons à ce que cette disposition soit intégrée dans la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1). Une procédure de consultation est justement en cours sur la réforme de la LPGA, d'où la possibilité de réaliser de concert les révisions des deux lois fédérales.

3.5 Principes de gestion (art. 66 LAVS)

Nous approuvons l'inscription dans la loi des principes de « bonne gouvernance ». Là aussi, ils doivent s'appliquer à tous les organes des assurances sociales, pas seulement à ceux du 1^{er} pilier.

Nous estimons que ces principes devraient s'appliquer obligatoirement à toutes les branches des assurances sociales et nous demandons à ce qu'ils soient intégrés dans la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1). Une procédure de consultation est justement en cours sur la réforme de la LPGA, d'où la possibilité de réaliser de concert les révisions des deux lois fédérales.

3.6 Règlement des comptes et des paiements ; comptabilité et présentation des comptes (art. 67 LAVS)

Nous sommes favorables au principe de la transparence à tous les niveaux.

La transparence ne doit pas seulement régir les caisses de compensation, mais l'ensemble du système. Le Conseil fédéral propose avec raison l'utilisation dans le 1^{er} pilier de normes comptables uniformes. La norme proposée doit donc nécessairement être étendue à la CdC (au nouvel EAS). Il est important que les caisses de compensation et la CdC disposent de normes comptables uniformes. C'est le seul moyen d'augmenter la transparence financière de toutes les branches d'assurances sociales du 1^{er} pilier. Cette condition est également importante pour le pilotage politique de chaque branche.

3.7 Tâches des autorités de surveillance (art. 72a LAVS)

Nous l'avons déjà souligné, nous sommes favorables à la rédaction d'un rapport, fixée à l'art. 76 LPGa. Les données statistiques actuellement à disposition et les données financières suffisent pour faire un monitoring pour les différentes parties du système et pour effectuer le cas échéant les corrections nécessaires au niveau des lois, des ordonnances ou des directives.

Nous refusons catégoriquement que les caisses de compensation soient pilotées par des objectifs et des indicateurs. Contrairement à l'AI, le domaine de l'AVS ne s'y prête pas, pas plus d'ailleurs que celui des APG, des allocations de maternité, des allocations familiales dans l'agriculture ou des prestations complémentaires.

L'autorité de surveillance n'a pas pour tâche de garantir l'exécution, comme le précise l'art. 72a, al. 2 LAVS, mais de contrôler l'exécution. Une disposition matériellement erronée, comme l'art. 72a, al. 2 LAVS, est totalement contraire au principe d'une modernisation de la surveillance, dès lors qu'elle gomme la séparation entre tâches de surveillance et d'exécution et complique la bonne exécution du 1^{er} pilier, sous-tendue par le projet de modernisation.

Notre Gouvernement demande de biffer l'art. 72a LAVS.

3.8 Prise en charge des autres frais (art. 95a LAVS)

L'information des personnes assurées, de l'économie et de la population sur les assurances sociales est une tâche qui revient aux organes d'exécution (art. 27 LPGa, renseignements et conseils). Pour des motifs de gouvernance, il faut supprimer l'actuel article 95, al. 1bis LAVS, resp. l'art. 95a du projet. Dans aucune autre assurance sociale, l'Administration fédérale n'a de tâche d'information en lien avec l'exécution. La séparation entre l'exécution et la surveillance est l'application logique du principe de modernisation de la surveillance auquel tend le projet.

Concernant l'alinéa 5, nous proposons d'en limiter l'étendue de manière à ce que le Conseil fédéral ne puisse édicter que des prescriptions qui concerneraient ce nouvel article 95a LAVS. Toute dépense de l'Administration fédérale à la charge du Fonds AVS doit être réglée au niveau de la loi et être transparente et compréhensible.

3.9 Risques systémiques et gestion stratégique (art. 76 LPGa)

La proposition à l'art. 76 LPGa constitue, à notre avis, une amélioration claire. Le Conseil fédéral devra désormais rédiger un rapport qui fournira de précieux renseignements au Parlement fédéral et à l'opinion publique.

3.10 Modification d'autres actes

Nous rejetons en bloc le renvoi, dans les lois fédérales citées, au nouvel article 72a LAVS. Cette disposition impliquerait que des objectifs et des indicateurs soient définis et contrôlés pour chaque organe d'exécution, pour chacune des branches d'assurances sociales mentionnées, soit l'AVS, l'AI, les PC et les APG/Amat. Cela entraînerait des frais disproportionnés par rapport à l'objectif visé.

Le chapitre 4.2.3 décrit expressément toute la procédure bureaucratique découlant du nouvel article 72a LAVS. Cependant, il n'est nulle part précisé dans quelle mesure cette procédure permet d'avoir une meilleure politique sociale ou une meilleure efficacité économique.

Dans les cantons, il y a déjà des organismes de surveillance efficaces. La Confédération veut même renforcer ces commissions de surveillance avec l'art. 61, al. 2, let. g LAVS. Nous sommes totalement opposés à un transfert des compétences de ces commissions cantonales vers la Confédération pour des questions constitutionnelles et financières.

3.11 Modifications dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Nous souhaitons faire part de notre étonnement quant au contenu de cette consultation relatif au domaine de la prévoyance professionnelle. En effet, en sus des différents points liés au 1^{er} pilier, ce projet contient également, dans ce qui est évoqué dans le courrier d'accompagnement comme étant des « adaptations ponctuelles des dispositions légales », une modification significative de la surveillance du 2^{ème} pilier.

Ainsi, une troisième phrase est ajoutée à l'article 61, alinéa 3, de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) afin de préciser que les « *membres [de l'autorité de surveillance] ne peuvent être membres du gouvernement cantonal ni exercer aucune fonction dans l'administration cantonale* ». Cette modification est proposée alors même que les Chambres fédérales sont saisies d'une initiative parlementaire, à laquelle la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a décidé de donner suite, visant à garantir l'autonomie des cantons dans l'organisation de la surveillance des institutions de prévoyance (initiative Kuprecht, no 16.439).

La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (ci-après : CHS PP) souhaite, depuis son entrée en fonction en 2012, interdire aux conseillers d'Etat de siéger en tant que membres du Conseil d'administration de l'autorité de surveillance de leur canton/région. Il a été signifié à la CHS PP qu'il n'existait aucune base légale pour interdire la présence des conseillers d'Etat. En conséquence, le Conseil fédéral a maintenant pour projet de modifier la législation pour y faire figurer cette interdiction. Cette ingérence fédérale est contestée, les conseillers d'Etat souhaitant pouvoir continuer à décider entre cantons des questions liées au fonctionnement de la surveillance (budget, niveau des émoluments, choix de l'organe de révision, nomination des dirigeants, etc.). Il semble important qu'un établissement de droit public créé par plusieurs cantons ait toujours un lien institutionnel avec ceux-ci, d'autant plus qu'il bénéficie de la garantie financière de ces derniers.

Nous nous opposons dès lors vivement à cet ajout à l'article 61, alinéa 3, LPP. Pour le surplus, nous vous renvoyons à la prise de position de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale, que nous faisons nôtre.

En conclusion, nous proposons tout simplement de renoncer à traiter des aspects liés au 2ème pilier dans un projet concernant la modernisation du 1er pilier.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet et vous prions d'agréer nos salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Nathalie Barthoulot
Présidente




Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
Telefax 041 228 60 97
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail an:

- pascal.coullery@bsv.admin.ch

Luzern, 16. Juni 2017

Protokoll-Nr.: 675

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge), Stellungnahme des Regierungsrates Kanton Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitete den Kantonen mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und zur Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir uns zu den vorgelegten Änderungsvorschlägen wie folgt äussern:

1 Vorbemerkungen

Die Sozialversicherungen gehören zu den bedeutendsten Aufgaben der Schweiz. In der Bundesverfassung werden Sozialziele definiert und die Grundlagen der Sozialversicherungen verankert. Der Grundsatz, dass Bundesrecht – somit auch die Sozialversicherungen – durch die Kantone umgesetzt werden (Art. 46 Abs. 1 BV; SR 101) ist eine der wichtigsten organisatorischen Regelungen der Schweiz und manifestiert den föderalistischen Aufbau der schweizerischen Staatsordnung.

Die Vorlage sollte sich auf die „Modernisierung der Aufsicht“ beschränken. Bestimmungen, welche die bisher gute, reibungslose und kostengünstige Durchführung berühren oder gar gefährden könnten, lehnen wir ab. Auch Eingriffe in die Kompetenzen und Verantwortungen der Kantone, die sie in diesem Bereich seit langem mit Erfolg wahrnehmen, können wir nicht befürworten.

2 Einzelne Elemente der Vorlage

2.1 Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49bis AHVG-E)

Die Ausgleichskassen haben in der Vergangenheit bewiesen, dass sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umgesetzt werden konnten. Im Besonderen weisen wir darauf hin, dass die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) aktuell von den Ausgleichskassen, auch IT-technisch, selbständig vorbereitet wird. Warum der Bund für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu die IT-Mindeststandards festlegen soll, erscheint weder verständlich noch sinnvoll.

Wir erachten die vorgesehene Kompetenz des Bundes als nicht angezeigt. Sie birgt das Risiko, die bis anhin gut funktionierende Durchführung zu gefährden. Wenn der Bund IT-Standards definieren sollte, käme er in eine Produktionsverantwortung, die der Aufsichtsaufgabe widersprechen würde. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungsbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen. Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft ist für das Funktionieren der 1. Säule eine Kompetenz des Bundes im IT-Bereich nicht notwendig. Wir lehnen deshalb die vorgeschlagenen Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards ab.

2.2 Elektronischer Datenaustausch (Art. 49ter AHVG-E)

Die neue bundesrätliche Kompetenz hat sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen zu beschränken. Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen und den Versicherten, den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Dritten ist durch die neue Norm explizit nicht zu regeln. Dies ist nach wie vor Sache der Durchführungsstellen und muss es weiterhin bleiben. Deshalb ist der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG-E zu streichen.

2.3 Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und 65 AHVG-E)

Die Kantone sind verpflichtet, durch besonderen Erlass eine kantonale Ausgleichskasse zu errichten (Art. 61 Abs. 1 AHVG). Neu ist vorgesehen, dass die kantonale Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung regelt auf Stufe Bund, was in vielen Kantonen bereits Geltung hat: Die Idee einer Sozialversicherungsanstalt (SVA). Die Gesetzesanpassung widerspiegelt die Entwicklungstendenzen, wie sie sich auch im Kanton Luzern aktuell abzeichnen. So weisen wir ausdrücklich auf die Mitteilung des Kantons Luzern vom 30.05.2017 betreffend die Schaffung eines künftigen Sozialversicherungszentrums und die in diesem Zusammenhang geplanten Zusammenlegungen und Synergien hin, welche eine Ergänzung von Art. 61 Abs. 1 bis AHVG in dem Sinne nahelegt, dass die Errichtung einer gemeinsamen Ausgleichskasse durch mehrere Kantone ebenfalls erlaubt ist, gemäss analoger Gesetzgebung in der IV (Art. 54 Abs. 2 IVG).

2.4 Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Wir unterstützen die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung. Zu beachten gilt es jedoch, dass der Aufwand, welcher sich aus dem Aufbau der notwendigen Dokumentationen

ergibt, nicht unterschätzt werden darf. Hierzu sei darauf verwiesen, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragte. Abklärungen der Durchführungsstellen haben ergeben, dass auch bei den Ausgleichskassen neue Vollzeitstellen notwendig würden. Der daraus entstehende Mehraufwand für die operationelle Führung und Kontrolle der Durchführungsorgane würde die Durchführungs- und Aufsichtskosten erheblich und dauernd erhöhen.

Wir vertreten die Auffassung, dass die vom Bundesrat angeregten Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Die Grundsätze von Art. 66 AHVG-E sollten für alle Sozialversicherungszweige gelten. Wir empfehlen, dass sie dementsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Das ATSG befindet sich zurzeit ebenfalls in Revision bzw. im Vernehmlassungsverfahren, weshalb diese beiden Revisionen der Bundesgesetze miteinander abgestimmt werden sollten.

2.5 Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66a AHVG-E)

Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung einer 'good Governance'. Es gilt allerdings auch hier zu erwähnen, dass nicht nur die 1. Säule von diesen Bestimmungen erfasst werden sollte, sondern alle Sozialversicherungszweige. Deshalb empfehlen wir die Verankerung dieser Grundsätze, wie bereits oben erwähnt, im ATSG.

2.6 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Wir unterstützen den Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen. Dieser Grundsatz ist auf allen Ebenen, also im Gesamtsystem der Sozialversicherungswerke und nicht nur bei den Ausgleichskassen anzustreben. Es wird vom Bundesrat zu Recht vorgeschlagen, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb auch auf die ZAS erweitert werden. Es ist unerlässlich, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen aufweisen. Nur so kann die finanzielle Transparenz - aller Sozialversicherungszweige der ersten Säule - erhöht werden. Dies stellt eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige dar.

2.7 Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen – wie schon erwähnt – die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute bereits vorhandenen statistischen Angaben sowie die Finanzkennzahlen genügen jedoch vollumfänglich, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und somit allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Die Steuerung der Ausgleichskassen über Ziel und Messgrößen erachten wir als wenig sinnvoll. Denn das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht bei der IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der Ergänzungsleistungen. Es kann nicht die Aufgabe der Aufsichtsbehörde sein - wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorgesehen – die Durchführung sicherzustellen. Im Gegenteil: es gilt den Vollzug zu überwachen. Die neu vorgesehene Regelung - wie sie in der Bestimmung Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorgeschlagen wird – erfüllt nicht das Ziel der Modernisierung der Aufsicht. Insbesondere deshalb nicht, weil sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt und damit die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschwert. Deshalb soll der vorgesehene Art. 72a AHVG-E gestrichen werden.

2.8 Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Die vorgeschlagene neue Bestimmung von Art. 95a Abs. 1 AHVG-E (alte Regelung Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG) erachten wir aus Governance Gründen nicht zielführend. Es gilt darauf hinzuweisen, dass die Bundesverwaltung auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgaben in Bezug auf die Durchführung wahrzunehmen hat. Um dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu erreichen, ist diese Regelung zu streichen.

Beim vorgesehenen Absatz 5 schlagen wir vor, dass der Bundesrat nur Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

2.9 Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Den Vorschlag von Art. 76 ATSG erachten wir als eindeutige Verbesserung. Durch den Bericht des Bundesrats erhalten Bundesparlament und die Öffentlichkeit wertvolle Hinweise, was wiederum zur Förderung der Transparenz beiträgt.

2.10 Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e bis BVG-E)

Wir sind damit einverstanden, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. In Art. 53e^{bis} Abs. 2 BVG-E wird die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für die Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im Fusionsgesetz (Art. 95 Abs. 2 FusG) festgeschriebene Regel, wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- resp. Bestandesübertragung zuständig ist, ohne ersichtlichen Grund durchbrochen. Hierfür besteht u.E. keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine Rechtsunsicherheit, wie folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Y übertritt? Hier ist eine gesetzgeberische Klärung erforderlich.

Wir gehen davon aus, dass es aufgrund der neuen Bestimmungen auch vermehrt dazu kommen wird, dass nur aktive Versicherte, nicht aber Rentnerinnen und Rentner, weitergegeben werden, was ein gleiches Risiko eröffnet wie bei neu gegründeten reinen Rentnervorsorgewerken. Dieses Risiko sollte verhindert werden, denn wenn nur Rentnerinnen und Rentner bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung verbleiben, mutieren solche Vorsorgeeinrichtungen sukzessive zu Rentnerkassen. Das ist aber nicht die Lösung. Wir beantragen die Prüfung einer gesetzlichen Lösung in folgendem Sinne: Wenn aktive Versicherte den Vorsorgeträger wechseln, dann müssen die entsprechenden Rentnerinnen und Rentner mitgehen. Davon kann abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass die entsprechenden Verpflichtungen ausreichend finanziert und die notwendigen finanz- und versicherungstechnischen Rückstellungen und Reserven vorhanden sind.

2.11 Sicherheitsfonds (Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG-E)

Die administrative Vereinfachung für das Einziehen der Aufsichtsabgabe über den Sicherheitsfonds BVG begrüssen wir ausdrücklich. Es spricht aus unserer Sicht nichts dagegen, dass die Abgabe an die OAK BV inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird. Wir stellen indessen fest, dass mit dieser Bestimmung eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die OAK BV eingeführt wird. Sie wird im Vergleich zur be-

stehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

2.12 Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3, 3. Satz BVG-E)

Gemäss Art. 61 Abs. 3, 3. Satz BVG-E dürften inskünftig dem obersten Organ von regionalen Aufsichtsbehörden (Konkordatsrat) weder Mitglieder der Kantonsregierungen noch Personen mit einer Funktion in der öffentlichen Verwaltung angehören. Diese Gesetzesänderung lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

Der geltende Art. 61 Abs. 3 BVG gibt vor, dass die Aufsichtsbehörden öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu sein haben. Diese Vorgabe wird schweizweit eingehalten. Im vorliegenden Bericht wird auf Seite 67 zu Art. 61 Abs. 3 BVG-E u.a. aufgeführt, eine unabhängige Aufsichtstätigkeit könne durch den Einsitz von Regierungsräten im Einzelfall erschwert sein. Entgegen den erwähnten Ausführungen hat sich beispielsweise die Organisation bei der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) seit 2006, und somit seit mehr als 10 Jahren, sehr bewährt. Die Aufsichtstätigkeit wurde durch die getroffene Organisation in keiner Weise erschwert. Auch gab es keine Interessenkonflikte bei der Aufsicht öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen.

So wurden die Vorgaben zur Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in der Zentralschweiz ohne Friktionen rechtzeitig umgesetzt. Man kann sich des Eindrucks nicht verwehren, dass im Zusammenhang mit dem Einsitz von Regierungsrätinnen und Regierungsräten in das strategische Gremium der regionalen Aufsichtsbehörden mögliche Interessenkonflikte und sogenannte Erschwernisse bei der Aufsichtstätigkeit herbeigeredet werden. Die mehr als zehnjährige Praxis der ZBSA zeigt ein anderes Bild und bestätigt, dass die getroffene Organisation sachgerecht ist und reibungslos funktioniert. Zudem ist zu bedenken, dass auch ein Konkordatsrat mit sogenannt unabhängigen Mitgliedern keineswegs im luftleeren Raum operiert. Auch in diesem Fall sind Einflussnahmen theoretisch immer denkbar.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass sogenannte unabhängige Mitglieder des Konkordatsrates, im Unterschied zu den heute im Konkordatsrat amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräten, zu entschädigen wären. Dies würde zu wesentlichen Mehrkosten für die ZBSA führen, welche den Vorsorgeeinrichtungen überbunden werden müssten.

Eine Notwendigkeit, mit dem neu eingeführten dritten Satz von Art. 61 Abs. 3 BVG-E, in die Hoheit der Kantone einzugreifen, besteht nicht. Aus der Botschaft geht denn auch nicht hervor, inwiefern ein solcher verfassungswidriger Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone im Sinne von Art. 47 Abs. 2 der Bundesverfassung notwendig wäre und welche "guten Gründe" dafür wirklich sprechen. Wir lehnen die vorgeschlagenen Änderung in Art. 61 Abs. 3 BVG-E und den damit verbundenen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie ab, da sie nicht sachgerecht, kostentreibend und unzulässig ist.

2.13 Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen (Art. 11 Abs. 3 FZG-E)

Unseres Erachtens führte die vorgeschlagene Anpassung dazu, dass ein immenser, unverhältnismässiger und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt würde. Dieser würde den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet und wäre selbstredend mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen wären. Zudem erscheint zumindest fraglich, ob die eigenverantwortliche Bereitschaft der Versicherten, sich selbst um ihre Vorsorgebelange zu kümmern, nicht massgeblich verschlechtert wird, wenn gesetzlich festgelegt ist, dass diese Pflicht nunmehr der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung obliegt. Aus diesen Überlegungen lehnen wir die vorliegende Änderung von Art. 11 Abs. 3 FZG-E ab.

2.14 Änderungen des weiteren Rechts

Die Verweise in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E erachten wir als nicht sinnvoll. Der in diesem Zusammenhang entstehende Aufwand für die jeweiligen Sozialversicherungen (AHV, IV, EL und EO/MSE), dass pro Durchführungsstelle, Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, wird in Bezug zum erwarteten Nutzen als unverhältnismässig hoch eingeschätzt. Im Bericht wird im Kapitel 4.2.3. ausdrücklich das geplante bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, welches in der Folge aufgebaut werden soll. Eine Begründung für eine dadurch bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung fehlt jedoch. Wir verweisen auch auf unsere Ausführungen unter Ziffer 2.7 und lehnen die vorgeschlagene Regelung konsequenterweise ab.

Wir bitten Sie, unsere Anträge bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage gebührend zu berücksichtigen und danken ihnen für die uns gebotene Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Guido Graf
Regierungsrat



Beilage:

- Medienmitteilung des Kantons Luzern vom 30. Mai 2017 " Sozialversicherungszentrum Luzern – soziale Sicherheit aus einer Hand"



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courriel

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Palais fédéral
3003 Berne
Pascal.coullery@bsv.admin.ch

Modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^{ème} pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité) – procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

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

Vous trouverez en annexe du présent courrier les remarques du Conseil d'État neuchâtelois relatives à ce projet de révision.

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 2017



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : mentionnée

Consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^{ème} pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

ANNEXE : Remarques spécifiques, par législation impactée et par article

1. Nouvelle réglementation dans le 1er pilier

En préambule et de manière générale, nous relevons que le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants fonctionne de manière efficace et performante. Nous accueillons favorablement toutes les mesures visant à optimiser notre système d'assurances sociales pour autant qu'elles limitent les frais de fonctionnement et qu'elles maintiennent des conditions cadres favorables pour la population, les acteurs économiques, les autorités cantonales ainsi que les organes d'exécution.

L'organisation actuelle du premier pilier est conforme au principe du fédéralisme. Les tâches d'exécution sont décentralisées, assumées par les caisses de compensation. La surveillance hiérarchique et administrative est confiée aux cantons. Nous constatons que, depuis sa mise en œuvre en 1948, ce modèle a fait ses preuves tout en étant peu coûteux en regard des frais engendrés par les autres assurances sociales. La structure actuelle donne satisfaction, permet la souplesse d'action nécessaire aux nombreuses réformes législatives fédérales et aux particularités cantonales. Nous relevons également que les caisses de compensation évoluent dans un marché de relative concurrence. Cet environnement les incite à une adaptation continue des outils de travail, des technologies et des compétences. Une marge de manœuvre suffisante doit être dès lors accordée aux caisses et à leurs autorités hiérarchiques dans les choix opérationnels, soit leur organisation, les outils informatiques et les systèmes de pilotages.

Le projet introduit dans la LAVS plusieurs éléments positifs. Une amélioration des principes de gouvernance, l'introduction de systèmes de contrôles internes, la définition de nouvelles normes comptables peuvent être légitimement imposées par des prescriptions légales.

Par contre, le rapport prévoit également des mesures dans les tâches d'exécution telles que la définition de nouvelles normes en matière de technologie informatique ou le pilotage par des objectifs définis de manière centralisée, imposés par l'OFAS. Ces domaines relèvent des organes d'exécution et de leurs commissions de gestion. Ils ne sont pas des prérogatives de l'OFAS, autorité compétente en matières financière et de surveillance matérielle du droit.

Nous regrettons que le projet ne règle pas l'imbroglio des compétences exécutives et des gouvernances au niveau fédéral. L'OFAS relève du Département fédéral de l'intérieur, par contre, la Centrale de compensation (CdC) est intégrée au Département fédéral des finances et regroupe plusieurs organes, à savoir la Caisse suisse de compensation, la Caisse fédérale de compensation, l'unité "Finances et registres centraux". Ces deux institutions, OFAS et CdC, se partagent des tâches exécutives et sont intégrées à l'administration fédérale. Le principe d'indépendance entre les organes exécutifs et les autorités n'est pas respecté au niveau fédéral. La création d'un établissement suisse d'assurances sociales, doté de la personnalité juridique et chargé des tâches opérationnelles de la Confédération est une solution qui nous semble préférable.

Pour les auteurs du rapport, en raison des multiples réformes à mettre en œuvre, une réorganisation complète des instances fédérales n'est actuellement pas appropriée. Nous

pouvons concevoir cette position, toutefois, nous souhaitons la création à terme d'un tel établissement. Il permettrait à la Confédération de remplir les exigences que les cantons doivent d'ores et déjà satisfaire.

Le projet de réforme appelle les commentaires particuliers suivants :

1.1 Surveillance axée sur les risques et les résultats

Art. 72a

Le projet prévoit un modèle de surveillance proactive pour tous les acteurs en charge du premier pilier. Il consiste en des contrôles périodiques de la mise en œuvre d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles définis par l'OFAS. Cette proposition n'est pas acceptable. L'organe fédéral doit conserver ses attributions actuelles d'autorité de surveillance, limitées aux finances et à la compliance. La mise en place d'indicateurs et de valeurs cibles dans l'opérationnel ne relève pas de son champ de compétences. À ce chapitre, nous relevons que l'organisation des tâches, et plus particulièrement dans le domaine des prestations complémentaires, est souvent spécifique aux cantons. Neuchâtel dispose d'agences régionales AVS, chargées des tâches d'information et de rassemblement des documents. Elles sont gérées par les autorités communales sous la surveillance de la caisse publique de compensation. Le versement des subsides LAMal aux bénéficiaires de prestations complémentaires est du ressort de l'Office cantonal de l'assurance-maladie, instance intégrée dans l'administration cantonale. Par conséquent, plusieurs acteurs interviennent dans la procédure de calcul et de paiement de la prestation. Leur pilotage et la définition de leurs objectifs au niveau opérationnel n'est dès lors pas du ressort de l'OFAS. Au surplus, les coûts induits par une centralisation des indicateurs, de leur suivi et de leur contrôle chargeraient inutilement les frais administratifs des caisses et des autres organes. Les règles actuelles permettent une gestion souple, efficace et adaptée aux spécificités régionales. Elles sont plus optimales et moins onéreuses que les propositions du rapport. Par conséquent, nous nous opposons aux dispositions de l'article 72a LAVS, attribuant à l'OFAS la compétence de définir les objectifs, indicateurs et standards opérationnels.

Art. 66

Par contre, nous approuvons l'obligation légale de mise en œuvre de systèmes de contrôles internes (SCI) au sein des caisses de compensation. Le SCI requiert également l'élaboration d'un dispositif de gestion des risques et de la qualité. Ces systèmes doivent être mis en œuvre et gérés par les organes d'exécution de manière autonome. Ils doivent également faire l'objet de rapports réguliers aux commissions de gestion, aux autorités cantonales et à l'OFAS. Le SCI est un outil performant et nécessaire à la direction pour l'évaluation des risques et assurer la qualité de la gestion opérationnelle. Ces nouvelles prescriptions engendreront sans nul doute des charges administratives supplémentaires mais répondent aux exigences d'une gestion moderne et efficace d'institutions de droit public. Nous acceptons dès lors les nouvelles dispositions relatives au SCI prévues par l'article 66 LAVS.

1.2 Amélioration de la gouvernance

Art. 66a

Nous sommes favorables au renforcement des principes généraux de gouvernance des caisses. La transparence dans ce domaine est importante. Elle implique la publication des liens d'intérêt du gérant et de son suppléant ainsi que du système de leur rémunération. L'établissement d'un code de conduite pour les employés est également pertinent. Dans les caisses publiques, notamment celle de notre canton, leurs devoirs et leurs droits font déjà l'objet de directives et prescriptions réglementaires similaires à celles du statut de la fonction

publique. En outre, des règles de déontologie sont définies dans le domaine de l'utilisation des outils informatiques.

Art. 61

Le projet exige la mise en place d'une commission de surveillance, organe suprême de l'établissement, qui doit être indépendante du canton. La représentation des autorités cantonales ne devrait pas excéder leur part aux contributions aux frais d'administration. L'indépendance entre la caisse publique et le canton doit être effectivement maintenue et les intérêts d'autres partenaires et affiliés respectés. Nous approuvons par conséquent les propositions y relatives.

L'indépendance juridique, matérielle et organisationnelle entre la caisse publique de compensation AVS et l'office AI est déjà effective dans notre canton. Les nouvelles exigences imposées par le projet aux établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS) mis en place par certains cantons n'appellent aucun commentaire particulier de notre part.

Art. 67, 68, 68a, 68b

Enfin, les nouvelles dispositions précisant les tâches de l'organe de révision et le principe de la transparence dans la présentation des comptes sont logiques et conformes aux objectifs de gouvernance.

1.3 Pilotage et surveillance des systèmes d'information

Art. 49^{ter}

Le projet instaure une base légale aux normes applicables dans l'échange électronique des données. Pour les échanges entre les organes d'exécution du premier pilier, nous appuyons cette proposition qui entérine dans la LAVS une pratique déjà initiée.

Par contre, l'échange de données des caisses de compensation avec des tiers, tels que les instances cantonales, est parfois règlementé par des standards définis par d'autres législations. Nous citons, par exemple, le projet e-LP dans le cadre des échanges avec les offices des poursuites, dont la surveillance n'incombe pas à l'OFAS, mais à la Haute surveillance LP.

Nous saisissons l'occasion ici pour rappeler que la problématique de l'échange de données de manière globale est une donnée importante qui est souvent centrale dans toute action visant à lutter efficacement contre les abus. Ne s'agissant pas de l'objet de la présente consultation, nous renvoyons à ce propos à notre réponse du 17 mai 2017 concernant la révision de la loi sur la partie générale du droit des assurances-sociales.

Art. 49^{bis}

Parmi ses propositions, la Confédération vise également à élargir les compétences de l'OFAS dans la technologie informatique utilisée par les organes d'exécution. Cette volonté ne répond, à notre avis, à aucune logique car cette instance fédérale n'assume aucune responsabilité opérationnelle. Au surplus, les investissements, les développements ainsi que le fonctionnement des outils informatiques ne sont pas à la charge de la Confédération, mais financés par les contributions aux frais d'administration versées par les affiliés. Les pools informatiques ont d'ores et déjà engagé d'importants investissements pour développer des outils nécessaires à l'exécution de notre premier pilier et se préparent à la mise en œuvre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 sans intervention de l'OFAS. La multiplication des partenaires, le morcellement des compétences et par conséquent des interlocuteurs dans le domaine informatique du premier pilier compliquerait le fonctionnement du dispositif.

2. Nouvelle réglementation dans le 2e pilier

En sus de la surveillance du premier pilier, le rapport du Conseil fédéral intègre des adaptations de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Quelques propositions améliorent certains points de manière ponctuelle mais certaines d'entre elles ont une portée significative principalement sur les autorités régionales de surveillance LPP. En effet l'interdiction est faite aux membres des exécutifs cantonaux de siéger dans leurs organes suprêmes. Ces instances n'ont malheureusement ni été concertées ni associées aux analyses préalables de l'OFAS. Nous déplorons cette négligence, d'autant plus que les adaptations proposées ne revêtent aucun caractère d'urgence.

Nous rappelons également que les Commissions de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) travaillent actuellement sur l'initiative parlementaire Kuprecht 16.439 LPP : *"Renforcer l'autonomie des cantons dans la surveillance régionale des fondations de prévoyance"* qui traite plus particulièrement des règles applicables aux autorités de surveillance régionales du deuxième pilier. Certaines propositions présentées dans ce projet sont contraires au but de l'initiative et nous le déplorons.

Le canton de Neuchâtel est membre concordataire de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (AsSo). Nous refusons catégoriquement que l'autonomie des cantons en la matière soit réduite, considérant les débats encore en cours et l'absence d'analyse préalable avec les acteurs concernés. Cette mesure ne nous paraît pas acceptable ce d'autant que le dispositif actuel n'a jamais occasionné de problèmes.

Nous vous livrons ci-après notre argumentation détaillée par article :

2.1 Tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle

Art. 52^e, alinéas 1 à 6

Ces nouvelles prescriptions fondent légalement des obligations déjà définies par les directives techniques actuarielles de la Chambre Suisse des experts en caisse de pensions. La formulation détaillée et exhaustive des tâches est pertinente et clarifie l'étendue de la surveillance.

2.2 Reprise d'effectifs de rentiers

Art. 53e^{bis}

Si le Conseil d'État comprend bien et loue la volonté exprimée de réduire les manœuvres spéculatives relatives aux transferts de rentiers, les questions soulevées par les propositions du Conseil fédéral et les répercussions de ces modifications sont telles que notre gouvernement ne peut s'y rallier. Nous rejoignons ainsi les doutes exprimés par l'AsSO.

En effet, le projet tel que proposé interroge notamment quant aux calculs que devront effectuer les autorités de surveillance tant au point de vue des réserves que des provisions nécessaires. Il questionne également quant à la garantie de l'égalité de traitement entre les assurés de la caisse transférante et les rentiers sortants.

A noter que les risques évoqués par l'AsSO sur l'importance des provisions demandées, les impacts sur les assurés restants et sur la situation financière des caisses doivent également, à notre sens, être sérieusement prises en considération.

Enfin, nous partageons également l'avis que, contrairement à la volonté affichée, la problématique liée à la création de caisses de rentiers ne sera pas complètement réglée.

Ainsi, les nouvelles conditions risquent de créer un biais qui ferait basculer certaines caisses actuellement relativement équilibrées dans la composition de leurs membres, en caisses homogènes par le transfert de membres actifs.

Nous recommandons donc que toute la problématique soit reprise et examinée, de concert avec les partenaires compétents. En effet, la solution proposée dans le projet soumis à consultation ne nous semble, à ce stade, pas suffisamment tenir compte des risques et des responsabilités de chaque intervenant.

2.3 Perception de la taxe de surveillance

Art. 56, alinéa 1, lettre i et art. 64c, al 1 et 2, let.a

Nous approuvons ces propositions.

2.4 Indépendance des autorités régionales de surveillance

Art. 61

Ici aussi, le Conseil d'État partage l'avis de l'AsSo, qui par ailleurs rejoint la volonté exprimée dans le cadre de l'initiative Kuprecht, actuellement pendante devant le parlement fédéral, et qui vise à renforcer l'autonomie des cantons.

D'une part, malgré les explications fournies par le rapport, le Conseil d'État peine à comprendre la volonté d'amender un fonctionnement qui semble fonctionner et avoir fait ses preuves depuis son entrée en vigueur en 2012.

De la même manière, nous ne comprenons pas le fondement des craintes exprimées dans le rapport du Conseil fédéral quant à l'indépendance des autorités régionales de surveillance, et qui semble uniquement s'appuyer sur les considérations théoriques de la commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle qui ne semble cependant pas avoir soulevé de problème concret.

Nous constatons que dans le même temps la Confédération loue les bienfaits d'une réforme structurelle en place depuis 5 ans, axée sur l'autonomie régionale en terme de surveillance par la mise en place d'organes créés précisément par les autorités cantonales, mais d'autre part semble craindre l'incapacité des mêmes membres de ces autorités à pouvoir agir de manière sensée et dans le sens du bien commun au sein des autorités de surveillance.

Cette position nous semble relativement intenable voir questionnable sur l'image que la confédération se fait du travail des membres des exécutifs cantonaux dans les différentes instances notamment suprarégionales. Il s'agit de rappeler que les cantons assument la responsabilité politique et financière du bon fonctionnement des autorités régionales. Leur participation au Conseil d'administration est dès lors absolument légitime. Par ailleurs, il s'agit de rappeler le rôle limité qu'exerce ce dernier et la teneur de l'art. 61 LPP qui prévoit déjà actuellement que l'autorité de surveillance est indépendante.

2.5 Amélioration du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage

Art. 11, al.3 LFLP

Cette nouvelle disposition légale a le mérite d'offrir une meilleure protection sociale des assurés dans la mesure où les prestations d'assurance seront augmentées par le transfert de comptes de libre-passage existants.

Du point de vue fiscal, nous tenons à relever le bien-fondé de la modification prévue pour une meilleure transparence sur l'existence des comptes de libre-passage, nécessaire dans le cadre de l'examen du potentiel de rachat par l'autorité fiscale. Ce nouvel article permet aux institutions de prévoyance d'accéder à une information déterminante pour calculer le potentiel de rachat. Avec l'introduction de cet article, l'autorité fiscale pourra se baser de manière fiable sur les informations transmises par les institutions de prévoyance. Les cas de rachat non-admis fiscalement en raison de l'existence d'un compte de libre-passage devraient donc disparaître.

Le Conseil d'État soutient donc cette modification.



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

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

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Bundesrat Alain Berset
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. Juni 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, und Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge). Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 5. April 2017 unterbreiteten Sie uns den Entwurf zur Änderung des AHVG (Modernisierung in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) mit der Bitte, bis zum 13. Juli 2017 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und vernehmen uns wie folgt:

1 Allgemeine Bemerkungen

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

Diesen Vorschlag lehnen wir nach wie vor ab und verweisen dazu auf die Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017 – 2019 mit RRB Nr. 190 vom 14. März 2016. Eine Verlagerung auf den AHV-Fonds führt zu höheren Kosten für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Die Kantone haben sich mehrheitlich dafür entschieden, mehrere Sozialversicherungsaufgaben einer Organisation (Sozialversicherungsanstalt, gemeinsam geführte Ausgleichskassen und IV-Stellen) zu übertragen, was zu einer bürger- und wirtschaftsnahen Durchführung beiträgt. Die bisherigen Revisionen in allen Aufgabenbereichen der Durchführungsorgane wurden jeweils pünktlich, gesetzeskonform und mit vernünftigen Kosten für die Beitragszahlenden umgesetzt. Technologisch arbeiten die Durchführungsorgane eng und verbindlich interkantonale zusammen, was eine hohe Innovationsfähigkeit (Realisierung papierlose Fallbearbeitung, sehr gute Informatiksicherheit) ermöglicht und was den Versicherten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zu Gute kommt.

Aus unserer Sicht ist unbestritten, dass die Aufsicht modernisiert werden kann. Sie soll sich dabei an den wesentlichen Risiken orientieren und zu einer Verbesserung der Gesamtsteue-

rung beitragen. Die Vorlage legt jedoch zu viel Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt sich auf eine verbesserte Gesamtsteuerung zu fokussieren. Damit gefährdet sie die gute Funktionsweise der Durchführung und muss daher in diesen Teilen zurückgewiesen werden. Abgelehnt werden darüber hinaus Anpassungen, welche die Kompetenzen und die Verantwortung der Kantone berühren und Aufgaben weg von den Kantonen hin zur Bundesverwaltung verschieben wollen. Dies widerspricht den verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere dem Grundsatz der Subsidiarität.

2 Weiterer Reformbedarf

2.1 Governance auf Stufe Bund

Ein wichtiger Anstoss für die Vorlage der Modernisierung der Aufsicht waren die Feststellungen der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zu den Organisationsstrukturen der Aufsicht sowie der Aufgabenvermischung (fehlende Trennung Durchführung und Aufsicht) beim Bund. Zu diesen beiden Punkten wurden mehrere Empfehlungen abgegeben, welche zudem als "prioritär" bezeichnet wurden. Diesen wird aber in der Vorlage nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde wird weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut und wird dadurch in eine Doppelfunktion gehievt, indem sie gewisse Aufgaben selbst durchführt und diese dann auch beaufsichtigt. Diese Vermischung entspricht nicht einer modernen Governance. Konkrete Beispiele für eine solche Aufgabenvermischung sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen usw. Es mag sinnvoll erscheinen, dass solche Aufgaben nicht dezentralisiert werden, sondern einer Stelle übertragen sind. Mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) existiert bereits eine geeignete Vollzugsinstitution, an welche solche Durchführungsaufgaben übertragen werden können.

2.2 Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung

Zwei grosse Durchführungsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit hat der Bund ausserhalb der Bundesverwaltung angelegt: Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) sowie Vorsorgewerk "Publica", welche beide als öffentlich-rechtliche Anstalten für die Durchführung geschaffen wurden. Damit wird eine klare und nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte des Bundes und der Sozialversicherungswerke sichergestellt. Das Gleiche verlangt der Bund von den Kantonen: Diese müssen die Ausgleichskassen und IV-Stellen ebenfalls als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestalten und damit vom Finanzhaushalt des Kantons trennen. Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen wie z.B. die "Schweizerische Ausgleichskasse" und die "IV-Stelle für Versicherte im Ausland" erfüllen diesen vom Bund für die Kantone geforderten Standard der Finanztrennung jedoch nicht. Wir regen daher an, im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt zu prüfen.

Damit würden alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten Probleme mit der Stellung der Teilinstitutionen der ZAS auf Stufe Bund (Schweizerische Ausgleichskasse, IV-Stelle für Versicherte im Ausland, Eidg. Ausgleichskasse) gelöst und eine Entflechtung von Durchführung und Aufsicht erreicht. Ausserdem würden die Vermischung resp. die politische Doppelspurigkeit – die ZAS untersteht dem Eidg. Finanzdepartement und die Aufsichtsbehörde dem Eidg. Departement des Innern – gelöst.

Die Umsetzung dieser beiden Massnahmen würde einen echten Mehrwert für eine Modernisierung der Aufsicht schaffen.

3 Zu den einzelnen Elementen der Vorlage

3.1 Informationssystem und Mindeststandard (Art. 49bis AHVG-E)

Antrag: Streichen

Begründung: Die angestrebte Bundeskompetenz birgt das Risiko, das gute Funktionieren der 1. Säule zu gefährden. Die bisher reibungslos umgesetzten Revisionen sowie auch die Vorarbeiten für die vom Parlament beschlossene grosse Reform der "Altersvorsorge 2020" werden von den Ausgleichskassen durchgeführt, ohne dass dazu IT-Vorgaben notwendig sind. Weshalb hier IT-Vorgaben und Mindeststandards definiert werden, ist uns nicht klar. Weder die Bundesaufsichtsbehörde noch die Bundesverwaltung verfügen über IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn darüber hinaus ein mit der Aufsicht betrautes Bundesamt beginnt, IT-Standards für die Durchführung zu definieren, kommt es in eine Verantwortung, welche der Aufsichtsfunktion entgegensteht.

Auch in finanzieller Hinsicht gibt es keine sachlichen Gründe für eine Bundeskompetenz im IT-Bereich: Die IT der Ausgleichskassen wird nicht durch den Bund finanziert, sondern primär durch Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder.

IT-Standards machen zudem auch keinen Sinn, da nicht eine neue IT aufgebaut werden muss, sondern die Ausgleichskassen und IV-Stellen seit vielen Jahren ihre Systeme entwickelt haben und heute über eine moderne Informatik-Umgebung verfügen. Wenn nun mit neuen Standards in das Funktionieren der Informatik eingegriffen wird und neue Anforderungen definiert werden, ist allenfalls auch der Investitionsschutz nicht gewährleistet.

3.2 Elektronischer Datenaustausch

Antrag: Streichung von Art. 49ter Abs. 1 Bst. b AHVG-E

Begründung: Die neue bundesrätliche Kompetenz darf sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beziehen. Der Datenaustausch zwischen Durchführungsstellen und Versicherten, den Arbeitgebern oder Dritten ist durch die neue Norm nicht explizit geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss auch so bleiben. Daher ist Buchstabe b zu streichen.

3.3 Risiko- und Qualitätsmanagement, Internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Antrag: Norm im ATSG verankern

Begründung: Wir unterstützen die Verankerung von Qualitätsmanagement und internem Kontrollsystem im Rahmen einer gesetzlichen Grundlage. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Grundsätze einer modernen Geschäftsführung mit QMS und IKS nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung gelangen sollen, sondern für alle Sozialversicherungszweige eine gleich hohe Bedeutung haben müssen. Daher sind entsprechende Regeln nicht im AHVG, sondern im ATSG zu verankern, welches zurzeit ebenfalls einer Revision unterzogen wird und damit entsprechend ohne Zusatzaufwand optimiert werden könnte.

Betreffend personelle Konsequenzen ist darauf zu verweisen, dass der Aufwand für die Erstellung und den Unterhalt der Dokumentationen nicht unterschätzt werden darf. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen für notwendig erachtet, haben Einschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen der Mehraufwand insgesamt 75 Vollzeit-Stellen betragen wird. Die Durchführungs- und Aufsichtskosten werden also in Zukunft erheblich und dauernd zunehmen.

3.4 Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Antrag: Norm im ATSG verankern

Begründung: Auch die Grundsätze einer "good governance" sind zu unterstützen. Es sind jedoch alle Sozialversicherungswerke dazu aufgerufen, nicht nur die 1. Säule. Dementsprechend ist eine solche Norm im ATSG zu verankern, welches zurzeit ebenfalls revidiert wird.

3.5 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr, Buchführung- und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Antrag: Anwendung der Vorschriften für alle Durchführungsstellen sowie die ZAS

Begründung: Transparenz muss zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen und IV-Stellen herrschen, sondern im Gesamtsystem eingeführt werden. Die vorgeschlagenen einheitlichen Rechnungslegungsnormen müssen daher auch für das Gesamtsystem einschliesslich ZAS gelten. Dies ist im Übrigen ein weiterer Grund, weshalb eine Trennung der ZAS von der Bundesverwaltung notwendig ist. Als Teil der Bundesverwaltung muss die ZAS die Rechnungslegungsnormen des Bundes anwenden und nicht diejenigen der Durchführungsorgane wie Ausgleichskassen. Damit sind aber eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten Sozialversicherungszweige nicht gewährleistet. Dies ist aber eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung des Systems als Ganzes, was wiederum einer der wichtigsten Grundsätze einer modernisierten Aufsicht sein sollte.

3.6 Aufgaben der Aufsichtsbehörden (Art. 72a AHVG-E)

Antrag: Streichen

Begründung: Grundsätzlich unterstützen wir die Verankerung einer neuen Berichterstattung im Sinne von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring aufzubauen.

Entschieden abgelehnt wird die Idee, dass die Durchführungsorgane über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft AHV sowie auch die weiteren Geschäfte wie EL, EO usw. eignen sich – anders als die IV – nicht dazu, da in den massgeblichen Faktoren (wie z.B. Anzahl auszuzahlende AHV-Renten) keine Wirkung erzielt werden kann. Diese Risiken hängen alleine vom Erreichen eines Tatbestandes (z.B. 65. Geburtstag, Eintritt Todesfall für Hinterlassenenrenten) ab. Auch mit noch so viel Aufwand kann hier keine Wirkung erzielt werden. Nicht vergessen werden darf, dass der Ursprung der Einführung von Wirkungszielen bei der IV im Zusammenhang mit der Sanierung und dem Einsatz von zusätzlichen finanziellen Mitteln stand, über die dem Parlament Rechenschaft abgegeben werden sollte. Dies ist eine völlig andere Ausgangslage. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass dieses System auch für andere Sozialversicherungszweige angemessen ist. Wir befürchten, dass sich diese sogenannte Steuerung mit Wirkungs- und Messgrössen zu einem wahren "Bürokratiemonster" entwickeln wird, zumal wir davon ausgehen, dass diese Wirkung nicht nur die einzelnen Ausgleichskassen, sondern alle Durchführungsorgane betreffen wird (vgl. hinten Ziff. 3.9).

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es zudem nicht, die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell falsche Bestimmung widerspricht dem Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht, indem Kompetenzen zwischen Durchführung und Aufsicht vermischt werden und die einwandfreie Durchführung erschwert wird.

3.7 Vergütung weiterer Kosten

Antrag: Streichung Passus: "...Kosten für allgemeine Information..."

Abs. 5: Ergänzung: "...erlässt Vorschriften über den Umfang der Aufwendungen im Rahmen von Art. 95a..."

Begründung: Information von Versicherten, Wirtschaft und Bevölkerung über die Sozialversicherung ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Sache der Durchführungsstellen. Der entsprechende Passus muss daher gestrichen werden. Dies aus Governance-Gründen, um eine strikte Trennung von Aufgaben der Durchführung und der Aufsicht zu erreichen. Der Bund hat keine Informationsaufgabe (und damit eine Durchführungsaufgabe).

In Bezug auf Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt werden und transparent sowie nachvollziehbar sein.

3.8 Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Obwohl wir hierzu keinen Änderungsantrag haben, erwähnen wir gerne, dass wir diesen Vorschlag als klare Systemverbesserung sehr schätzen. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Parlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

3.9 Änderung des weiteren Rechts

Antrag: Streichung von Verweisen auf Art. 72a AHVG-E in den Einzelgesetzen.

Begründung: Soweit in den genannten Gesetzen auf diesen Artikel verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand, der damit verbunden wäre, dass für jede einzelne Durchführungsstelle in den Zweigen AHV, IV, EL und EO/MSE pro Jahr Ziele und Messgrößen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter Abschnitt 4.2.3 ausdrücklich auf das ganze bürokratische Verfahren verwiesen, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet oder sachlich nachvollziehbar, wie damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

In den Kantonen bestehen gut funktionierende Aufsichtsgremien. Der Bund will diese Gremien sogar noch stärken (Art. 61 Abs. 2 Bst. g), was Sinn macht. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien hin zur Bundesverwaltung lehnen wir hingegen aus verfassungsmässigen Gründen sowie aus Kostengründen ab.

4 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

4.1 Einsitz von Regierungsvertretungen im obersten Organ der Aufsicht

Das Verbot der Einsitznahme von Regierungsvertretungen im obersten Organ der jeweiligen Stiftungsaufsicht wird begrüsst. Die Unabhängigkeit der Aufsicht ist höher zu gewichten als die Möglichkeit der Einflussnahme durch die Kantone.

4.2 Kosten der Oberaufsichtskommission für Berufliche Vorsorge sollen direkt bei den Vorsorgeeinrichtungen eingefordert werden

Die Kosten der Oberaufsichtskommission für Berufliche Vorsorge werden heute bei den regionalen Aufsichtsbehörden eingefordert. Diese wälzen die Kosten auf die Vorsorgeeinrichtungen ab. Die direkte Rechnungsstellung verringert den administrativen Aufwand und hat sonst keine weiteren Nachteile. Die Umsetzung wird unterstützt.

4.3 Übernahme von Rentnerbeständen

Wie sehr das Thema der risikobehafteten Übernahmen von Rentnerbeständen drängt und wie stark sich dadurch das Risiko erhöht, am Ende ohne Mittel, aber noch mit Verpflichtungen dazustehen, kann nicht beurteilt werden. Tendenziell wird dies positiv beurteilt. Eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen wird begrüsst.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Ueli Amstad
Landamann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- pascal.coullery@bsv.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Eidgenössisches Departement
des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

per Mail an:
Pascal.coullery@bsv.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.2838
Unser Zeichen: cb

Sarnen, 6. Juli 2017

Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierungen in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie uns den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10) zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 13. Juli 2017 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Allgemeine Bemerkungen

Die geplante Modernisierung in der 1. Säule und die Optimierung der 2. Säule werden im Grundsatz begrüsst. Unterstützt wird insbesondere, dass mit dem neuen Art. 76 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Die bewährte operative Durchführung darf dabei aber nicht beschränkt werden.

Strikte Trennung der Durchführungsstellen des Bundes und der Aufsicht

Im Bericht "Fachliche und finanzielle Aufsicht über die AHV – Beurteilung der Aufsicht im System AHV" vom 6. März 2015 stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verschiedene Mängel fest. Als gravierend wurde festgestellt, dass die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) inklusive der Schweizerischen Ausgleichskasse, der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland als Durchführungsstellen der Eidgenössischen Finanzverwaltung unterstellt und

gleichzeitig die EFK sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Aufsicht der ZAS zuständig sind. Daraus haben sich in den zurückliegenden Jahren immer wieder Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten in der Aufsicht ergeben. Deshalb spricht sich die EFK für eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht aus. Diese Empfehlung, die bei der ZAS geführten Ausgleichskassen in selbständige öffentliche Anstalten überzuführen, wird deshalb unterstützt. Nur so können die in der Vorlage aufgeführten Grundsätze der Good Governance vollumfänglich umgesetzt werden.

Zu einzelnen Revisionspunkten in der 1. und 2. Säule

– Art. 72a (AHVG):

Der Grundsatz, dass das BSV als Aufsichtsbehörde den Vollzug des Gesetzes überwacht und die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung über Ziele und Messgrössen steuert, ist für eine risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht anerkannt. Der Einbezug von Fachstellen (u.a. Ausgleichskassen) für die Definition von Zielen und Messgrössen wird begrüsst. Die Anzahl Ziele und Messgrössen sind aber auf ein absolutes Minimum zu beschränken, denn es wurden in den Durchführungsstellen, wie im erläuternden Bericht dargelegt, in den letzten Jahrzehnten keine gravierenden Vorfälle oder finanzielle Schäden festgestellt. Zudem sollen in Zukunft die Aufsichtsgremien der Kantone mit Art. 61 Abs. 2 Bst. g AHVG gestärkt werden.

– Art. 61 Abs. 3, 3. Satz (BVG):

Gemäss Art. 61 Abs. 3, 3. Satz BVG dürfen inskünftig dem obersten Organ von regionalen Aufsichtsbehörden (Konkordatsrat) weder Mitglieder der Kantonsregierungen noch Personen mit einer Funktion in der öffentlichen Verwaltung angehören. Diese Gesetzesänderung lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

Der geltende Art. 61 Abs. 3 BVG gibt vor, dass die Aufsichtsbehörden öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu sein haben. Diese Vorgabe wird schweizweit eingehalten. Die Aufsichtsbehörden der Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, TG), der Westschweiz (JU, NE, VD, VS) und der Zentralschweiz (LU, OW, NW, SZ, UR, ZG) haben sich in Konkordaten zusammengeschlossen. Ihre Organe bestehen aus Regierungsrätinnen und Regierungsräten. So setzt sich auch der Konkordatsrat des Konkordats über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 (ZBSA; GDB 856.2) seit der Gründung im Jahre 2006 aus Mitgliedern der sechs Konkordatskantone zusammen, darunter auch ein Regierungsmitglied des Kantons Obwalden. Kein Mitglied des Konkordatsrats ist in einem Leitungsorgan einer Pensionskasse eines Mitgliedkantons oder in einer anderen beaufsichtigten Einrichtung vertreten. Gemäss Konkordatsvertrag sind die Kompetenzen des Konkordatsrats bei der ZBSA klar geregelt (Art. 6). Der Rat übt gemäss Konkordat strategische Aufgaben aus (genehmigt Budget und Jahresrechnung, wählt Geschäftsleiter/in und Revisionsstelle, legt die Gebührenordnung fest etc.). Sämtliche operativen Aufgaben der ZBSA werden gemäss Konkordat ausschliesslich durch deren Geschäftsstelle wahrgenommen. Der Geschäftsleiter und die Geschäftsstelle unterliegen bei der Ausübung ihrer operativen Aufgaben keinem Weisungsrecht des Konkordatsrats und sind somit unabhängig. Im vorliegenden Bericht zur Revisionsvorlage wird auf Seite 67 zu Art. 61 Abs. 3 BVG u.a. aufgeführt, eine unabhängige Aufsichtstätigkeit könne durch den Einsitz von Regierungsräten im Einzelfall erschwert sein. Entgegen den erwähnten Ausführungen hat sich die Organisation bei der ZBSA seit 2006, und somit seit mehr als zehn Jahren, sehr bewährt. Die Aufsichtstätigkeit wurde durch die getroffene Organisation in keiner Weise erschwert. Auch gab es keine Interessenkonflikte bei der Aufsicht öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. So wurden die Vorgaben zur Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in der Zentralschweiz ohne Friktionen rechtzeitig umgesetzt. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass im Zusammenhang mit dem Einsitz von Regierungsrätinnen und Regierungsräten in das strategische Gremium der regionalen Aufsichtsbehörden mögliche Interessenkonflikte und sogenannte Erschwernisse bei der Aufsichtstätigkeit herbeigeredet werden. Die mehr als zehnjährige Praxis der ZBSA zeigt ein anderes Bild und bestätigt, dass die getroffene Organisation sachgerecht ist und reibungslos funktioniert. Zudem ist zu bedenken, dass auch ein Konkordatsrat mit sogenannt unabhängigen Mitgliedern keineswegs im luftleeren Raum operiert. Auch in diesem Fall sind Einflussnahmen theoretisch immer denkbar. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass sogenannte unabhängige Mitglieder des

Konkordatsrats, im Unterschied zu den heute im Konkordatsrat amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräten, zu entschädigen wären. Dies würde zu wesentlichen Mehrkosten für die ZBSA führen, welche wiederum den Vorsorgeeinrichtungen überbunden werden müssten.

Eine Notwendigkeit, mit dem neu eingeführten dritten Satz von Art. 61 Abs. 3 BVG in die Hoheit der Kantone einzugreifen, besteht nicht. Aus dem Bericht geht denn auch nicht hervor, inwiefern ein solcher verfassungswidriger Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone im Sinne von Art. 47 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) notwendig wäre und welche "guten Gründe" wirklich dafür sprechen würden. Wir lehnen die vorgeschlagene Änderung in Art. 61 Abs. 3 BVG ab, da sie nicht sachgerecht, aber kostentreibend ist und dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht.

– Art. 11 Abs. 3 (Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993/FZG; SR 831.42)

Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen soll nicht zur Pflicht der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung werden. Die Eigenverantwortung des Versicherten soll beibehalten werden, resp. jede Vorsorgeeinrichtung kann, wenn notwendig, individuell die Bescheinigungen einholen. Eine generelle Pflicht ist mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Von der neuen Bestimmung ist daher abzusehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Franz Enderli
Landammann



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



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 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 5. Juli 2017

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 5. April 2017 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Der Kanton St.Gallen hat im Jahr 1995 die Sozialversicherungsanstalt gegründet mit dem Zweck, die Bürger- und Wirtschaftsnähe zu nutzen und zugleich betriebliche Synergien zu schaffen, damit mehrere Sozialversicherungsaufgaben durch die gleiche Betriebsorganisation abgewickelt werden können. Dieses Konstrukt hat sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft im Kanton St.Gallen, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt.

Die Vorlage ist in jenen Punkten abzulehnen, die das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnten. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortungen, welche die Kantone in diesem Bereich seit langem aktiv wahrnehmen. Eine Verschiebung dieser Aufgaben weg von den Kantonen und hin zur Bundesverwaltung ist verfassungsrechtlich abzulehnen und aus technischer Sicht problematisch. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und für den Kanton St.Gallen. Daran soll sich mit der Einführung eines Aufsichtsgesetzes für die 1. Säule nichts ändern.

Schliesslich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Erfreulich ist hingegen, dass nun mit dem neuen Art. 76 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird, die wir sehr unterstützen.



Mit Bezug auf die Gesetzgebung in der 2. Säule weisen wir darauf hin, dass zur Zeit in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) die parlamentarische Initiative Kuprecht 16.439 «Stärkung der Kantonsautonomie bei den regionalen Stiftungsaufsichten über das BVG» beraten wird. Diese beantragt Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden, die den im vorliegenden Vorhaben vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zuwiderlaufen. Die Absicht, die Gesetzgebung zur 2. Säule im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule anzupassen, erscheint vor dem Hintergrund der bevorstehenden Volksabstimmung zur Rentenreform 2020 vom 24. September 2017 zudem als voreilig.

Für unsere detaillierten Rückmeldungen zu den einzelnen Artikeln der Vorlage verweisen wir auf den Anhang dieses Schreibens.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Fredy Fässler
Präsident



Canisius Braun
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

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



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge»

1. Bemerkungen zur 1. Säule

Art. 49^{bis} AHVG-E – Informationssystem und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Bundesparlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV 2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu von Seiten des Bundes Vorgaben zur Informationstechnologie (IT) nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu Mindeststandards für die IT festlegen sollen, ist nicht nachvollziehbar und widerspricht unseres Erachtens dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität. Deshalb ist die angestrebte Bundeskompetenz als eine grosse Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule einzustufen. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen über keinerlei IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch der Aufsichtsfunktion widerspricht. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Beitragspflichtigen, die mit den Ausgleichskassen abrechnen. Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Insgesamt sind deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards abzulehnen.

Art. 49^{ter} AHVG-E – Elektronischer Datenaustausch

Die neue Kompetenz des Bundesrates muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken. Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb ist Bst. b von Art. 49^{ter} AHVG-E zu streichen.

Art. 61 und 65 AHVG-E – Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen

Art. 61 AHVG-E wiederholt, was seit dem Jahr 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist, nämlich das Konzept einer SVA. Wertvoll und verfassungsmässig korrekt ist, dass die kantonalen Bestimmungen für die Gründung einer SVA nicht



dem Genehmigungsvorbehalt des Bundes unterstehen, wie dies bei der Einführungsgesetzgebung zu den AHV-, IV- und EL-Gesetzen der Fall ist. Der Verzicht auf einen Genehmigungsvorbehalt ist umso mehr gerechtfertigt, als dass in einer Mehrzahl der Kantone seit über zwanzig Jahren SVA bestehen und erfolgreich arbeiten.

Art. 65 Abs. 2 AHVG-E

Der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen kann zugestimmt werden.

Art. 66 AHVG-E – Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann unterstützt werden. Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Ausgehend davon, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, schätzen die Durchführungsorgane, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen. Ferner sollten die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen. Vielmehr sollten die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten und deshalb entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66 AHVG-E – Grundsätze der Geschäftsführung

Die gesetzliche Verankerung einer «Good Governance» ist sinnvoll und zu unterstützen. Auch hier gilt, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen. Deshalb sind auch diese im ATSG gesetzlich zu verankern.

Art. 67 AHVG-E – Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Grundsatz der Transparenz ist auf allen Ebenen zu unterstützen. Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Art. 72a AHVG-E – Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wie schon erwähnt, ist die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG sehr zu begrüßen. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisungen



vorzunehmen. Es ist aber abzulehnen, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als allenfalls die IV – nicht dazu. Ebenso wenig eignet sich der Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der EL dazu. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine aus unserer Sicht materiell falsche Bestimmung – wie in Art. 72a Abs. 2 AHVG-E formuliert – widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde. Der vorgesehene Art. 72a AHVG-E ist deshalb zu streichen.

Art. 95a AHVG-E – Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren. In Bezug auf den Abs. 5 ist eine Einschränkung vorzunehmen, wonach der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG-E – Systemrisiken und strategische Steuerung

Der Vorschlag in Art. 76 ATSG stellt eine klare Verbesserung dar. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, ist dies vollumfänglich abzulehnen. Der Aufwand, der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in einem Missverhältnis zum erwartbaren Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, wie damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden könnte.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 Bst. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung ist aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kosten- und Effizienzgründen entschieden abzulehnen.



2. Bemerkungen zur 2. Säule

Die nachstehenden Bemerkungen zur 2. Säule beziehen sich auf die einzelnen Kapitel in der Vorlage.

Ziff. 5.1 – Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge (Art. 52e Abs. 1 – 6 BVG)

Diese Revision ist ohne weitere Bemerkungen zu begrüssen.

Ziff. 5.2 – Das Einziehen der Aufsichtsabgabe (Art. 53 Abs. 1 Bst. i und Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d BVG)

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird. Indessen kann auch festgestellt werden, dass mit dieser Bestimmung eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die Oberaufsichtskommission BV eingeführt wird. Sie wird im Vergleich zur bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen. Im Weiteren soll erfreulicherweise der Sicherheitsfonds für seinen erheblichen Zusatzaufwand entschädigt werden. Dieser ist nach der heutigen gesetzlichen Grundlage von den BVG-Aufsichtsbehörden entschädigungslos zu erbringen.

Ziff. 5.3 – Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG)

Auf diese Revision ist zu verzichten. Vielmehr ist das Anliegen der Parlamentarischen Initiative Kuprecht zu unterstützen, die kantonale Autonomie bei den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden zu stärken. Dies aus folgenden Gründen:

- Seit der Einführung von Art. 61 BVG am 1. Januar 2012 konnten keinerlei Probleme festgestellt werden. Die vorgeschlagene Anpassung hat keinerlei Zusammenhang mit dem Projekt Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule. Sie lässt sich wohl nur dadurch erklären, dass in der 2. Säule bereits eine Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge existiert, die über ihren gesetzlichen Auftrag der einheitlichen Aufsichtstätigkeit auch in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen will. Diesen Übergriff lehnt die Regierung strikte ab.
- Der Verzicht des Bundesrates, vorgängig die betroffenen Kantone und Aufsichtsbehörden mit dieser Gesetzesänderung zu konfrontieren und das Gespräch zu suchen, ist nicht nachvollziehbar. Die bestehende Organisationsform mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten hat in der Vergangenheit zu keinerlei Problemen geführt und erfüllt sämtliche gesetzlichen Vorgaben.
- Der Änderungsvorschlag steht in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden. Die Kantone sind in der Pflicht, Bundesgesetz auszuführen. Es ist für unverständlich, weshalb der Kanton St.Gallen als Trägerkanton der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nicht mehr Einsitz in die Verwaltungskommission nehmen sollen. Erst dieser Einsitz ermöglicht es uns sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bundesgesetzes adäquat umgesetzt werden können.



- Bereits heute besteht kein Interessenkonflikt unseres Regierungsvertreters in der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht. Er hat keine Interessenbindungen in einer von dieser beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung. Bei theoretisch denkbaren Interessenkonflikten wären zudem die einschlägigen kantonalen Ausstandsregeln zu beachten.
- Eine Einflussnahme von Regierungsmitgliedern auf die Aufsichtstätigkeit über das BVG findet de facto nicht statt und ist auch de iure ausgeschlossen: In der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 (sGS 355.01), deren Träger unter anderen der Kanton St.Gallen ist, sind die Kompetenzen von Verwaltungskommission und Geschäftsleitung klar geregelt. Die Verwaltungskommission:
 - wählt die Geschäftsleitung,
 - erlässt ein Organisationsreglement,
 - legt den Leistungsauftrag fest,
 - sorgt für Qualitätssicherung und Controlling,
 - beschliesst über den Voranschlag,
 - wählt eine Revisionsstelle und nimmt von deren jährlichen Bericht Kenntnis,
 - genehmigt Jahresrechnung und Jahresbericht,
 - erlässt die für die Aufsichtstätigkeit erforderlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den Gebührentarif.

Die Geschäftsleitung demgegenüber besorgt nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen die operative Aufgabenerfüllung (Art. 14).

- Verglichen mit Aufsichtsbehörden mit lediglich einem oder zwei Trägerkantonen ist im Fall der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die Ausgangslage in Bezug auf die unerwünschte Einflussnahme durch die Regierung komplett anders. Eine Einflussnahme würde durch die anderen fünf Kantone nicht toleriert und unweigerlich unterbunden.

Im Weiteren ist festzuhalten, dass es sich bei den BVG-Aufsichtsbehörden um kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten handelt. Die vorgeschlagene Revision stellt deshalb einen klaren Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und ist deshalb abzulehnen.

Ziff. 5.4 – Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen (Art. 11 Abs. 3 FZG)

Auf diese Revision ist zu verzichten. Sie führt unseres Erachtens dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet und ist selbstredend auch mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen sind. Zudem erscheint zumindest fraglich, ob die eigenverantwortliche Bereitschaft der Versicherten, sich selbst um ihre Vorsorgebelange zu kümmern, nicht massgeblich verschlechtert wird, wenn gesetzlich festgelegt ist, dass diese Pflicht nunmehr der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung obliegt.

Im Weiteren kommt mit der vorgesehenen Revision einmal mehr zusätzlicher Aufwand auf die Aufsichtsbehörden zu, wird doch die Einhaltung der neuen Bestimmung jährlich von



diesen zu prüfen sein. Daran ändert nichts, dass primär die Revisionsstellen im Rahmen der Prüfung der ordentlichen Geschäftsführung die Einhaltung der Bestimmung zu testieren haben werden. Der mögliche Nutzen der geplanten Einfügung eines dritten Abs.es in Art. 11 FZG (konsequenteres Zusammenführen der Alters- und der Freizügigkeitsguthaben) steht unseres Erachtens klar in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen, negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand, hohe Kosten, negativer Einfluss auf die Eigenverantwortung der Versicherten). Daran ändert auch nichts, dass der Bundesrat auf Verordnungsebene Ausnahmen vorsehen kann.

Ziff. 5.5 – Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} BVG)

Es wird ausdrücklich unterstützt, für die Übernahme von Rentenbeständen gesetzliche Grundlagen und damit klare Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese sollen bei der Übernahme von Rentnerkassen bzw. Rentnerbeständen, die entsprechenden Vorsorgewerke auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage stellen, um damit einerseits Sanierungsfälle, andererseits aber auch missbräuchliche Rechtsgeschäfte (Abschieben «teurer» Rentnerbestände) vermeiden.

Es ist festzuhalten, dass in Abs. 2 die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung¹ (Art. 95 Abs. 2 FusG) festgeschriebene Regel – wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist – ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Hierfür besteht unseres Erachtens keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine offenkundige Rechtsunsicherheit. Deshalb ist die Bestimmung im Sinne der bestehenden, bewährten Praxis zu korrigieren.

Auch hinsichtlich Abs. 3 ist es geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet. Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Abs. 4 bzw. die darin vorbehaltenen Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme;
- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess (versicherungstechnischer Bericht und Bestätigung hinsichtlich der ausreichenden Finanzierung der Verpflichtungen, Festlegung der notwendigen Rückstellungen und Reserven) als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Abs. 3,
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

¹ SR 221.301; abgekürzt FusG.

Telefon 052 632 74 61
Fax 052 632 77 51
sekretariat.di@ktsh.ch

Departement des Innern

Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
3003 Bern

per E-Mail an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Schaffhausen, 12. Juli 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie die Kantone 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 lassen uns wie folgt vernehmen:

Allgemeines

Die AHV, die IV, die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, die Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung und die Familienzulagen für die Landwirtschaft (1. Säule) werden – wie auch andere Sozialversicherungszweige – dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung angesiedelt. Die Kantone haben sich entschieden, diesen Vorteil der Bürger- und Wirtschaftsnähe zu nutzen und zugleich betriebliche Synergien zu schaffen, damit mehrere Sozialversicherungsaufgaben durch die gleiche Betriebsorganisation abgewickelt werden können. Der gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen wird im Kanton Schaffhausen seit Jahrzehnten gelebt. Unser Kanton hat dem Sozialversicherungsamt (SVA) Schaffhausen weitere artverwandte Aufgaben übertragen, wie z.B. die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL), die individuelle Prämienverbilligung (IPV) oder die kantonale Arbeitslosenkasse.

Dieses Konstrukt hat sich für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt. Die Ausgleichskasse/IV-Stelle Schaffhausen, zusammengefasst in einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsanstalt, hat sich im Dauerbetrieb bewiesen. Der Kanton Schaffhausen wurde noch nie aus seiner bundesgesetzlichen Haftungsverantwortung für Schäden seiner AHV/IV-Anstalten belastet. Wir freuen uns, dass die Betriebskosten der Durchführung für die Wirtschaft und für den Kanton konstant tief sind. Alle Gesetzesänderungen der letzten Jahrzehnte wurden pünktlich, fachgerecht und bürgerfreundlich umgesetzt. Dies belegen auch mehrfach jährlich die Berichte der gesetzlichen Revisionsstelle. Technologisch arbeitet das SVA Schaffhausen seit dem Jahr 2000 mit einem modernen digitalen System der papierlosen Fallbearbeitung und ständig aktualisierten Fachapplikationen. Diese hohe Innovationsfähigkeit insbesondere im Bereich der Informationstechnologie (IT) wurde durch eine enge und verbindliche interkantonale Zusammenarbeit erreicht. Dies kommt Tag für Tag allen Versicherten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zugute.

Diese einleitenden Bemerkungen sind für die nachfolgende Vernehmlassung von grosser Bedeutung. Wir sehen im Bereich der Durchführung nämlich keinen Handlungsbedarf. Im Gegenteil: Soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, muss sie entschieden zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortungen, welche die Kantone in diesem Bereich seit langem aktiv wahrnehmen. Ein Verschieben dieser Aufgaben weg von den Kantonen und hin zur Bundesverwaltung ist falsch und unnötig. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und für den Kanton Schaffhausen. Daran soll sich mit der Einführung eines Aufsichtsgesetzes für die 1. Säule nichts ändern.

Schliesslich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Erfreulich ist hingegen, dass mit dem neuen Art. 76 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Diesen Vorschlag können wir unterstützen.

Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Informationssysteme und Mindeststandards (Art. 49^{bis} E-AHVG)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich und fachgerecht umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich einer sachlichen Logik. Wenn der Bund IT-Standards definiert, kommt er zudem in eine Produktionsverantwortung, die diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Zudem ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär über Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen. Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Der Kanton Schaffhausen lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Elektronischer Datenaustausch (Art. 49^{ter} E-AHVG)

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken. Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist durch die neue Norm explizit nicht zu regeln. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb ist der Buchstabe b von Art. 49^{ter} E-AHVG zu streichen.

Kantonale Ausgleichskasse; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und 65 E-AHVG)

Art. 61 E-AHVG wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung regelt auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist. Korrekt ist, dass die kantonalen Bestimmungen für die Gründung einer SVA nicht dem Genehmigungsvorbehalt des Bundes unterstehen, wie dies bei der Einführungsgesetzgebung zu den AHV-, IV- und EL-Gesetzen der Fall ist. Der Verzicht auf einen Genehmigungsvorbehalt ist umso mehr

gerechtfertigt, als dass in einer Mehrzahl der Kantone SVA seit über zwanzig Jahren bestehen und erfolgreich arbeiten.

Der Kanton Schaffhausen kennt heute im Bereich der 1. Säule keine Aufsichtskommission. Das SVA ist aufsichtsrechtlich dem Departementsvorstehender (Regierungsrat) des Departement des Innern unterstellt. Dieses unkomplizierte Modell hat in der Vergangenheit zu keinerlei Problemen geführt. Trotzdem wehren wir uns nicht gegen die Bestimmung, wonach die Kantone für ihre Sozialversicherungsanstalten Aufsichtskommissionen einzurichten haben, entspricht dies doch dem Standard, wie wir ihn auch bei anderen selbständigen öffentlichen Institutionen des Kantons kennen. Wir sind allerdings der Ansicht, dass die Zusammensetzung der Aufsichtskommission nicht auf Bundesebene zu regeln, sondern in der Organisationshoheit der Kantone zu belassen ist.

Die Flexibilisierung der Errichtung und Aufgaben der AHV-Zweigstellen (Art. 61 Abs. 2 Bst. c E-AHVG und Art. 65 Abs. 2 E-AHVG) wird im Übrigen ausdrücklich begrüsst.

Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 E-AHVG)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung kann unterstützt werden. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 E-AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im ATSG gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66a E-AHVG)

Die gesetzliche Verankerung einer 'good governance' können wir unterstützen. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule. Diese Grundsätze sollten für alle Sozialversicherungszweige gelten und sind entsprechend im ATSG gesetzlich zu verankern.

Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a E-AHVG)

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der EL. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 E-AHVG hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Der materiell völlig verunglückte Artikel widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem er die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde. Art. 72a E-AHVG ist entsprechend ersatzlos zu streichen.

Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

Änderung des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf Art. 72a E-AHVG verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im erläuternden Bericht (Abs. 4.2.3.) wird ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a E-AHVG beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitisch oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann. In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung lehnen wir ab.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Wir sind gegen die Änderung von Artikel 61 Abs. 3 BVG. Dieser würde einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone darstellen. Die Kantone möchten auch in Zukunft untereinander über Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht entscheiden können. Es liegt in der politischen und finanziellen Verantwortung der Kantone, dafür zu

sorgen, dass die Aufsichtsbehörde gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung funktioniert. Folglich ist es normal, dass sie insbesondere über die Genehmigung des Budgets, der Rechnung und der internen Reglemente an ihrer internen Organisation mitwirken. Ausserdem steht dieser Vorschlag im Widerspruch zur Strukturreform, die eine von den Kantonen geschaffene, dezentralisierte Aufsicht nach Kantonen oder Regionen vorsieht.

Schliesslich erweist sich auch das vom Bundesrat im erläuternden Bericht geltend gemachte Argument als theoretisch und allgemein. Es basiert nicht auf konkreten Tatsachen, die einen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen würden. Seit der Einführung von Artikel 61 BVG am 1. Januar 2012 konnten keinerlei Probleme in Bezug auf die Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit oder Interessenkonflikte festgestellt werden. Das Reglement der Aufsichtsorgane garantiert im Übrigen, dass die Verantwortlichen und Mitarbeiter bei der operativen Arbeit nicht den Weisungen der obersten Organe regionaler Aufsichtsbehörden unterstehen. Deshalb besteht kein Handlungsbedarf auf diesem Gebiet.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen. Für Rückfragen steht Ihnen Herr Bruno Bischof, Leiter SVA Schaffhausen, 052 632 61 49, bruno.bischof@svash.ch, gerne zur Verfügung

Freundliche Grüsse
Der Departementsvorsteher



Walter Vogelsanger, Regierungsrat

Kopie z.K.:

- Finanzdepartement
- Sozialversicherungsamt Schaffhausen



Per E-Mail (PDF- und Word-Version) an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Schwyz, 4. Juli 2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet den Kantonsregierungen mit Schreiben vom 5. April 2017 Änderungen in verschiedenen Sozialversicherungsgesetzen zur Vernehmlassung.

Wir nehmen innert der auf 13. Juli 2017 angesetzten Frist folgendermassen Stellung:

1. Allgemeines

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Infrastrukturaufgaben der Schweiz. Der Grundsatz, dass Bundesrecht – und damit eben auch die Sozialversicherungen – durch die Kantone umgesetzt werden (Art. 46 Abs. 1 Bundesverfassung, BV, SR 101), ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Grundlage unserer Staatsordnung. Der Verfassungsgeber fordert in Art. 46 Abs. 3 BV ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Mit der NFA wurde zudem Art. 5a BV eingeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus. Bevor wir zu den einzelnen Elementen der Vorlage Stellung nehmen, ist es uns wichtig, diese verfassungsrechtlichen Grundsätze in Erinnerung zu rufen, die für den Bundesgesetzgeber klare Leitlinien sind.

Entsprechend dieser staatsrechtlichen Prinzipien wurde in der Schweiz auch die Organisation der Sozialversicherungen föderalistisch ausgestaltet. Der gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen ist ein sehr sinnvoller Ansatz. Die Ausgleichskasse/IV-Stelle Schwyz hat sich im Dauerbetrieb bewiesen. Der Kanton Schwyz wurde noch nie aus seiner bundesgesetzlichen Haftungsverantwortung für Schäden seiner drei AHV/IV/FAK-Anstalten belastet. Die Betriebskosten für die Wirtschaft und für den Kanton sind konstant tief. Die Produktionskraft ist einwandfrei: Alle Gesetzesänderungen der letzten Jahrzehnte wurden pünktlich, fachgerecht und bürgerfreundlich umgesetzt. Dies belegen auch mehrfach jährlich die Berichte der gesetzlichen Revisionsstelle. Technologisch arbeitet die Ausgleichskasse/IV-Stelle Schwyz seit dem Jahr 2000 mit einem modernen digitalen System der

papierlosen Fallbearbeitung und ständig aktualisierten Fachapplikationen. Jede Einmischung des Bundes in die IT der Durchführung ist ein Betriebsrisiko.

Soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte und die verfassungsmässige Kompetenzverteilung verwässert, muss die Vorlage entschieden zurückgewiesen werden.

2. Bestehender Reformbedarf

Bevor wir zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen kommen, möchten wir zwei Bereiche bei der 1. Säule aufzeigen, die dringend und zwingend besser geregelt werden müssen.

2.1 Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine verbesserte Governance in der 1. Säule gefordert. Explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung wird mit der Vorlage überhaupt nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, die nichts mit Aufsicht zu tun haben. Das ist zu korrigieren.

2.2 Datenschutzkonforme Aufsichtstätigkeit

Die Durchführungsorgane in der 1. Säule verfügen über umfangreiche und detaillierte Kenntnisse über die Leistungsvoraussetzungen der Versicherten, über konkrete Geld- und Sachleistungen und weitere hochsensible Daten. Wir fordern, dass die Bundesaufsichtsbehörde keinen Zugang zu individuell-konkreten Daten der Versicherten hat. Dies ist für die Ausübung der Aufsicht nicht notwendig und verstösst gegen die Grundsätze des Datenschutzes.

3. Zu einzelnen Elementen der Vorlage

Wir nehmen entsprechend der Nummerierung der gesetzlichen Normen im Vernehmlassungsentwurf Stellung.

3.1 Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49bis AHVG-E)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft und den Kanton Schwyz braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Die Regierung des Kantons Schwyz lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

3.2 Elektronischer Datenaustausch (Art. 49ter AHVG-E)

Die neue Bundeskompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG-E gestrichen werden.

3.3 Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 u. 65 AHVG-E)

Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist; wir unterstützen diesen Vorschlag. Der Flexibilisierung der Aufgaben der AHV-Zweigstellen (Art. 65 Abs. 2 AHVG-E) und die Errichtung einer Aufsichtskommission für die kantonale Ausgleichskasse kann zugestimmt werden.

3.4 Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann im Grundsatz unterstützt werden. Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen erhöhen die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd.

Die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung sollten nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

3.5 Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer „Good Governance“ kann der Regierungsrat zwar unterstützen. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule. Zudem ist hier Augenmass zu halten, denn hier besteht grosse Bürokratisierungsgefahr.

3.6 Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Die heute vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und um Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen. Wir lehnen es entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG-E vorsieht – widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde. Wir votieren für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E.

3.7 Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb notwendig, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1 bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen.

3.8 Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

3.9 Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, in wie weit damit eine bessere sozialpolitisch oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann. Die Ausgleichskassen rechnen, dass schweizweit rund 100 Vollzeitstellen dafür geschaffen werden müssten. Zusammen mit den 75 neuen Vollzeitstellen für Art. 66 AHVG ergeben sich rund 175 Vollzeitstellen und damit jährlich rund 20 Mio. Franken zusätzliche Durchführungskosten - dies zu Lasten der Wirtschaft und der Kantone. Diese Bürokratisierung lehnen wir ab.

3.10 Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Wir unterstützen die Revisionsabsichten, haben aber auch im Bereich der beruflichen Vorsorge klare Forderungen:

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

Die Neuregelung zur selbständigen Weiterführung von Rentnerbeständen muss unbedingt auf die Übernahme und auf reine Rentnerbestände beschränkt werden. Auf die vorgesehene Überregulierung betreffend Führung von Rentnerbeständen nach deren Übernahme ist zu verzichten.

Art. 61 BVG Aufsichtsbehörde

Die personelle Besetzung von kantonalen und auch interkantonalen Gremien ist nicht Sache des Bundesgesetzgebers. Die Änderung ist verfassungswidrig und wird abgelehnt.

Art. 11 FZG Recht auf Einsicht und Einforderung

Den Revisionsvorschlag lehnen wir ab. Die neu vorgesehenen zwingend einzuholenden Bescheinigungen über allfällige Freizügigkeitsguthaben würde bei schweizweit jährlich über 650 000 Neueintritten einen unverhältnismässigen Mehraufwand bei den Vorsorgeeinrichtungen und der Zentralstelle 2. Säule auslösen.

Sie wünschen ausdrücklich eine Kontaktperson für Rückfragen. Roman Kistler, Departementssekretär des Departements des Innern, roman.kistler@sz.ch, Tel. 041 819 16 01, steht zur Verfügung.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie z.K. an:

– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

26. Juni 2017

Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet den Kantonsregierungen mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Wir nehmen innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Infrastrukturaufgaben der erfolgreichen Schweiz. So werden in der Bundesverfassung die Sozialziele definiert, aber auch die Grundlagen der Sozialversicherungen verankert. Der Grundsatz, dass Bundesrecht - und damit eben auch die Sozialversicherungen - durch die Kantone umgesetzt wird (Art. 46 Abs. 1 BV; SR 101), ist eine der wichtigsten Organisationsregeln der Schweiz und konkretisiert die föderalistische Grundlage unserer Staatsordnung. Der Verfassungsgeber fordert in Art. 46 Abs. 3 BV ausdrücklich: „Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung“. Mit der NFA wurde zudem Art. 5a BV eingeführt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Subsidiarität stärkt den Vollzugsföderalismus. Bevor wir zu den einzelnen Elementen der Vorlage Stellung nehmen, ist es uns wichtig, diese verfassungsrechtlichen Grundsätze in Erinnerung zu rufen, die für den Bundesgesetzgeber klare Leitlinien sind.

Entsprechend diesen grundlegenden staatsrechtlichen Prinzipien wurde in der Schweiz auch die Organisation der Sozialversicherungen ausgestaltet. Die Durchführung der AHV, der IV, der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) der Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung sowie der Familienzulagen für die Landwirtschaft (1. Säule) wurde – wie auch diejenige der weiteren Sozialversicherungszweige der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung, der beruflichen Vorsorge oder der Familienzulagen – dezentral und damit nahe an der Wirtschaft und der Bevölkerung angesiedelt. Die Kantone haben sich entschieden, diesen Vorteil der Bürger- und Wirtschaftsnähe zu nutzen und zugleich betriebliche Synergien zu schaffen, damit mehrere Sozialversicherungsaufgaben durch die gleiche Betriebsorganisation abgewickelt werden können. Der koordinierte Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse ist für den Kanton Solothurn ein sehr sinnvoller Ansatz. Insbesondere können der kantonalen Ausgleichskasse artverwandte Aufgaben übertragen werden, wie zum

Beispiel die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV (EL), die individuelle Prämienverbilligung im KVG oder weitere Massengeschäfte im Sozialbereich.

Diese Institutionen in den Kantonen haben sich für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Wirtschaft, aber auch für die politischen Auftraggeber auf Stufe Bund und Kanton bestens bewährt. Die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn hat sich im Dauerbetrieb bewiesen. Der Kanton Solothurn wurde noch nie aus seiner bundesgesetzlichen Haftungsverantwortung für Schäden seiner AHV/IV-Anstalten belastet. Wir freuen uns, dass die Betriebskosten der Durchführung für die Wirtschaft und für den Kanton konstant tief sind. Die Produktionskraft ist ebenfalls einwandfrei: Alle Gesetzesänderungen der letzten Jahrzehnte wurden zum grössten Teil pünktlich, fachgerecht und versichertenfreundlich umgesetzt. Dies belegen auch mehrfach jährlich die Berichte der gesetzlichen Revisionsstelle. Technologisch arbeiten die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn und die IV-Stelle Kanton Solothurn seit vielen Jahre mit modernen digitalen Systemen der papierlosen Fallbearbeitung und ständig aktualisierten Fachapplikationen. Diese hohe Innovationsfähigkeit insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) wurde durch enge und verbindliche interkantonale Zusammenarbeiten erreicht. Dies kommt Tag für Tag allen Versicherten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand zu Gute.

Diese einleitenden Bemerkungen sind für die nachfolgende Vernehmlassung von grosser Bedeutung: Ja, die Aufsicht über die 1. Säule kann modernisiert werden. Die Vorlage heisst zu Recht nicht „Modernisierung der Durchführung“. Hier gibt es keinen Handlungsbedarf. Im Gegenteil: Soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren könnte, muss sie entschieden zurückgewiesen werden. Gleiches gilt für die Kompetenzen und Verantwortungen, welche die Kantone in diesem Bereich seit langem aktiv wahrnehmen. Ein Verschieben dieser Aufgaben weg von den Kantonen und hin zur Bundesverwaltung ist verfassungsrechtlich falsch und technisch gefährlich. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und für den Kanton Solothurn. Daran soll sich mit der Einführung eines Aufsichtsgesetzes für die 1. Säule nichts ändern.

Schliesslich bedauern wir, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Darauf wird im Folgenden noch einzugehen sein. Erfreulich ist hingegen, dass nun mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Diesen Vorschlag unterstützen wir.

In der Gesamtsicht sind wir mit dem Entwurf im Allgemeinen einverstanden, unterstützen die Stossrichtungen betreffend die Modernisierung der Aufsicht und erachten die Umstellung auf eine zeitgemässe Revisions- und Aufsichtstätigkeit für richtig und zielführend.

2. Bestehender Reformbedarf

Bevor wir zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen kommen, möchten wir zwei Bereiche bei der 1. Säule aufzeigen, die ebenfalls dringend und zwingend besser geregelt werden müssen.

2.1. Konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine verbesserte Governance in der 1. Säule gefordert. Explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung, der ja auch im neuen Krankenkassenaufsichtsgesetz (SR 832.12) oder in der Strukturreform in der 2. Säule nachgekommen wird, wird mit der Vorlage überhaupt nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut bleiben, die nichts mit der Aufsicht zu tun haben. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw., - alles Durchführungsaufgaben. Es ist sinnvoll, wenn diese Aufgaben national und nicht dezentral betreut werden. Dafür wurde mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule eine geeignete Vollzugsinstitution geschaffen, welcher sämtliche zentralen Durchführungsaufgaben übertragen werden sollen.

2.2. Trennung von Bundesverwaltung und Sozialversicherung in der Durchführung

Der Bund hat seine beiden grossen Durchführungsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit ausserhalb der engeren Bundesverwaltung positioniert. Mit der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt "Suva" und dem Vorsorgewerk "Publica" hat er zwei öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes für die Durchführung geschaffen. Genau das gleiche verlangt der Bundesgesetzgeber auch von den Kantonen: Die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten für die AHV und die IV. Damit wird insbesondere eine absolut klare und umfassend nachvollziehbare Trennung der Finanzhaushalte der Kantone und der Sozialwerke sichergestellt. Wir erachten dies auch auf Stufe Bund als notwendig.

Die heutige Organisation der ZAS und ihrer Teilinstitutionen als Abteilungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und damit der engeren Bundesverwaltung vermag diesem Anspruch jedoch nicht mehr zu genügen. Wir regen daher im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) an. Diese Forderung ist absolut konsistent mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der Verwaltung unabhängige Anstalten zur Durchführung der Sozialwerke zu schaffen.

Zugleich werden damit alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heute bestehenden Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für die Versicherten im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen gelöst: Alle diese Funktionen können in eine BSVA eingebettet werden. Sämtliche heutigen Durchführungsaufgaben der Bundesaufsichtsbehörde, die wir schon genannt haben, sollen ebenfalls dort angesiedelt werden. Damit kann auch die politische Doppelspurigkeit (ZAS untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement und die Aufsichtsbehörde dem Eidgenössischen Departement des Innern) aufgelöst werden. So erreicht man eine echte Modernisierung der Aufsicht, die eben bessere Steuerung ermöglicht.

Dieser Schritt drängt sich auch aus einem weiteren Grund auf: Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass für den gesamten Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen zur Anwendung kommen müssen. Dies wird aber allein schon aufgrund der Positionierung der ZAS in der Bundesverwaltung (EFV) verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamtes gilt für die ZAS die Rechnungslegungsordnung der Bundesverwaltung. Notwendig ist aber, dass sämtliche Ausgleichskassen und die ZAS (bzw. neu die BSVA) eigene und einheitliche Rechnungslegungsnormen haben. Nur so können eine vollständige Gesamtrechnung der 1. Säule und die finanzielle Transparenz der darin zusammengefassten einzelnen Sozialversicherungszweige gewährleistet werden. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung des Systems als Ganzes wie auch der einzelnen Zweige.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Die Stellungnahme zu den einzelnen Elementen der Vorlage entnehmen Sie bitte den beiliegenden Erörterungen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Dr. Remo Ankli
Landammann



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage: Stellungnahme

Beilage zum Schreiben vom 26. Juni 2017

Stellungnahme des Kantons Solothurn zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Zu den einzelnen Elementen der Vorlage

Entsprechend der Nummerierung der gesetzlichen Normen im Vernehmlassungsentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG-E)

Art. 49^{bis} Abs. 2 AHVG-E sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde Mindeststandards erlässt, welche die Durchführungsstellen einhalten müssen. Gemäss Abs. 3 kann die Erarbeitung von Mindeststandards Fachorganisationen der Durchführungsstellen gemäss Art. 49 AHVG oder der Zentralen Ausgleichskasse übertragen werden. Diese Vorschrift findet gestützt auf Art. 66 IVG sinngemäss auch auf die IV-Stellen Anwendung.

Eine gesetzliche Regelung von Informationssystemen ist angesichts der Weiterentwicklung der Technologien durchaus zu begrüssen. Hingegen erachten wir es nicht als sachgerecht, den Erlass von Mindeststandards der Aufsichtsbehörde zu übertragen. Der Erlass von Mindeststandards ist vielmehr den Stellen zu überlassen, welche mit der konkreten Durchführung der Gesetzgebung beauftragt sind. Diese sind besser in der Lage zu beurteilen, welche konkreten Standards notwendig sind und können gegebenenfalls Anpassungen effizienter vornehmen.

Die Aufsichtsbehörde kann ihre Aufgabe der Sicherstellung einer wirksamen, qualitativ hochstehenden und einheitlichen Durchführung der Gesetzgebung, auch ohne diese Kompetenz ausreichend wahrnehmen.

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IKT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IKT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Der Regierungsrat erachtet die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IKT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte und -beamtinnen IKT-Standards definieren, tragen sie zudem einen Teil der Produktionsverantwortung, was der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IKT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgebenden, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IKT-Bereich. Die Regierung des Kantons Solothurn lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards ab.

2. Elektronischer Datenaustausch (Art. 49^{ter} AHVG-E)

Die neue Kompetenz des Bundesrats muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebenden und Dritten andererseits ist durch die neue Norm daher explizit nicht geregelt. Dies ist wie heute Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb ist Art. 49^{ter} Buchstabe b AHVG-E zu streichen.

3. Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und 65 AHVG-E)

Art. 61 AHVG-E wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten die kantonalen AHV-Ausgleichskassen als selbstständige öffentliche Anstalten. Neu wird geregelt, dass die kantonale Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist: Die Idee einer SVA.

Der Flexibilisierung der Organisation von AHV-Zweigstellen (Art. 65 Abs. 2 AHVG-E) stimmen wir zu.

4. Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung unterstützen wir ebenfalls.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau, der Anwendung und der permanenten Anpassung entsprechender Managementsysteme an die gestellten Anforderungen ergeben, sind aber nicht zu unterschätzen. Unter Berücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Schätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass dazu allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da eine Teilrevision des ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

5. Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer 'Good Governance' unterstützt der Regierungsrat. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur jene der 1. Säule.

Wir halten dafür, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und fordern deshalb, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; S 830.1) gesetzlich verankert werden. Da ja eine Teilrevision des ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

6. Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn unterstützt den Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen.

Transparenz soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Der Geltungsbereich der vorgeschlagenen Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. BSVA) erweitert werden. Es ist wichtig, dass für die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS

(bzw. BSVA) einheitliche Rechnungslegungsnormen gelten. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

7. Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen – wie schon erwähnt – die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrößen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Dies gilt ebenfalls für die Bereiche der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft und der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG-E umschrieben – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell systemwidrige Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG-E darstellt – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn spricht sich daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG-E aus.

8. Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a AHVG-E)

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-E zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG-E betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

9. Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung ein. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

10. Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrößen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es wird indessen nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

In den Kantonen bestehen zudem bereits gut funktionierende, wirkungsvolle Aufsichtsgremien. Der Bund will mit Art. 61 Abs. 2 Bst. g AHVG-E sogar die Verankerung dieser Aufsichtskommissionen stärken. Eine Verschiebung weg von den kantonalen Gremien und hin zur Bundesverwaltung lehnen wir aus verfassungsmässigen Gründen und aus Kostengründen ab.

11. Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Im Besonderen erachten wir eine Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen als angemessen. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass der administrative Aufwand allein für die Pensionskasse Kanton Solothurn bei ca. 1'000 Eintritten pro Jahr entsprechend ansteigen würde und würden daher eine zentrale, elektronische Abfrage, analog der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf (ZAS), sehr begrüßen.

Als Kontaktperson bei Rückfragen steht Ihnen Herr Kurt Hochstrasser, 032 686 22 71, kurt.hochstrasser@akso.ch zur Verfügung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Herr Alain Berset
Bundesrat
3003 Bern

Frauenfeld, 4. Juli 2017

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

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die uns mit Schreiben vom 5. April 2017 eingeräumte Möglichkeit, zur Vernehmlassung in obgenannter Sache und äussern uns dazu wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Das Grundanliegen der Revision, die Aufsicht über die 1. und 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu modernisieren, wird von uns grundsätzlich unterstützt. Indessen erscheint die Absicht, die entsprechende Gesetzgebung anzupassen im Lichte der bevorstehenden Volksabstimmung zur Rentenreform 2020 vom 24. September 2017 voreilig. Die vorgeschlagenen Änderungen unterliegen keinerlei Dringlichkeit. Es ist daher unverständlich, dass Revisionen von teilweise grosser, den Vollzug betreffender Tragweite „durch die Hintertür“ vorgeschlagen werden, ohne dass vorab mit den betroffenen Vollzugsorganen inhaltliche Diskussionen geführt worden sind.

Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip gelten auch im Bereich der Organisation der Sozialversicherungen. Die Sozialversicherungszweige sind dezentral und damit wirtschafts- und bevölkerungsnah angesiedelt, was für die Kantone von Nutzen ist und ihnen ermöglicht, betriebliche Synergien zu schaffen. Der gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen (SVZ TG) ist für den Kanton Thurgau ein äusserst sinnvoller Ansatz, denn damit können die Verwaltungskosten für Kanton und Wirtschaft konstant tief gehalten werden. Aufgrund dieser Einheit kann der Kanton dem SVZ zudem artverwandte Aufgaben übertragen, wie z. B. die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) und die individuelle Prämienverbilligung im KVG.

Mit diesen einleitenden Bemerkungen soll vor Augen geführt werden, dass die Aufsicht über die erste Säule entsprechend dem Titel modernisiert werden kann, diese Anpassungen aber klar von Änderungen im Bereich der Durchführung zu trennen sind, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Im Weiteren erinnern wir daran, dass zurzeit in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) die Parlamentarische Initiative Kuprecht 16.439 „Stärkung der Kantonsautonomie bei den regionalen Stiftungsaufsichten über das BVG“ beraten wird. Diese beantragt Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden, die den in vorliegendem Projekt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zuwiderlaufen. Wir beantragen ausdrücklich, auf dieses Revisionsvorhaben generell zu verzichten und verweisen auf die Begründung unter II. 2.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Revision AHVG

Art. 49^{bis} und 49^{ter} Informationssysteme und Mindeststandards sowie elektronischer Datenaustausch

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen setzen seit Jahren sämtliche Vorgaben des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und kostenbewusst um. Auch die aktuelle, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge 2020 wird von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu IT-Vorgaben des Bundes nötig wären. Weshalb der Bund nun neu IT-Mindeststandards festlegen und auch den elektronischen Datenaustausch regeln will, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht zudem dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität gemäss Art. 5a BV, der auch den Vollzugsföderalismus stärkt. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, welche mit den Ausgleichskassen abrechnen. Aus diesem Grund lehnen wir die vorgeschlagenen Änderungen ab.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} Auflösung und Fusion

Die neuen Bestimmungen, welche die Verbandsausgleichskassen zu Liquidationsreserven und zur entschädigten Übernahme bei Auflösung verpflichten, unterstützen wir, da es aus Gründen der Rechtssicherheit wichtig ist, dies auf Gesetzesstufe zu regeln.

Art. 66 und 66a Risiko- und Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem sowie Grundsätze der Geschäftsführung

Die gesetzliche Verankerung der Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung sowie der Good Governance-Grundsätze können wir grundsätzlich unterstützen. Der Aufwand, der sich aus dem Aufbau der entsprechenden Dokumentationen ergibt, ist allerdings nicht zu unterschätzen. Unter Be-

rücksichtigung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abklärungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 neue Vollzeitstellen notwendig würden, was die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauerhaft erhöhen würde. Unter diesem Aspekt regen wir an, dass der Bundesrat die Mindestanforderungen an Risikomanagement, Qualitätsmanagement und internem Kontrollsystem in Anbetracht des aufgezeigten Personalaufwands mit Augenmass festlegt.

Davon abgesehen, wäre zu überlegen, ob die Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht in allen Sozialversicherungszweigen gelten müssten. Es sollte deshalb geprüft werden, die entsprechenden Grundsätze im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) zu verankern. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, könnten die Revisionen der beiden Bundesgesetze idealerweise miteinander verbunden werden.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr, Buchführung und Rechnungslegung

Wir unterstützen den Grundsatz der Transparenz. Dieser soll zwingend auf allen Ebenen und nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem herbeigeführt werden. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb auf die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) bzw. auf eine zu schaffende Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA; siehe Schlussbemerkung) erweitert werden. Es ist wichtig, dass die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS (bzw. BSVA) über einheitliche Rechnungslegungsnormen verfügen. Nur so wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige im Bereich der 1. Säule erhöht.

Art. 72a und b sowie Art. 76 ATSG Aufgaben und Massnahmen der Aufsichtsbehörde

Eine Änderung von Art. 72 AHVG lehnen wir ab, da sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt. Zudem eignet sich das Geschäft der Ausgleichskassen, anders als vielleicht bei der IV, nicht dazu, über Ziele und Messgrössen gesteuert zu werden.

Die Änderung von Art. 76 ATSG, auf den schon der bisherige Art. 72 AHVG verweist, welche allen Sozialversicherungszweigen zu Gute kommt, begrüssen wir hingegen, da damit eine regelmässige Berichterstattung durch den Bundesrat über Systemrisiken und die strategische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat niedergelegt wird.

Art. 95a Vergütung weiterer Kosten

Die Information der versicherten Personen, der Wirtschaft und der Bevölkerung im Bereich der Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb angezeigt, den geltenden Art. 95 Abs. 1^{bis} AHVG zu streichen und auf die Aufnahme von Art. 95a Abs. 1 zu verzichten.

Bezüglich Art. 95a Abs. 2 insbesondere lit. b und c AHVG verweisen wir auf das unter II. 1. Art. 49^{bis} und ^{ter} Gesagte. Wir lehnen die Bestimmung aus den bereits dargelegten Gründen ab.

In Bezug auf Abs. 5 schlagen wir vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Gesetzesstufe geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

2. Revision BVG

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

Wir unterstützen es ausdrücklich, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden sollen.

Wir stellen indessen fest, dass in Abs. 2 die durch Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegungen herausgebildete Praxis und später im FusG (Art. 95 Abs. 2 FusG) festgeschriebene Regel, wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist, ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Es entsteht dadurch eine Rechtsunsicherheit, was folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Z übertritt? Wir bitten Sie, die Bestimmung im Sinne der bestehenden, bewährten Praxis zu korrigieren.

Auch hinsichtlich Abs. 3 erachten wir es als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Abs. 4 bzw. die darin vorbehaltene Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme;

- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Abs. 3;
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten. Wir teilen das Anliegen der Parlamentarischen Initiative Kuprecht, die kantonale Autonomie bei den regionalen BVG-Aufsichtsbehörden zu stärken. Dies aus folgenden Gründen:

- Seit der Einführung von Art. 61 BVG am 1. Januar 2012 konnten mit Blick auf die Unabhängigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden keinerlei Probleme festgestellt werden. Die vorgeschlagene Anpassung hat keinerlei Zusammenhang mit dem Projekt Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule. Sie lässt sich wohl nur dadurch erklären, dass es in der 2. Säule bereits eine Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge gibt, die über ihren gesetzlichen Auftrag der einheitlichen Aufsichtstätigkeit auch in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen will. Diesen Eingriff lehnen wir strikte ab. Die bestehende Organisationsform mit selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten hat in der Vergangenheit zu keinerlei Problemen geführt und erfüllt sämtliche gesetzlichen Vorgaben.
- Der Änderungsvorschlag steht in direktem Widerspruch zur Strukturreform 2012, welche eine dezentrale Aufsicht zum Ziel hatte und es den Kantonen überliess, die für sie geeignete Organisation zu finden. Die Kantone sind in der Pflicht, das Bundesgesetz auszuführen. Es ist für unverständlich, weshalb wir als Trägerkanton der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht nicht mehr Einsitz in die Verwaltungskommission nehmen sollen. Erst dieser Einsitz ermöglicht es uns sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bundesgesetzes adäquat umgesetzt werden können.
- Bereits heute besteht kein Interessenkonflikt unseres Regierungsvertreters in der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht. Er hat keine Interessenbindungen in einer von dieser beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtung. Bei theoretisch denkbaren Interessenkonflikten wären zudem die einschlägigen kantonalen Ausstandsregeln zu beachten.
- Eine Einflussnahme von Regierungsmitgliedern auf die Aufsichtstätigkeit über das BVG findet de facto nicht statt und ist auch de iure ausgeschlossen: In der Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005, dessen Träger unter anderen der Kanton Thurgau ist, sind die Kompetenzen von Verwaltungskommission und Geschäftsleitung klar geregelt. Die Verwaltungskommission:

6/7

- wählt die Geschäftsleitung,
- erlässt ein Organisationsreglement,
- legt den Leistungsauftrag fest,
- sorgt für Qualitätssicherung und Controlling,
- beschliesst über den Voranschlag,
- wählt eine Revisionsstelle und nimmt von deren jährlichen Bericht Kenntnis,
- genehmigt Jahresrechnung und Jahresbericht,
- erlässt die für die Aufsichtstätigkeit erforderlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen und den Gebührentarif.

Die Geschäftsleitung besorgt nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen die operative Aufgabenerfüllung (Art. 14).

- Verglichen mit Organisationen mit lediglich einem oder zwei Trägerkantonen ist im Fall der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht die Ausgangslage in Bezug auf die unerwünschte Einflussnahme durch die Regierung komplett anders. Eine Einflussnahme würde durch die anderen fünf Kantone nicht toleriert und unweigerlich unterbunden.

Im Weiteren halten wir fest, dass es sich bei den BVG-Aufsichtsbehörden um kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten handelt. Wir erachten die vorgeschlagene Revision als klaren Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und lehnen diese deshalb ab.

3. Revision FZG

Art. 11 Abs. 3 FZG Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten. Unseres Erachtens führt die geplante Anpassung dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet und ist selbstredend auch mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen sind. Zudem erscheint zumindest fraglich, ob die eigenverantwortliche Bereitschaft der Versicherten, sich selbst um Ihre Vorsorgebelange zu kümmern, nicht massgeblich verschlechtert wird, wenn gesetzlich festgelegt ist, dass diese Pflicht nunmehr der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung obliegt.

Im Weiteren kommt mit der vorgesehenen Revision einmal mehr zusätzlicher Aufwand auf die Aufsichtsbehörden zu, wird doch die Einhaltung der neuen Bestimmung jährlich von ihr zu prüfen sein. Daran ändert nichts, dass primär die Revisionsstellen im Rahmen der Prüfung der ordentlichen Geschäftsführung die Einhaltung der Bestimmung zu testieren haben werden.

Der mögliche Nutzen der geplanten Einfügung eines dritten Absatzes in Art. 11 FZG (konsequenteres Zusammenführen der Alters- und der Freizügigkeitsguthaben) steht unseres Erachtens in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand, hohe Kosten, negativer Einfluss auf die Eigenverantwortung der Versicherten). Daran ändert auch nichts, dass der Bundesrat auf Verordnungsebene Ausnahmen vorsehen kann.

III. Schlussbemerkungen

Die im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes (beide arbeiten für versicherte Personen im Ausland), mit der Eidgenössischen Ausgleichskasse und den zentralen Register-, Statistik- und Buchhaltungsfunktionen könnten durch die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) gelöst werden. Sämtliche heutigen Durchführungsaufgaben der Bundesaufsichtsbehörde könnten ebenfalls dort angesiedelt werden. Auch die politische Doppelspurigkeit - die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement, die Aufsichtsbehörde dem Eidgenössischen Departement des Innern - liesse sich damit lösen. Im Ergebnis liesse sich so eine echte Modernisierung der Aufsicht erreichen.

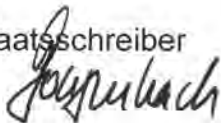
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber




Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Effingerstrasse 20
3003 Berna

Trasmissione (in formato word e pdf) a:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro

Gentili signore,
Egregi signori,

vi ringraziamo per la possibilità concessaci d'inoltrare le nostre osservazioni relative al progetto di legge posto in consultazione dal Consiglio federale lo scorso 5 aprile 2017. Il disegno di legge intende modernizzare la vigilanza su AVS, prestazioni complementari, indennità di perdita di guadagno e assegni familiari nell'agricoltura, mediante una vigilanza maggiormente orientata ai rischi, il rafforzamento del governo d'impresa e l'adeguamento delle disposizioni sui sistemi d'informazione allo stato attuale dello sviluppo tecnologico. Inoltre, nel contempo si apportano alcune modifiche nella vigilanza sul 2° pilastro.

Prendiamo atto con piacere che il Rapporto esplicativo e il disegno di legge sono stati allestiti anche in lingua italiana.

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

Riteniamo innanzitutto opportuno e necessario contestualizzare la proposta legislativa.

Introduzione

La sicurezza sociale è un compito molto importante del nostro Stato federale.

La Costituzione federale definisce gli obiettivi sociali e pone le basi delle assicurazioni sociali. Il principio secondo cui il diritto federale – e così anche le assicurazioni sociali – è attuato dai Cantoni (art. 46 cpv. 1 Cost. fed.) è un aspetto organizzativo svizzero molto importante che concretizza il nostro federalismo (federalismo d'esecuzione).

Il legislatore federale prevede espressamente all'art. 46 cpv. 3 Cost. fed. che *“La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità”*.

La “nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni” (NPC), accettata in votazione popolare il 28 novembre 2004, ha introdotto l'art. 5a Cost. fed. che, in applicazione del principio costituzionale della sussidiarietà, rafforza il federalismo di esecuzione.

I principi sanciti dalla Costituzione federale rappresentano dei chiari indirizzi per il legislatore federale; sono rilevanti per le assicurazioni sociali e quindi per il nostro sistema di sicurezza sociale.

L'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), l'assicurazione invalidità (AI), le prestazioni complementari (PC), le indennità di maternità e gli assegni familiari per l'agricoltura, come del resto altre assicurazioni sociali (LADI, LAMal, LPP, LAFam), sono organizzate in modo decentralizzato così da essere prossime all'economia e alla popolazione.

I Cantoni, grazie alla prossimità, realizzano sinergie con le aziende; fra queste possiamo annoverare determinate attività che interessano le assicurazioni sociali.

Inoltre, la riunione sotto lo stesso cappello (Istituto delle assicurazioni sociali; IAS) di quattro enti cantonali, come la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG, la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, la Cassa cantonale di assicurazione contro la disoccupazione e l'Ufficio cantonale dell'assicurazione invalidità, ha consentito di realizzare in Ticino un efficace centro di competenza cantonale per le assicurazioni sociali al servizio di tutta la cittadinanza. A questi enti sono stati attribuiti, con l'autorizzazione federale, ulteriori compiti cantonali, quali le prestazioni complementari all'AVS/AI, la riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, il modello ticinese degli assegni familiari e altri compiti nell'ambito della sicurezza sociale.

Questa struttura ha dimostrato e dimostra in Ticino, come negli altri Cantoni, di funzionare bene e garantire il servizio ai cittadini, all'economia e alle Autorità federali e cantonali. Le sfide, nate con le modifiche legislative degli ultimi decenni, sono state attuate efficacemente e efficientemente. In particolare la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG e l'Ufficio AI del Cantone Ticino hanno garantito nel corso degli anni un buon servizio agli assicurati e agli affiliati. Oltre a ciò, si rileva che i costi amministrativi sono per l'economia e il Cantone costantemente bassi.

La Cassa cantonale di compensazione AVS e l'Ufficio AI utilizzano dei sistemi informativi moderni. La capacità d'innovazione, nel settore della tecnologia informatica, è stata raggiunta grazie alla decentralizzazione. Ciò ha consentito di concretizzare una visione a lungo termine, grazie al continuo incremento della collaborazione intercantonale, che rappresenta un vantaggio e un'opportunità per le persone assicurate, l'economia, le autorità e soprattutto la missione del primo pilastro.

Necessità di una riforma

Richiamato quanto esposto nell'introduzione, riteniamo opportuno modernizzare la vigilanza del 1° pilastro.

La premessa istituzionale e concettuale è comunque la chiara separazione fra esecuzione e vigilanza. Il ruolo della vigilanza non avrebbe alcuna pertinenza con il ruolo esecutivo.

La riforma posta in consultazione non deve quindi estendersi all'esecuzione. Le assicurazioni sociali interessate sono state applicate in modo ottimale e a costi contenuti. Un trasferimento di compiti esecutivi dai Cantoni alla Confederazione contravverrebbe alla Costituzione federale e costituirebbe un rischio in termini gestionali.

L'esecuzione del sistema del 1° pilastro ha dimostrato di essere affidabile, credibile, flessibile, controllabile e poco costosa. Questo rappresenta un chiaro vantaggio per la Svizzera e quindi per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

L'introduzione di una legge sulla sorveglianza del 1° pilastro deve pertanto essere rispettosa del nostro contesto istituzionale.

In altri termini è importante e necessario attuare:

- *una chiara separazione tra esecuzione e sorveglianza*

In numerosi rapporti del Controllo federale delle finanze sulla sorveglianza nell'AVS e nell'AI si esige una migliore *governance* del 1° pilastro con una separazione tra esecuzione e sorveglianza.

La separazione è un'esigenza essenziale a sostegno della corretta attuazione del sistema di controllo interno degli organi esecutivi (in particolare le casse di compensazione e gli uffici AI). Questo controllo interessa solo il livello esecutivo e non quello della vigilanza, ritenuto che con un'adeguata reportistica si potranno informare e coinvolgere i rispettivi organi competenti. Invece, se esercitato a più livelli (cfr. "Rapporto esplicativo" pag. 38 punto 4.3.2) il controllo rischia di diventare un sistema articolato e complesso da gestire.

Questa esigenza, già attuata nell'assicurazione malattie (cfr. legge sulla sorveglianza dell'assicurazione-malattie, RS 832.12) e nel 2° pilastro con la riforma strutturale che lo ha interessato, non è però considerata dall'avamprogetto.

L'Autorità federale di vigilanza potrà comunque continuare ad assumersi i compiti esecutivi che devono essere gestiti a livello nazionale e non in modo decentralizzato (si cita ad esempio il ricorso contro il terzo responsabile, la tariffazione, i compiti d'esecuzione relativi agli affari internazionali, le questioni d'esecuzione dell'organo di collegamento per le prestazioni familiari). A questo scopo è stata realizzata un'apposita istituzione del 1° pilastro: l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) a cui sono stati demandati i compiti esecutivi centralizzati.

- *una chiara separazione tra Amministrazione federale e applicazione delle assicurazioni sociali*

La Confederazione ha attribuito all'esterno, a due enti di diritto pubblico della Confederazione incaricati dell'esecuzione, due importanti compiti esecutivi della sicurezza sociale: l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (SUVA) e la Cassa pensioni della Confederazione (PUBLICA).

Per volontà del legislatore federale è stata prevista una regolamentazione analoga sul piano cantonale. L'AVS e l'AI usufruiscono di appositi enti di diritto pubblico cantonali. Ciò garantisce una separazione netta tra le finanze cantonali e le assicurazioni sociali. Questo principio deve valere anche a livello federale.

Secondo l'organizzazione attuale, l'UCC e le sue istituzioni sono divisioni dell'amministrazione federale delle finanze (DFF) e fanno quindi parte dell'Amministrazione. Considerata la volontà del legislatore federale, secondo cui la Confederazione attribuisce ai Cantoni il compito di istituire enti per le assicurazioni sociali indipendenti dell'Amministrazione pubblica, è opportuno valutare, con questo progetto, l'opportunità di istituire un ente federale indipendente delle assicurazioni sociali. In questo modo si risolverebbero le questioni sollevate nel Rapporto esplicativo relative alla posizione della Cassa svizzera di compensazione, dell'Ufficio AI della Confederazione (competenti entrambi per gli assicurati all'estero), della Cassa federale di compensazione e quelle concernenti le funzioni centrali del registro, della statistica e della contabilità, potendo essere queste attività riunite e gestite dall'ente federale indipendente delle assicurazioni sociali. Questo ente potrebbe pure assumersi i compiti esecutivi attualmente di competenza dell'Autorità federale di vigilanza, così da rendere trasparenti i ruoli (l'UCC sottosta al Dipartimento federale delle finanze; l'UFAS quale Autorità federale di vigilanza sottoposta al Dipartimento federale dell'interno).

Si otterrebbe in questo modo un'efficace modernizzazione della sorveglianza.

Un esempio è dato dalla condivisa necessità di attuare quanto proposto dal Consiglio federale, secondo cui per l'intero 1° pilastro devono valere disposizioni contabili uniformi.

Con l'organizzazione attuale e un UCC sottoposto all'Amministrazione federale, questo Ufficio applica le disposizioni contabili dell'Amministrazione federale. Si ritiene, invece, necessario che le Casse di compensazione e l'UCC (rispettivamente l'ente federale indipendente delle assicurazioni sociali che si propone di istituire) applichino norme contabili uniformi. In questo modo si garantisce l'allestimento di conti globali completi per il 1° pilastro come pure la trasparenza finanziaria nelle diverse assicurazioni sociali, aspetto quest'ultimo rilevante in funzione della *governance* del sistema del 1° pilastro.

Alcune riflessioni sulla gestione dei rischi

A nostro avviso il disegno di legge si concentra ancora eccessivamente sugli aspetti operativi tralasciando aspetti strategici importanti.

Con riferimento a quanto esposto nel "Rapporto esplicativo" a pag. 20 e meglio al punto 2.2.1 relativo ai "Rischi strategici", esponiamo alcune riflessioni di principio riguardo ai rischi.

La distinzione contenuta nel "Rapporto esplicativo" opera un'interpretazione legata a due tipi di rischio: strategico e operativo. Tenuto conto che viene operata una distinzione ad un livello inferiore, non considerando il livello superiore (rischi interni e esterni), un peso maggiore è assegnato ai rischi operativi (riconducibili all'attività prettamente esecutiva interna).

Occorrerebbe, per contro, operare una distinzione, a un livello superiore, tra rischi interni e rischi esterni così definiti:

- a) Rischi interni (dove risiedono rischi minori o comunque individuabili)
- | | |
|-------------|--|
| Strategici: | immagine e grado di soddisfazione |
| Compliance: | conformità legale |
| Operativi: | processi (ad esempio errori nell'erogazione, ritardi) |
| Finanziari: | operazioni a carattere finanziario (ad esempio saldi, errori dati contabili) |

Dall'elenco restano esclusi i rischi esterni, che dovranno essere definiti mediante un percorso d'identificazione e la costruzione di appositi indicatori di contesto (KPI), finalizzati a rilevare l'evoluzione di particolari fenomeni. A titolo puramente indicativo se ne evidenziano alcuni.

- b) Rischi esterni (dove risiedono rischi elevati e potenzialmente a carattere sistemico)
- | | |
|------------|--|
| Minacce: | comportamenti fraudolenti da parte di affiliati e assicurati (da non confondere con la lotta agli abusi)
appropriazione d'informazioni con comportamenti fraudolenti da parte di terzi |
| Sistemici: | andamento economico; cicli economici negativi (per esempio trend economici negativi, situazioni economiche gravi)
abusi ai danni del sistema di sicurezza sociale (in questo caso il 1° pilastro) |

Una corretta definizione dei rischi consente di attuare strategie di prevenzione e contrasto mirate. I rischi potranno essere rilevati sulla base di un monitoraggio costante delle richieste degli assicurati e degli affiliati.

Sosteniamo infine la proposta di modifica dell'art. 76 LPGA volto all'introduzione di un rapporto con cadenza regolare sui rischi sistemici e sulla gestione strategica.

Osservazioni alle singole disposizioni

Di seguito il nostro commento alle modifiche legislative proposte.

Sistemi d'informazione e standard minimi (art. 49^{bis} AP-LAVS)

Le casse di compensazione e gli uffici AI hanno dimostrato nell'ultimo secolo di essere in grado di attuare puntualmente e con competenza tutte le decisioni del legislatore, riuscendo a contenere i costi.

Attualmente presso le casse di compensazione è in corso di svolgimento l'attuazione della riforma sulla Previdenza per la vecchiaia 2020 adottata dal Parlamento il 17 marzo 2017 che, pur essendo un progetto molto complesso, non necessita di alcun intervento tecnico-informatico da parte dell'Amministrazione federale.

Non si ravvede quindi il motivo, in applicazione del principio di sussidiarietà, per il quale la Confederazione, per il periodo successivo a questa importante riforma, che rappresenta un grande cambiamento (in breve: individualizzazione e flessibilità del sistema delle rendite), fissi degli standard minimi a livello tecnico-informatico.

Si ritiene che la competenza a livello federale, nella formulazione proposta, sia troppo estesa e rappresenti un rischio per il buon funzionamento del 1° pilastro. L'Autorità federale di vigilanza e l'Amministrazione federale non dispongono della necessaria esperienza nelle questioni tecnico-informatiche della gestione di massa delle assicurazioni sociali.

Qualora funzionari dell'Amministrazione federale dovessero disciplinare gli standard applicabili a livello tecnico-informatico, incorrerebbero in una responsabilità di produzione, ciò che sarebbe in completa contraddizione con i compiti di sorveglianza loro attribuiti.

Vi è poi da rilevare che l'informatica non è finanziata dalla Confederazione, ma dalle Casse di compensazione principalmente attraverso le spese amministrative prelevate presso i loro affiliati.

Non concordiamo pertanto con la proposta relativa ai sistemi di informazione e agli standard minimi. Occorre prestare attenzione, affinché la modernizzazione della vigilanza del 1° pilastro non provochi, indirettamente, una diminuzione dell'autonomia in particolare delle casse di compensazione. Solo chi è direttamente coinvolto è in grado di mettere a punto adeguati strumenti informativi a supporto delle proprie attività e al servizio della cittadinanza.

Ciò è stata e sarà la forza dell'AVS.

Scambio elettronico di dati (art. 49^{ter} AP-LAVS)

Si ritiene che la nuova competenza della Confederazione debba limitarsi a regolare lo scambio di dati tra organi d'esecuzione.

La nuova disposizione non contempla lo scambio di dati tra organi di esecuzione da una parte e assicurati, datori di lavoro e terzi dall'altra. Questo è infatti di competenza degli organi esecutivi e tale deve rimanere.

In tal senso, la lettera b. dell'art. 49^{ter} AP-LAVS deve essere stralciato.

Istituti assicurativi sociali cantonali; ruolo delle agenzie (artt. 61 e 65 cpv. 2 AP-LAVS)

L'art. 61 AP-LAVS stabilisce al capoverso 1 quanto già previsto dal 1948, ovvero che i Cantoni istituiscono le proprie casse di compensazione quali enti autonomi di diritto pubblico.

Si propone poi al capoverso 1^{bis} che una cassa di compensazione cantonale può essere gestita in quanto parte di un istituto cantonale delle assicurazioni sociali. Questo capoverso stabilisce a livello federale una situazione che esiste già nella maggior parte dei Cantoni. Conforme alla Costituzione federale è il fatto che l'istituzione di un istituto delle assicurazioni sociali non necessiti dell'autorizzazione della Confederazione, diversamente da quanto previsto dalla legislazione in materia AVS, AI e PC. La rinuncia di subordinare ad autorizzazione

detta istituzione è più che giustificata se si considera che nella maggior parte dei Cantoni esistono da più di un ventennio istituti delle assicurazioni sociali che svolgono la propria attività con successo.

Si concorda per una flessibilità dei compiti delle agenzie (art. 65 cpv. 2 AP-LAVS) e l'istituzione di una commissione di vigilanza per le casse di compensazione AVS.

Gestione dei rischi e della qualità, sistema di controllo interno (art. 66 AP-LAVS)

Si esprime il proprio accordo con il disciplinamento dei principi generali per una gestione di qualità e orientata ai rischi.

I costi connessi alla realizzazione del SCI non devono però essere sottovalutati.

Secondo l'UFAS dovranno essere creati sette posti supplementari, presso l'Autorità di vigilanza, per l'applicazione della nuova legge sulla modernizzazione della vigilanza.

Le Casse di compensazione hanno valutato che bisognerà contare con un aumento complessivo di 75 unità a tempo pieno.

La gestione dei rischi e della qualità e il sistema di controllo interno comporteranno un aumento duraturo dei costi di esecuzione e di sorveglianza.

Siamo dell'avviso che l'obiettivo del Consiglio federale per una gestione moderna non debba limitarsi al 1° pilastro e che debba quindi essere esteso a tutte le assicurazioni sociali. In tal senso si propone di modificare la LPGa di concerto con la riforma che interessa tale normativa nell'ambito della specifica procedura di consultazione ancora in corso.

Principi della gestione (art. 66a AP-LAVS)

Concordiamo con il disciplinamento della *good governance*.

Ritenuto che tale principio deve riguardare non solo il 1° pilastro, ma anche tutte le altre assicurazioni sociali, ci si chiede se non sia più opportuno regolare questo aspetto nella LPGa, normativa anch'essa oggetto della presente procedura di consultazione.

Regolamento dei conti e dei pagamenti; contabilità e presentazione dei conti (art. 67 AP-LAVS)

Si sostiene il principio della trasparenza a tutti i livelli.

Tale principio deve quindi valere non solo per le casse di compensazione AVS, ma anche per l'intero sistema.

Il Consiglio federale propone giustamente che nel 1° pilastro la revisione contabile deve essere disciplinata secondo regole uniformi.

La disposizione proposta deve quindi essere estesa anche all'UCC (rispettivamente al nuovo istituto federale indipendente delle assicurazioni sociali). È infatti necessario che per le casse di compensazione e l'UCC valgano norme contabili uniformi: è il solo mezzo per aumentare la trasparenza finanziaria di tutti i rami delle assicurazioni sociali del 1° pilastro. Questi rappresentano dei presupposti importanti per la *governance* delle singole assicurazioni.

Compiti dell'autorità di vigilanza (art. 72a AP-LAVS)

Concordiamo, come già esposto, con l'allestimento di un rapporto ai sensi dell'art. 76 LPGa.

I dati statistici e quelli finanziari attualmente a disposizione bastano ai fini di un *monitoring* per le differenti parti del sistema e per eventuali modifiche a livello legislativo (leggi e ordinanze) o di direttive.

Non concordiamo, invece, con l'obbligo imposto alle casse di compensazione relativo agli obiettivi e agli indicatori. Diversamente dall'assicurazione invalidità, questi strumenti non sono adatti per l'AVS, per le indennità perdita di guadagno, per le indennità di maternità, per gli

assegni familiari nell'agricoltura e per le prestazioni complementari. Ciò è un compito esecutivo che rientra nell'attività degli organi d'esecuzione. In altre parole, l'Autorità di vigilanza non ha il compito di assicurare l'esecuzione, come previsto dall'art. 72a cpv. 2 AP-LAVS, ma quello di controllare l'esecuzione. Pertanto, la disposizione è materialmente errata e contraria agli indirizzi sulla modernizzazione della vigilanza, perché non considera la separazione tra compiti di sorveglianza e compiti esecutivi.

Proponiamo quindi lo stralcio dell'art. 72a AP-LAVS.

Assunzione di altre spese (art. 95a AP-LAVS)

L'informazione agli assicurati, all'economia e alla popolazione sulle assicurazioni sociali è compito degli organi esecutivi giusta l'art. 27 LPGa (informazione e consulenza).

È pertanto indicato per motivi di *governance* stralciare l'art. 95 capoverso 1^{bis} LAVS rispettivamente l'art. 95a cpv. 1 AP-LAVS.

L'Amministrazione federale non ha del resto neppure in tutte le assicurazioni sociali compiti esecutivi.

La chiara separazione tra esecuzione e sorveglianza sottende la modernizzazione della sorveglianza.

Proponiamo di limitare l'estensione del capoverso 5, di modo che il Consiglio federale non possa disciplinare che prescrizioni in relazione al nuovo art. 95a LAVS. Qualsiasi spesa per compiti federali attinta dal Fondo AVS deve poggiare su di una base legale chiara, fissata in una legge formale ed essere trasparente e comprensibile.

Rischi sistemici e gestione strategica (art. 76 AP-LPGA)

Riteniamo che la proposta contenuta nell'art. 76 LPGa rappresenti un miglioramento.

Il rapporto che il Consiglio federale dovrà allestire potrà dare importanti informazioni al Parlamento federale e al pubblico.

Modifiche di altre normative

Nella misura in cui nelle differenti leggi federali citate si fa riferimento all'art. 72a AP-LAVS, il rinvio a tale disposizione deve essere stralciato.

Tale norma comporterebbe la definizione di obiettivi e indicatori così come il loro controllo per ogni organo di esecuzione, per ogni ramo delle assicurazioni sociali interessate e meglio l'AVS, l'AI, le PC, le IPG e le IPG maternità. Ne conseguirebbero costi sproporzionati in rapporto all'obiettivo perseguito.

Nel Rapporto esplicativo al Capitolo 4.2.3. si fornisce una descrizione della procedura amministrativa che dovrà essere instaurata con l'applicazione dell'art. 72a AP-LAVS, senza però menzionare come questa procedura permetta di raggiungere una migliore politica sociale e una migliore efficacia a livello economico.

Nei Cantoni vi sono già commissioni di vigilanza efficienti. La Confederazione intende rafforzare queste commissioni per mezzo dell'art. 61 cpv. 2 lett. g AP-LAVS.

Per motivi costituzionali e finanziari, non concordiamo con il trasferimento di competenze dalle commissioni di vigilanza alla Confederazione.

Modifiche nella previdenza professionale obbligatoria

Per quanto concerne le modifiche relative alla vigilanza nel 2° pilastro, si osserva quanto segue.

La modifica dell'art. 11 cpv. 3 LFLP prevede che per ogni persona che entra in Cassa pensione, l'Istituto di previdenza deve fare richiesta all'ufficio centrale del 2° pilastro per verificare se l'assicurato dispone di prestazioni di libero passaggio da trasferire.

Anche se in generale si sostengono modifiche volte a ottimizzare il sistema del trasferimento delle prestazioni di libero passaggio, si è dell'opinione che la soluzione proposta non sia mirata e questo per le ragioni seguenti:

- i costi amministrativi aumenterebbero in maniera importante e la gestione del 2° pilastro si vedrebbe di nuovo confrontato con delle complicazioni di gestione considerevoli;
- i dati dell'Ufficio centrale del 2° pilastro vengono aggiornati una volta all'anno, quindi si rischia di ricevere informazioni non più attuali.

A nostro parere si potrebbe ottenere lo stesso scopo facendo ad esempio:

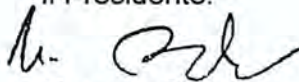
- una richiesta raggruppata una volta all'anno (tramite un file Excel);
- oppure (meglio) incaricando l'Ufficio centrale del 2° pilastro stesso di fare d'ufficio una verifica di chi ha più di un istituto di previdenza rispettivamente conto di libero passaggio e di seguito informare gli istituti in merito;
- un'altra possibilità sarebbe di dare accesso a tutti gli istituti di previdenza rispettivamente alle fondazioni di libero passaggio alla banca dati dell'Ufficio centrale del 2° pilastro e lasciare la competenza ai singoli Istituti se richiedono per conto dell'assicurato l'avere previdenziale.

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

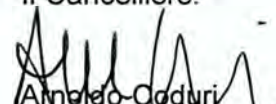
Con i migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Manuele Bertoli

Il Cancelliere:


Ambro Coduri

Copia p.c.:

- Pubblicazione in Internet;
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch);
- Istituto delle assicurazioni sociali (ias@ias.ti.ch);
- Istituto di previdenza del Cantone Ticino (ipct@ti.ch);
- Cancelleria dello Stato (can-scds@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch).

EINGEGANGEN

- 3. Juli 2017

Registratur GS EDI

Herr Bundesrat
Alain Berset
Eidgenössisches
Departement des Innern
3003 Bern

Bern, 30. Juni 2017

Vernehmlassung zur AHVG-Änderung: Stellungnahme zu Artikel 61 Absatz 3 BVG

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Die Kantonsregierungen haben an der Plenarversammlung der KdK vom 30. Juni 2017 den am 5. April 2017 in die Vernehmlassung geschickten Entwurf für eine AHVG-Änderung erörtert. Neben einer Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule sieht die Vorlage auch eine Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule vor. In diesem Zusammenhang wird eine Änderung von Artikel 61 Absatz 3 BVG vorgeschlagen.

Die Kantonsregierungen sind gegen diese Änderung, die einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone darstellen würde. Die Kantone möchten auch in Zukunft untereinander über Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht entscheiden können. Es liegt in der politischen und finanziellen Verantwortung der Kantone, dafür zu sorgen, dass die Aufsichtsbehörde gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung funktioniert. Folglich ist es normal, dass sie insbesondere über die Genehmigung des Budgets, der Rechnung und der internen Reglemente an ihrer internen Organisation mitwirken. Ausserdem steht dieser Vorschlag im Widerspruch zur Strukturreform, die eine von den Kantonen geschaffene, dezentralisierte Aufsicht nach Kantonen oder Regionen vorsieht.

Schliesslich erweist sich auch das vom Bundesrat im erläuternden Bericht geltend gemachte Argument als theoretisch und allgemein. Es basiert nicht auf konkreten Tatsachen, die einen Verstoss gegen das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigen würden. Seit der Einführung von Artikel 61 BVG am 1. Januar 2012 konnten keinerlei Probleme in Bezug auf die Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit oder Interessenkonflikte festgestellt werden. Das Reglement der Aufsichtsorgane garantiert im Übrigen, dass die Verantwortlichen und Mitarbeiter bei der operativen Arbeit nicht den Weisungen der obersten Organe regionaler Aufsichtsbehörden unterstehen. Deshalb besteht kein Handlungsbedarf auf diesem Gebiet.

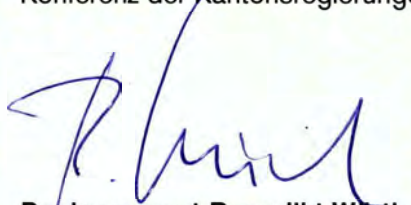
Referenz | Référence

BF-4312-7_20173006

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und wären Ihnen für eine Berücksichtigung unserer Position dankbar.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Kantonsregierungen



Regierungsrat Benedikt Würth
Präsident



Dr. Sandra Maissen
Generalsekretärin

Kopie an:

- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Bundeskanzlei

Monsieur
Alain Berset
Conseiller fédéral
Chef du Département
fédéral de l'intérieur
3003 Berne

Berne, le 30 juin 2017

Consultation concernant la modification de la LAVS : prise de position au sujet de l'article 61, alinéa 3 LPP

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans le cadre de l'Assemblée plénière CdC du 30 juin 2017, les gouvernements cantonaux ont étudié le projet de modification de la LAVS mis en consultation le 5 avril 2017. En plus de la modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier, le projet prévoit une optimisation dans la surveillance du 2^{ème} pilier et propose de modifier l'art. 61, al. 3 de la LPP.

Les gouvernements cantonaux sont opposés à cette modification qui représenterait une ingérence inacceptable de la Confédération dans l'autonomie d'organisation des cantons. Les cantons souhaitent pouvoir continuer à décider entre eux des questions liées au fonctionnement de la surveillance. Il est de la responsabilité politique et financière des cantons de s'assurer que l'établissement de surveillance fonctionne conformément à la législation fédérale. Il est donc normal qu'ils participent à son organisation interne, notamment par le moyen de l'acceptation du budget, des comptes et des règlements internes. En outre, la proposition est en contradiction avec la réforme structurelle qui prévoit une surveillance décentralisée, par canton ou région, créée par les cantons.

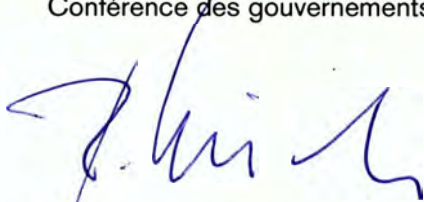
Finalement, l'argument mis en avant par le Conseil fédéral dans le rapport explicatif s'avère théorique et général et ne se base pas sur des faits concrets qui justifieraient une violation du principe de subsidiarité. En effet, depuis l'introduction de l'art. 61 LPP le 1^{er} janvier 2012, aucun problème dans l'indépendance de l'activité de surveillance ou de conflits d'intérêts n'a pu être constaté. Le règlement des organes de surveillance garantit d'ailleurs que le travail opérationnel effectué par les responsables et les collaborateurs n'est pas soumis aux directives des organes suprêmes des autorités régionales de surveillance. La nécessité d'agir dans ce domaine ne se justifie donc pas.

Referenz | Référence
BF-4312-7_20173006

Nous vous remercions de la possibilité qui nous a été donnée de prendre position et nous vous prions de bien vouloir en tenir compte.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos cordiales salutations.

Conférence des gouvernements cantonaux



Benedikt Würth, Conseiller d'État
Président



Sandra Maissen
Secrétaire générale

Copies :

- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Chancellerie fédérale

Bern, 24. Juli 2017

Vernehmlassung: Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungs-äusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Was die AHV stärkt, ist sinnvoll. Was sie schwächt, ist abzulehnen. Typisch für die AHV ist die dezentrale Umsetzung vor Ort – in allen Kantonen und nahe bei der Wirtschaft und ihren Verbänden. Das Vollzugsmodell hat sich bestens bewährt. Die CVP zweifelt auch nicht daran, dass die anstehende Reform der Altersvorsorge (AV2020) sauber und bürgernah umgesetzt wird. So ist es auch richtig, dass die Vorlage eben nicht Modernisierung der Durchführung heisst, sondern "Modernisierung der Aufsicht". Und eben darauf muss sich das Projekt auch beschränken.

Endlich eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht (Governance)

Verschiedene Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine verbesserte Governance in der 1. Säule gefordert. Explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Genau dieser Forderung, die ja auch dem neuen Krankenkassenaufsichtsgesetz oder der Strukturreform in der 2. Säule entsprechen, wird mit der Vorlage überhaupt nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, die nichts mit der Aufsicht zu tun haben. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw.: alles Durchführungsaufgaben. Es ist Zeit, diese Aufgaben an die Durchführungsstellen – z.B. an die Zentrale Ausgleichsstelle - zu übertragen.

Zu den einzelnen Elementen :

Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49bis AHVG-E)

Die Durchführungsstellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Die CVP erachtet die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesaufsichtsbehörden IT-Standards definieren, kommen zudem sie in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governanceüberlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Wir lehnen deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Elektronischer Datenaustausch (Art. 49ter AHVG-E)

Die neue bundesrätliche Kompetenz muss sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Kantonale Sozialversicherungsanstalt; Rolle der Zweigstellen (Art. 61 und 65 AHVG-E)

Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon seit Jahren der Fall ist: Die Idee einer SVA. Den Bürgerinnen und Bürgern steht ein Dach für verschiedene Sozialwerke zur Verfügung. Das ist bürgerfreundlich, kostengünstig und transparent. Ebenfalls stimmen wir der Einführung von kantonalen Aufsichtskommissionen und der Flexibilisierung bei den Zweigstellen in den Gemeinden zu.

Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagement in der Sozialversicherung kann unterstützt werden. Die CVP will aber, dass die angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollen. Wir fordern, dass diese Zielsetzung zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) gesetzlich verankert werden.

Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66 AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer 'good governance' kann die CVP unterstützen. Auch hier sind jedoch alle Sozialversicherungsorgane aufgerufen, nicht nur die 1. Säule. Auch hier meinen wir, dass die Norm in den ATSG gehört. Aber Achtung: Die AHV braucht keinen Tsunami an 'Compliance'-Vorschriften, sondern ein Agieren mit Augenmass.

Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen. Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der EL.

Ebenso fordern wir, dass das ganze Verfahren zwischen Aufsichtsbehörden und Durchführungsstellen endlich einem modernen Rechtsschutz untersteht. Weisungen im Einzelfall durch die Aufsichtsbehörde beispielsweise muten als mittelalterlicher Durchgriff an, der die angestrebte Trennung von Durchführung und Aufsicht ad absurdum führt.

Systemrisiken und strategische Steuerung (Art. 76 ATSG-E)

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als die wichtigste Verbesserung der ganzen Vorlage ein. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies entschieden ab. Es würde bedeuten, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten. Dies steht in keinem Verhältnis zum noch nicht einmal definierten oder gar quantifizierten erwarteten Nutzen. Abschätzen kann man aber die Ausgaben: Es ist von jährlichen Kosten von rund 20 Millionen Franken auszugehen. Die CVP setzt sich seit Jahren gegen den Ausbau der Bürokratie ein: Genau hier haben wir ein solches Beispiel!

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidg. Departement des Innern, EDI

Bern, 17. Juli 2017

VL_Aufsicht_ahv_bvg / CJR

Per Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

**Änderung des AHVG. (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Der Bundesrat unterbreitet mit dieser Vorlage verschiedene Vorschläge, um die Aufsicht über die wichtigsten Sozialversicherungen zu optimieren und technisch auf den neusten Stand zu bringen. Er schiesst dabei weit über das Ziel hinaus. Obwohl sich die Vorlage primär mit der Aufsicht, der Governance und den Informationssystemen der 1. Säule befasst, stellt die Gesetzesänderung bezüglich FZG Art. 11 Abs. 3 einen massiven Eingriff in die Eigenverantwortung und Vertrauenswürdigkeit der Versicherten dar und schadet allen Freizügigkeitseinrichtungen und dem Bankensystem. Zudem generiert sie einen riesigen zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand für alle Beteiligten und unnötige Risiken für die 2. Säule.

Aus diesen Gründen lehnt FDP.Die Liberalen die Vorlage in dieser Form und in diesem Umfang klar ab. Wie der Bundesrat an sehr vielen Stellen im erläuternden Bericht selbst klarstellt, funktioniert die Aufsicht über die AHV sehr gut und es gab bisher keine gravierenden Mängel. An sich ist es zu begrüßen, dass der Bundesrat handeln will, bevor Probleme einsetzen – und es gibt durchaus Optimierungspotential, doch der Entwurf beschränkt sich nicht auf berechnete Governance-Fragen, sondern greift weit ins operative Tagesgeschäft ein. Gemäss Bericht können die Kostenfolgen dieser Vorlage nicht abgeschätzt werden. Da beim BSV mit zusätzlichen sieben Stellen gerechnet wird, kann davon ausgegangen werden, dass in den Kantonen ebenfalls umfangreiche zusätzliche administrative und personelle Kosten geben wird – d.h. es versickern mehr Gelder in der Administration, anstatt in die Renten zu fliessen. Die Aufsichtsbehörde kann nur gestärkt werden, wenn sie effiziente Instrumente ohne Erhöhung des Aufwandes erhält. Mit dieser Vorlage wird aber vor allem der Aufwand bei allen Beteiligten erhöht und dies ohne erkennbare Effizienzsteigerung!

Informationssysteme und Mindeststandards (Art. 49bis AHVG)

Einheitliches Vorgehen ist wichtig, damit der Bund seine Aufsicht effizient wahrnehmen kann. Das BSV darf dabei aber nicht ins Tagesgeschäft eingreifen. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Regeln muss in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen erfolgen. Die Liste der IT-Debakel beim Bund ist gross und eine zentralisierte Kompetenz in diesem Bereich birgt vor allem auch Gefahren in sich.

Risiko- und Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem (Art. 66)

Die meisten Ausgleichskassen haben bereits freiwillig interne Kontrollsysteme eingeführt. Darauf ist Rücksicht zu nehmen. Ausserdem: Die Auflagen seitens des Bundesrates dürfen nicht zu höheren Verwaltungskosten führen; es kann nicht sein, dass die Auflagen zu massivem Personalausbau in den Kantonen führen.

Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67)

Der Einführung von einheitlichen Normen wird zugestimmt. Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass diese gem. der Logik der AHV in der Schweiz ausgestaltet sind und auch für kleine Ausgleichskassen umsetzbar bleiben (Frage der Umsetzbarkeit komplexer internationale Standards, etc.).

Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a)

Wir hinterfragen, inwieweit es die Aufgabe der Aufsichtsstelle ist, die Durchführung des Tagesgeschäfts zu garantieren. Sie sollte sich auf die Aufsicht beschränken (Überwachung Vollzug und Durchführung). Wir verlangen hier, dass die Kompetenzen klar geregelt werden. Auch stellen wir die Frage, ob der Vergleich zwischen IV und AHV in der Führung (Ziele/Messgrössen) sinnvoll ist, da beide Sozialversicherungen grundsätzlich sehr unterschiedlich ausgerichtet sind.

Vergütung weiterer Kosten (Art. 95a)

Die Information der Versicherten über die Beiträge und Leistungen der Versicherung obliegt den Durchführungsstellen. Auch hier werden Kompetenzen der Aufsicht und der Durchführung vermischt.

Änderungen im ATSG (Bericht Systemrisiken)

Den vorgeschlagenen Änderungen wird zugestimmt. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob das Kontrollsystem der „technischen Bilanz“, welches 1964 abgeschafft wurde, wieder einzuführen ist. Der technische Aufwand dafür wäre merklich gesunken und ein solcher „Blick nach vorne“ wäre ein hilfreicher Kompass für kommende Reformen.

Art. 53e^{bis} Absatz 2, BVG (Übernahme von Rentnerbeständen)

Es ist verständlich, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen eine Regelung gesucht wird. Was vom Bundesrat hier aber vorgeschlagen wird, ist nicht sinnvoll. Die bisherige Regelung, wonach die abgebende Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung zum Wechsel geben muss, wird ohne Begründung ins Gegenteil umgewandelt. Dies macht keinen Sinn, kennt doch die übernehmende Aufsicht die Situation des zu übertragenden Rentnerbestandes im Gegensatz zur bisherigen Aufsicht nicht. Die bisherige Regelung ist beizubehalten.

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG

Die Erhebung der Aufsichtsabgabe durch den Sicherheitsfonds stellt eine völlig artfremde Aufgabe dar. Die Bestimmung wird abgelehnt.

Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG

Der Bestimmung, wonach Mitglieder von Kantonsregierungen nicht Mitglied der Oberaufsichtskommissionen sein dürfen, wird aus Governance-Gründen ausdrücklich zugestimmt.

Art. 11 Abs. 3 FZG

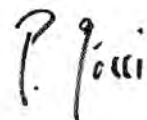
Eine solche zusätzliche Kontrolle mit entsprechenden Mehrkosten zu Lasten der Vorsorgeleistung steht in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Versicherten. Mit dieser Bestimmung müssten beispielsweise die Vorsorgeeinrichtungen zwischen Jobsuchenden, Geschiedenen, WEF-Bezüglern, Verpfändern, Angestellten, selbständig Erwerbenden, Ausnahmefällen, etc. unterscheiden, was zu einem nicht mehr zu rechtfertigendem zeitlichen und finanziellen Mehraufwand führt. Die Bestimmung wird daher abgelehnt.

Abschliessend möchten wir festhalten, dass es für die FDP zentral ist, dass der Bund hier die Durchführungsstellen „ins Boot holt“ und den Entwurf in enger Zusammenarbeit mit ihnen grundlegend überarbeitet. Im Sinne einer schlanken aber starken Aufsicht soll sich der Bund auf das wirklich Notwendige konzentrieren.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin



Petra Gössi
Nationalrätin

Der Generalsekretär



Samuel Lanz



Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Envoi par courriel : pascal.coullery@bsv.admin.ch

Berne, le 13 juillet 2017

Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité
Procédure de consultation

**Parti socialiste
Suisse**

Spitalgasse 34
Case postale · 3001 Berne

Téléphone 031 329 69 69
Téléfax 031 329 69 70

info@pssuisse.ch
www.pssuisse.ch

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité notre prise de position concernant la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et l'optimisation dans le 2^e pilier ainsi que de nous avoir transmis les documents y afférents.

Appréciation générale

Par ce projet, le Conseil fédéral entend moderniser la surveillance du 1^{er} pilier. Il souhaite mettre un terme à la pratique actuelle d'une surveillance réactive et créer les bases légales pour réorienter cette dernière sur les risques et les résultats. Cela s'accompagne d'une modernisation des instruments de surveillance et de pilotage. D'autre part, le Conseil fédéral propose d'améliorer la gouvernance dans le 1^{er} pilier afin de renforcer le capital de confiance envers cette assurance. Le PS est également d'avis qu'il n'y a pas lieu de remodeler fondamentalement le fonctionnement du 1^{er} pilier puisqu'il n'a jamais rencontré de difficultés majeures en matière de surveillance. Cependant, comme le système est resté inchangé depuis la création de l'AVS, il apparaît tout à fait normal que l'on procède à certaines adaptations, notamment en vue de répondre à certains défis actuels et futurs liés à la complexité et à l'informatisation croissantes. Le PS accueille favorablement les nouvelles dispositions de l'avant-projet.

Pour ce qui est des mesures d'optimisation dans le 2^e pilier, le PS apporte son soutien aux propositions du Conseil fédéral. A nos yeux, il sera particulièrement important de renforcer règles relatives au transfert de prestations de libre passage. Selon le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur les institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle, les avoirs de libre passage en déshérence sont estimés à 5 milliards de francs. Ce sont des montants qui ont généralement été oubliés par les assuré-e-s, souvent par manque de compréhension et de sensibilisation, à en croire le CDF. Ainsi, faire appel à la res-



ponsabilité des assuré-e-s pour solutionner ce problème n'apparaît plus suffisant compte tenu de la complexité du 2^e pilier.

Appréciations des différentes mesures proposées

Modernisation de la surveillance

L'avant-projet envisage le passage d'une surveillance aujourd'hui essentiellement réactive à une surveillance axée sur les risques et les résultats dans le 1^{er} pilier. Pour ce faire, il est prévu d'appliquer un modèle spécifique avec plusieurs boucles de rétroaction par analogie aux pratiques en vigueur dans l'AI. Il s'agirait d'identifier à temps d'éventuels problèmes, de prendre les mesures requises et d'adapter les examens en conséquence. Dans la mesure où cette nouvelle approche permet de mieux prévenir l'avènement de nouveaux défis, de risques ou de problèmes sur les plans opérationnels et stratégiques, le PS considère que cela contribuerait à renforcer la crédibilité et la stabilité du système. Nous y apportons notre soutien.

Amélioration de la gouvernance dans le 1^{er} pilier

Le Conseil fédéral prévoit dans son avant-projet l'inscription des principes de bonne gouvernance dans la législation. Il est question de veiller à l'indépendance, l'intégrité et loyauté des responsables et de garantir l'indépendance des organes d'exécution. En outre, les dispositions visent à moderniser les instruments de l'autorité de surveillance ou à préciser les tâches des organes de révision ainsi qu'à aligner l'exécution des révisions sur les standards actuels. La transparence sera renforcée grâce la modernisation et l'adaptation des principes comptables et de la présentation des comptes aux normes actuelles reconnues. Au surplus, les liens d'intérêt seront rendus publics. Enfin, les caisses de compensation seront tenues de gérer un système de gestion de la qualité et de mettre en place un système de contrôle interne pour la surveillance de leur activité. Le PS souscrit à ces nouvelles dispositions, qui ont pour objectif un renforcement du capital de confiance dont jouissent les assurances du 1^{er} pilier.

En matière de gouvernance, le Conseil fédéral a dans l'idée de créer une base légale afin de définir le cadre minimal régissant les établissements cantonaux d'assurances sociales. Selon le rapport explicatif, la démarche vise, d'une part, à mettre en place des services adaptés et proches des assuré-e-s (sous la forme d'un guichet unique) et, d'autre part, à utiliser les synergies sur les plans du personnel et de l'administration. Pour le PS, il est important que ces institutions revêtissent la forme d'un établissement autonome de droit public. Etant donné que ces établissements jouent un rôle important dans le 1^{er} pilier, il apparaît judicieux de compléter la base légale de manière à ce que les partenaires sociaux soient équitablement représentés au sein de l'organe suprême. Ainsi, les intérêts des employé-e-s et des employeur-euse-s pourront y être défendus de manière adéquate et l'indépendance de ces établissements sera mieux garantie.

Pour ce qui est de l'adaptation des structures organisationnelles, le PS partage l'avis du Conseil fédéral qu'il n'y pas lieu de procéder à une refonte fondamentale du système. Le PS se montre ainsi sceptique à l'égard d'une attribution d'un statut d'autonomie à la Caisse fédérale de compensation. En effet, nous n'y voyons pas l'utilité ni la plus-value d'une telle mesure pour le bon fonctionnement du système.



Pilotage et surveillance des systèmes d'information

Il est incontestable que les outils informatiques apportent une plus-value à la coordination entre les organes d'exécution du 1^{er} pilier. La base légale faisant défaut, le Conseil fédéral désire réglementer et surveiller l'échange électronique de données afin d'en garantir l'efficacité et la sécurité. L'avant-projet octroie à l'OFAS la compétence d'édicter à l'échelle nationale des standards minimaux concernant le développement et l'exploitation de systèmes d'information, leur sécurité et la protection des données. Le PS apporte son soutien sans réserve à ces nouvelles dispositions qui contribuent à un renforcement de la sécurité des données et à une exécution uniforme de la loi ainsi qu'à son respect.

Perception de la taxe de surveillance

Le Conseil fédéral propose de modifier la base légale afin que la taxe perçue auprès des institutions de surveillance servant à financer la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) ne soit plus prélevée par les autorités cantonales de surveillance mais par le Fonds de Garantie LPP. Le PS comprend la nécessité de simplifier la procédure. Or, le Parlement vient tout juste d'adopter une modification de la disposition y relative avec la mise en œuvre de l'initiative parlementaire [14.444](#). C'est pourquoi le PS estime qu'il n'est pas opportun de procéder à de nouvelles modifications, entre autres pour des raisons de sécurité du droit pour les acteurs concernés.

Indépendance des autorités régionales de surveillance

L'avant-projet apporte également des précisions concernant l'indépendance des autorités de surveillance régionales ou cantonales dans la LPP. Ainsi, le Conseil fédéral veut compléter la base légale pour que les membres des gouvernements cantonaux ou les employé-e-s d'une administration cantonale ne soient plus habilité-e-s à siéger au sein d'une autorité de surveillance. Le PS se rallie à cet amendement. La réforme structurelle, qui fut votée en 2010, visait justement à renforcer la transparence, l'intégrité des acteurs et à garantir l'existence d'une concurrence loyale au sein de la prévoyance professionnelle. Nous demeurons convaincus que prévenir la survenance de conflits d'intérêts demeure l'un des noyaux durs de cette révision. A cet effet, la volonté du législateur consistait à rendre les autorités de surveillance indépendantes vis-à-vis des cantons. Le fait que certaines autorités cantonales soient à la fois responsables du financement de leurs institutions de prévoyance de droit public et de la surveillance de ces dernières peut être remis en question.

Amélioration du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage

De l'avis du PS, la somme des avoirs de vieillesse de libre passage en déshérence est suffisamment conséquente pour considérer une réglementation plus stricte de manière à assurer un transfert de ces prestations. Il apparaît en effet peu admissible que ces avoirs de vieillesse soient « oubliés » au sein des institutions de libre passage quand bien même ils devraient remplir des buts de prévoyance. Certes des progrès ont été accomplis dans le domaine de l'information aux assuré-e-s, mais le PS estime que ces efforts restent insuffisants. De même, le PS se réjouit du fait que, depuis cette année, les institutions de libre passage seront tenues d'annoncer à la Centrale du 2^e pilier les comptes des avoirs de libre passage en déshérence. Cette dernière s'appuie également sur les données livrées par la Centrale de compensation de l'AVS, mais seulement dès le départ à la retraite. Il serait important que ce recoupement s'effectue plus tôt afin de retrouver la trace des assuré-e-s avant.



En outre, le rapport du CDF a mis le doigt sur d'autres lacunes légales qui devraient être comblées en ce qui concerne les institutions de libre passage. Le PS invite instamment le Conseil fédéral à étudier les possibilités permettant de protéger les avoirs en cas de faillite d'une telle institution. Enfin, l'établissement d'une base statistique afin que les données-clés puissent être récoltées de manière coordonnée auprès des institutions de libre passage devrait trouver une place dans la législation. Cela permettrait un pilotage uniforme du système.

Condition pour la reprise d'effectifs de rentières et de rentiers

Nous saluons la volonté du Conseil fédéral d'édicter des dispositions plus strictes sur les caisses de rentières et de rentiers. Il est inadmissible de constater que certaines institutions de prévoyance reprennent des effectifs de rentières et de rentiers à des fins purement commerciales alors qu'il est clair que les promesses et engagements en matière de prestations ne pourront pas être tenus. Les prescriptions envisagées permettront de mieux protéger les assuré-e-s contre ces pratiques abusives. Le PS recommande également l'inscription dans la loi d'une réglementation concernant la création de ce type de caisses.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, l'assurance de notre haute considération.

Parti socialiste
suisse

Christian Levrat
Président

Jacques Tissot
Secrétaire politique

Bern, 13. Juli 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der AHV)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Die Erfahrung zeigt, dass die Durchführung der 1. und 2. Säule gut funktioniert. Änderungen sind daher nur dort vorzunehmen, wo unmittelbarer Handlungsbedarf besteht oder ein überwiesener parlamentarischer Auftrag vorliegt. Ansonsten ist in diesem Bereich mit Revisionen zurückhaltend zu verfahren. Die Vernehmlassungsantwort trägt diesem Grundsatz jedoch in keiner Weise Rechnung und enthält sowohl in Bezug auf die Altersvorsorge als auch die berufliche Vorsorge mehrere Neuerungen, deren Umsetzung enormen administrativen und finanziellen Aufwand erfordern würde, ohne dass dafür eine Dringlichkeit gegeben wäre. Die SVP lehnt die geplanten Neuerungen daher ab.

Änderungen in der beruflichen Vorsorge

In der 2. Säule soll die Verpflichtung eingeführt werden, dass Vorsorgeeinrichtungen bei jedem Neueintritt eines Versicherten direkt bei der Zentralstelle die Informationen zu allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten einholen (Art. 11 Abs. 3 FZG). Es ist nicht bekannt, ob die Zahl jener, die ihre Freizügigkeitsguthaben verschweigen, erheblich ist. Hingegen wäre der durch solche systematischen Abfragen ausgelöste Mehraufwand beträchtlich, wie ja auch der Bundesrat selber zugibt. Art. 11 Abs. 3 FZG ist daher ersatzlos zu streichen.

Änderungen in der AHV

Mehrere Untersuchungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Aufsicht in der AHV und der IV haben eine zeitgemässe Governance in der 1. Säule gefordert – und eben ausdrücklich eine strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht. Diesen Forderungen wird die Vernehmlassungsvorlage nicht gerecht. Das BSV als Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit reinen Durchführungsaufgaben betraut werden. Konkrete Beispiele sind das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw. Wir fordern eine Übertragung dieser Aufgaben an die Durchführungsstellen, z.B. an die Zentrale Ausgleichsstelle, die sich mit der Massenverwaltung bestens auskennt.

Unabhängig von der Frage, inwiefern der Vernehmlassungsvorlage die Trennung von Durchführung und Aufsicht gelingt oder eben nicht, weist der prognostizierte Zusatzaufwand von ca. 75 Vollzeitstellen bei den Ausgleichskassen für die Umsetzung der Vorlage darauf hin, dass hier ein Bürokratiemonster herangezüchtet wird.

Diese grundsätzlichen Bedenken vorausgeschickt, nehmen wir zu den Detailfragen wie folgt Stellung:

Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG-E)

Die Durchführungsstellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers fachgerecht, zeitgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Für die SVP ist die angestrebte Bundeskompetenz bei der IT eine echte Gefahr für das tadellose Funktionieren der AHV und die niedrigen Verwaltungskosten. Das BSV verfügt ganz offensichtlich nicht über die hier zwingend notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte – deren Kernaufgabe eben Aufsicht und nicht Durchführung ist – IT-Standards definieren, treten sie in eine Produktionsverantwortung. Das widerspricht aber der Aufsichtsaufgabe. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die IT das Kerngeschäft der Durchführung ist, die ja durch Verwaltungskostenbeiträge der Arbeitgeber finanziert wird und nicht etwa durch den AHV-Fonds oder gar den Bund. Aus Risikoüberlegungen, aus dem Grundsatz der Trennung von Aufsicht und Durchführung sowie aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Wir lehnen deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Elektronischer Datenaustausch (Art. 49^{ter} AHVG-E)

Die angestrebte neue Bundeskompetenz muss sich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Aufgaben der Aufsichtsbehörde (Art. 72a AHVG-E)

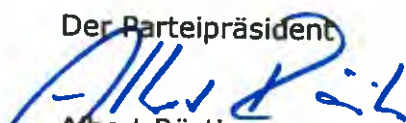
Die SVP bezweifelt, dass die Einrichtung eines Risiko- und Qualitätsmanagementsystems, eines internen Kontrollsystems, eines zusätzlichen Berichts mit Kennzahlen und die durch das BSV zu erfolgende individuelle Festlegung von Zielen für jede Durchführungsstelle zielführend sind. Dass das BSV nicht nur bei der Definition dieser Vorgaben mehr Kompetenzen eingeräumt bekommt, sondern gleichzeitig seine Aufsichtstätigkeit auf das ganze Gebiet der Erwerbsersatzordnung ausgedehnt werden soll, ist ebenso zurückzuweisen, wie die geplante Ausrichtung des BSV zu einer Aufsichtsbehörde, die eine «proaktive Aufsicht» ausübt. Die heute vorhandenen finanziellen und statistischen Angaben reichen aus für die Systemsteuerung. Alles, was darüber hinausgeht, würde zu einer unbotmässigen Bürokratisierung der AHV führen.

Ein Unikum ist zudem, dass offenbar gar kein Rechtsschutzverfahren im Verhältnis zwischen Durchführung und Aufsicht besteht. Hier braucht es zeitgemässe Mechanismen. Instrumente, wie z.B. die Weisung im Einzelfall durch das BSV, gehören abgeschafft und kommen einem Leerlauf der Trennung von Durchführung und Aufsicht gleich.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Gabriel Lüchinger



Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per Mail: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juli 2017

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur oben genannten Vorlage Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage will der Bundesrat die Aufsicht in der 1. Säule modernisieren. Analog zum in der Invalidenversicherung bewährten Aufsichtsmodell soll eine vorausschauende, risikoorientierte und steuernde Aufsicht eingeführt werden. Zudem sollen die Grundsätze der Good Governance im Gesetz verankert werden. Im Weiteren sollen die Informationssysteme stärker standardisiert werden. In der 2. Säule soll die seit 2012 geltende Aufsichtsorganisation durch gezielte Optimierungen verbessert werden.

Aufsicht in der 1. Säule

Der Städteverband unterstützt die geplante Einführung einer risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht in der 1. Säule und die in diesem Zusammenhang in Artikel 72a E-AHVG vorgesehene Verankerung der programmatischen Zielsetzung. Die im Bericht auf Seite 35 beispielhaft aufgeführten Vorgaben, wie die termingerechte Ausrichtung von Leistungen oder die rechtzeitige Zustellung von Rentenentscheiden, erachten wir als zentral. So kann der verfassungsmässige Auftrag der AHV, die Existenzsicherung, noch besser gewährleistet werden. Die sinngemässe Anwendung des Aufsichtsmodells im Bereich der Ergänzungsleistungen (Artikel 28 E-ELG) erachten wir ebenfalls als zweckmässig. Mit Vorgaben wie der raschen Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen kann sichergestellt werden, dass das Gemeinwesen nicht unnötigerweise mittels Sozialhilfe einspringen muss.



Aufhebung von Zweigstellen

Gegen die Aufhebung der Pflicht zur Schaffung von AHV-Gemeindezweigstellen haben wir seitens des SSV im Grundsatz nichts einzuwenden. Der Städteverband erachtet die Modernisierung der Verwaltungen und Weiterentwicklungen in Richtung E-Government als zukunftsweisend. Allerdings teilen wir die im Bericht gemachten Ausführungen nicht, dass die Zweigstellen auf Grund der technologischen Entwicklungen « ihren Nutzen bereits heute zum grossen Teil verloren haben » (Seite 53). Mit ihrem Angebot richten sich die Zweigstellen ja gerade eben an Betagte, und darunter befinden sich oft auch Leute, die mit der technischen Entwicklung nicht Schritt halten können. Die Gemeindezweigstellen sind die erste bevölkerungsnahe Kontaktstelle für Fragen rund um die erste Säule (und Ergänzungsleistungen). Sie nehmen die in Artikel 27 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vorgesehene Aufklärungs- und Beratungspflicht wahr. Zudem sind sie eine wichtige Verbindungsstelle zu den kantonalen Ausgleichskassen. Mit ihrem Wirken erbringen die Zweigstellen einen bedeutenden Beitrag zur effizienten Durchführung der Sozialversicherungsgesetzgebung.

Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, dass die Kantone nach wie vor Zweigstellen unterhalten können (Artikel 65 Absatz 2 E-AHVG). Aus unserer Sicht wird dies öfters notwendig sein, als dies der erläuternde Bericht suggeriert.

Zugang zum zentralen Register

Dass die AHV-Zweigstellen und die Durchführungsstellen der Ergänzungsleistungen Zugang zum zentralen Register der Versicherten sowie zum zentralen Register der laufenden Leistungen haben sollen (Artikel 50b E-AHVG), erachtet wir als wichtig. Es macht das Tagesgeschäft effizienter und somit auch kundenfreundlicher.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain **Berset**
Chef du Département fédéral
de l'intérieur DFI
Inselgasse 1

3003 Berne

Paudex, le 3 juillet 2017
AM/ir

Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^{ème} pilier

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons examiné le dossier cité en titre et vous communiquons notre position à ce sujet.

En préambule, nous tenons à dire que notre organisation abrite en son sein et gère une importante caisse AVS ainsi que plusieurs fonds de prévoyance. De ce fait, nous sommes particulièrement concernés par la problématique soulevée par la présente consultation.

Pour ce qui est du 1^{er} pilier, qui constitue l'essentiel de la révision, le projet qui nous est soumis s'articule autour de trois principaux axes que sont: premièrement une surveillance proactive axée sur les risques et les résultats (modèle calqué sur l'AI), deuxièmement un renforcement de la gouvernance du 1^{er} pilier, troisièmement l'adaptation de dispositions légales relatives aux systèmes d'information.

Or, force est de constater que ce projet est extrêmement détaillé, voire intrusif et, loin de se limiter à des questions de gouvernance, s'immisce de manière inacceptable dans l'opérationnel et dans la gestion au quotidien de l'AVS. Une telle surréglementation est d'autant plus contestable que les caisses auront d'autres priorités concernant notamment la mise en œuvre de la réforme Prévoyance-vieillesse 2020, si elle est acceptée par le peuple en septembre prochain. Et cela, alors même que les caisses de compensation offrent depuis longtemps un haut degré de sécurité dans la gestion du système, dans une approche « clients » et à des prix modérés (en termes de frais administratifs). Il est d'ailleurs symptomatique de constater que le rapport ne cesse de confirmer que, depuis la création de l'AVS, aucun problème grave n'a été détecté. Petit florilège non exhaustif:

- une surveillance préventive visant à réduire les risques sur les marchés financiers n'est donc pas prioritaire pour ces assurances (page 17);
- l'expérience de ces dernières décennies a montré que l'exécution du 1^{er} pilier fonctionne bien dans l'ensemble (page 18);
- les organes d'exécution de l'AVS et de l'AI connaissent généralement bien les risques auxquels ils doivent être attentifs (page 19);
- le système actuel a dans l'ensemble fait ses preuves (page 20);

- les systèmes (informatiques) existants fonctionnent de manière satisfaisante (page 24).

Bref, le système actuel est plus que satisfaisant et il n'y pas eu de dérapage ou d'erreur de gestion grave et l'on peut donc affirmer que la réglementation nouvelle proposée ici, astreignante et coûteuse, est non prioritaire, voire inutile.

La comparaison avec l'AI n'est d'ailleurs à nos yeux pas du tout pertinente. Si l'AI avait effectivement besoin d'un pilotage axé sur les risques et les résultats, puisque l'objectif était, outre de traquer les abus, de diminuer drastiquement les nouvelles rentes, voire de réinsérer, dans toute la mesure du possible, nombre de rentiers actuels sur le marché du travail, l'AVS quant à elle n'est pas logée à la même enseigne ni soumise aux mêmes exigences: elle doit gérer un effectif incompressible de rentiers et leur octroyer les prestations auxquelles ils ont droit dans le respect des dispositions légales existantes. Et, comme cela a déjà été dit plus haut, les caisses de compensation le font à satisfaction. Aussi un tel projet, tout au moins pour ce qui touche au 1^{er} pilier – les quelques retouches relatives au 2^{ème} pilier apparaissent moins contestables – est-il surdimensionné, voire superfétatoire et devrait être retiré ou, en tout cas, très fortement réduit.

Après ces considérations générales, nous souhaiterions faire quelques commentaires plus spécifiques sur certains articles de la révision.

Article 49 bis LAVS-Système d'information et standards minimaux

Nous rejetons catégoriquement la proposition consistant à donner à l'autorité de surveillance la compétence d'édicter des standards minimaux en matière de systèmes d'information. Les caisses de compensation ont prouvé, ces dernières décennies, qu'elles étaient à même de mettre en œuvre les nouvelles orientations législatives de manière rapide, efficace et sans explosion des coûts. A l'heure où de nouveaux défis s'annoncent dans l'application de la réforme Prévoyance-vieillesse 2020 (notamment concernant l'individualisation et la flexibilisation du système de rente), il apparaît insensé de vouloir imposer des contraintes supplémentaires sous forme de standards minimaux. La compétence centralisée qui serait donnée ici est non seulement inutile, mais réellement dangereuse pour le bon fonctionnement du 1^{er} pilier. L'autorité de surveillance et l'administration fédérale ne disposent notoirement pas de l'expérience et des compétences nécessaires à la bonne exécution, sur le plan informatique, des tâches quotidiennes des assurances sociales. Et l'on outrepasserait allégrement les tâches de simple surveillance. Plus largement, la Confédération ne s'est pas particulièrement signalée ces dernières années par ses grandes compétences en matière de gouvernance informatique et de conduite de tels projets. Il faut d'ailleurs relever au passage que le système d'information des caisses de compensation est financée par les contributions aux frais administratifs des membres, donc des employeurs, et non par la Confédération.

Article 49 ter LAVS-Echange électronique de données

L'échange électronique de données évoqué ici doit se limiter exclusivement à celui opéré entre les organes d'exécution. L'échange entre les organes d'exécution et les assurés, les employeurs et les tiers est indéniablement l'affaire des caisses et doit le rester. La lettre b de l'alinéa 1 de l'article doit donc être biffée.

Article 54 LAVS-Création de caisses de compensation paritaires

Nous ne nous opposons pas à l'abrogation de l'article 54, tant il est vrai qu'il n'en a jamais été fait usage depuis la création de l'AVS.

Article 60 LAVS-Dissolution et fusion

Aucun problème particulier n'a jamais été constaté par le passé lors de dissolution ou de fusion de caisses. Il faut d'ailleurs relever que la reprise des membres d'une caisse dissoute est plutôt avantageuse en termes d'augmentation des recettes provenant des contributions aux frais administratifs et rend toute constitution de provision inutile. La

nouvelle disposition nous apparaît donc superflue et pourrait même être problématique pour les petites caisses. Dans tous les cas, l'introduction d'une responsabilité subsidiaire des associations fondatrices est totalement injustifiée.

Article 66 LAVS-Gestion des risques et de la qualité, système de contrôle interne

Cet article ancre dans la loi des exigences qui sont d'ores et déjà largement présentes dans la pratique, la plupart des caisses de compensation ayant institué un système de contrôle interne (SCI) sur une base volontaire. Mais là aussi, l'introduction de standards minimaux par la Confédération pourrait avoir des conséquences importantes en termes financiers et accroître les contraintes administratives de manière inutile. Les SCI adaptés qui existent actuellement ont fait leur preuve et n'ont nul besoin d'être exagérément étoffés.

Article 66 a LAVS-Principes de gestion

Les principes ancrés à l'alinéa 1, applicables au gérant de la caisse et à son suppléant (jouir d'une bonne réputation, offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable, rendre publics leurs liens d'intérêts), paraissent justifiés et logiques. Sur la forme, nous suggérons toutefois de modifier les termes de cet alinéa de sorte à élargir la composition de la direction à plus d'un suppléant. On pourrait ainsi préciser : « le gérant et la ou les personne(s) qui assure(nt) sa suppléance... ».

S'agissant de l'alinéa 2 et en particulier de la remise d'un rapport contenant les chiffres clés nécessaires, les dispositions d'application devront être mesurées et n'exiger que les données nécessaires à la surveillance et permettant des comparaisons utiles. Les rémunérations des gérants par exemple ne sont manifestement pas des chiffres stratégiquement pertinents en matière d'activité de surveillance et sont du ressort exclusif des comités des caisses.

Article 67 LAVS-Règlement des comptes et des paiements, comptabilité et présentation des comptes

C'est à juste titre que le Conseil fédéral prévoit, dans le domaine du 1^{er} pilier, des normes unifiées en matière de présentation des comptes. Il est toutefois impératif d'étendre ces règles à la Centrale de compensation, car il n'y a qu'ainsi qu'on pourra garantir une transparence financière réelle dans le système. Mais là aussi, il faudra faire preuve de discernement dans l'élaboration de standards, qui devront être proportionnés au besoin de l'AVS suisse et maîtrisables même par les petites caisses. A ce titre, l'utilisation de standards internationaux complexes, évoqués dans le rapport, serait tout bonnement indéfendable et génératrice de coûts importants.

Article 72 a LAVS-Tâches de l'autorité de surveillance

Nous nous opposons à ce que l'AVS soit pilotée au moyen d'objectifs et d'indicateurs. Au contraire de l'AI, un tel système de pilotage n'est pas adapté à cette branche d'assurance, ainsi que nous l'avons déjà développé dans nos considérations introductives. Il en va largement de même dans le domaine des APG, de l'assurance-maternité et des allocations familiales dans l'agriculture et le renvoi à cet article dans ces différentes lois n'est pas acceptable non plus. Encore une fois, la mission de l'autorité de surveillance n'est pas – contrairement à ce que voudrait l'article 72 a, alinéa 2 – de garantir l'exécution ou la gestion au quotidien, mais elle doit se limiter, comme son nom l'indique, à la surveillance. Il y a là manifestement un funeste mélange des compétences qui va totalement à l'encontre de l'objectif recherché : la modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier.

Article 95 a LAVS-Prise en charge des autres frais

L'information des assurés, des entreprises et de la population en général est l'affaire des organes d'exécution, ainsi qu'il ressort clairement de l'article 27 LPG. L'alinéa 1 de l'article 95 a proposé (tout comme l'actuel article 95, alinéa 1 bis d'ailleurs) doit donc être

biffé. Une nouvelle fois, on confond ici, de manière inacceptable, tâches d'exécution et surveillance.

Article 76 alinéa 1 bis et 2 LPGA-Autorité de surveillance

Il est tout à fait indiqué que l'article 76 LPGA soit complété en ce sens que le rapport du Conseil fédéral contienne une présentation des risques systémiques des différentes assurances sociales et en commente le pilotage stratégique. Nous saluons donc cette nouveauté.

Article 53e bis LPP-Reprise d'effectifs de rentiers

La situation actuelle comporte des lacunes, étant donné que certaines caisses de rentiers présentent une capacité de financement problématique et qu'elles risquent de grever le Fonds de garantie. Les cautèles introduites ici peuvent donc être acceptées.

Article 61 alinéa 3 LPP-Indépendance des autorités régionales de surveillance

On ne peut qu'approuver la proposition qui consiste à interdire que des membres des exécutifs cantonaux ou des fonctionnaires cantonaux siègent dans les organes suprêmes des autorités de surveillance. La situation actuelle est effectivement des plus problématiques et génère des risques de conflits d'intérêts. On pourrait toutefois, à notre sens, compléter l'article en stipulant que les autorités de surveillance comprennent obligatoirement un représentant des salariés et un représentant des employeurs, pour des raisons de juste équilibre.

Article 11 alinéa 3 de la loi sur le libre passage - Amélioration du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage

Obliger les institutions de prévoyance à demander à la Centrale du 2^{ème} pilier une attestation portant sur les avoirs de libre passage éventuellement constitués par tout nouvel assuré ne servira ni la protection de l'assuré ni l'intérêt public. Le coût et la charge administrative de cette nouvelle obligation imposée aux institutions de prévoyance sont totalement disproportionnés et nous nous y opposons.

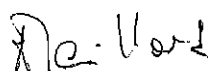
Conséquences financières

Le rapport avoue son impossibilité de chiffrer de manière précise les conséquences financières du projet, ce qui est des plus regrettables. Tout donne cependant à penser que ces dernières devraient être considérables. De plus, en tenant compte que l'OFAS estime son propre besoin en personnel à 7 postes pour la mise en œuvre du projet, les deux associations faitières des caisses de compensation estiment à 75 postes à plein temps le besoin en personnel supplémentaire qu'elles devront assumer, avant tout pour la mise aux normes des SCI et de la gestion des risques. Les contraintes administratives et les coûts du projet paraissent excessivement élevés par rapport au véritable besoin d'un système qui fonctionne et a toujours fonctionné à satisfaction.

Dans ces conditions, nous estimons que le projet doit être retiré ou en tout cas subir un régime minceur draconien dans le sens indiqué dans nos commentaires sur les différents articles proposés.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ces lignes et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Alain Maillard

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3008 Bern

Bern, 14. Juli 2017 sgv-Gf/st

Vernehmlassungsantwort

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 5. April 2017 hat uns der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern EDI eingeladen, zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Grundsätzliche Bemerkungen

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv begrüsst grundsätzlich die Absicht, die Aufsicht über die 1. Säule zu modernisieren und den Vollzug der 2. Säule zu optimieren. Etliche der vorgeschlagenen Anpassungen und Neuerungen erachten wir als zweckmässig. In verschiedenen Bereichen - so etwa bezüglich der Vorgaben bei den Informationssystemen und hinsichtlich der Aufgaben der Aufsichtsbehörden - erachten wir die Vorlage aber als zu interventionistisch. Hier gilt es unbedingt Abstriche vorzunehmen. Wir sind dezidiert der Ansicht, dass sich die Aufsichtsbehörde auf die Aufsicht der 1. Säule zu beschränken hat und dass es nicht angehen kann, dass sie sich vermehrt auch ins operative Geschäft der Durchführungsstellen einmischt. Die Durchführung der 1. Säule erfolgt heute auf einem hohen Niveau und mit vergleichsweise moderaten Kosten, weshalb Optimierungen und nicht Aufgaben- und Kompetenzverschiebungen im Vordergrund zu stehen haben.

Als störend erachten wir die zahlreichen Vergleiche mit der Invalidenversicherung IV, die sich in den Erläuterungen finden. Die Durchführung der AHV funktioniert seit Jahrzenten gut. Das Kostenwachstum in der staatlichen Altersvorsorge hat ausschliesslich demografische Gründe. Aus unserer Sicht wäre es daher grundlegend falsch, Korrekturen, die in der IV unabdingbar waren, nun auf die Durchführung der AHV übertragen zu wollen.

In einem frühen Stadium der Revision war vorgesehen, die Durchführungsstellen neu dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BÖB zu unterstellen. Wir sind froh, dass der Bundesrat

von diesem Ansinnen abgekommen ist und treten dezidiert dafür ein, dass von dieser Haltung nicht mehr abgewichen wird.

Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Wir sprechen uns klar dagegen aus, dass der Aufsichtsbehörde die Kompetenz zugesprochen wird, Mindeststandards für die Informationssysteme zu definieren. Dass es solche braucht, ist für uns unbestritten. Es ist aber Sache der Vollzugsorgane, sich zweckmässig zu organisieren und diese Mindeststandards selber festzulegen. Dies hat bis anhin gut funktioniert und es gibt aus unserer Sicht keine plausiblen Gründe, weshalb dies nicht auch in Zukunft gut funktionieren sollte. Aus Governance-Überlegungen wäre es gar höchst problematisch, wenn diese Aufgabe nun an die Aufsichtsbehörde übertragen würde. Wenn die Aufsichtsbehörde in einem wichtigen Bereich selber tätig würde und entscheidend Einfluss auf das System nähme, wäre sie nicht mehr unabhängig genug, um ihre Aufsichtsaufgaben korrekt ausführen zu können. Wir haben auch erhebliche Zweifel, dass die Aufsichtsbehörde über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um zweckmässige Mindeststandards definieren zu können.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Wir beantragen die ersatzlose Streichung von Abs. 1 Bst. a, da wir der Meinung sind, dass es nicht Sache des Bundesrats sein kann, den elektronischen Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen zu regeln.

Art. 60 AHVG Auflösung und Fusion

Eine subsidiäre Haftung der Gründerverbände lehnen wir ab. Wir beantragen daher die Streichung des zweiten Teils des letzten Satzes von Absatz 1^{ter}. Weiter legen wir Wert darauf, dass die Reserven, welche die Verbandsausgleichskassen für die Folgekosten einer Auflösung oder Fusion zu bilden haben, wirklich angemessen festgelegt werden, damit von den Betrieben nicht unnötig hohe Verwaltungskosten eingefordert werden müssen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem

Seitens des sgV schätzen wir die Verlustrisiken in der ersten Säule als deutlich geringer ein, als dass das in der zweiten Säule der Fall ist. Aus unserer Sicht kann es daher nicht sein, dass man in der weniger risikobehafteten 1. Säule von den Durchführungsstellen ein internes Kontrollsystem (IKS) verlangen will, währenddem es in der zweiten Säule "lediglich" angemessener interner Kontrollen bedarf. Für grössere Ausgleichskassen ist ein eigentliches IKS sicher angemessen und die meisten von ihnen werden ein solches sicher schon seit längerer Zeit im Einsatz haben. Für kleinere Ausgleichskassen wäre ein eigentliches IKS aber übertrieben. Wir beantragen daher, dass in Abs. 2 an Stelle eines internen Kontrollsystems "angemessene interne Kontrollen" gefordert werden.

Gemäss Abs. 3 soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Mindestanforderungen an das Risikomanagement, das Qualitätsmanagement und das interne Kontrollsystem (bzw. gemäss unserem Antrag an die angemessenen internen Kontrollen) festzulegen. Wir erwarten, dass diese Vorschriften angemessen ausgestaltet werden und dass Grösse, Komplexität und Struktur der jeweiligen Durchführungsstellen gebührend Rechnung getragen wird.

Art. 67 AHVG Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Wir begrüßen es, dass auch in der ersten Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen eingeführt werden sollen. Um aus der Vereinheitlichung einen möglichst grossen Nutzen ziehen zu können, sind diese Normen zwingend auf die Zentrale Ausgleichskasse ZAS auszudehnen. Bei der Festlegung der Standards ist den spezifischen Besonderheiten der 1. Säule Rechnung zu tragen. Die einheitlichen Vorgaben müssen auch von einer kleineren Kasse mit vertretbarem Aufwand anzuwenden sein. Keinesfalls sollten irgendwelche internationalen Rechnungslegungsstandards übernommen werden, da diese meist zu einem viel zu hohen Zusatzaufwand führen und zudem den Gegebenheiten des schweizerischen Sozialversicherungssystems nicht oder in einem zu geringen Ausmass Rechnung tragen.

Art. 68 AHVG Kassenrevisionen

In Abs. 2 soll gemäss Entwurf festgehalten werden, dass das Revisionsunternehmen bei Verbandsausgleichskassen für die Gründerverbände keine weiteren Aufträge ausführen darf. Diese Bestimmung erachten wir als zu restriktiv. Unserer Ansicht nach können Synergien ausgenutzt und Kosten eingespart werden, wenn das Revisionsunternehmen, das die Verbandsausgleichskasse prüft, beispielsweise gleichzeitig auch die Familienausgleichskasse desselben Verbandes prüft. Aufgrund der strengen gesetzlichen Auflagen und den hohen internen Standards der Revisionsunternehmen schliessen wir aus, dass nicht alle separaten Rechnungen korrekt geprüft werden.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir sprechen uns klar dagegen aus, dass die Aufsichtsbehörde damit beauftragt wird, die Durchführung der AHV über Ziele und Messgrössen zu steuern. Dies würde nach unserem Dafürhalten zu einer gefährlichen Vermischung der Aufgaben und Kompetenzen führen. Eine Aufsichtsbehörde soll sich auf die Aufsicht der 1. Säule fokussieren. Sobald Steuerung und Aufsicht zusammenfallen, kann es zu Interessenkonflikten kommen, was es in einem modernen Aufsichtssystem unbedingt zu vermeiden gilt.

Art. 61 Abs. 3 BVG Aufsichtsbehörde

Wir begrüßen die vorgeschlagene Präzisierung. Wenn Mitglieder der Aufsichtsbehörde der Kantonsregierung angehören oder eine Funktion in einer öffentlichen Verwaltung ausüben, kann es zu Interessenkonflikten kommen. Diese gilt es von Beginn an zu verhindern.

Art. 11 Abs. 3 FZG Recht auf Einsicht und Einforderung

Wir lehnen die vorgeschlagene Anpassung klar ab. Die Pflicht, bei jedem Eintritt eines Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten nachzufragen, würde zu hohen Kosten zu Lasten der Destinatäre auslösen.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat

Kurt Gfeller
Vizedirektor



Secrétariat général

pascal.coullery@bsv.admin.ch

Département fédéral de l'intérieur
DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Berne

Genève, le 7 juillet 2017
FER No 10-2017

Modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés concernant l'objet susmentionné et nous nous permettons de vous transmettre ci-après nos considérations.

Pour rappel, notre Fédération est une association patronale faîtière romande, qui groupe six membres : la Fédération des Entreprises Romandes Genève, la Fédération patronale et économique, l'Union patronale du Canton de Fribourg, la Fédération des Entreprises Romandes Arc jurassien, la Fédération des Entreprises Romandes Neuchâtel et la Fédération des Entreprises Romandes du Valais. Elle comprend plus de 42'000 entreprises en Suisse romande.

Les mesures proposées pour la réglementation AVS touchent à la fois au renforcement de la surveillance de l'OFAS, à un renforcement de la gouvernance et à la standardisation IT dans certains domaines opérationnels. Il s'agit d'un modèle de surveillance calqué sur celui de l'assurance invalidité (AI). S'agissant du 2^e pilier, le projet prévoit des ajustements ponctuels de dispositions légales touchant à sa surveillance.

La réponse à la consultation qui suit est subdivisée en deux parties. La première porte sur des considérations générales qui concernent exclusivement les changements relatifs à la LAVS.

La seconde partie commente les modifications légales, tant pour le 1^{er} que pour le 2^e pilier, qui nous paraissent pertinentes.

1. Considérations générales relatives au projet concernant l'AVS

En tant qu'association fondatrice, depuis la naissance des systèmes des APG puis de l'AVS, de l'une des plus importantes caisses de compensation interprofessionnelles, nous nous plaçons à souligner, comme le fait d'ailleurs le rapport explicatif, que l'exécution du 1^{er} pilier fonctionne à satisfaction depuis son origine et ce malgré les nombreuses révisions législatives et évolutions technologiques de ces 30 dernières années.

La structure décentralisée de l'organisation du 1^{er} pilier a indiscutablement contribué à ce succès et à ce niveau de qualité. En effet, outre la dilution des risques opérationnels, elle a favorisé à maintenir des coûts bas dans son fonctionnement ainsi qu'une agilité d'adaptation et un haut niveau de responsabilisation des acteurs. Enfin, l'offre « one stop shop » que le système propose depuis des décennies en couvrant les autres tâches autorisées (AF, CCT, etc.) et le rapport de proximité que le 1^{er} pilier entretient avec les assurés, les entreprises et les régions ne sont pas étrangers à la popularité de l'AVS et plus généralement à celle du système de sécurité sociale en place.

Tout en gardant bien en tête ce qui précède, notre Fédération approuve la plupart des mesures avancées en ce qui concernent l'établissement :

- de standards minimaux s'ils restent strictement limités aux échanges de données, à la sécurité des systèmes d'information et à la protection des données ;
- d'un système de contrôle interne dans la mesure où il est adapté à la taille de l'institution ; à noter que pour les institutions de la FER, cet élément correspond déjà à une réalité ;
- de la reconnaissance des établissements cantonaux d'assurances sociales et l'adaptation de la législation relative aux agences « communales » de caisses cantonales de compensation et à celles professionnelles paritaires.

Ces modifications entérinent et formalisent des pratiques existantes.

Enfin, notre Fédération se réjouit, quand bien même le rapport paraît muet sur le sujet, que l'Autorité ait renoncé à soumettre l'informatique des caisses de compensation professionnelles AVS à la procédure d'appel d'offres OMC. Cela aurait considérablement renchérit les coûts IT sans créer aucune valeur ajoutée, ni garantir l'adéquation du choix de la solution retenue tant il est vrai que le métier est particulier. Ces propos ne signifient pas que les caisses en cause ne procèdent pas déjà et en bonne gouvernance à des appels d'offres comparatives à l'égard de l'ensemble de leurs prestataires.

La FER déplore cependant le risque de dérive régulatrice en raison de trop nombreuses ambiguïtés et confusions que contient le rapport. Elle regrette particulièrement les craintes à l'encontre de supposées menaces, lesquelles sont ou seront transformées à tout-va en risques inacceptables.

Elle conteste la comparaison et les « copiés-collés » avec le domaine AI, au demeurant exclusivement public, l'organisation et la dynamique de l'AVS n'étant pas du tout la même. Elle désapprouve également le nombre important de délégations législatives au Conseil fédéral ou à l'autorité de surveillance. Celles-ci ne permettent pas d'appréhender clairement les ambitions et les limites du nouveau dispositif. Cela revient à promulguer des dispositions légales creuses pour arranger un ordonnancement fait par et pour protéger des risk-managers dont on peut se demander s'ils ont une expérience suffisante du terrain. Le besoin en ressources de personnel annoncé dans le rapport, de même que celui annoncés par les associations faïtières des caisses AVS, nous paraît éloquent à cet égard.

Il faut donc s'attendre à une surenchère naturelle dans la création et le management de nouveaux « risques » alors même que le système est considéré comme bien régulé et que la surveillance ne devrait se concentrer que sur le « Crédible Worst Case ».

Par ailleurs, notre Fédération s'interroge sur le rôle futur de l'autorité de surveillance qui, à travers certains commentaires du rapport, laissent entrevoir des fonctions davantage opérationnelles qu'elles ne le sont aujourd'hui. Si elle comprend que pour surveiller les organes d'exécution, l'autorité doit être en mesure d'obtenir des informations et des garanties de conformité, celles-ci auront pour effet de déposséder de ses responsabilités l'organe suprême des caisses de compensation AVS, à savoir le Comité de la Caisse.

Pour le surplus, les mesures qui nous interpellent plus particulièrement seront reprises dans la partie 2 ci-dessous :

2. Commentaire « article par article » des modifications touchant la LAVS et la LPP

Ad 49^{bis} LAVS : Systèmes d'information et standards minimaux

Comme le laisse supposer le rapport explicatif, l'autorité doit strictement se limiter à la promulgation de standards minimaux touchant à l'échange, à la sécurité et à la protection des données. Les dispositions devraient encore préciser que les standards auront préalablement été discutés et validés avec les représentants des caisses de compensation et les instances normatives et compétentes en la matière. L'autorité de surveillance n'a en effet aucune expérience pratique et doit nécessairement s'appuyer sur les compétences et les ressources organisées qui existent aujourd'hui. Notre Fédération soutient donc l'édiction officielle et l'utilisation de standards minimaux s'ils sont réservés aux domaines précités et élaborés de concert avec les caisses de compensation.

Ad 49^{ter} LAVS : Echange électronique de données

La FER s'interroge sur le sens de cette nouvelle disposition et donc sur son utilité. En effet, les articles 49, 49a et 50a de la LAVS aujourd'hui en vigueur, complété du nouvel article 49bis sont suffisants. En outre, il n'est pas de la responsabilité du Conseil fédéral, pas plus que de celle de l'autorité de surveillance de définir les modes, la structure ni la forme que doit prendre tel ou tel échange de données. Par exemple, il appartient, dans le respect des exigences légales, à chaque caisse de déterminer avec ses employeurs affiliés la forme des annonces de masses salariales déclarées et aux organes d'application de l'AVS/AI entre eux de définir, le cas échéant, une indexation commune dans la structuration de leur échange de dossiers électroniques d'assurés. Le projet d'article 49bis peut assurer à lui seul que les données échangées le sont conformément aux standards techniques minimaux requis et de manière sécurisée.

Ad art. 50b, al. 1, let. b et e LAVS

Ad art. 54 LAVS (abrogé)

Ad art. 58, al. 3 et 4, let. e LAVS (abrogé)

Aucune remarque particulière.

Ad art. 60, titre et al. 1^{bis} et 1^{er} LAVS : Dissolution et fusion

Le nouveau dispositif, outre qu'il mettra en péril les petites caisses au profit des plus grandes, ne serait-ce qu'en fonction de la tarification des sûretés exigées qui sera retenue, peut induire une fusion de caisses professionnelles et par là-même créer de « nouvelles » caisses interprofessionnelles.

A cet égard, notre Fédération, par définition de nature régionale, s'interroge sur la portée de la distinction dans le champ territorial de l'article 53, alinéa 1 de la LAVS. Ne risque-t-on pas, par ailleurs, d'exacerber une tentation concurrentielle au détriment de la stabilité du système AVS ? A ce stade, dès lors que les prescriptions détaillées ne paraîtront qu'au niveau du règlement, on ne peut que regretter la difficulté de répondre à cette question.

Enfin, en cette période de taux négatifs, relevons que les réserves y seront davantage soumises et nécessiteront, si cette situation perdure, un réajustement périodique du montant mis en cautionnement.

Ad art. 61, al. 1, 1^{bis} et 2, let. c, f et g LAVS : Décrets cantonaux

Aucune remarque particulière à ce stade. Pour éviter toute situation conflictuelle, il convient néanmoins de régler judicieusement le lien hiérarchique de la direction de la caisse avec celle de l'établissement autonome si celle-ci, contre toute attente, ne devait pas être la même.

Ad art. 63, al. 3, 4^{bis}, 4^{ter} et 5, 1^{ère} et 2^{ème} phrases LAVS : Obligations des caisses de compensation

Si l'indépendance des caisses de compensation nous paraît tout à fait nécessaire à l'exécution de la LAVS et des tâches confiées, ce qui est déjà le cas aujourd'hui, force est d'admettre que le libellé de l'alinéa 4^{bis} laisse un sentiment d'une frontière de compétence floue si on ne se réfère pas aux commentaires du rapport explicatif. A cet égard, bien qu'il soit clair qu'une autre tâche autorisée l'est toujours incidemment à celles de l'exécution des missions du 1^{er} pilier, il n'est pas toujours aussi évident, pour les autorités cantonales en particulier, que les coûts d'exécution de cette autre tâche ne sont pas nécessairement marginaux, en particulier lorsque la tâche confiée comprend des spécificités et demande des traitements qui sortent des flux et processus usuels. Nous pouvons dès lors espérer que le fait d'inscrire le principe du dédommagement adéquat dans la loi, en lieu et place du règlement, comme c'est le cas aujourd'hui, sensibilise à cet égard les autorités cantonales.

Il est proposé que la délégation de la création de systèmes d'information soit désormais soumise à autorisation de l'OFAS. Tacitement cela revient à ce que l'autorité de surveillance identifie les pools IT ainsi que les éditeurs de logiciels. Si la FER ne voit pas d'objection à la mesure, elle s'interroge sur la portée de cette « reconnaissance » de fait. Le dispositif légal et le rapport explicatif n'est guère parlant sur le sujet. **Pour notre Fédération, il ne pourrait être question de transférer une quelconque responsabilité qui incombe à la caisse en direction du pool ou de l'éditeur du logiciel.** Les pools sont des groupements de caisses de compensation qui unissent leurs efforts pour mutualiser les ressources financières ou métiers et commander ensemble un logiciel auprès d'un éditeur particulier. Les caisses restent néanmoins seules maîtres des décisions qu'elles prennent dans ce cadre. S'agissant des éditeurs, s'il est juste que des principes de gouvernance et de transparence (p.ex. audit externe, frais et marges) sont à requérir de leur part, compte tenu des engagements que l'IT implique sur le long terme pour des entités qui agissent à titre fiduciaire, il appartient avant toute chose aux caisses et à leur organe suprême de supporter ce niveau d'exigences, même si cela peut se faire de manière syndiquée à travers un pool.

Ad art. 65, al. 2 LAVS : Agences**Ad art. 66 LAVS : Gestion des risques et de la qualité, système de contrôle interne**

Aucune remarque particulière si ce n'est celle relevée sous point 1 ci-dessus.

Ad art. 66a LAVS : Principes de gestion

Vu la technicité du sujet, la direction d'une caisse de compensation AVS exige de plus en plus de compétences étendues notamment linguistiques, juridiques mais également en management, en informatique et en comptabilité. Selon la taille et la nature de la caisse, le/la gérant/e doit pouvoir compter sur un collège de direction regroupant les compétences et qualités requises.

Sur la forme tout d'abord, nous suggérons de modifier les termes de l'alinéa 1^{er} de cette disposition de sorte à élargir la notion de direction-adjointe à plus d'un suppléant. Celle-ci pourrait être en français :

« Le gérant ou la gérante de la caisse et la ou les personnes qui assure(nt) sa suppléance doivent... ».

Quant au fond, nous regrettons, alors que le système n'a jamais failli, le ton méfiant de la disposition en corrélation avec le projet d'article 72b et de son commentaire.

Si nous comprenons néanmoins l'utilité d'inscrire des principes de bonne gouvernance dans la loi, nous critiquons la forme et le trouble que cette dernière crée, notamment eu égard aux responsabilités directes du comité de la caisse, qui n'est autre que son organe responsable suprême au sens de loi (art. 58, al. 1).

Enfin, c'est le lieu de préciser, pour les rédacteurs du rapport, que les employés d'une caisse de compensation professionnelle ne sont pas, selon notre Fédération, des « fonctionnaires » au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'ils n'occupent pas un emploi dans le cadre étatique, d'une administration publique au sens usuel du terme. Prétendre que le statut d'autorité publique sui generis d'une caisse de compensation professionnelle s'étendrait à ses employés nous paraît sujet à caution et à remettre en cause plus fondamentalement qu'il n'y paraît un modèle organisationnel ayant fait ses preuves tant du point de vue de son efficacité, de sa conformité et que de ses coûts.

Ad art. 67 LAVS : Règlement des comptes et des paiements...

La standardisation des comptes nous paraît une bonne chose pour autant qu'elle reste adéquate et n'induisse pas l'utilisation de normes complexes internationales. Autrement dit, on ne prend pas un canon pour tuer une mouche au risque, sinon, d'anéantir tous les efforts pour réduire les coûts inutiles.

Ad art. 68 Révision des caisses

Il est précisé à l'alinéa 2 du projet de disposition que l'entreprise de révision ne peut effectuer pour le compte des associations fondatrices de caisses professionnelles d'autres missions que les révisions de la caisse. Notre Fédération trouve dans la teneur proposée cette disposition trop restrictive en pratique. En effet, lors de révisions de caisses d'allocations familiales par exemple,

dont la tâche est déléguée à la caisse AVS, il y a parfois des synergies et des économies manifestes à ce que la révision soit effectuée par la même entité agréée.

Ad 68b LAVS : Contrôle des employeurs

Aucune remarque particulière. Notre Fédération signale ici que les règles actuellement en vigueur, notamment par l'obligation de contrôle sur place, ne sont pas satisfaisantes pour les toutes petites entreprises (jusqu'à 3 personnes). C'est chose incontestée que de prescrire des contrôles, encore faut-il pouvoir les exécuter concrètement et sans qu'ils ne coûtent plus de ce qu'ils permettent de récupérer.

Ad art. 69, al.4 LAVS (abrogé)

Ad art. 72 LAVS : Autorité de surveillance

Aucune remarque particulière.

Ad 72a LAVS : Tâches de l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance doit surveiller, non piloter, la mise en œuvre de l'AVS. Piloter signifie agir sur les circuits de commande, conduire une action. Il y a ici un mélange inacceptable dans ses rôles et ses responsabilités. L'utilisation de l'adverbe « notamment » pour évoquer les tâches de l'autorité de surveillance laisse la porte ouverte à toutes les interprétations. Alors qu'aujourd'hui le système fonctionne bien, à un coût maîtrisé, et permet des adaptations sûres et rapides, les auteurs de cette réforme prennent le risque d'une régulation inadaptée, onéreuse et surtout contraire à l'efficacité démontrée de notre système fédéral et décentralisé.

Ad 72b LAVS : Mesures de l'autorité de surveillance

Nous nous référons aux considérations générales ci-dessus sous point 1, en particulier pour la lettre d de la disposition ; celle-ci devrait substituer la notion d'employés à celle de « fonctionnaires » ou à tout le moins l'ajouter.

Ad 95a LAVS Prise en charge des autres frais

L'alinéa 4 précise que les taxes postales sont prises en charges par l'AVS. C'est déjà le cas aujourd'hui, mais peut-être faudrait-il d'ores et déjà introduire également une disposition quant à une extension de l'utilisation des moyens électroniques, telle la facture électronique, le ePostOffice et leurs conséquences dans ce contexte.

Enfin, la FER relève avec satisfaction que la pérennité du système de calcul des prestations AVS/AI/APG (ACOR) est enfin traitée.

Ad art. 76, al. 1bis et 2 LPGa : Autorité de surveillance

Nous saluons cette modification

Ad art. 52e LPP : Les tâches des experts en prévoyance professionnelle sont précisées

La clarification dans le texte légal des tâches des experts quant à l'examen annuel des comptes et l'examen périodique permet de délimiter de manière plus précise l'étendue du contrôle à effectuer par l'expert ; l'obligation correspondante de l'institution de prévoyance de fournir à l'expert les documents nécessaires à son examen est par ailleurs désormais indiquée expressément. Ces modifications paraissent pertinentes pour la FER.

Ad art. 53e^{bis} LPP : Conditions pour la reprise des rentiers

La solution idéale est l'interdiction du transfert des pensionnés dans un collectif ou à titre individuel. De tels transferts présentent, en effet, un risque important de report de charges/coûts auprès du fonds de garantie et donc sur l'ensemble des institutions de prévoyance. Il s'agit d'un risque financier également pour l'employeur. Le rentier ne doit pas être une valeur marchande. Les conditions et contrôles prévus en cas de transfert de rentiers sont donc les bienvenues.

La CIEPP, fondée par notre Fédération, ne transfère pas ses pensionnés en cas de résiliation de contrat.

Ad art. 56 et 64c LPP : Perception de la taxe de surveillance

Aucune remarque particulière

Ad art. 61 LPP : Indépendance des autorités cantonales et régionales de surveillance

L'indépendance de l'autorité de surveillance est importante. Si on exige l'indépendance de la CHS PP, il n'y a aucune raison qu'il n'en soit pas de même pour ce qui est de la surveillance cantonale/régionale.

Ad art. 11 LFLP : Contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage

Comme déjà indiqué, le coût et la charge administrative de cette nouvelle obligation imposée aux IP sont totalement disproportionnés. Cette obligation ne servira ni la protection de l'assuré, ni l'intérêt public (fiscalité). **Nous nous opposons à cette modification.**

3. Conclusions

En conclusion, le projet de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et celui d'optimisation dans le 2^e pilier, par ses intentions initiales de mettre à jour la surveillance et le nombre de dispositions acceptées est globalement salué par notre Fédération. Il s'agit d'un débat technique qui est dans l'air du temps.

Cela étant dit, du point de vue de la régulation, de la gouvernance et de la culture de notre Etat de droit, le projet en consultation n'est qualitativement pas acceptable, loin s'en faut. Notre Fédération ne peut dès lors que s'opposer à certaines dispositions qu'elle juge sujettes à nombreuses interprétations et incertitudes.

Par ailleurs, elle qualifie d'inacceptables les confusions entre surveillance et pilotage qui se retrouvent dans les nouveaux rôles et les nouvelles responsabilités de l'autorité de surveillance. Si la complexification de la matière et sa digitalisation croissante nécessitent certainement une modernisation de la surveillance de l'AVS, notre Fédération ne peut tolérer que le projet remette insidieusement en cause le système décentralisé que nous connaissons aujourd'hui, dont le bon fonctionnement depuis son origine n'est plus à démontrer et qui permet une maîtrise de ses coûts d'exploitation.

Des exemples contraires, lourds et peu agiles, que l'on peut retrouver dans les administrations publiques ou les grandes organisations, ne manquent pas. Ils illustrent parfaitement l'inadéquation de ces systèmes quant à la gestion des risques en sus de leur inefficience économique.

Enfin, s'agissant du 2^e pilier et à l'exception du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage qu'elle refuse, notre Fédération salue les ajustements proposés.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce courrier et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Luc Abbé-Decarroux
Directeur général adjoint
FER Genève

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 13. Juli 2017 MK/lr
kaiser@arbeitgeber.ch

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge): Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

Sehr geehrter Herr Coullery

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- Obwohl sich das System der 1. Säule bewährt hat, anerkennen wir grundsätzlich den ausgemachten Handlungsbedarf zur Modernisierung aufgrund der grossen Bedeutung der 1. Säule für die soziale Sicherheit der Schweiz. Weil sich diverse Bestimmungen jedoch auch klar verwaltungskostentreibend auswirken werden, fordern wir eine nochmalige Prüfung des Kosten- / Nutzenverhältnisses sämtlicher Bestimmungen resp. deren Auswirkungen.
- Die Etablierung einer risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht unterstützen wir. Allerdings sollen allfällige zu erlassende Mindeststandards explizit verschiedene Kriterien berücksichtigen (so bspw. die Grösse der Durchführungsstelle).
- Was die Steuerung und Aufsicht über die Informationssysteme anbelangt, anerkennen wir auch diesbezüglich einen gewissen Modernisierungsbedarf. Sehr umstritten bei unseren Mitgliedern ist jedoch die vorgesehene Bundeskompetenz zum Erlass diesbezüglicher Mindeststandards.

Aus systemischen Überlegungen stellen wir uns nicht grundsätzlich dagegen, verlangen aber die Festhaltung einzuhaltender Grundsätze zuhanden der künftigen Praxis.

- Ob es überhaupt einen Bedarf an einer Präzisierung der Regeln über die Fusion und Auflösung von Ausgleichskassen braucht, ist nicht hinreichend belegt. Zumindest lehnen wir aber die Schaffung einer subsidiären Haftung der Gründerverbände ab.
- Den Vorschlag betreffend Einzug der Aufsichtsabgabe durch den Sicherheitsfonds lehnen wir dezidiert ab, hingegen unterstützen wir die Festlegung, wonach kantonale Regierungsmitglieder nicht in die Aufsichtsgremien gehören.
- Das Ansinnen zur „Verbesserung“ der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen ist nicht weiter zu verfolgen. Weder ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf ausgewiesen noch überzeugen die vorgeschlagenen Regelungen aus Sicht der Durchführung und der sich daraus ergebenden Kosten.
- Die Verschärfung der Bedingungen zur Übernahme von Rentnerbeständen begrüßen wir ausdrücklich.

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit der Vorlage soll die Aufsicht in der 1. Säule modernisiert und zeitgemäss ausgerichtet werden, die Grundsätze der Good Governance sollen gesetzlich verankert werden und die Regeln für die Sicherstellung der technologischen Entwicklungen entlang der heutigen Standards sollen verankert werden. Obwohl sich das System der 1. Säule in der Vergangenheit bewährt hat, unterstützen wir die Stossrichtungen der Vorlage grundsätzlich. Dies in Anerkennung der Bedeutung der 1. Säule im System der sozialen Sicherheit, der Dimension der 1. Säule sowie der Risiken und Chancen der sich beschleunigenden Automatisierung resp. Digitalisierung. Generell erlauben wir uns jedoch den Hinweis, dass sich verschiedene vorgeschlagene Lösungen auch spürbar in höheren Verwaltungskosten niederschlagen werden. Diesem Aspekt gilt es besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sämtliche Bestimmungen sollten diesbezüglich noch einmal auf das Verhältnis von Kosten und Nutzen hin geprüft werden.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Neuregelungen

Gerne nehmen wir insbesondere zu folgenden vorgeschlagenen Regelungen explizit Stellung:

Ad 4.2, Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht

Der Notwendigkeit einer zeitgemässen risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht ist grundsätzlich beizupflichten. Bereits heute wird in vielen Durchführungsstellen auf freiwilliger Basis ein den Verhältnissen angepasstes Risiko- und Qualitätsmanagement mit einem IKS betrieben. Gegen die gesetzliche Verankerung dieses Erfordernisses ist deshalb nichts einzuwenden. Swissmem hält dazu etwa fest: „Im Sinne einer Modernisierung der Aufsicht erachtet Swissmem es als sinnvoll, das generelle Erfordernis eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements gesetzlich zu verankern.“ Zu Recht weist Swissmem aber auch auf die nicht zu unterschätzenden Aufwände hin, welche aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen resultieren. Durchführungsstellen, welche bereits heute diese Standards einhalten, sollen nicht gezwungen werden, durch übermässigen Formalismus das bestehende System anzupassen. ***In Artikel 66 vermissen wir den Hinweis, wonach allfällige zu erlassende Mindeststandards der jeweiligen Sozialversicherung, Grösse, Komplexität und Struktur der***

entsprechenden Durchführungsstelle angemessen sein müssen. Wir beantragen, Artikel 66 Absatz 3 entsprechend zu ergänzen. So weist etwa der Schweizerische Baumeisterverband in seiner Eingabe explizit auf dieses Manko hin und ergänzt: „Dennoch sind die einzuführenden Mehraufwände in diesem Zusammenhang für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen nicht zu unterschätzen. Primär sollen gut funktionierende Abläufe beibehalten werden. Der Fokus soll bei der heute bestehenden Verantwortung des Kassenvorstandes bleiben“. Zudem weist er auf die Problematik hin, wonach die Situation der IV nicht mit derjenigen bspw. der AHV verglichen werden kann und vor einer einseitigen, zu wenig reflektierten Übernahme von Grundsätzen aus der Steuerung der IV zu warnen ist. Die Ausgleichskassen sollen nicht durch die Aufsichtsbehörde über Ziele und Massnahmen gesteuert werden. Die Grenzen des Aufsichtsauftrags sind klar zu respektieren.

Ad 4.3, Verbesserung der Governance in der 1. Säule

Die vorgeschlagenen Lösungen werden unterstützt.

Ad 4.4, Steuerung und Aufsicht über Informationssysteme

Der Modernisierungsbedarf wird auch in diesem Bereich von unseren Mitgliedern grundsätzlich nicht bestritten. Insbesondere die Möglichkeit der Verbindlicherklärung von Mindeststandards durch die Aufsichtsbehörde (Artikel 49 Absatz 2) führt allerdings zu äusserst kontroversen Reaktionen. Kritisch äussern sich vor allem Mitgliederverbände mit eigenen Ausgleichskassen. So lehnen namentlich Swissmen, die Aargauische Industrie- und Handelskammer, die Vereinigung Zürcher Arbeitgeberorganisationen sowie der Verband der Zürcher Handelsfirmen diese Bundeskompetenz generell ab und verweisen auf die entsprechenden Argumentationen der Verbände der Ausgleichskassen. Der Arbeitgeberverband der Schweizerischen Bindemittel-Produzenten befürchtet in seiner Eingabe sogar Schlimmes für die 1. Säule: „Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das Funktionieren der 1. Säule“. Andere wiederum – so etwa die Associazione Industrie Ticinesi (AITI) unterstützen die vorgeschlagene Lösung: „Gerade wegen unserer föderalen Struktur erachten wir es als wichtig, schweizweit Mindeststandards im Rahmen der Durchführungsstellen vorzugeben und einzuhalten, was mit der neuen Technologie besser koordiniert werden kann“. AITI betont weiter das Interesse an der Nutzung der Chancen der Digitalisierung gerade auch in der 1. Säule und die Notwendigkeit, dass ein entsprechendes Gesetzesprojekt auch von diesem Geist geprägt wird.

Unter Berücksichtigung der stark divergierenden Haltungen unserer Mitglieder stellen wir uns zwar aus systemischen Überlegungen nicht grundsätzlich gegen die Kompetenz, verlangen zum Verständnis aber klare Präzisierungen im Hinblick auf die Umsetzung. Entsprechende Grundsätze sind in der Botschaft klar festzuhalten.

Namentlich sollen Mindeststandards zielkonform aber praxistauglich sein. Sie sind deshalb in der Regel durch die Durchführungsstellen im Verbund selbst zu entwickeln und sie sollen den aktuellen technischen Fortschritt berücksichtigen. Die Aufsichtsbehörde hat sich dabei auf deren Prüfung und Genehmigung zu konzentrieren. Der Schweizerische Baumeisterverband hält in seiner Eingabe dazu u.a. treffend fest: „Es ist nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug der AHV-Gesetzgebung zu überwachen“.

Betreffend der Regelung zum Datenaustausch sind wir mit Art. 49ter Absatz 1 lit. a einverstanden, nicht aber mit lit. b; diese ist zu streichen. Der Datenaustausch zwischen den Ausgleichskassen, den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten ist ausschliessliche Aufgabe der Durchführungsorgane.

Ad 4.5, weitere Anpassungen der AHV

Mit der Abschaffung der paritätischen Ausgleichskassen und der Pflicht zur Führung von AHV-Gemeindezweigstellen sind wir einverstanden.

Ob es dagegen überhaupt eine Präzisierung der Regelung für die Fusion und Auflösung von Ausgleichskassen braucht, erschliesst sich uns aus den Darlegungen nicht zwingend. Als nicht gerechtfertigt und übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände. Dementsprechend beantragen wir die Streichung der entsprechenden Passage in Artikel 60 Absatz 1ter.

Ad 5.2, Einziehen der Aufsichtsabgabe

Das Einziehen der Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der OAK BV durch den Sicherheitsfonds wäre für diesen eine absolut systemfremde Aufgabe. Zudem wäre die vorgeschlagene Lösung mit der Tatsache, dass der Sicherheitsfonds selbst durch die OBERAUFSICHTSKOMMISSION beaufsichtigt wird, keineswegs in Einklang zu bringen. Als Spitzenorganisation der Arbeitgeber tragen wir den Sicherheitsfonds sozialpartnerschaftlich mit. In dieser Funktion lehnen wir die vorgeschlagene Lösung dezidiert ab. ***Wir beantragen, auf diese Anpassung zu verzichten.***

Ad 5.3, Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Wir unterstützen den Ausschluss kantonaler Regierungsmitglieder aus den entsprechenden Aufsichtsgremien zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ausdrücklich. Das Risiko von Interessenskonflikten ist evident. Im Interesse der Reputation des Systems der beruflichen Vorsorge sowie aus allgemeinen Governance-Überlegungen gilt es entsprechende Interessenskonflikte zwingend zu vermeiden.

Ad 5.4, Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Wir bestreiten in diesem Punkt den gesetzgeberischen Handlungsbedarf grundsätzlich. So verweist etwa der Schweizerische Versicherungsverband in seiner Eingabe zurecht auf das Funktionieren der heutigen Regelung: „Das heutige System der Selbstverantwortung des Versicherten, seine Freizügigkeitsleistung in eine neue Vorsorgeeinrichtung einzubringen, funktioniert in der Praxis grundsätzlich gut“. Dass in Einzelfällen die Einbringung nicht erfolgt, dürfte auch nicht wie geltend gemacht insbesondere steuerliche Gründe haben, sondern eher auf der Konstellation beruhen, wonach ältere Mitar-

beitende im Falle der Einbringung nicht mehr korrigierbare Verluste realisieren können. Die vorgeschlagene Einbringungspflicht könnte sich deshalb sogar negativ auf die Arbeitsmarktmobilität älterer Mitarbeitender auswirken.

Zudem teilen wir auch die starken Bedenken sowohl des Sicherheitsfonds als auch der Auffangeinrichtung in ihren Stellungnahmen bezüglich der Durchführung der vorgeschlagenen Lösung. Sie legen überzeugend dar, inwiefern die vorgeschlagene Einführung einer obligatorischen Abfrage bei der Zentralstelle zu erheblichem Verwaltungsaufwand führen würde, der sich mit den bekannten Einzelfällen niemals rechtfertigen lässt. Wenn überhaupt, müsste die entsprechende Anfrage in Wahrnehmung der Eigenverantwortung durch die Versicherten erfolgen.

Gemäss unseren Ausführungen beantragen wir, auf die Weiterverfolgung dieses Ansinnens ersatzlos zu verzichten.

Ad 5.5, Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüßen die Verschärfung der Bedingungen für die Übernahme von Rentnerbeständen ausdrücklich.

Der Sicherheitsfonds verfolgt die Entwicklung zu den Rentenkassen in der beruflichen Vorsorge seit längerem und hat bereits wiederholt auf den aus dieser Sicht bestehenden dringlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf hingewiesen. Es besteht diesbezüglich ein in den letzten Jahren stark steigendes immanentes Systemrisiko, dem nun endlich mit Entschlossenheit auf Stufe Gesetzgebung zu begegnen ist. Swissmem hält in ihrer Eingabe dazu fest: „Rentnerkassen benötigen aufgrund ihrer speziellen Situation besonders hohe Deckungsgrade oder besonders vorsichtige Annahmen zu den Verpflichtungen, um die Renten finanzieren zu können. Folglich können sie auch nur begrenzt Risiken eingehen. Gerade bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Rentnerkapitalien viel zu niedrig gewesen sind und die Kassen die notwendige Transparenz haben vermissen lassen. Mit strengeren Regeln und schärferen Bedingungen zur Übernahme wird das Risiko gesenkt, dass schlussendlich der Sicherheitsfonds für diese Löcher eintreten muss.“

Was die konkrete Formulierung des neuen Artikels 53e^{bis} BVG anbelangt, beantragen wir, die Anpassungsvorschläge des Sicherheitsfonds zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge und Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Martin Kaiser
Mitglied der Geschäftsleitung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Brugg, 29. Juni 2017

Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zuständig: Peter Kopp
Dokument: vn_aufsicht_1_und2_saeule

Pascal.coullery@bsv.admin.ch

Stellungnahme zur der Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, uns zu der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vernehmen zu lassen, danken wir Ihnen bestens.

Die mit den Änderungen angestrebte Modernisierung im Bereich der Aufsicht der 1. Säule unterstützen wir im Grundsatz. Im Bericht wird einleitend festgehalten, dass das Sozialversicherungssystem der 1. Säule zuverlässig, flexibel und kostengünstig (Verwaltung) funktioniert. Die gleiche Effizienz bezüglich Verwaltungskosten können leider nicht alle Sozialversicherungen ausweisen. Dies ist einerseits in der Natur der Leistungen, welche diese ausrichten, begründet, andererseits aber auch in der Fülle regulatorischer Vorschriften, welche sie einzuhalten haben. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der anstehenden Herausforderungen in der 1. Säule erachten wir es als unabdingbar, sämtliche vorgeschlagenen Massnahmen bezüglich ihrer Notwendigkeit und Kostenfolgen kritisch zu hinterfragen und sich bei den Neuerungen strikte auf das Notwendige zu beschränken. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich das heutige System als zweckmässig und effizient erweist. In diesem Sinne werden wir nicht zu allen Massnahmen im Detail Stellung nehmen, sondern nur zu einzelnen Punkten. Wir bitten Sie jedoch ausdrücklich, auch unsere allgemein formulierten Bedenken zu den vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der 1. Säule zu berücksichtigen.

Auch gegen die, für den Bereich der 2. Säule, vorgeschlagenen Massnahmen haben wir zu einzelnen Punkten Bemerkungen angebracht. Im Übrigen stellen wir fest, dass zu einem grossen Teil die heute gängige Praxis gesetzlich detaillierter verankert werden soll.

Modernisierung 1. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

AHVG Art. 60 Abs. 1 ter

Auflösungen und Fusionen von Verbandsausgleichskassen verlaufen grundsätzlich unproblematisch. Infolge der mittlerweile verbreiteten elektronischen Dossierführung und Archivierung sind die Kosten bei Auflösungen oder Fusionen wesentlich zurückgegangen. Vor diesem Hintergrund erachten wir die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände als absolut unverhältnismässig und lehnen diese entschieden ab.

AHVG Art. 66 Abs. 2

Wir erkennen absolut keinen Bedarf für die Verankerung eines Qualitätsmanagementsystems (QMS) auf Gesetzesebene. Die Einführung solcher Instrumente, in der für die jeweilige Ausgleichskasse erforderlichen Tiefe, ergibt sich automatisch aus der Anwendung der Gesamtheit der regulatorischen Vorschriften. Die Vorgabe von Normen bezüglich QMS würde in vielen Fällen einen unverhältnismässigen Aufwand mit sich bringen und das



System der ersten Säule mit zusätzlichen Kosten belasten. Wir sind erstaunt, dass ausgerechnet im Bereich der 1. Säule eine Vorschrift eingeführt werden soll, welche in dieser Form für die übrigen Sozialversicherungen nicht existiert. Wir lehnen somit die Einführung eines QMS auf Gesetzesebene ab. Im Weiteren lehnen wir es selbstredend ab, dass dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt wird, Vorschriften zu dem QMS zu erlassen.

AHVG Art. 72a Abs. 1

Die Steuerung über Ziele und Messgrössen durch die Aufsicht kann sich in der IV als zweckmässig erweisen. Als Beispiel hierfür sei der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ erwähnt. Die Ausgangslage bei der AHV ist jedoch völlig anders gelagert. Der zweite Teil von Abs. 1 überträgt der Aufsicht operative Kompetenzen, welche grundsätzlich in der Verantwortung der durchführenden Ausgleichskassen liegen. Wir fordern somit den zweiten Teil des Satzes ersatzlos zu streichen.

AHVG Art. 72a Abs. 2 Bst. b

Wir verweisen auf die Ausführungen zu AHVG Art. 66 Abs. 2 und fordern den Begriff „das Qualitätsmanagementsystem“ zu streichen.

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

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

Die Gebühren der Oberaufsichtskommission BVG (OAK) sollen neu über den Sicherheitsfonds und nicht mehr über die zuständige Direktaufsicht erhoben werden. Neu sollen dabei auch die Kosten für die Erhebung gedeckt werden. Dies bezüglich gilt es festzuhalten, dass die Direktaufsichten bis anhin nicht für das Erheben der OAK-Gebühren entschädigt wurden. Durch die Veränderung der Kostenstruktur gemäss BVG Art. 64c Abs. 2 Bst. (nach Volumen und nicht mehr nach Kopf), wird es zu einer Verschiebung der Belastung unter den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen kommen. Wir sprechen uns nicht explizit gegen diesen Mechanismus aus, verlangen aber, dass die Gesamtkosten für die OAK inkl. Erhebungskosten nicht höher ausfallen als dies bisher der Fall war.

FZG Art. 11 Abs. 3

Wir lehnen diesen Ausbau der Aufgaben der Vorsorgeeinrichtungen strikte ab. Die Anzahl Ein- und Austritte, welche es durch die Vorsorgeeinrichtungen zu verarbeiten gilt, ist enorm. In der Landwirtschaft und in ähnlich gelagerten Branchen, welche unter anderem aufgrund der anstehenden Reform Altersvorsorge 2020 im Bereich der 2. Säule weiter stark belastet werden, ist die Zahl der Wechsel sogar überproportional. Die vorgeschlagene Änderung würde somit die Vorsorgeeinrichtungen insgesamt und jene welche aufwändige Versichertenstrukturen ausweisen insbesondere, mit zusätzlichen hohen Kosten belasten. Es gilt dabei zu beachten, dass in vielen Fällen die Versicherten die Vorsorgeeinrichtung bereits wieder verlassen hätten bevor die Abklärungen beim SIFO erfolgreich abgeschlossen wären. Doch selbst wenn die Abklärungen zum Erfolg führen, steht der Nutzen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand den diese Massnahme auslöst. Wir bitten Sie deshalb dringend von der neuen Massnahme gemäss FZG Art. 11 Abs. 3 abzusehen.

Seite 3|3

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei Ihren Beschlüssen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Jacques Bourgeois
Direktor



Eidgenössisches Departement des
Innern (EDI)
per Mail an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 27. Juni 2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 lädt das Eidgenössische Departement des Innern zur Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge" ein.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) vertritt die Interessen als Gründerverband der Ausgleichskasse 66 SBV mit ca. 3'000 Betriebe (ohne Filialen) sowie der Pensionskasse SBV mit gut 300 Mitgliederfirmen und etwa 5'000 Destinatäre.

Hauptsächlich nimmt der SBV folgendermassen Stellung:

- Das heute bestehende, bewährte und gut funktionierende System der AHV-Durchführungsorganisation darf nicht durch unverhältnismässige Regulierungen aufs Spiel gesetzt werden.
- Im IT Bereich muss der Fokus auf die Erleichterung des modernen Datenaustausches gelegt werden, nur so können effiziente Abläufe und eine kostengünstige Aufsicht realisiert werden.
- Die neuen Aufsichtsvorschriften müssen zwingend verhältnismässig und aufwandschonend sein. Diese müssen effektiv risikoorientiert umgesetzt werden.
- Bezüglich der vorzulegenden Kennzahlen im Bereich Aufsicht und Good Governance ist unbedingt die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems zu berücksichtigen (Differenzierung zwischen kleinen und grossen Kassen).
- Die vorgesehene subsidiäre Haftung der Gründerverbände bei der Auflösung oder Fusion einer Verbandsausgleichskasse ist unbegründet und wird als übermässig erachtet.

1. Allgemeine Bemerkungen

In der Vorlage geht es in der 1. Säule einerseits um die Modernisierung der Aufsicht, indem eine proaktive risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht eingeführt werden soll und andererseits um die gesetzli-

che Verankerung von Good Governance Grundsätzen (sog. gutes Steuerungs- und Regelungssystem mit Grundsätzen wie Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz etc.). Im Weiteren sollen die Informationssysteme dem heutigen Stand der technologischen Entwicklungen angepasst werden. Auch in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sollen Optimierungen im Aufsichtsbereich erreicht werden.

Einer Modernisierung und Einführung von Good Governance Grundsätzen ist grundsätzlich nichts entgegenzusetzen, jedoch darf das heute bestehende, bewährte und gut funktionierende System der AHV-Durchführungsorganisation nicht durch unverhältnismässige Regulierungen aufs Spiel gesetzt werden. Vielmehr sollen Anpassungen zurückhaltend und im angemessenen Rahmen vorgenommen werden. Die Qualität der Durchführung ist bereits heute gegeben, weshalb eine risikoorientierte Aufsicht (Erstens: rechtzeitiges Erkennen von Problemen und Handlungsbedarf, Zweitens: gezielt die Prüfungen und Massnahmen darauf auszurichten) adäquat eingeführt werden soll.

→ Antrag SBV: Neue Regulierungen müssen angemessen und im Verhältnis zum bestehenden und bewährten System sein.

2. Ausführungen und Erläuterungen zu den Hauptpunkten

2.1. Informationssysteme, Minimalstandards und Datenaustausch im IT Bereich

Wesentlich im Bereich von IT-Pools ist, dass der moderne Datenaustausch erleichtert werden soll. Es besteht ein Bedarf, dass der Datenaustausch dem aktuellen Stand der Technik entsprechen muss. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass sich die Regulierungen des modernen Datenaustausch am technischen Wandel orientiert und diesen nicht verpasst.

In diesem Zusammenhang werden Mindeststandards benötigt, welche aber unbedingt praxistauglich sein müssen. Es ist vorgesehen, dass diese durch die Aufsichtsbehörde geprüft und genehmigt werden. Es ist nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug der AHV-Gesetzgebung zu überwachen. Weil Mindeststandards praxistauglich sein müssen, sollen diese durch die Durchführungsstellen selbst entwickelt werden. Die Aufsichtsbehörde soll sich mit Rücksicht auf die Praxis aufs Prüfen und Genehmigen konzentrieren. In keiner Weise sollen Mindestvorgaben durch den Bund festgelegt werden, die praxisfern sind oder nicht dem neuesten Stand und Fortschritt der Technik entsprechen. Weiter ist ein Genehmigungsvorbehalt des BVS bezüglich der Mindeststandards vorgesehen und subsidiär soll die Möglichkeit bestehen ein Informationssystem für verbindlich zu erklären, sofern es für die Gewährleistung des Datenaustauschs, Datensicherheit und des Datenschutzes erforderlich ist. In diesem Zusammenhang wird Zurückhaltung der Aufsichtsbehörde gefordert und die Verbindlicherklärung von Informationssystemen nur ausnahmsweise vorzunehmen. Zentral ist und bleibt, dass bei Einführung von neuen Bestimmungen des Datenaustausches die neusten technischen Entwicklungen einbezogen werden müssen. Dies gilt ebenfalls für den Datenschutz, welcher auch risikoorientiert und angemessen anzuwenden ist.

Der Bundeskompetenz im IT Bereich wird aus diesen Gründen Skepsis entgegen gebracht. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die IT einer Ausgleichskasse nicht durch den Bund finanziert wird, sondern durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, wovon die Mitglieder des SBV direkt betroffen sind.

→ Antrag SBV: Im IT Bereich muss der Fokus auf die Erleichterung des modernen Datenaustausches gelegt werden, nur so können effiziente Abläufe und eine kostengünstige Aufsicht realisiert werden. Ausserdem müssen bei der Ausarbeitung von Mindeststandards die aktuellsten technischen Fortschritte berücksichtigt werden.

2.2. Einführung einer wirkungsorientierten Aufsicht (Risiko- und Qualitätsmanagement)

Gemäss Bericht zu dieser Vorlage fehlen im Bereich Aufsicht, geeignete, aber dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Instrumente seitens BSV gegenüber den Durchführungsstellen. Deshalb wird bei der vorgeschlagenen Anpassung zwingend verlangt, der Verhältnismässigkeit angemessen Rechnung zu tragen. Ebenfalls hervorzuheben ist, dass in der bisherigen Geschichte der

AHV keine wesentlichen finanziellen Schäden aus unsorgfältigem oder gar deliktischem Handeln entstanden sind, woraus sich ein Handlungsbedarf ableiten würde. Ausserdem wird bereits heute auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen ein angepasstes Risiko- und Qualitätsmanagement gelebt. So wurde bei der Ausgleichskasse 66 SBV beispielsweise ein internes Kontrollsystem (IKS) eingeführt.

Dennoch sind die einzuführenden Mehraufwände in diesem Zusammenhang für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen nicht zu unterschätzen. Primär sollen die gut funktionierenden Abläufe beibehalten werden. Der Fokus soll bei der heute bestehenden Verantwortung des Kassenvorstandes bleiben. Keinesfalls sollen lediglich mehr Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Aufsicht geregelt werden, ohne dass veraltete Vorgehensweisen zuerst abgewogen werden und eruiert wird, was abgeschafft werden könnte. Ausserdem soll die risikoorientierte Vorgehensweise auch tatsächlich gelebt werden.

Mit der neu vorgeschlagenen Kompetenz des Bundesrates betreffend Mindestanforderungen im Bereich Risiko- und Qualitätsmanagement ist zwingend zu fordern, dass der jeweiligen Sozialversicherung, Grösse, Komplexität und Struktur der Durchführungsstellen angemessen berücksichtigt werden. Besondere Aufmerksamkeit ist auf die Verhältnismässigkeit und die aufwandschonende Umsetzung zu legen.

Bezüglich der Aufsicht durch das BSV (Art. 72a AHVG) wird der Statuierung der Überwachung des Vollzuges zugestimmt. Im Zusammenhang mit der Einführung der Steuerung der Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung über Ziele und Messgrösse gilt zu bedenken, dass nicht die Durchführung sicherzustellen ist, sondern im Rahmen der Aufsicht der Vollzug zu überwachen ist. Es gilt die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung zu berücksichtigen. Die Ausgleichskassen sollen nicht durch die Aufsichtsbehörde über Ziele und Messgrössen gesteuert werden. Es sind klare Grenzen zu ziehen, wie weit der Aufsichtsauftrag geht und wo dieser endet.

→ **Antrag SBV: Gesamthaft soll sowohl die Aufsicht klar begrenzt und risikoorientiert ausgestaltet werden als auch die Verantwortung auf diese Weise wahrgenommen und umgesetzt werden.**

2.3. Einführung von Good Governance Grundsätzen

In diesem Bereich fehlen gesetzliche Grundlagen zur Integrität, zur Loyalität und zur Offenlegung der Interessensbindungen. Nachdem die Vorgaben für die Privatwirtschaft oder anderen Sozialversicherungen diesbezüglich modernisiert wurden, soll dies nun auch in der 1. Säule nachgeholt werden.

Der Bericht führt treffend aus, dass sich in diesem Bereich keine restriktiven Regelungen aufdrängen, weil es bislang keine Probleme gab. Allgemein werden die vorgesehenen Grundsätze eines sog. guten Steuerungs- und Regelungssystems (entspricht der Good Governance) unterstützt. Jedoch ist bezüglich der Verantwortlichkeit eines Kassenleiters zwischen seiner Tätigkeit und der Grösse zu differenzieren. An einen Kassenleiter einer Grosskasse sind andere Massstäbe hinsichtlich Qualität und Qualifikation zu setzen gegenüber einem Leiter einer Kleinkasse. Bei den Ausführungsbestimmungen ist u.a. diesem Umstand angemessen Rechnung zu tragen. Auch ist bei den vorzulegenden Kennzahlen (Art. 66a Abs. 2 AHVG) die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems zu berücksichtigen. So ist beim angegebenen Beispiel der Vergleich der Angabe über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreter sinnlos, weil es sich um unterschiedliche Verantwortlichkeiten handelt, die Grösse der Kasse relevant ist und diese Kennzahlen keine strategische Relevanz für die Aufsichtstätigkeit des Bundes haben.

Zustimmend werden die Einführung einheitlicher Rechnungslegungsnormen in der 1. Säule entgegen genommen. Der Vorschlag muss jedoch auf die Zentrale Ausgleichskasse (ZAS) erweitert werden. Nur damit wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige in der 1. Säule erhöht. Insbesondere weil heute im Bereich von Umlageverfahren finanzierte Versicherungen noch keine spezifischen Rechnungslegungsstandards bestehen, ist den Besonderheiten in diesem Bereich Rechnung zu tragen und auch die Interessen von kleinen Kassen zu berücksichtigen. Die Orientierung an

internationalen Rechnungslegungsstandards, die zudem erst noch angestrebt werden, macht weder Sinn noch ist es zielführend im Bereich der 1. Säule.

→ **Antrag SBV: Good Governance Grundsätze werden generell gutgeheissen, jedoch sind im bestehenden Umfeld keine restriktiven Regelungen angezeigt.**

2.4. Weitere Änderungen

Der **Auflösung paritätischer Verbandsausgleichskasse** ist nichts entgegen zu setzen, da seit der Gründung der AHV nie eine paritätische Verbandsausgleichskasse gegründet wurde und dafür offenbar kein Bedarf besteht.

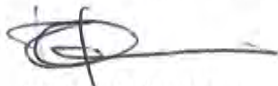
Im Zusammenhang mit der Auflösung einer Verbandsausgleichskasse soll eingeführt werden, dass der Bundesrat eine andere Verbandsausgleichskasse dazu verpflichten kann, deren Verwaltung ganz oder teilweise zu übernehmen, falls keine andere Lösung gefunden werden kann. Für die diesbezügliche Entschädigung soll primär die aufgelöste Kasse aufkommen, subsidiär aber die Gründerverbände. Bereits heute wird von einer Verbandsausgleichskasse erwartet, dass die Weiterversicherung garantiert werden kann. Einerseits gab es in der Vergangenheit nie Probleme mit Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen und andererseits sind solche Übernahmen grundsätzlich attraktiv, weil damit Verwaltungssynergien generiert werden können.

→ **Antrag SBV: Die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände ist unbegründet und unangemessen.**

Wir danken Ihnen, dass Sie unsere Anträge, Bemerkungen und Begründungen berücksichtigen. Für weitere Fragen und Konsultationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Baumeisterverband



Dr. Benedikt Koch
Direktor SBV



Patrick Hauser
Vizedirektor SBV
Leiter Dept. Unternehmung + Dienstleistung

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3008 Bern

pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 6. Juli 2017

Vernehmlassungsantwort zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, zur Änderung des AHVG und weiterer Gesetze Stellung nehmen zu können. Wir unterstützen die Absicht, die Aufsicht und Governance in der 1. Säule zu verbessern. Obschon die AHV über eine Verwaltungsstruktur verfügt, die gut funktioniert und in den letzten Jahren kaum Unrechtmässigkeiten zu Tage getreten sind, erachten wir Modernisierungsschritte als nötig.

Anpassungen im Bereich der AHV

■ **Stärkung der Aufsicht über die AHV**

Wir unterstützen die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, um von der heutigen weitgehend reaktiven Aufsichtspraxis wegzukommen und stattdessen eine wirkungs- und risikoorientierte Aufsicht einzuführen.

■ **Governance der AHV**

Die von der Eidg. Finanzkontrolle empfohlene Ausgliederung der bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) geführten Ausgleichskassen in selbständige öffentliche Anstalten erachten wir als nicht angezeigt. Wir befürworten es, dass der Bundesrat dieser empfohlenen Neuorganisation nicht folgt.

Besonders wichtig erscheint uns, dass die heute in vielen Kantonen tätigen Sozialversicherungsanstalten (SVA) eine bundesgesetzliche Grundlage erhalten. Nebst der Verpflichtung, die SVA als eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu führen, würden wir jedoch noch weitere Governance-Grundsätze für die SVA in der AHV-Gesetzgebung aufnehmen. Aufgrund der Kumulation von Durchführungsaufgaben in verschiedenen Sozialversicherungen sind die SVA von grosser Bedeutung für die Arbeitnehmenden. So müsste etwa sichergestellt werden, dass die Unabhängigkeit dieser Anstalten gewährleistet ist. Dafür braucht es unseres Erachtens Bestimmungen über die Zusammensetzung des obersten Organs dieser Anstalten. Wir möchten deshalb anregen, den Art. 61 Entw. AHVG dahingehend zu ergänzen, dass im obersten Organ die Sozialpartner angemessen vertreten sein sollten. Erst so kann gewährleistet werden, dass die Interessen

der Versicherten und der Arbeitgeber in der Ausgestaltung der Tätigkeiten vertreten sind und so die Unabhängigkeit gewahrt wird.

Mit den weiteren Anpassungen, wie etwa der Verpflichtung, ein Qualitätsmanagementsystem vorzuweisen, ist der SGB einverstanden.

■ Steuerung und Aufsicht über Informationssysteme

Für das gute Funktionieren der AHV sind leistungsstarke Informatiklösungen ausschlaggebend. Aufgrund ihrer dezentralen Organisationsstruktur braucht es koordinierende Regelungen über den elektronischen Datenaustausch, die Finanzierung der Entwicklung sowie der Einhaltung von Mindeststandards.

Wie bereits im Rahmen von Vernehmlassungsantworten zu den Entlastungsprogrammen des Bundes dargelegt, ist der SGB nicht einverstanden, dass die Aufsichtstätigkeit des Bundes über die AHV über den AHV-Ausgleichsfonds zu vergüten ist. Die Finanzierung von Entwicklung und Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen durch die AHV, sofern sie wie die Ausgleichskassen den Versicherten oder den Arbeitgebern Erleichterungen bringen, geht unserer Meinung nach zu weit. Eine solche Finanzierung über die Mittel der AHV ist nur gerechtfertigt, wenn das Informationssystem Erleichterungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bringen. Art. 95a Abs. 2 lit. c Entw. AHVG muss kumulativ formuliert werden.

Anpassungen im Bereich der 2. Säule

■ Aufgaben des PK-Experten

Die in Art. 52e Abs. 1 Entw. BVG aufgeführten neuen bzw. präzisierten Aufgaben des PK-Experten erachten wir als nicht nötig. Es obliegt dem obersten Organ, für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung zu sorgen. Dafür gibt es die nötigen Berichte oder Berechnungen beim PK-Experten in Auftrag. Eine automatische Berichterstattung seitens des PK-Experten beschneidet die Kompetenzen des obersten Organs und würde zu einer beträchtlichen Steigerung der Verwaltungskosten führen.

■ Übernahme / Bildung von Rentnerbeständen

Für den SGB ist klar, dass die heutige Situation, in welcher Vorsorgeeinrichtungen immer wieder ihren Bestand an Aktivversicherten in eine neue Vorsorgeeinrichtung überführen und den Rentnerbestand in der alten Kassen belassen, zu stossenden Fällen führen kann. Denn damit wird das in der beruflichen Vorsorge wichtige Prinzip der Kollektivität umgangen. Die Bildung von Rentnerkassen muss in der beruflichen Vorsorge möglichst verhindert werden. Wir unterstützen daher den vorgeschlagenen Art. 53e^{bis}. Wir möchten jedoch anregen, dass darunter auch die Bildung von Rentnerkassen reguliert wird.

■ Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Per Ende 2014 befanden sich rund 44 Mrd. Franken in Freizügigkeitseinrichtungen. Diese hohe Summe zeigt deutlich, dass allzu häufig das Freizügigkeitsguthaben nicht in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht wird. Wir erachten es aus sozialpolitischen Gründen als wichtig, dass bei einem Vorsorgeverhältnis die Freizügigkeitsleistungen vollständig eingebracht werden. Der nun vorgeschlagenen Lösung stehen wir aber skeptisch gegenüber. Wenn jede Pensionskasse bei Eintritt einer versicherten Person Informationen bei der Zentralstelle 2. Säule über allfällige Frei-

zfügigkeitsguthaben einholen soll, erhöht sich der Verwaltungsaufwand der Pensionskassen enorm. Vielmehr muss die Information der Versicherten verbessert werden. Es braucht seitens der Pensionskassen klare, einfache Informationsschreiben über die Vorteile eines Einbringens der Freizügigkeitsleitungen. Des Weiteren müssen die fiskalischen Anreize für die Auszahlung von Alterskapitalien bei der Pensionierung beseitigt werden. So kann das bewusste Parkieren von Altersguthaben auf Freizügigkeitseinrichtungen unbürokratisch eingedämmt werden.

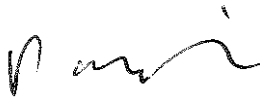
■ Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden der 2. Säule

Wir unterstützen den Vorschlag, dass kantonale Exekutivmitglieder nicht Einsitz in die obersten Organe regionaler Aufsichtsbehörden nehmen dürfen. Die personelle Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von den Kantonen muss gewährleistet sein.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Doris Bianchi
Stellv. Leiterin SGB-Sekretariat

Hopfenweg 21
PF/CP
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Eidgenössisches Departement des
Innern
Bundesamt für
Sozialversicherungen
Per-E-Mail an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 13. Juli 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)
Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Vorlage über die Modernisierung und Optimierung der Aufsicht in den beiden obligatorischen Säulen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge Stellung nehmen zu können.

Grundsätzliche Bemerkungen

Das Vertrauen in das möglichst reibungslose Funktionieren unserer Sozialwerke ist aus Sicht der Arbeitnehmenden von hoher Bedeutung. Eine zweckmässige Aufsicht trägt entscheidend zu diesem Vertrauen bei. Die heutigen Systeme der Aufsicht funktionieren grundsätzlich gut, müssen jedoch regelmässig an die jüngsten Entwicklungen angepasst werden. Travail.Suisse erachtet die Stossrichtung des vorliegenden Gesetzesvorentwurfs deshalb grundsätzlich als notwendig und sinnvoll. Eine proaktive risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht verbunden mit modernen Steuerungssystemen bei den Durchführungsstellen und einer Stärkung der Governance in der 1. Säule wird den heutigen Anforderungen besser gerecht als eine reaktive Aufsicht. Mit Blick auf die technologische Entwicklung sind insbesondere im Bereich der Informationssysteme und des Datenaustausches klarere Standards notwendig.

Stellungnahme zu ausgewählten Punkten der 1. Säule

Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht

Travail.Suisse unterstützt neben dem neuen Aufsichtsmodell auch die gesetzliche Verankerung von Risiko- und Qualitätsmanagementsystemen und von internen Kontrollsystemen (IKS) für Ausgleichskassen. Auch die Pflicht, einen Bericht mit Kennzahlen vorzulegen, befürworten wir.

Verbesserung der Governance in der 1. Säule

Travail.Suisse unterstützt die verstärkten Anforderungen bezüglich Unabhängigkeit, Loyalität und Integrität von Verantwortlichen. Die in den letzten Jahren in vielen Kantonen entstandenen Sozialversicherungsanstalten (SVA) müssen besser im Bundesrecht verankert werden. Dazu gehört, die Verpflichtung, die SVA als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu führen und allfällige Interessenbindungen der Verantwortlichen offen zu legen. Wichtig ist auch, dass der Bund den kantonalen Erlass zur kantonalen Ausgleichskasse genehmigen muss und dabei Bestimmungen über die Errichtung der Aufsichtskommission und deren Grösse, Zusammensetzung und Zuständigkeiten enthalten sein müssen.

Betreffend die Empfehlungen der EFK zur Entflechtung von Aufsicht und Durchführung in der Bundesverwaltung ist Travail.Suisse der Ansicht, dass die auf Verordnungsebene bereits in Angriff genommenen oder vorgeschlagenen Bereinigungen zu unterstützen sind, weitere Schritte zur Zeit aber nicht angemessen sind.

Steuerung von und Aufsicht über Informationssysteme

Zuverlässige, leistungsstarke und untereinander koordinierte Informationssysteme sind entscheidend für das gute Funktionieren der 1. Säule. Zugleich sind ein professioneller Umgang mit und klare Regelungen zum Thema Datenaustausch von entscheidender Bedeutung für das Vertrauen der Versicherten in die 1. Säule. Travail.Suisse begrüsst es, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen und Dritten zu regeln und dass die Durchführungsstellen zum Einhalten von Mindeststandards bei gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen verpflichtet werden. Auch begrüsst wird, dass die Beauftragung Dritter mit bestimmten Aufgaben und die Auslagerung der Informationssysteme gesetzlich geregelt werden. Weiter sollen auch die Finanzierung und der Betrieb von standardisierten Informationssystemen durch Mittel der Versicherung gesetzlich verankert werden. Allgemein stellen wir diesbezüglich fest, dass die Tendenz besteht, allgemeine Leistungen des Bundes über die Sozialversicherungen abzurechnen. Die Abrechnung zulasten des AHV-Ausgleichsfonds ist jedoch nur gerechtfertigt, wenn für die Versicherten – welche den Ausgleichsfonds hauptsächlich speisen - ein klarer Mehrwert entsteht. Dieser Mehrwert für die Versicherten soll nachgewiesen werden müssen.

Stellungnahme zu ausgewählten Punkten der 2. Säule

Die Aufgaben des Experten/der Expertin für berufliche Vorsorge

Der Bericht schlägt vor, die Aufgaben des PK-Experten zu präzisieren. Mit der neuen Formulierung werden jedoch die Aufgaben des/der Expertin ausgeweitet. Angesichts der schon heute hohen Verwaltungskosten erachten wir eine Ausweitung des Aufgabengebiets jedoch als nicht opportun. Das oberste Organ trägt letztendlich die Verantwortung für die Pensionskasse. Es kann jederzeit zusätzliche Berichte oder Berechnungen in Auftrag geben, falls dies notwendig ist.

Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Es wird vorgeschlagen, die Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der Oberaufsichtskommission OAK neu durch den Sicherheitsfonds BVG einziehen zu lassen. Travail.Suisse steht einem einfacheren Verfahren als dem heutigen zweistufigen offen gegenüber. Die Lösung über den Sicherheitsfonds ist jedoch aus Gründen der Governance heikel, wird doch der Sicherheitsfonds selber als einer der wenigen Institutionen von der OAK direkt beaufsichtigt. Travail.Suisse schlägt deshalb vor, diese Änderung nochmals zu überarbeiten.

Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Travail.Suisse unterstützt die Regelung, wonach kantonale Regierungsmitglieder nicht mehr Einsitz in die obersten Organe der regionalen/kantonalen Aufsichtsbehörden nehmen können. Mit der personellen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden von den Kantonen wird das Risiko von Interessenskonflikten vermieden.

Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Heute werden viele Freizügigkeitsguthaben nicht in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht. Die Gründe dafür sind zahlreich. Nebst Nachlässigkeiten spielt auch die Steueroptimierung eine Rolle. Zudem können bei etwaigen finanziellen Schwierigkeiten der eigenen Vorsorgeeinrichtung Risiken vermieden werden. Aus sozial- und steuerpolitischen Gründen ist es wichtig, dass sämtliche Freizügigkeitsguthaben vollständig eingebracht werden. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, dass künftig alle Vorsorgeeinrichtungen beim Eintritt einer versicherten Person Informationen bei der Zentralstelle 2. Säule über allfällige Freizügigkeitsguthaben der betreffenden Person einholen müssen. Travail.Suisse unterstützt diesen Vorschlag. Er löst zwar einen Mehraufwand aus. Dieser rechtfertigt sich jedoch, da der Vorsorgeschutz verbessert werden kann und ein öffentliches Interesse an der Einhaltung steuerlicher Regeln besteht. Mit der vorgesehenen Ausnahmeregelung für bestimmte Personenkategorien (z.B. jüngere Personen, die erst gerade in die Schweiz gezogen sind) kann unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen

Heute kommt es vor, dass bei einer Pensionskasse aktiv Versicherte bewusst von den Rentner/innen getrennt werden und diese Rentnerbestände an meist darauf spezialisierte Vorsorgeeinrichtungen verkauft werden. Häufig sind diese Rentnerbestände ungenügend ausfinanziert. Geraten sie einmal in Unterdeckung, so wird früher oder später die Zahlungsunfähigkeit eintreten und der Sicherheitsfonds – finanziert von allen Versicherten - muss die Leistungen übernehmen. Die neue Vorsorgeeinrichtung versucht hingegen so lange wie möglich mit hohen Verwaltungsgebühren noch Geld an den Rentnerbeständen zu verdienen. Die Kosten fallen so beim Sicherheitsfonds noch umso höher aus. Dem Geschäftsmodell, unterfinanzierte Rentnerbestände aufzukaufen, muss ein Riegel geschoben werden. Die berufliche Vorsorge basiert auf dem Gedanken der Kollektivität. Die Solidarität zwischen aktiv Versicherten und den Leistungsbezüger/innen wird mit solchen Machenschaften untergraben. Travail.Suisse unterstützt deshalb mit Nachdruck, dass nur noch Rentnerbestände übertragen werden dürfen, wenn genügend

Rückstellungen für Langlebigkeit und Verwaltungskosten gebildet worden sind und die Aufsichtsbehörde die Bedingungen geprüft und die Übernahme genehmigt hat. Travail.Suisse macht aber darauf aufmerksam, dass eine weiter gehende Regulierung notwendig ist, welche bereits die Bildung von solchen Rentnerbeständen eindämmt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, reading 'M. Kuert Killer' in a cursive script.

Matthias Kuert Killer

Leiter Sozialpolitik



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

Avenue de Tivoli 2
Case postale 5047
1002 Lausanne

OFAS

Mme Colette Nova, vice-directrice,
responsable du domaine « AVS,
Prévoyance professionnelle et PC »
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Affaire traitée par : Dominique Favre

Réf. : Modernisation du 1^{er} pilier

Lausanne, le 9 juin 2017

Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier – procédure de consultation

Madame la vice-directrice,

Nous nous référons au projet du Conseil fédéral de modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier. Après examen des divers documents, nous nous permettons de porter à votre connaissance les éléments ci-après.

A titre liminaire, nous avouons notre surprise quant au contenu de cette consultation qui intègre un chapitre concernant le 2^{ème} pilier, alors que le sujet concerne les règles de bonne gouvernance du 1^{er} pilier. Vu notre qualité et bien que non consultés, nous nous autorisons à commenter le chapitre 5 du projet.

Nous rappelons également que le parlement travaille actuellement sur l'initiative parlementaire Kuprecht 16.439 « LPP : Renforcer l'autonomie des cantons dans la surveillance régionale des fondations de prévoyance » qui traite des règles applicables aux autorités de surveillance régionale du 2^{ème} pilier et qui propose une solution contraire à celle présentée dans le projet en consultation.

La volonté de modifier une nouvelle fois la loi sur la prévoyance professionnelle nous semble précipitée. En effet, ce projet ne revêt aucun caractère d'urgence. De plus, il introduit deux révisions importantes qui peuvent avoir des conséquences considérables et qui ont fait l'objet d'aucune des discussions nécessaires entre les différents partenaires concernés (art. 53e^{bis} et 61 LPP).

Commentaires article par article des modifications de la LPP

Article 52e, alinéas 1 à 6

La modification proposée ne fait que reprendre les obligations fixées par les Directives Techniques actuarielles de la Chambre Suisse des experts en caisse de pensions. Déjà aujourd'hui, la CHS-PP peut rendre leur application obligatoire, ce qu'elle n'a pas manqué de faire pour certaines d'entre elles. On s'interroge dès lors sur la nécessité d'introduire, dans le cadre d'une révision législative dont l'objet n'est pas le 2^{ème} pilier, une telle modification sans aucune discussion préalable.

Article 53e^{bis}

Notre autorité de surveillance s'oppose à cette modification légale. Les implications en découlant sont d'une portée beaucoup trop importante pour qu'une telle disposition soit introduite sans analyse et discussion préalables.

En effet, quid des calculs que doivent effectuer les autorités de surveillance tant du point de vue des réserves que des provisions nécessaires ? quid de l'égalité de traitement entre les assurés de la caisse transférante et les rentiers sortant ? Les provisions demandées seront tellement importantes que, dans tous les cas, les assurés restant verront disparaître l'entier des réserves, provisions, voire fonds libres. Au risque de se retrouver ensuite dans une situation financière qui imposera des mesures d'assainissement.

La situation contraire se posera rapidement : les assurés actifs seront transférés dans une nouvelle institution de prévoyance et les rentiers laissés dans la caisse transférante qui deviendra de fait alors une caisse de rentiers sans que l'autorité de surveillance ne puisse formellement l'empêcher.

La responsabilité des intervenants n'a pas suffisamment été examinée et discutée pour qu'une telle disposition soit introduite dans la loi à l'heure actuelle. De plus, cette modification légale doit être examinée plus avant en relation avec l'article 53e LPP.

Article 56, alinéa 1, lettre i

Notre autorité se rallie à cette proposition qui clarifie les rôles (notamment les débiteurs) concernant cette taxe de haute surveillance. Cette modification ne revêt cependant aucun caractère d'urgence. Il en va de même de la modification proposée par l'article 64c, alinéa 1 et 2, lettre a.

Article 61

Sur le fonds, et comme le propose l'initiative Kuprecht, nous sommes opposés à une modification de l'article 61 LPP pour les raisons suivantes :

- Depuis son introduction le 1^{er} janvier 2012, aucun problème n'a été constaté. Seule la volonté de principe exprimée par la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) peut expliquer l'adjonction de la modification de cet article dans le projet de modernisation du 1^{er} pilier.

- Nous ne saisissons pas pour quels motifs le Conseil fédéral n'a pas consulté au préalable les organismes et cantons concernés avant de faire cette proposition. Un questionnaire aurait permis de constater l'absence de problème depuis la mise en place des établissements autonomes et éviterait de créer un doute sur le respect de l'indépendance des collaborateurs des autorités de surveillance LPP dans leur travail quotidien par leurs Conseils d'administration.
- La proposition est directement en contradiction avec la réforme structurelle qui prévoit une surveillance décentralisée, par canton ou région, créée par les cantons. La volonté d'empêcher les cantons, signataires d'un concordat, de pouvoir exercer leur rôle au sein du Conseil d'administration, en s'assurant que l'établissement accomplisse les missions prévues par la législation fédérale, est, pour nous, incompréhensible.
- Enfin, que faire de la responsabilité politique et financière des cantons qui doivent s'assurer que l'établissement fonctionne conformément à la législation fédérale ? Il est donc normal qu'ils participent à son organisation interne, notamment par le moyen de l'acception du budget, des comptes et des règlements internes.

Commentaire article par article des modifications de la LFLP

Article 11, alinéa 3

Concernant le transfert des prestations de libre passage – tout comme la commission fédérale LPP – nous rejetons les propositions qui vont entraîner des frais disproportionnés par rapport aux objectifs visés.

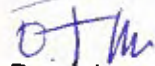
En conclusion, nous proposons tout simplement de renoncer à traiter des aspects liés au 2^{ème} pilier dans un projet concernant la modernisation du 1^{er} pilier.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous restons à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire et vous adressons, Madame la vice-directrice, nos salutations respectueuses.

Autorité de surveillance LPP et des fondations



Laurent Kurth
 Président du Conseil d'administration



Dominique Favre
 Directeur

Copies :

- Aux Conseils d'Etat des cantons du Valais, de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, de Fribourg et de Genève
- M. Pascal Coullery, OFAS (par mail)



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Bundesamt für Sozialversicherungen
zHd. Frau Colette Nova, Vizedirektorin
Leiterin Geschäftsfeld AHV Berufliche
Vorsorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Basel, den 15. Juni 2017

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Frau Nova

Als Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden erlauben wir uns, Ihnen innert angesetzter Frist die nachfolgende Vernehmlassung zum eingangs erwähnten Bericht zukommen zu lassen. Wir haben mit Erstaunen festgestellt, dass wir als gesamtschweizerischer Verband der Direktaufsichtsbehörden über sämtliche Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz nicht auf der Adressaten-Liste für die Vernehmlassung figurieren. Wir gehen davon aus, dass dies auf Grund eines Versehens passiert ist, möchten Sie aber gleichwohl bitten, dafür zu sorgen, dass die Adressatenliste für kommende Vernehmlassungen entsprechend angepasst wird.

Zu 5.1 Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge
(Artikel 52e Abs. 1 – 6 BVG)

Wir begrüßen diese Revision ohne weitere Bemerkungen dazu.

Zu 5.2 Das Einziehen der Aufsichtsabgabe
(Artikel 53 Absatz 1 litera i und Artikel 64 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe d BVG)

Wie wir bereits in unserer Vorvernehmlassung vom 23. September 2016 zum Thema "Modernisierung der Aufsicht; Einziehen der Aufsichtsabgabe für die OBERAUFSICHTSKOMMISSION Berufliche Vorsorge (OAK BV)" festgehalten hatten, spricht aus unserer Sicht nichts dagegen, dass die Abgabe an die OBERAUFSICHTSKOMMISSION inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Wir stellen indessen auch fest, dass mit dieser Bestimmung eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BV eingeführt wird. Sie wird im Ver-



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

gleich zur bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

Im Weiteren haben wir gerne zur Kenntnis genommen, dass der Sicherheitsfonds für seinen erheblichen Zusatzaufwand entschädigt werden soll. Dieser ist nach der heutigen gesetzlichen Grundlage von den BVG-Aufsichtsbehörden entschädigungslos zu erbringen.

Zu 5.3 Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden
(Artikel 61 Absatz 3 dritter Satz BVG)

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten.

Die Aufsichtsbehörden der Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, TG und TI), der Zentralschweiz (LU, OW, NW, SZ, UR, ZG) und der Westschweiz (JU, NE, VD, VS) haben sich in Konkordaten oder interkantonalen Vereinbarungen darauf geeinigt, ihre Verwaltungsräte aus Regierungsmitgliedern der beteiligten Kantone zusammenzusetzen. Auf Grund der multikantonalen Zusammensetzung der Verwaltungsräte dieser Aufsichtsbehörden besteht systembedingt keinerlei Raum für unerwünschte Einflussnahme im Sinne des bestehenden Artikel 61 Absatz. 3 BVG.

Im Weiteren halten wir fest, dass kein Zweifel daran besteht, dass es sich bei den BVG-Aufsichtsbehörden um kantonale bzw. regionale Organisationseinheiten handelt. Wir erachten die vorgeschlagene Revision deshalb als klaren Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie und lehnen diese deshalb ab.

Zu 5.4 Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen
(Artikel 11 Absatz 3 FZG)

Wir beantragen, auf diese Revision zu verzichten. Wir verweisen auf unsere Vernehmlassung vom 15. November 2016 "Konsequentes Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen (EFK-Empfehlung) und Verhindern von Missbräuchen bei der Übernahme von Rentnerbeständen".

Unseres Erachtens führt diese Anpassung dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet und ist selbstredend auch mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen sind. Zudem erscheint zumindest fraglich, ob die eigenverantwortliche Bereitschaft der Versicherten, sich selbst um Ihre Vorsorgebelange zu kümmern, nicht massgeblich verschlechtert wird, wenn gesetzlich festgelegt ist, dass diese Pflicht nunmehr der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung obliegt.

Im Weiteren kommt mit der vorgesehenen Revision einmal mehr zusätzlicher Aufwand auf die Aufsichtsbehörden zu, wird doch die Einhaltung der neuen Bestimmung jährlich von ihr zu prüfen sein. Daran ändert nichts, dass primär die Revisionsstellen im Rahmen der Prüfung der ordentlichen Geschäftsführung die Einhaltung der Bestimmung zu testieren haben würden.



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Der mögliche Nutzen der geplanten Einfügung eines dritten Absatzes in Artikel 11 FZG (konsequenteres Zusammenführen der Alters- und der Freizügigkeitsguthaben) steht unseres Erachtens klar in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen, negativen Auswirkungen (grosser bürokratischer Aufwand, hohe Kosten, negativer Einfluss auf die Eigenverantwortung der Versicherten). Daran ändert auch nichts, dass der Bundesrat auf Verordnungsebene Ausnahmen vorsehen kann.

Zu 5.5 Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen
(Artikel 53e^{bis} BVG)

Wir unterstützen es ausdrücklich, für die Übernahme von Rentnerbeständen gesetzliche Grundlagen zu schaffen, mit dem Ziel, in dieser Hinsicht klare Rahmenbedingungen aufzustellen, welche geeignet sind, bei der Übernahme von Rentnerkassen bzw. Rentnerbeständen die entsprechenden Vorsorgewerke auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage zu stellen, um damit einerseits Sanierungsfälle, andererseits aber auch missbräuchliche Rechtsgeschäfte (Abschieben "teurer" Rentnerbestände) zu vermeiden.

Unter erneutem Hinweis auf unsere Vernehmlassung vom 15. November 2016 (s.o. sub "Zu Ziffer 5.4") halten wir fest, dass in Absatz 2 die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im FusG (Artikel. 95 Absatz 2 FusG) festgeschriebene Regel – wonach die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- und/oder Bestandesübertragung zuständig ist – ohne ersichtlichen Grund durchbrochen wird. Hierfür besteht unseres Erachtens keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine offenkundige Rechtsunsicherheit, was folgendes Beispiel deutlich macht: Welche Aufsichtsbehörde(n) ist/sind zuständig, wenn eine Vorsorgeeinrichtung aufgehoben wird und der aktive Bestand in die Vorsorgeeinrichtung A mit Sitz im Kanton X und der Rentnerbestand in eine Vorsorgeeinrichtung B mit Sitz im Kanton Z übertritt? Wir bitten Sie, die Bestimmung im Sinne der bestehenden, bewährten Praxis zu korrigieren.

Auch hinsichtlich Absatz 3 erachten wir es als geboten, dass das in den Ausführungen erwähnte Einholen eines jährlichen Berichts des Experten in der Bestimmung selbst oder aber in den Ausführungsbestimmungen ausdrücklich Eingang findet.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist die Bestimmung von Absatz 4 bzw. die darin vorbehaltenen Ausführungsbestimmung präziser zu fassen bzw. um folgende Punkte zu ergänzen:

- massgebende versicherungstechnische Grundlage für die Übernahme
- Einbindung des Pensionsversicherungsexperten sowohl in den Übernahmeprozess (versicherungstechnischer Bericht und Bestätigung hinsichtlich der ausreichenden Finanzierung der Verpflichtungen, Festlegung der notwendigen Rückstellungen und Reserven) als auch in die jährliche Prüfung, entsprechend unseren Ausführungen zu Absatz 3
- Vorbehalt der Rechtskraft der Genehmigungsverfügung.

Wir ersuchen Sie höflich, uns die vorbehaltenen Ausführungsbestimmung rechtzeitig zur Vernehmlassung zuzustellen.



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Gerne hoffen wir, Ihnen mit unseren Ausführungen zu dienen.

D. Favre

Dominique Favre
Präsident



CH-3003 Bern, OAK BV

Per E-Mail

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Ihr Schreiben vom 13. April 2017 per E-mail
Unser Zeichen: 051.1-J1 12.07.2017 Doknr: 5
Sachbearbeiter/in: Lydia Studer Kaufmann
Bern, 12. Juli 2017

**Vernehmlassungsverfahren: Änderung des AHVG
(Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule)**

Sehr geehrter Herr Coullery

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit Stellung nehmen zu können. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf das Themengebiet der beruflichen Vorsorge.

Wir begrüßen die vorgesehenen Änderungen ausdrücklich. Die in die Vorlage aufgenommenen Bestimmungen erfüllen allesamt wichtige Funktionen für die Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge. Insbesondere der neu in Art. 61 Abs. 3 BVG vorgeschlagene Zusatz, wonach die Mitglieder der Aufsichtsbehörden weder der Kantonsregierung angehören noch eine Funktion in der öffentlichen Verwaltung ausüben dürfen, entspricht der Auffassung, welche die OAK BV schon lange vertritt.

Folgende Inputs möchten wir noch gerne anbringen:

Art. 52e BVG

In den Erläuterungen wird erwähnt, dass sich die Kompetenz des Experten im Rahmen der Jahresrechnung exklusiv auf die Prüfung der Passivseite beschränkt: „Im Rahmen der Jahresrechnung ist der Experte oder die Expertin somit ausschliesslich für die Prüfung der versicherungstechnischen Passiven zuständig“. Der Text führt nicht explizit aus, wer im Rahmen der Jahresrechnung für die Aktiven zuständig ist. Das kann zu einem negativen Kompetenzkonflikt zwischen dem Experten und der Revisionsstelle bei der Prüfung der Jahresrechnung führen.

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV
Lydia Studer Kaufmann
Bereich Recht, OAK BV
Seilerstrasse 8, Postfach
3001 Bern
Tel. +41 58 462 91 64, Fax +41 58 462 26 96
lydia.studer@oak-bv.admin.ch
www.oak-bv.admin.ch

Zu Art. 53ebis BVG:

Wir würden es begrüßen wenn in den Erläuterungen umschrieben wird, was mit dem Terminus „selbständige Weiterführung“ gemeint ist. In der französischen Version ist dieser Begriff nicht erwähnt. Weiter erachten wir es als wichtig, wenn erläutert würde, wie sich die Rentnerbestände genau definieren. Gilt die Regelung von Art. 53ebis BVG für alle Übernahmen oder nur dann, wenn ausschliesslich Rentnerbestände involviert sind?

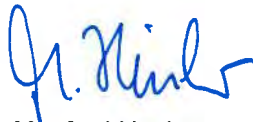
Vorgesehen ist, dass die Verfügung der bisher zuständigen Aufsichtsbehörde und dem Sicherheitsfonds zur Kenntnis gebracht wird. Besteht eine Möglichkeit des Sicherheitsfonds, sich gegen diese Verfügung zur Wehr zu setzen? Immerhin ist es nicht unwahrscheinlich, dass der Sicherheitsfonds dereinst Leistungen zahlen muss. Aufgrund dessen sollte man überlegen, ob dem Sicherheitsfonds die Verfügung nicht eröffnet werden müsste. Damit stünde ihm auch der Rechtsweg offen.

Freundliche Grüsse

**Oberaufsichtskommission
Berufliche Vorsorge OAK BV**



Pierre Triponez
Präsident



Manfred Hüsler
Direktor



Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Schwyz, 27. Juni 2017

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage über die „Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“ eröffnet. Die Schweizerische Rentnerstiftung SRS gehört zu den interessierten Kreisen. Sie macht gerne von der Gelegenheit Gebrauch, zu diesem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Dabei beschränkt sich die Schweizerische Rentnerstiftung SRS in ihrer Vernehmlassung auf den geplanten Art. 53^e_{bis} BVG, der neu die Übernahme von Rentnerbeständen regeln soll. Nach der Prüfung des Entwurfs ist die Schweizerische Rentnerstiftung SRS zur Auffassung gelangt, dass der Bundesrat die Übernahme von Rentnerbeständen überregulieren will, die Tragweite seines Entwurfes massiv unterschätzt und die Konsequenzen daraus nicht genügend bedacht hat.

A. Einleitung

Der Bundesrat anerkennt in der Botschaft, dass Rentnerbestände in der Wirtschaft entstehen, weil Firmen und staatliche Betriebe nicht nur prosperieren, sondern manchmal auch umstrukturiert oder gar aufgelöst werden müssen (Erläuternder Bericht, Separatdruck, S. 46). Nun ist es eine Kernaufgabe der beruflichen Vorsorge, dass Vorsorgeleistungen nicht nur versprochen, sondern nach dem Eintritt eines Vorsorgefalles auch ausgerichtet werden, was jeweils erhebliche Kapitalien bindet. Genau diese zentrale Aufgabe der beruflichen Vorsorge erfüllen Rentnerstiftungen: Sie richten die versprochenen Renten aus – und zwar genau dann, wenn die zunächst leistungspflichtige Vorsorgeeinrichtung aufgehoben worden ist.

Es ist wichtig, auf diese gesellschaftliche und auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der bestehenden Rentnerstiftungen hinzuweisen: Sie dienen der Erfüllung jener Versprechen, die den Versicherten abgegeben wurden – und sie verwalten dafür erhebliche Mittel. Sie



sind daher eine notwendige Ergänzung der herkömmlichen Vorsorgeeinrichtungen und stärken das System des BVG mit privatrechtlichen Mitteln.

Der Bericht des Bundesrates geht nun davon aus, dass Rentnerbestände bewusst ungenügend ausfinanziert und so „gekauft“ würden, was letztlich dazu führe, dass der Sicherheitsfonds BVG dafür einstehen müsse – und dann noch höhere Kosten tragen müsse, wie wenn er sie direkt übernehmen würde (Erläuternder Bericht, S. 46). Sollte dies zutreffen, wäre es wohl für alle Beteiligten das Günstigste, das künftig alle Rentnerbestände dem Sicherheitsfonds BVG übertragen werden. Dies wäre indessen zu kurz gegriffen.

Richtig ist, dass die Ausfinanzierung von Rentnerbeständen deshalb besonders heikel ist, weil bei einem reinen Rentnerbestand in der Regel keine Arbeitgeber und Arbeitnehmer mehr zu Sanierungsbeiträgen herangezogen werden können (Art. 65d Abs. 3 lit. a BVG). Den Rentnerstiftungen fehlt damit eine bewährte Massnahme zur Behebung einer Unterdeckung – weshalb die Bemessung des nötigen Rentenkapitals sehr sorgfältig erfolgen muss: Im Zeitpunkt der Ausfinanzierung müssen alle künftigen Rentenzahlungen kapitalisiert werden – aber auch alle Erträge, die mit den Rentnerkapitalien bis zum Tod des letzten Rentners erwirtschaftet werden. Zentral sind damit die für die Ausfinanzierung gewählten technischen Grundlagen – und dabei insbesondere die versicherungstechnischen Grundlagen („BVG“ oder „VZ“) und der technische Zins (also der Zinseszinssatz auf dem Deckungskapital). Diese technischen Grundlagen werden von Experten für berufliche Vorsorge zusammen mit Pensionskassen aufgrund der effektiver Werte erarbeitet und regelmässig an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst – und nicht vom staatlichen Regulator.

Welche Anpassungen an diesen versicherungstechnischen Grundlagen künftig über die gesamte Laufzeit der versprochenen Rentenzahlungen nötig werden, kann nicht vorausgesehen und daher auch nicht reglementiert werden – sondern nur mit der nötigen Vorsicht bemessen und umgesetzt werden.

Eine Regulierung der Übernahme von Rentnerbeständen gleicht nun der Passage zwischen Skylla und Charybdis: Ist die Regulierung zu restriktiv, muss den Rentnern bei einer Rentnerübergabe zu viel Geld mitgegeben werden – was die Vorsorge der aktiven Versicherten schwächt und dem Kapitaldeckungsverfahren widerspricht, das der beruflichen Vorsorge zugrunde liegt. Oder es führt dazu, dass gar keine Rentnerübernahmen mehr zu Stande kommen. Dann verkommt der Sicherheitsfonds BVG ungewollt zur einzigen Rentnerkasse. Ist die Regelung hingegen zu large, geraten die Aufsichtsbehörden – welche die Übernahmen künftig absegnen müssen – in die Haftung.

Rentenübernahmen sind nicht derart komplex, dass sie neben einer Regelung im BVG auch noch mit Verordnungsbestimmungen erläutert, mit Weisungen der Oberaufsichtsbehörde ergänzt und von den Aufsichtsbehörden genehmigt werden müssten. Die Grundlagen der Rentenübernahmen beruhen – wie oben erwähnt – auf versicherungstechnischen Werten, zu denen es weder einer gesetzlichen noch einer behördlichen Alternative bedarf.



Wünschbar ist es daher, dass bei der künftigen Regelung Augenmass angelegt wird und das BVG in bewährter Manier nur um eine schlanke, griffige Bestimmung ergänzt wird, die Klarheit bei der Ausgestaltung der Rentnerübernahmeverträge schafft und Missbräuche verhindert. Es soll sichergestellt werden, dass kleine, nicht mehr existenzfähige Stiftungen ihre Rentner an eine professionell geführte Rentnerstiftung transferieren können, sodass die laufenden Renten weiterhin gesichert sind und die professionell geführten Rentnerstiftungen nicht eingeschränkt werden. Es gibt indessen keinen Grund, die Parteien des Rentenübernahmevertrages zu entmündigen und die Verträge in die Hand der Aufsichtsbehörden zu legen.

Last but not least sei darauf hingewiesen, dass der geplante Artikel 53^e^{bis} BVG nicht nur Rentnerkassen betrifft, sondern auch sämtliche Gemeinschafts- und Sammelstiftungen. Muss bei einem neuen Anschlussvertrag der Bestand an eigenen Rentnern mitübernommen werden (was heute die Regel darstellt, Art. 53^e Abs. 4^{bis} BVG), so muss ein jeder dieser Anschlussverträge künftig von der zuständigen Aufsichtsbehörde geprüft und mit einer Genehmigungsverfügung abgesegnet werden – worauf der „Vertrag“ nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist in Kraft treten kann. Wie wir noch aus der Regelung der Teilliquidationen (bei Aufhebung eines Anschlussvertrages) wissen, wurde im Rahmen der 1. BVG-Revision die flächendeckende Prüfung aller Teilliquidationen durch die Aufsichtsbehörden nicht zuletzt wegen der schieren Menge an solchen Teilliquidationen abgeschafft. Es ist daher wenig verständlich, dass es der Bundesrat nun für sachgerecht ansieht, den Aufsichtsbehörden alle neuen Anschlussverträge zur hoheitlichen Prüfung zu unterbreiten – abgesehen davon, dass dies alles andere als sachgerecht erscheint.

B. Bemerkungen

Zum geplanten Artikel 53^e^{bis} des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) möchten wir folgendes anregen:

Zur Nummerierung: Werden nachträglich Artikel in ein Gesetz eingefügt, so geschieht dies heute durch den Zusatz eines Buchstabens (wie etwa Art. 53^e), früher auch durch den Zusatz eines Numerales (wie etwa Art. 53^{bis}). Auch wenn im vorliegenden Fall ein neuer Artikel zwischen Art. 53^e und Art. 53^f BVG eingefügt werden soll, erachten wir die Kombination der beiden Ergänzungsarten zu Artikel 53^e^{bis} als unschön.

Zu Absatz 1

Wir empfehlen, den Absatz wie folgt zu kürzen:

¹ Vorsorgeeinrichtungen dürfen Rentnerbestände zur selbstständigen Weiterführung nur übernehmen, sofern die entsprechenden Verpflichtungen ausreichend finanziert sind.

Die Pflicht, Rentenbestände ausreichend zu finanzieren, umfasst auch die Ausfinanzierung der notwendigen Rückstellungen und Reserven.



Zu Absatz 2

Wir empfehlen Ihnen, den geplanten Absatz 2 zu streichen. Die Übernahme von Rentnern erfolgt mit einem Vertrag zwischen zwei Vorsorgeeinrichtungen (daher auch die geplante Einordnung des Artikels zwischen den Artikeln 53e und 53f BVG).

Diese beiden Vertragsparteien prüfen die Grundlagen aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse und den Abklärungen der beiden Experten für berufliche Vorsorge, die sich auf die aktuellen versicherungstechnischen Bewertungen abstützen. Zudem ist es grundsätzlich Sache der Vorsorgeeinrichtung, wie sie die (zu übernehmenden) Verpflichtungen finanziert (Art. 65 Abs. 1 und 2 BVG, gilt nach Art. 49 Abs. 2 Ziffer 16 auch für die reglementarische Vorsorge). Und die Festlegung der versicherungstechnischen Grundlagen ist nach Art. 51a Ziffer e BVG sogar eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Stiftungsrats.

Es gibt damit keinen sachlichen Grund, die Übernahme von Rentenbeständen einer Aufsichtsbehörde zu übertragen und den nötigen Konsens durch eine Verfügung zu ersetzen – auch wenn wir damit eine Haftungsverlagerung auf die Aufsicht verbunden ist.

Zu Absatz 3

Wir empfehlen Ihnen, den Absatz 3 zu streichen. Vorsorgeeinrichtungen sind bereits nach Art. 65 Abs. 1 BVG verpflichtet, „jederzeit Sicherheit dafür [zu] bieten, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können“ (auf die reglementarische Vorsorge ausgeweitet in Art. 49 Abs. 2 Ziffer 16 BVG). Es gibt daher keinen Grund, diese Verpflichtung bei der Übernahme von Rentnerbeständen zu wiederholen.

Weiter erscheint es nicht angezeigt, für jeden Rentnerbestand separate Rückstellungen und Reserven zu führen. Dies führte dazu, dass jedes Rentnerkollektiv als eigene versicherungstechnische Einheit geführt und jährlich neu berechnet werden muss, denn die Entwicklung der Rückstellungen und Reserven hängt vom Sterbeverhalten ihrer Destinatäre ab – was weder sinnvoll noch für den einzelnen Rentner nachvollziehbar ist. Diese Verpflichtung verursacht aber einen riesigen Mehraufwand und schafft unnötige Probleme, etwa bei Beständen, deren Reserven aufgezehrt sind.

Zu Absatz 4

Wir empfehlen Ihnen, den Absatz 4 zu streichen. Rentnerbestände können durch exzessive Einschränkungen für die Übernahme nicht zum Verschwinden gebracht werden. Mit restriktiven Bestimmungen werden nur alle absterbenden Stiftungen gezwungen, ihre Rentnerbestände bis zur bitteren Neige weiterzuführen.



Vor allem aber wird der Anschlusswechsel für kleinere und mittlere Firmen wirksam unterbunden: Sie werden es sich regelmässig nicht leisten können, die Differenz im Deckungsgrad zwischen dem aktuellen technischen Zins der abgebenden Vorsorgeeinrichtung und dem risikolosen Zins bei der gewünschten, neuen Vorsorgeeinrichtung auszufinanzieren und zudem die nötigen Rückstellungen und Reserven für die Mitnahme der Rentner zu bezahlen.

Diese Bestimmung ist damit auch ein deutliches Signal an die Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen, einen zu hohen technischen Zinssatz ja nicht zu ändern.

Zu Absatz 5

Die Übernahme von Rentnerbeständen wird von der nötigen Finanzierung geprägt, die nach den Vorgaben des BVG ausschliesslich Sache der beteiligten Vorsorgeeinrichtungen ist. Wie die ausreichende Finanzierung zu berechnen ist, ergibt sich aus den versicherungstechnischen Grundlagen. Es besteht kein Anlass, dies im Gesetz noch weiter zu detaillieren – oder noch weitere Vorgaben in einer Ausführungsverordnung oder in einer Weisung zu geben – und schon gar nicht beides. Der geplante Absatz 5 ist daher zu streichen.

C. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ersuchen wir Sie höflich, die Bestimmung über die Übernahme von Rentenbeständen auf das Wesentliche zu beschränken und sich dabei einzig von der Verhinderung von Missbräuchen leiten zu lassen. Eine Verschiebung der Verantwortung von den Vorsorgeeinrichtungen zu den Aufsichtsbehörden schiesst über das Ziel hinaus, verursacht erhebliche Mehrkosten für die Rentner und Sozialpartner und verhindert faktisch den Anschlusswechsel von einer Vorsorgeeinrichtung zur andern.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, höflich für die Berücksichtigung unserer Hinweise.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Rentnerstiftung SRS



Peter Rösler

Präsident des Stiftungsrates



Michel Herzig

Leiter Geschäftsführung Stiftungen
Telco Vorsorge AG

Ittigen, 7. Juni 2017

Worbentalstrasse 32, 3063 Ittigen / Bern
Tel. 031 924 11 00
E-Mail: info@ssr-csa.ch

An das
Bundesamt für Sozialversicherungen
Direktionsstab, Herrn Pascal Coullery
Effingerstr. 20
3003 Bern

per Mail an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

(je in Word und PDF)

Stellungnahme des Schweizerischen Seniorenrates (SSR) zur Vernehmlassungsvorlage
„Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Seniorenrat (SSR) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage „Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“ und äussert sich wie folgt.

A. Einleitung

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

B. Ad „Modernisierung der Aufsicht in der 1. und Optimierung in der 2. Säule“

Der SSR unterstützt das Ziel, die Aufsicht in der **1. Säule** inskünftig nicht mehr rückblickend, sondern vorausschauend und risikoorientiert zu gestalten und steuernd einzugreifen. Das Aufsichtsmodell soll, unter Berücksichtigung der Besonderheiten, auch in der EO, in den Ergänzungsleistungen und in den Familienzulagen Landwirtschaft Anwendung finden.

Eine Modernisierung der Aufsicht ist nötig, um die Stabilität des Vorsorgesystems weiterhin zu garantieren. Zur Umsetzung müssen die Durchführungsstellen (kantonale Ausgleichskassen) moderne Steuerungssysteme einführen und von den Aufsichtskommissionen und Revisionsstellen überprüft werden.

Der SSR begrüsst, dass Unabhängigkeit der Durchführungsstellen, Integrität der Verantwortlichen und Transparenz der Buchführung eingefordert werden. Der Grundsatz der „Good Governance“ wird zur Pflicht gemacht.

Der SSR unterstützt, dass dem Bundesrat die Verordnungskompetenz erteilt wird, den Datenaustausch und die fachtechnischen Materien zu regeln, um nach dem jeweiligen Stand flexibel reagieren zu können.

Antrag

Dem Datenschutz ist grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Der SSR begrüsst, dass in der **2. Säule** – in Ergänzung zur Strukturreform 2012 - punktuell eine Optimierung erfolgt.

Es ist nötig und zielführend, dass Vorsorgeeinrichtungen bei Neueintritten bei der Zentralstelle 2. Säule nachfragen müssen, ob Freizügigkeitsguthaben vorhanden sind. Die Eigenverantwortung greift hier offensichtlich zu wenig, denn im Jahr 2016 lagen dort rund 3 Mia Franken an nicht abgeholten Guthaben.

Ebenso ist zu begrüssen, dass vor der Übernahme neuer Rentnerbestände abgeklärt werden muss, ob genügend Rückstellungen für das Langlebkeitsrisiko bestehen und ein risikoloser Zinssatz verwendet wird. Auch dass vor der Übernahme bei der Aufsichtsbehörde die Genehmigung eingeholt werden muss.

Kritik: Dass Pensionierte keinen Einsitz in den Stiftungsräten der Pensionskassen haben, wirkt sich auch hier negativ aus. Sie können nicht mitreden, es wird einfach über sie verfügt.

Antrag

Eine zu grosse Bürokratie ist zu vermeiden.

C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Ad Art. 49^{bis}

Zustimmung: dass die Aufsichtsbehörde Mindeststandards erlässt für ein gesamtschweizerisches Informationssystem zum Datenaustausch.

Ad Art. 49^{ter}

Zustimmung: dass der Bundesrat den elektronischen Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen regelt.

Zustimmung: dass der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen und Dritten nur dann statthaft ist, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht.

Antrag: Dem Datenschutz ist grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Ad Art. 61 Abs. 1, 1^{bis} und 2 Bst. c, f und g

Zustimmung: dass jeder Kanton eine kantonale Ausgleichskasse als selbständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt installieren und eine Aufsichtskommission einrichten muss.

Ad Art. 66

Zustimmung: zum Risiko- und Qualitätsmanagement und zum internen Kontrollsystem der Ausgleichskassen.

Ad Art. 66a und 67

Zustimmung: zur Festlegung der Grundsätze der Geschäftsführung, der Integrität deren Leitung sowie der Verpflichtung zur Transparenz bei der Rechnungslegung.

Ad Art. 72, 72^a und 72^b

Zustimmung: dass der Bundesrat eine Aufsichtsbehörde bestimmt, welche den Vollzug des AHVG überwacht und steuert.

Zustimmung: dass die Aufgaben und die Massnahmen der Aufsichtsbehörde detailliert geregelt werden.

2. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Ad Art. 66 erster Satz

Zustimmung: dass die Durchführung des IVG gleich gehandhabt wird wie bei der AHV, solange das IVG nichts Abweichendes bestimmt.

3. Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Ad Art. 52e Abs. 1 - 6

Zustimmung: zur Regelung der Aufgaben der Experten für berufliche Vorsorge.

Ad Art. 53e^{bis}

Zustimmung: u den Vorschriften für die Übernahme von Rentnerbeständen. Die Vorsichtsmassnahmen sind gerechtfertigt.

Kritik: Dass Pensionierte keinen Einsitz in den Stiftungsräten der Pensionskassen haben, wirkt sich auch hier negativ aus. Sie können nicht mitreden, es wird einfach über sie verfügt.

Antrag: Eine zu grosse Bürokratie gilt es zu vermeiden.

4. Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Ad Art. 11 Abs. 3

Zustimmung: dass die Vorsorgeeinrichtung bei einem Neueintritt bei der Zentralstelle nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben nachfragen muss, denn die Eigenverantwortung greift hier offensichtlich zu wenig.

5. Übrige Gesetzesbestimmungen der Vernehmlassungsvorlage

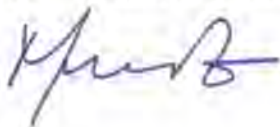
Keine Bemerkungen

D. Schlussbemerkungen

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben dienen zu können und stehen Ihnen gerne für Fragen zur Verfügung. Wenden Sie sich bitte direkt an den Präsidenten unserer Kommission „Soziale Sicherheit“, Herrn RA Josef Bühler, Schweizerischer Seniorenrat, Worblentalstrasse 32, 3063 Ittigen / Bern

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Seniorenrat



Roland Gründer
Co-Präsident



Michel Pillonel
Co-Präsident

Geht an:

- Vasos
- SVS

z.K. an:

- Pro Senectute
- Pro Infirmis
- Vorsorgeforum 2. Säule,
- Schweizer Personalvorsorge
- Vorsorgeforum 2. Säule
- ASIP



Vernehmlassung Revision AHVG (Modernisierung Aufsicht 1. Säule und Optimierung 2. Säule)

1. Ausgangslage

Die Aufsicht über die AHV, die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft soll modernisiert werden. Die Aufsicht über die 2. Säule wird nur punktuell angepasst. Die Aufsicht über die Durchführung der Sozialversicherung der 1. Säule ist seit der Einführung der AHV 1948 in ihren Grundzügen unverändert geblieben. Eine Modernisierung ist notwendig, um die Stabilität unseres Vorsorgesystems zu garantieren. Die eidgenössische Finanzkontrolle hat ebenfalls entsprechende Anpassungen gefordert.

Die Gesetzesvorlage sieht bei der 1. Säule drei Hauptmassnahmen vor:

1. Moderne und steuernde Aufsicht in der 1. Säule
Einführung eines vorausschauenden, Risikoorientierens und steuernden anstelle einer rückblickenden Aufsicht – analog IV
2. Stärkung der Governance
Grundsätze der Good Governance werden im Gesetz verankert. Das heisst es werden Vorschriften in Bezug auf die Unabhängigkeit der Durchführungsstellen und die Integrität der verantwortlichen Personen und die Transparenz der Buchführung aufgenommen.
3. Informationssysteme stärker standardisieren
Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, den Datenaustausch in den Informationssystemen der 1. Säule zu regeln, die kantonalen Ausgleichskassen werden verpflichtet sich an gesamtschweizerische Standards zu halten, damit der Informationsaustausch besser funktioniert.

In der 2. Säule gibt es nach Ansicht des Bundesrats ebenfalls Handlungsbedarf. Unter anderem möchte er die Aufgaben der Experten präzisieren oder Mitglieder kantonalen Regierungen von der regionalen Aufsichtsbehörde ausschliessen, um deren Unabhängigkeit sicherzustellen. Auch die Bedingungen für die Übernahme von Rentnerbeständen sollen verschärft werden.

2. Stellungnahme SVS

Der SVS unterstützt die Gesetzesvorlage, sie bringt in der ersten Säule Transparenz und Sicherheit. Die drei Hauptmassnahmen sind für ein funktionierendes Sozialwerk unabdingbar. Bei der Standardisierung der Informationssysteme muss allerdings dem Datenschutz ein grosses Gewicht beigemessen werden. Die totale Vernetzung

zwischen den Informationssystemen der IV und der 1. Säule, vernetzt mit den Kantonen kann zum „gläsernen Bürger“ führen, was nicht das Ziel sein kann. Andererseits ist für die Kantonalen Ausgleichskassen einheitliche Informatik von Vorteil, dies führt letztlich zu Kosteneinsparungen bei der Beschaffung der entsprechenden Informatik.

Verbesserungs- und Präzisierungsbedarf sieht der SVS bei den Bestimmungen zur 2. Säule. Die vielen „Kann“ – Formulierungen sind zu wenig präzise und geben den Vororganeinrichtungen immer noch zu viel Spielraum. Insbesondere müssen die Aufgaben der Pensionskassenkommissionen der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen klarer geregelt werden. Mitglieder solcher Vorsorgekommissionen müssen geschult und klar informiert werden. Insbesondere bei Sammelstiftungen ist heute die Aufsicht der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen mangelhaft, da oft das Wissen über die komplexe Materie fehlt.

Grenchen, 5. Juli 2017

Schweizerischer Verband für
Seniorenfragen

Lukas Bäumle, Vorstandsmitglied



AUSGLEICHSKASSE DES KANTONS BERN
CAISSE DE COMPENSATION DU CANTON DE BERNE

Eidg. Departement des Innern
p.A. Bundesamt für
Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Chutzenstrasse 10
3007 Bern
www.akbern.ch

Bearbeitet durch:
Herr H. Schläfli
T 031 379 77 88
F 031 379 79 00
heiner.schlaefli@akbern.ch

Bern, 6. Juli 2017

Vernehmlassung des Bundes: Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. April 2017 haben Sie die eingangs erwähnte Vorlage bei den Kantonen, den politischen Parteien, Dachverbänden und weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Die Ausgleichskasse des Kantons Bern ist eine der grössten Durchführungsstellen in der 1. Säule und wir gestatten uns deshalb, nachstehende Stellungnahme aus unserer Sicht abzugeben.

1. Grundsätzliches

Die Durchführung der 1. Säule hat in den letzten Jahrzehnten gut funktioniert. Wie im Bericht zutreffend dargelegt, stellen die zunehmende Komplexität und der Einsatz der Informatik die Durchführungsstellen und die Aufsicht vor neue Herausforderungen. Es rechtfertigt sich deshalb, die Aufsicht über die 1. Säule zu überprüfen und gegebenenfalls mit Augenmass zu modernisieren. Wir begrüssen aus diesem Grund die zugrundeliegende Absicht. Damit wird sichergestellt, dass die Durchführung der 1. Säule auch langfristig einwandfrei funktioniert.

Für die Durchführungsstellen sind die vorgeschlagenen Änderungen allerdings teilweise extrem aufwändig, weshalb wir die nachstehenden Bemerkungen zur Prüfung unterbreiten.

2. Ausgangslage

Die ganze Schweiz muss sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass die AHV-Ausgleichskassen die ihnen von verschiedensten Gesetzen zugewiesenen Aufgaben korrekt, effizient und kostengünstig wahrnehmen. In diesem Sinne ist eine moderne, zeitgemässe Bundesaufsicht wünschbar. Diese sollte aber den richtigen Mix aus wünschbar und finanzierbar bzw. Nutzen und Ertrag beachten. Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen mehrheitlich diesem Anliegen bereits heute. Durch den Erlass von spezifischen Verordnungsbestimmungen bis hin zu detaillierten Verwaltungsweisungen kann die Aufsichtsbehörde sowohl auf das Tagesgeschäft als auch auf die Kassenführung Einfluss nehmen. Die Weisungen an die spezialisierten, externen Revisionsgesellschaften ermöglichen sodann die Kontrolle der Tätigkeiten bzw. der Einhaltung der vorgenannten Vorschriften. Im Weiteren hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, zu unterschiedlichen Gebieten statistische Angaben zu verlangen. Von dieser Möglichkeit machte sie zum Beispiel in den Bereichen der Neuregelung der Arbeitgeberkontrollen sowie der Familienzulagen Gebrauch. Es ist also ohne weiteres möglich, eine Datenerhebung auch in anderen Gebieten – wo sinnvoll bzw. notwendig – aufzubauen.

An zahlreichen Stellen wird im Bericht als Begründung für diverse Gesetzesbestimmungen "Förderung der Transparenz" und "Vergleichbarkeit" aufgeführt und als künftiger Nutzen wird der positive Einfluss auf die Verwaltungskosten erwähnt. Dies mag zumindest bei Branchenfremden den Eindruck erwecken, dass diesbezüglich ein grosser Nachholbedarf vorhanden sei. Dem ist ganz klar zu widersprechen. Gerade kantonale Ausgleichskassen veröffentlichen ihre Jahresberichte und Jahresrechnungen seit Jahren online. Auch besteht ein sehr reger Austausch unter den Kassen in fachlichen sowie organisatorischen Fragen. Ideen, wie die best practiceⁱ sein soll, werden auf allen Stufen, sowohl an Fachgruppentagungen, Arbeitssitzungen der Kassenleitenden als auch im Rahmen von konkreten Projektarbeiten ausgetauscht und ggf. konkretisiert. Einzig auf die Einführung eines institutionalisierten Benchmarksⁱⁱ wurde bisher verzichtet. Eine breite Diskussion und Analyse hat aufgezeigt, dass die Rahmenbedingungen, unter welchen die 26 kantonalen Ausgleichskassen ihre nur in einem Teilbereich vergleichbaren Aufgaben erfüllen, zu unterschiedlich sind bzw. der Aufwand, die zu erhebenden Grundlagen den individuellen Gegebenheiten anzupassen und somit erst vergleichbar zu machen, in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen. Wenn nun die Bundesaufsicht diese Komplexität um die beiden Gruppen von Verbandsausgleichskassen, nämlich jene der Branchenkassen (Metzger, Coiffeure, Bäcker, etc.) und jene der zwischenberuflichen Kassen (Geschäftsinhaber Bern, Aarg. Arbeitgeber, etc.) erhöht und sodann für alle Ausgleichskassen Vorgaben und Benchmarks entwickeln will, erscheinen die Erfolgsaussichten als äusserst gering.

Schlussendlich ist es keineswegs sicher, dass daraus eine Reduktion der Verwaltungskosten resultiert. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass das Erarbeiten, das Liefern und sodann das Erklären und Erläutern des Datenmaterials die Ausgleichskassen und schlussendlich die ihnen angeschlossenen Mitglieder mit zusätzlichen Kosten belasten werden.

3. Zu Ziffer 4.2.; Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht

a) Die Ausgleichskassen werden verpflichtet, ein Risiko- und ein QM-System sowie ein IKS einzuführen

- Die Aufsicht inskünftig risiko- und wirkungsorientiert auszuüben ist zeitgemäss und grundsätzlich zu begrüssen. Wie umfangreich dazu die Instrumente ausgestaltet werden müssen respektive was für ein Aufwand-/Nutzenverhältnis letztlich daraus resultiert, ist aber ernsthaft abzuwägen.
- QM-System: Der individuelle Handlungsspielraum in der Fallbearbeitung der 1. Säule ist je nach Leistungsart unterschiedlich. Im Bereich der Renten und IV-Taggelder ist er beispielsweise sehr eingeschränkt. Die Berechnungen werden heute aufgrund des Mengenvolumens alle mit einer speziell dafür vorgesehenen Leistungsapplikation vorgenommen. Die regulatorischen Vorgaben (Gesetz, Verordnung und Wegleitungen) sind zudem sehr eng und klar definiert.

Das Abweichen von diesen und den systembedingten Parametern ist kaum möglich. Es fragt sich, was hier der Mehrwert wäre, ein standardisiertes QM-System wie beispielsweise eine ISO-Zertifizierung aufzubauen. Die Prozesse sind notwendigerweise bereits heute aufgezeichnet (definierte Anforderungen für die Applikationen) und widerspiegeln sich in der Applikation. Automatisierte, systemische Kontrollen bei der Fallbearbeitung bilden bereits heute eine breite Grundlage für das bestehende QM, da auf diese Weise das Risiko von Fehlern minimiert wird.

Zudem ist zu betonen, dass die Aufgaben und somit auch die Abläufe zwischen einer Ausgleichskasse und einer IV-Stelle entgegen der Darstellung im Bericht absolut nicht vergleichbar sind. Wie dargelegt ist im AHV-Bereich fast alles bis ins kleinste Detail geregelt. Nur so ist es überhaupt möglich, einen hohen Automatisierungsgrad zu erreichen.

Dagegen werden die Entscheide in der IV in der Regel aufgrund von individuellen Abklärungen, Gutachten, Gegengutachten, Berichten von Spezialisten etc. gefällt. Unter anderem kennt aus diesem Grund die Invalidenversicherung im Gegensatz zur AHV oder auch den Ergänzungsleistungen das Instrument des Vorbescheids (Art. 57a IVG). Ein Vorbescheidverfahren im AHV-Renten- oder auch EL-Bereich wäre absolut unnötig – die notwendigen Fakten für den Erlass einer Verfügung liegen beim Entscheid vollständig vor.

b) Die Ausgleichskassen müssen zusätzlich zum Geschäftsbericht einen Bericht mit Kennzahlen vorlegen (Ziff. 4.2.2)

- Die Unterschiede je nach Sozialversicherung bei der Definition der Kriterien zu berücksichtigen ist vernünftig (siehe oben). Allerdings laufen die für das Anwendungsgebiet AHV beschriebenen Beispiele im Berichtstext zum Teil in eine falsche Richtung.
In der Theorie geht man davon aus, dass praxistaugliche Kennzahlen folgenden Grundsätzen entsprechen sollten: zentrale Bedeutung, Einfachheit, Messbarkeit, Erhebungswirtschaftlichkeit und Rechtzeitigkeit.
Es fragt sich, ob gerade die im Bericht erwähnten Kennzahlenbeispiele entsprechend den angeführten, allgemein anerkannten Grundsätzen überhaupt praxistauglich wären. Zudem stellt sich die Frage, ob diese Kennzahlen effektiv der Wirkungsorientierung im Bereich der 1. Säule dienen.
- Unter "Anwendung des Aufsichtsmodells in den EL" wird dargelegt, dass "eine rasche Festsetzung und Auszahlung zentral" sei. Dem möchten wir doch sehr widersprechen. Zentral aus Sicht

der EL-Durchführung und der die EL finanzierenden Stellen (Bund und Kanton) ist die korrekte Festsetzung der Ergänzungsleistungen. Das Abklären und Einverlangen von Unterlagen kann geraume Zeit dauern. Die Praxis zeigt, dass Versicherte sich oft nur ungern an Jahre zurückliegende Sachverhalte (Schenkungen, Vermögensverzicht, Kapitalbezüge, etc.) erinnern (wollen). Die AKB hat die Praxis, dass Gesuche von Personen, welche in ein Heim eintreten und deren Vermögen unter dem Freibetrag liegt, prioritär behandelt werden. Dies soll Härtefälle vermeiden. Ebenso wird bei Gesuchen von Personen vorgegangen, welche bereits in einem anderen Kanton EL bezogen haben. Alle anderen Gesuche werden nach Eingangsdatum und somit nacheinander verarbeitet. Diese Praxis hat sich bewährt. Die Messgrößen sind dabei die Anzahl von Rückfragen (wie lange dauert die Festsetzung noch?), Reklamationen (bei AKB, Kanton, Bund) sowie Rückmeldungen unserer Gemeindezweigstellen.

c) Das Modell sieht vor, dass Ziele und Vorgaben auch individuell pro Durchführungsstelle festgelegt werden können. Eine solche Zielvereinbarung zwischen dem BSV und der einzelnen Durchführungsstelle soll periodisch geschlossen werden (Ziff. 4.2.3)

- Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Verantwortung für eine korrekte und gesetzestreue Aufgabenerfüllung durch die AHV-Ausgleichskasse bei deren Leiter liegt. Die Ziele und Vorgaben sind in den jeweiligen Gesetzen, Verordnungen sowie Weisungen festgelegt. Somit ist es Aufgabe des Direktors, die Ausgleichskasse so zu leiten, dass die Ziele und Vorgaben erreicht werden. Das Revisionsorgan hat anlässlich der Haupt- als auch der Abschlussrevision das gesetzmässige Handeln der Ausgleichskasse zu prüfen und – schon heute – Unregelmässigkeiten der Aufsichtsbehörde zu melden. Schlussendlich liegt es an der Aufsichtsbehörde, kassenübergreifende Analysen der Revisionsberichte zu erstellen, entsprechende Berichte zu verfassen und ggf. Massnahmen anzuordnen.
- In der Praxis haben insbesondere grössere Ausgleichskassen analog zur Privatwirtschaft diverse Controllinginstrumenteⁱⁱⁱ – abgestimmt auf die jeweiligen Versicherungszweige und Aufgaben – stufengerecht eingeführt. Dies ermöglicht es zum Beispiel dem Direktor, laufend über den Stand der Geschäftsabwicklung informiert zu sein. Andererseits werden Schwierigkeiten oder Probleme rasch und frühzeitig erkannt. Dies ist wichtig, damit möglichst zeitnah und wirkungsorientiert Massnahmen ergriffen bzw. angeordnet werden können. Dazu ist es aber unerlässlich, dass sich die entscheidende Person auf eine funktionierende Organisation verlassen kann, das komplexe Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im Bereich der 1. Säule kennt und dem Unternehmen bzw. der Ausgleichskasse "nahe" steht.
- Das periodische Vereinbaren von Zielen sowie eine nachfolgende Standortbestimmung entspringt der klassischen Führungslehre^{iv}. Dort wird aber zwischen Zielvereinbarung und Standortbestimmung noch die Planung eingefügt. Die Zielvereinbarung soll die Grundlage für die Beschaffung und den Einsatz der notwendigen Ressourcen sein. Dies verlangt somit danach, dass die zieldefinierende Stelle auch über die Kompetenz der Ressourcenzuteilung verfügt. Das ist vorliegend nicht der Fall. Die Bundesaufsicht kann weder personelle noch andere Ressourcen zuteilen. Dies bleibt der Kassenleitung bzw. dem Aufsichtsrat (neu = Aufsichtskommission) vorbehalten.
- Dieses Modell führt zwangsläufig zu einem erheblichen personellen Ausbau bei der Bundesaufsicht. Individuelle, strukturiert geführte Standortbestimmungen mit rund 80 Durchführungsstellen (Ausgleichskassen) sind zeitaufwändig und verlangen ein sehr hohes Mass an gefestigtem Fachwissen aus verschiedensten Themengebieten. Hier fragt sich, ob dies den gewünschten Mehrwert und Gewinn an Wirkungsorientierung bringt und in einem ausgewogenen Verhältnis zum

Ressourcenaufwand steht. Die im Bericht (Ziff. 7.1.2) angenommenen unbefristeten 5 Vollzeitstellen sind nicht realistisch.

4. Zu Ziffer 6; Erläuterungen der einzelnen Gesetzesbestimmungen

Artikel 50 b – Abrufverfahren

- a) Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Ausdruck "Zweigstelle" in der AHV-Gesetzgebung für zwei unterschiedliche Institutionen verwendet wird. Dies wohl aus historischen Gründen. Zum einen gibt es Zweigstellen, welche plus/minus dieselben Aufgaben wie eine eigenständige Ausgleichskasse wahrnehmen und auch wie eine solche der Haupt- und Abschlussrevision unterstehen. Diese sind beispielsweise die Zweigstellen der Ausgleichskassen Baumeister bzw. Uhrenindustrie. Daneben gibt es die Zweigstellen der kantonalen Ausgleichskassen, welche in der Regel weder im Beitrags- noch Leistungsbereich eigenständig entscheiden (Verfügungsbefugnis), sondern Unterlagen zuhanden der Hauptkasse einverlangen, prüfen und ggf. aufbereiten.

Es wäre wünschenswert, wenn sich die Verwendung der Bezeichnung "Zweigstelle" (a) auf die erstgenannte Gruppe beschränken würde und für die Zweigstellen von kantonalen Ausgleichskassen die Bezeichnung "Gemeindezweigstelle" (b) etablieren könnte.

Zweigstellen (a) haben in der Tat einen Bedarf, sowohl auf das zentrale Register der Versicherten als auch auf das zentrale Register der laufenden Leistungen Zugriff zu haben, um die ihnen zugedachten Aufgaben erfüllen zu können. Demgegenüber ist ein Zugriff auf diese beiden Register für Gemeindezweigstellen (b) aus Sicht der AKB nicht notwendig. Grundsätzlich verstehen wir den Wunsch nach möglichst vielen Informationen; dem stehen aber die Anliegen des Datenschutzes gegenüber, welcher zu Recht verlangt, dass nur auf zwingend notwendige Daten zugegriffen werden darf. Auch im Sinne der Verhinderung missbräuchlicher Datenverwendung ist das Nichtgewähren eines Zugriffs somit der bestmögliche Datenschutz.

- b) In den Erläuterungen wird zudem ausgeführt: *"Der Entscheid obliegt dem Leiter oder der Leiterin der Ausgleichskasse (organisatorischer Entscheid aufgrund der den Zweigstellen übertragenen Aufgaben). Gegebenenfalls muss dieser Zugang auch gestützt auf den vorliegenden Artikel gestattet werden."*

Diese Formulierung ist missverständlich. Liegt nun der Entscheid beim Kassenleiter oder kann der Zugang aufgrund von Artikel 50b (neu) auch gegen den Willen der Kassenleitung eingefordert werden?

Antrag

Wir beantragen, die Zweigstellen aus dieser Bestimmung zu streichen oder zumindest in den Erläuterungen die Differenzierung und Präzisierung im obigen Sinn aufzunehmen.

Artikel 60 – ... und entschädigte Übernahmepflicht

Aus verschiedensten Gründen ist es sinnvoll, dass die EL-ausrichtende Stelle auch die Rente der AHV bzw. der IV auszahlt. So kann zum Beispiel sichergestellt werden, dass Änderungen im Rentenbereich auch rasch in die EL-Berechnung einfließen. Die entsprechenden Weisungen sehen

deshalb vor, dass kantonale Ausgleichskassen die Renten von EL-Beziehenden bei den bisher zuständigen Ausgleichskassen "abrufen" können. Die AKB ruft pro Jahr rund 2'500 Rentenfälle bei anderen Ausgleichskassen ab. Dies führt bei der AKB zu beträchtlichen zusätzlichen Kosten, da die Dossierführung zu Mutationen und laufendem administrativen Aufwand führt, während diese Ausgaben bei der abtretenden Ausgleichskasse wegfallen. Die vorliegende Gesetzesrevision bietet nun Gelegenheit, diese Situation zu regeln.

Artikel 65 Abs. 2

Wie zu Artikel 50b ausgeführt, wird die Bezeichnung "Zweigstelle" für unterschiedliche Institutionen verwendet, was zu Verwirrungen führen kann.

Antrag

Wir beantragen, die Bezeichnung "Zweigstellen" durch "Gemeindezweigstellen" zu ersetzen.

Artikel 66 – Risiko- und Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem

Grundsätzlich verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Ziffer 3. Zusätzlich stellt sich jedoch die Frage, was mit der unseres Erachtens sinnvollen bisherigen Bestimmung von Art. 66 Abs. 2 "geschehen" ist. Wir gehen davon aus, dass diese im Rahmen der Verordnungsbestimmungen bezüglich Governance einfließen wird.

Artikel 68 – Kassenrevisionen

Wir erlauben uns hier den Verweis zu unseren Ausführungen zu Art. 50b die Thematik "Zweigstellen" betreffend. Hier sind nicht die Gemeindezweigstellen (b) sondern die (ordentlichen) Zweigstellen (a) gemeint.

Artikel 68b – Arbeitgeberkontrolle

Grundsätzlich soll am heutigen System, wonach der Kassenleiter für die Anordnung und Durchführung der Arbeitgeberkontrollen verantwortlich ist (Art. 162 Abs. 3 AHVV), nichts geändert werden. Zumindest ist dem Bericht nichts Gegenteiliges zu entnehmen. Es stellt sich jedoch die Frage, warum gemäss Absatz 2 sowie den entsprechenden Erläuterungen die Arbeitgeberkontrollstelle der Aufsichtsbehörde und nicht dem Auftraggeber festgestellte Straftaten, schwerwiegende Unregelmässigkeiten oder Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftsführung zu melden hat.

Gemäss den heutigen Vorgaben an die externen Revisionsorgane (Art. 68 AHVG) für die Hauptrevision hat das Revisionsunternehmen auch den Aufgabenbereich der Arbeitgeberkontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu prüfen. Es ist also über dieses Instrument der Aufsicht sichergestellt, dass die Aufsichtsbehörde über besondere Feststellungen informiert ist.

Antrag

Wir beantragen, Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Ggf. ist eine Formulierung zu wählen, die die Berichterstattung an den Auftraggeber (Ausgleichskasse) und nicht an die Aufsichtsbehörde vorsieht.

Artikel 72a – Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wie in Ziffer 3 dargelegt, kann nur steuern, wer über die Kompetenz der Zuteilung der benötigten Ressourcen verfügt. In diesem Sinne ist der jetzige Wortlaut von Absatz 1 nicht möglich. Hingegen erachten wir die Bestimmungen von Absatz 2 Buchstabe a – g durchaus als sinnvoll.

Würde Buchstabe a noch um die Pflicht der jährlichen Konsolidierung der Auswertung der Berichte und einer entsprechenden öffentlichen Berichterstattung ergänzt, würde einem zentralen Anliegen der vorgeschlagenen Revision, nämlich der Förderung der positiven Anerkennung der Aufgabenerfüllung der AHV-Ausgleichskassen sowie der Steigerung des Vertrauens in ebendiese Durchführungsstellen entsprochen.

Antrag

Wir beantragen Absatz 1 dieser Bestimmung wie folgt abzuändern:

Die Aufsichtsbehörde überwacht den Vollzug dieses Gesetzes. (Rest streichen)

Wir beantragen, Absatz 2 Buchstabe a dieser Bestimmung wie folgt anzupassen:

Sie wertet die Berichte über die Revisionen und die Berichte der Durchführungsstellen über ihre Geschäftsführung systematisch aus und veröffentlicht jährlich einen konsolidierten Überblick. Sie leitet allenfalls die erforderlichen Massnahmen ein.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen zu dienen.

Freundliche Grüsse

Ausgleichskasse des Kantons Bern

Heiner Schläfli

Direktor

ⁱ Der Begriff **best practice**, auch **Erfolgsmethode**, **Erfolgsmodell** oder **Erfolgsrezept** genannt, stammt aus der anglo-amerikanischen [Betriebswirtschaftslehre](#) und bezeichnet bewährte, optimale bzw. vorbildliche Methoden, Praktiken oder Vorgehensweisen im Unternehmen. Der Begriff wird heute auch allgemeiner für die Erfolgsmethode bzw. best-mögliche Methode verwendet, etwa in politischen Zusammenhängen

ⁱⁱ **Benchmarking** (sinngemäß „*Maßstäbe vergleichen*“) bezeichnet die vergleichende Analyse von Ergebnissen oder Prozessen mit einem festgelegten [Bezugswert](#) oder Vergleichsprozess (von [engl. Benchmark](#)).

ⁱⁱⁱ **Controlling** (deutscher [Pseudoanglizismus](#) in Anlehnung an [englisch to control](#), ‚steuern‘) ist ein Begriff der Wirtschaftslehre und wird als Teilfunktion der Unternehmensführung („das Management“) als ausgeübte Steuerungsfunktion sowie als Führungs- und Informationssystem gesehen. Das Controlling nimmt zur Steuerung des Unternehmens Planungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben wahr, um die Unternehmensführung mit den notwendigen Instrumenten und Informationen zu versorgen.

^{iv} Der Begriff **Zielvereinbarung** bezeichnet eine [Führungstechnik](#), bei der sich eine Führungskraft und ihre Mitarbeiter auf die Realisierung von Zielen der Organisation einigen.

Bundesamt für Sozialversicherung
Direktionsstab
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Thun, 5. Juli 2017

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

Sehr geehrter Herr Coullery

Am 5. April 2017 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierten Gruppierungen eingeladen, zu den Änderungen des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters- und Hinterlassenenvorsorge) Stellung zu nehmen.

Obwohl unser Berufsverband (BAZ/ABAA) nicht auf der Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten aufgeführt ist, erlauben wir uns zu den vorgesehenen Änderungen Stellung zu nehmen. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns auf diejenigen Bestimmungen der Vorlage, welche die Interessen unserer Mitglieder (bernische AHV-Zweigstellen) berühren und die wir als wichtig erachten.

Artikel 65 Absatz 2 E-AHVG

Gegen die Aufhebung der Pflicht zur Schaffung von Zweigstellen hat der BAZ/ABAA im Grundsatz nichts einzuwenden; er begrüsst aber die Möglichkeit, dass die Kantone nach wie vor Zweigstellen unterhalten können (Artikel 65 Absatz 2 E-AHVG). Allerdings hat schon die bisherige Formulierung den Ausgleichskassen die Möglichkeit gegeben, entsprechend den regionalen Besonderheiten gemeinsame Zweigstellen für mehrere, insbesondere kleine Gemeinden zu führen (siehe Verdichtung¹ der AHV-Zweigstellen im Kanton Bern von einst 400 auf heute rund 220 AHV-Zweigstellen).

Der BAZ/ABAA teilt jedoch die im Bericht gemachten Ausführungen nicht, dass die Zweigstellen aufgrund der fortschreitenden technologischen und strukturellen Entwicklungen ihren Nutzen zum grossen Teil verloren haben (Seite 53). Gerade aufgrund dieser technologischen Entwicklungen nehmen Zweigstellen insbesondere im Bereich der 1. Säule (AHV und Ergänzungsleistungen), aber auch bei den Familienzulagen und dem Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft, wichtige Aufgaben wahr, und zwar insbesondere für all jene, die mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können. Die Zweigstellen sind die erste bevölkerungsnahe Kontaktstelle für Fragen rund um die 1. Säule und leisten persönliche Beratung. Sie nehmen so die in Artikel 27 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vorgesehene Aufklärungs- und Beratungspflicht wahr. Zudem sind sie eine wichtige Verbindungsstelle zu den kantonalen Ausgleichskassen.

¹ Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden (Teilprojekt 4.7 AHV-Zweigstellen)

Mit ihrem Wirken erbringen die Zweigstellen einen bedeutenden Beitrag zur effizienten Durchführung der Sozialversicherungsgesetzgebung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und entlasten die kantonalen Ausgleichskassen.

Im Kanton Bern hat die Einführung einer neuen Informatiklösung per 1.1.2013 eine weitere Optimierung der Prozesse ermöglicht. Sowohl die Zweigstellen wie die kantonale Ausgleichskasse arbeiten auf dem gleichen System. Nach der Prüfung der EL-Anmeldung sowie der EL-Vorerfassung und prov. Berechnung durch die Zweigstellen findet durch die kantonale Ausgleichskasse nur noch die Schlussprüfung und die Verfügung statt. Im Bereich der Rückvergütung von Krankheits- und Behinderungskosten verarbeiten die Zweigstellen einen grossen Teil der Eingänge bis zur Auszahlung selbständig. Dies ist eine grosse Entlastung für die kantonale Ausgleichskasse.

Der BAZ/ABAA bezweifelt, dass, wie im Bericht auf Seite 74 dargelegt, die Wegrationalisierung der Zweigstellen für die Kantone und Gemeinden eine finanzielle Entlastung bringt. Denn die Möglichkeit zur Zusammenlegung von Zweigstellen auf Grund regionaler Besonderheiten besteht schon heute.

Artikel 50b E-AHVG

Dass die AHV-Zweigstellen und die Durchführungsstellen der Ergänzungsleistungen Zugang zum zentralen Register der Versicherten sowie zum zentralen Register der laufenden Leistungen haben sollen (Artikel 50b E-AHVG), erachtet der BAZ/ABAA als richtig. Es macht das Tagesgeschäft effizienter und somit auch kundenfreundlicher.

Fazit

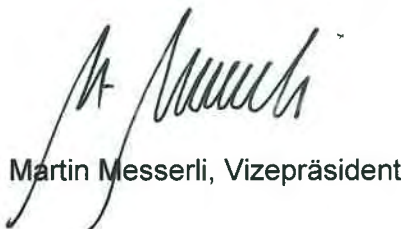
Dem BAZ/ABAA ist es ein Anliegen, dass die kantonalen Ausgleichskassen auch in Zukunft eng mit den Zweigstellen zusammenarbeiten und einen regen Austausch pflegen. Dies ist in Anbetracht der Altersreform 2020 und den anstehenden Veränderungen von zentraler Bedeutung, damit die Bürgerinnen und Bürger die nötigen Informationen erhalten und effizient bedient werden können.

Freundliche Grüsse

**Bernische AHV-Zweigstellen-
leiterinnen und -leiter**



Reto Pfahrer, Präsident



Martin Messerli, Vizepräsident

Kopie geht an:

Herr Heiner Schläfli, Direktor der Ausgleichskasse des Kantons Bern



curafutura

Die innovativen Krankenversicherer
Les assureurs-maladie innovants
Gli assicuratori-malattia innovativi

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

per E-Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 27. April 2017

Vernehmlassung betreffend Änderungen des AHVG

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 5. April 2017 laden Sie uns ein, an der Vernehmlassung zu den Änderungen betreffend das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) teilzunehmen.

Da die Krankenversicherer nicht direkt von diesen Änderungen betroffen sind, verzichten wir auf eine detaillierte Stellungnahme.

Wir bedanken uns und bitten Sie, uns im Rahmen von zukünftigen Vernehmlassungen weiterhin zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
curafutura

Pius Zängerle
Direktor

Luca Petrini
Projektleiter Gesundheitspolitik

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per Email: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 13. Juli 2017

Änderung des AHV-Gesetzes (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass Sie EXPERTsuisse Gelegenheit bieten, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge Stellung zu nehmen.

Bereits anlässlich eines Gedankenaustausches mit dem BSV vom 3. Oktober 2016 und mit Schreiben vom 1. November 2016 haben wir zu einzelnen Aspekten der Gesetzesrevision Stellung genommen. Wir greifen nachfolgend unsere seinerzeitigen Anmerkungen wieder auf, nutzen aber darüber hinaus die Gelegenheit zur Kommentierung weiterer Themen der Vernehmlassungsvorlage.

1. Allgemeines

1.1 Ausgangslage - Allgemein

Die Abwicklung der AHV funktioniert heute gut. Nennenswerte Vermögensschäden oder Unregelmässigkeiten sind – wie bereits im erläuternden Bericht festgehalten – kaum zu verzeichnen. Auch bezüglich Submissionswesen sind die Kassen sensibilisiert.

Die uns bekannten Kantone beachten die einschlägigen Vorgaben. Diesbezüglich hat sich in den letzten Jahren ein grösseres Verständnis entwickelt. Bei den Verbandsausgleichskassen hingegen gelten diese Vorschriften derzeit nicht und es sollen nach unserem Verständnis auch in Zukunft keine vergleichbaren Bestimmungen eingeführt werden.

Im Rahmen der Revisionen stellen unsere Mitgliedsunternehmen nur in Einzelfällen wesentliche Mängel fest. Über diese wird dem BSV entsprechend Bericht erstattet. Die Aufsicht verfügt daher bereits heute über die notwendigen Überwachungsinstrumente und Informationen.

1.2 Prüfungstätigkeit

Die Ausgleichskassen (Durchführungsstellen) werden bereits heute eingehend geprüft; entsprechende fachliche Berufsvorgaben und Verlautbarungen sind definiert. So gilt seit Hauptrevision 2013 die fachliche Verlautbarung „Prüfung von AHV-Ausgleichskassen“ von EXPERTsuisse, welche in Abstimmung mit dem Aufsichtsorgan der AHV-Ausgleichskassen und dem BSV verfasst wurde. Hinzu kommen die Revisionsweisungen für die Ausgleichskassen (WRAK). Trotz zwischenzeitlich gestiegener Anforderungen an die Revision stellen wir einen steigenden Druck auf die Revisionshonorare fest. Wenn beabsichtigt ist, die Folgekosten der Änderungen im AHV-Gesetz zu begrenzen, ist daher im Rahmen der Gesetzesrevision auf die Definition von möglichst effizienten, aber effektiven Regelungen zu achten.

1.3 Kernanliegen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

Die EFK hat im Bericht vom 6. März 2015 ihre Ergebnisse zur Prüfung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) festgehalten und dabei fünf Empfehlungen abgegeben. Es ist aus unserer Sicht wichtig, dass die Modernisierung der AHV den Kernanliegen der EFK Rechnung trägt.

Die Empfehlung 1 bezüglich der Bereinigung der Organisationsstrukturen der ZAS ist für uns unbestritten. Dies erachten wir als notwendig und hilfreich.

Die in Empfehlung 2 geforderten Rechnungslegungsvorschriften bestehen mit den Weisungen über die Buchführung und den Geldverkehr (WBG) bereits. Diese könnten für alle Systemteilnehmer als verbindlich erklärt werden. Innerhalb der WBG haben wir jedoch gewissen Anpassungsbedarf identifiziert, auf den wir nachstehend weiter eingehen werden. (vgl. dazu 2.6.1).

Empfehlung 3 wünscht eine Risikobeurteilung auf Stufe BSV. Dies erachten wir als hilfreich. Bei der integralen Anwendung und Umsetzung der Risikobeurteilung in Form von Weisungen in Bezug auf die Durchführungsorgane und Revisionsstellen ist Zurückhaltung und eine Regulierung mit Augenmass angezeigt (vgl. 2.4).

Gemäss Empfehlung 4 sollen Aspekte der Schweizer Prüfungsstandards (PS) in die Weisung für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) einfließen. Insoweit es sich bei der Prüfung von Ausgleichskassen um regulatorische, aufsichtsrechtliche Prüfungen handelt, sind die bestehenden Schweizer Prüfungsstandards nur bedingt anwendbar. Wir erachten in diesem Kontext die Prüfung der materiellen Rechtsanwendung (Hauptrevision) auf der Grundlage von Weisungen bzw. im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Prüfung weiterhin als sinnvoll und zweckmässig, weil den Besonderheiten von AHV-Ausgleichskassen damit gut Rechnung getragen wird. Hingegen könnten wir uns die Prüfung der Jahresrechnung (Abschlussrevision) gemäss den PS vorstellen. Dazu wäre nebst der Anpassung der WRAK ein ergänzender Schweizer Prüfungshinweis (PH), in Analogie zum bestehenden Regulativ bei der Prüfung von Personalvorsorgeeinrichtungen, dem öffentlichen Sektor oder auch aufsichtsrechtliche Prüfungen gemäss Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) (PH 40, PH 60, bzw. PH 70), denkbar.

Qualitätskontrollen werden durch die Revisionsgesellschaften bereits heute durchgeführt. Für Prüfungen nach PS ist bereits heute die Beachtung des Schweizer Qualitätssicherungsstandards 1 (QS 1) erforderlich. Eine weitere gesetzliche Vorgabe ist daher u.E. nicht notwendig. Allenfalls könnten File Reviews als aufsichtsrechtliche Massnahme in Sonderfällen sinnvoll sein (z.B. in Folge eines Wechsels einer Revisionsstelle).

Insgesamt erachten wir die Qualität der Prüfung der Ausgleichskassen heute als gut. Dazu tragen die fachlichen Anforderungen an die Revisoren bei (vgl. hiernach 2.7).

Wie die EFK sind auch wir der Auffassung, dass das BSV nicht gleichzeitig Aufsichts- und Durchführungsaufgaben wahrnehmen sollte (Empfehlung 5).

2. Einzelne Artikel der Vorlage

2.1 Art. 49 bis Informationssysteme und Mindeststandards

Die Prozess-Standardisierung bei den Durchführungsstellen, welche auf freiwilliger und unabhängiger Basis vom BSV (Aufsicht) im Rahmen des Vereins eAHV/IV erfolgte, haben zu Normen des Datenaustausches geführt, welche als wirkungsvoll bezeichnet werden können. Die Regulierung des Datenaustausches zwischen den Durchführungsstellen der 1. Säule und auch zwischen Dritten erlaubt die Präzisierung der Bedingungen, um die Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten. Wir sind jedoch der Ansicht, dass

sich allfällige gesetzliche Vorschriften auf den Datenaustausch mit Dritten und die Gewährleistung der Vertraulichkeit zu beschränken haben, währenddem die technischen Aspekte in der Verantwortung der Durchführungsstellen verbleiben sollen. Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde sollte einzig darin bestehen, die Sicherheit der Datenverarbeitung einschliesslich Zugang zu den gemeinsamen Plattformen für alle betroffenen Benutzer zu gewährleisten.

Die Auslagerung der EDV-Dienstleistungen und die Konzentration der Servicedienstleistungen in diesem Bereich haben zur Bildung von vier bedeutenden EDV-Pools geführt, welche die Entwicklung von neuen Applikationen sowie mitunter die Datenspeicherung der Durchführungsstellen vornehmen. Dementsprechend kommt dem Datenschutz und der Sicherheit der Informationssysteme eine besondere Bedeutung zu. Allfällige Kosten einer Informatikrevision wurden bisher als Vorwand bzw. Argument gegen die Durchführung von eigentlichen Informatikrevisionen benutzt.

Die vorstehend beschriebene Verantwortlichkeit (Sicherheit der ordnungsgemässen Datenverarbeitung) und die Übernahme der Kosten müssen zwischen der Aufsicht und den Durchführungsstellen klar geregelt werden. Wir unterscheiden zwei Bereiche:

- Sicherheit der von den EDV-Pools entwickelten Programme (Software): Eine Informatik-Revision der Applikationen ist vor deren Auslieferung an die Anwender durch einen vom Pool vorgängig bestimmten IT-Revisor sicherzustellen.
- Datensicherheit: Eine Revision der IT-Umgebung sollte in regelmässigen Abständen oder bei wesentlichen Änderungen durch einen von der Durchführungsstelle oder im Falle des Hosting vom IT-Pool vorgängig bestimmten IT-Prüfer vorgenommen werden.

Die Berücksichtigung dieser Empfehlungen in der Gesetzgebung erlaubt die Sicherheit in den beiden vorstehend genannten Bereichen bedeutend zu erhöhen. Aufgrund des hohen Datenvolumens mit kumuliert hohen Beträgen ist eine solche Ausdehnung der Prüfungsarbeiten auf die automatisierten Abläufe absolut angezeigt. Um ein wirtschaftlich optimales Preis-/Leistungsverhältnis zu erzielen, sollen die Art und Tiefe der anzuwendenden Informatikprüfungen vorgängig zwischen den Beteiligten vereinbart werden.

2.2 Art. 61 Abs. 1

Die Einführung einer Aufsichtskommission erachten wir als sinnvoll. Gleichzeitig sollten Entscheidungsgremien mit der Ausgleichskasse eng verbunden bleiben und als Sprachrohr dienen können. Deshalb sollten durchaus auch Regierungsräte oder Kantonsparlamentarier in den Aufsichtskommissionen Einsitz nehmen können.

2.3 Art. 65 Abs. 2

Diese Vorgabe ist zweckmässig. Wir stellen zur Diskussion, ob die Ausgleichskassen nicht verpflichtet werden sollten, auch über die Zweigstellen Führungsverantwortung zu übernehmen und entsprechende Kontrollmechanismen einzurichten. Die Verantwortung sollte bei der Ausgleichskasse liegen, die die Zweigstelle errichtet.

2.4 Art. 66 Risiko- und Qualitätsmanagement, internes Kontrollsystem

Wir befürworten, dass die Ausgleichskassen zur Einrichtung eines internen Kontrollsystems sowie zur Etablierung eines Risikomanagementsystems verpflichtet werden sollen. Dabei sollte jedoch – idealerweise bereits auf Gesetzesstufe – klar definiert werden, was unter den Begriffen „internes Kontrollsystem“ und "Risikomanagementsystem“ im Kontext von AHV-Ausgleichskassen verstanden wird. Schon heute verfügen die meisten Ausgleichskassen über ein internes Kontrollsystem als Teil der internen Organisation. Aufgrund der unterschiedlichen Grössen (kleine Kassen bis zu sehr grossen Sozialversicherungsanstalten) und Strukturen (Kantonale und Verbandsausgleichskassen sowie Eidgenössische und Schweizerische Ausgleichskasse) empfiehlt es sich, abgestufte Anforderungen für solche Einheiten zu fordern. Standardwerke (wie z.B. COSO- oder COBIT-Model) sollten nicht unbesehen übernommen werden. Bei Vorgaben an die Durchführungsstellen genügen einfachere Grundsätze, womit der Grösse, Komplexität und Struktur einer Kasse besser Rechnung getragen werden kann.

Ein internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus organisatorischen Regeln des methodischen Steuerns und von Kontrollen in der Organisation zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden in Form von Fehlern und Unregelmässigkeiten, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden. Es soll auch effiziente und wirk-same Arbeitsabläufe ermöglichen und eine ordnungsgemässe Buchführung sicherstellen. Die Kontrollen können sowohl dem Prozess nachgelagert, beispielsweise durch die interne Revision oder Qualitätskontrolle, als auch präventiv durchgeführt werden. Das IKS kann darauf folgernd verschiedene Zielsetzungen anstreben: Sicherstellung von Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen, Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen und Finanzinformationen, Vermögenssicherung und Regeleinhaltung (Compliance). Im Kontext der AHV-Ausgleichskassen sollte daher zunächst – unter Beachtung der konkreten Risikolage (z.B. Risiko falscher Rentenverfügungen und -auszahlungen, Datenschutz- und IT-Risiken etc.) – klar definiert werden, welche Zielsetzung mit einem IKS verfolgt werden soll. Ein IKS ist wirksam, wenn die vorgegebenen Kontrollen verlässlich durchgeführt und überwacht werden. Eine angemessene Dokumentation stellt sicher, dass die Durchführung der Kontrollen effektiv vorgenommen worden ist und zu jedem Zeitpunkt nachvollziehbar beurteilt und eingesehen werden kann.

Betreffend Risikomanagementsystem könnten wir uns eine Lösung vorstellen, wie sie der Gesetzgeber mit dem Revisionsrecht 2008 im Obligationenrecht vorgeschrieben hat. Ab 2008 waren zunächst sämtliche rechnungslegungspflichtigen Gesellschaften aufgefordert, „Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung“ im Anhang zu machen (Art. 663b Ziff. 12 ORalt). Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung hatte die Revisionsstelle formell zu beurteilen, ob eine entsprechende Risikobeurteilung durchgeführt wurde. Mit Inkrafttreten des neuen Rechnungslegungsrechts wurde die Bestimmung auf die wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen begrenzt, welche der ordentlichen Revision unterliegen und welche seither die notwendigen Angaben in ihrem Lagebericht zu machen haben. Die Norm hat dazu geführt, dass sich das oberste Verwaltungs- und Leitungsorgan verstärkt Gedanken zum Risikomanagement machen muss und das Risikobewusstsein gestiegen ist. Wir empfehlen daher, dass die AHV-Ausgleichskassen zu einer turnusgemässen Risikobeurteilung im Sinne einer Früherkennung verpflichtet werden und hierüber im Geschäftsbericht zu informieren haben, gegebenenfalls verbunden mit einer entsprechenden Prüfungspflicht.

Unstrittig nehmen die Ausgleichskassen eine wichtige Funktion wahr. Ihr Auftrag ist stark auf den Kunden ausgerichtet und fordert eine hohe Qualität in den entsprechenden Abläufen. Ein Qualitätsmanagement soll vor diesem Hintergrund bewirken, dass ein Unternehmen Produkte und Dienstleistungen jederzeit in der definierten Qualität erbringt. Diesbezüglich sind mit der Normenreihe ISO 9000 ff. global akzeptierte Standards verfügbar. Diese Standards verpflichten die Anwender zur Einführung von Prozessen und Qualitätsförderungsmassnahmen und erfordern die Definition von Grundsätzen des Qualitätsmanagements (Kundenorientierung, Verantwortlichkeit der Führung, Einbeziehung der beteiligten Personen, prozessorientierter Ansatz und systemorientierter Managementansatz, kontinuierliche Verbesserung, sachbezogener Entscheidungsfindungsansatz und Geschäftsbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen).

Wir erachten es jedoch als zu weitgehend und nicht zielführend, wenn den Ausgleichskassen per Gesetz der Betrieb eines Qualitätsmanagementsystems zur Vorschrift gemacht würde.

2.5 Art. 66a Grundsätze der Geschäftsführung

Wir erachten diese Vorgaben als zielführend. Sie sind vergleichbar mit den heutigen Vorschriften im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG).

Die meisten Ausgleichskassen veröffentlichen bereits heute einen Geschäftsbericht. Es wäre zu begrüssen, wenn dieser vereinheitlicht würde und die Anforderungen von Art. 66a E-AHVG erfüllt. Zudem sollte dieser öffentlich zugänglich gemacht werden.

Den Kassen sollte bei der Gestaltung und dem Inhalt ein angemessener Spielraum eingeräumt werden. Das BSV kann/sollte Mindestvorgaben machen um seine Anforderungen abzudecken. Sicher wäre die Jahresrechnung mit dem neu verlangten Anhang Bestandteil des Geschäftsberichtes.

2.6 Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

2.6.1 Rechnungslegung/Rechnungslegungsstandard

Dass für die Rechnungslegung der Grundsatz der Transparenz gilt, erachten wir als selbstverständlich. Schon heute bestehen für die Ausgleichskassen mit den Weisungen über die Buchführung und den Geldverkehr (WBG) detaillierte Vorgaben. Die WBG können insoweit durchaus als „Standard“ bezeichnet werden. Diese Weisungen entsprechen aber nicht mehr in allen Belangen den heutigen Ansprüchen. Unseres Erachtens könnten mit einer Anpassung der WBG die Lücken geschlossen werden. Wir denken u.a. an:

- die Bewertung der Wertschriften (Kurswerte);
- die zwingende Vornahme von Abgrenzungen bei der Verwaltungsrechnung;
- die Bildung von Rückstellungen (Ursache im abgelaufenen Jahr aber Mittelabfluss in Zukunft);
- den Ausweis von Vorfinanzierungen (heute Rückstellung für Liegenschaften);
- die Bewertung von Sachanlagen/Liegenschaften;
- die Bewertung von Beitragsausständen (vgl. 2.6.2) oder
- den Vorjahresvergleich.

Aus unserer Sicht ist es nicht zwingend, die WBG in ein "Swiss GAAP FER-Kleid" zu transformieren (insoweit sehen wir keine Analogie zu Swiss GAAP FER 41 „Rechnungslegung für Gebäudeversicherer und Krankenversicherer“). Zudem erachten wir weder HRM2 noch IPSAS als adäquate Rechnungslegungsstandards für die 1. Säule. Beide Regelwerke sind aufgrund der Komplexität sehr anspruchsvoll in der Umsetzung. Dies würde einen neuen Kontenrahmen bedingen und zu deutlichem Mehraufwand für alle Beteiligten führen. Im erläuternden Bericht wird insoweit zutreffend festgehalten, dass zurzeit auch international für eine im Umlageverfahren finanzierte Versicherung noch keine spezifischen Rechnungslegungsstandards bestehen.

Neu setzt sich gemäss Art. 67 Abs. 3 die Jahresrechnung aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang zusammen. Mit dieser Vorschrift soll die Rechnungslegung an die Usanzen in der Privatwirtschaft näher gebracht werden. Wir sind der Meinung, dass weiterhin die Erfolgsrechnung nach Betriebsrechnung (Fonds) und Verwaltungsrechnung getrennt ausgewiesen werden sollte. Nur so kann Art. 67 Abs. 2 Bst. B erfüllt werden. Dieser verlangt, dass die Verwaltungskosten und deren Finanzierung separat auszuweisen sind. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Anhangs, wie z.B. bei der IV-Stelle, erachten wir

als sinnvoll. Dieser sollte aber so ausgestaltet werden, dass er nicht nur den Anforderungen der Aufsicht entspricht, sondern auch den Informationsinteressen der breiten Bevölkerungsschicht entspricht. Da der Anhang künftig Teil der Jahresrechnung sein wird, sind darin lediglich Angaben zu verlangen, welche von der Revisionsstelle zu prüfen sind.

2.6.2 Abgrenzung von Beiträgen und Leistungen

Die EFK hält in ihrem Bericht fest, dass bei den Beiträgen und Leistungen keine Abgrenzungen erfolgen. Die Beitragsausstände werden heute per Jahresende auch nicht wertberichtet. Wir könnten uns vorstellen, dass in Zukunft für die Beitragsausstände ein Delkredere gebildet werden muss. In welchem Umfang dies zu erfolgen hat, könnte - wie beispielsweise in HRM2 für die Steuerausstände - explizit vorgegeben werden.

Die Beiträge werden heute grossmehrheitlich während dem Jahr aufgrund von Pauschalen in Rechnung gestellt. Die Ausgleichskassen sind bestrebt, dass diese Pauschalen möglichst den effektiven Verhältnissen entsprechen. Die Mitglieder, d.h. die Arbeitgeber, werden immer wieder angehalten präzise Daten zur Verfügung zu stellen. Mit dem zunehmenden elektronischen Abrechnungsverkehr zwischen Ausgleichskassen und Mitgliedern sollte eine präzisere Aktualisierung der Daten inskünftig erzielt werden können. Insoweit stellt sich die Frage, ob eine Beitragsabgrenzung – auch unter dem Aspekt der Wesentlichkeit – künftig überhaupt notwendig sein wird.

Müssten bei der Erstellung der Jahresrechnung die Jahresschlussmeldungen der AHV-Abrechnungen abgewartet werden, dürfte sich die Abschlusserstellung verzögern, da der grösste Teil dieser Abrechnungen erst Ende Januar oder gar im Februar eingeht. Danach müssen diese noch verarbeitet werden.

Eine Abgrenzung bei den Leistungen im AHV-Bereich sehen wir nicht. Aus unseren Prüfungserfahrungen sehen wir, dass die Renten Tag genau auf die erste Auszahlung erfolgen. Wenn eine Person ab Dezember 2017 rentenberechtigt wird, wird die Rente in allen uns bekannten Fällen in etwa um den 4. Dezember ausbezahlt. Rentenansprüche, bei denen das nicht möglich ist, sind äusserst selten und insoweit auch betragsmässig unwesentlich.

Die Abgrenzungsproblematik zeigt sich hingegen bei den IV-Renten. Diese werden vielfach um Jahre später gesprochen, als diese zu laufen beginnen. Ob diese Beträge im Verhältnis zu den gesamten IV-Leistungen wesentlich sind, können wir nicht abschliessend beurteilen. Sollte dies für das Gesamtsystem der 1. Säule von Bedeutung sein, sollte Ende Jahr allenfalls ein Schätzwert erfasst werden. Die Methode zur Ermittlung dieses Schätzwertes sollte gesetzlich oder von der Aufsicht vorgegeben werden. Auf welcher Stufe eine solche Abgrenzung zu verbuchen ist, ob bei den Ausgleichskassen oder der ZAS, soll an dieser Stelle offen gelassen werden.

2.6.3 Erlass von Vorschriften Art. 67 Abs. 2

Die Rechnungslegungsvorgaben müssen u.E. auf Gesetzes- oder im Minimum auf Weisungsstufe festgehalten werden. Bezüglich Erarbeitung von Rechnungslegungsvorgaben stehen wir gerne zur Verfügung. Wir erachten es als angezeigt, wenn unser Verband nebst den Verbänden der Ausgleichskassen in die weiteren Arbeiten miteinbezogen wird. Seitens EXPERTsuisse steht Ihnen die Subkommission AHV gerne zur Verfügung.

2.7 Art. 68a Aufgaben der Revisionsstellen

In Art. 68 Abs. 4 wird geregelt, dass der Bundesrat die Aufsichtsbehörde mit dem Erlass näherer Vorschriften über die Durchführung der Kassenrevision beauftragen kann. Unseres Erachtens müsste dieser Artikel insoweit ergänzt werden, als dass die Aufsichtsbehörde dabei mit EXPERTsuisse zusammenarbeitet oder diese anhört.

Wie bereits vorstehend erwähnt (siehe 1.2 und 2.6.1), ist für die Prüfung der Ausgleichskassen weder ein neuer Rechnungslegungsstandard noch ein neuer Prüfungsstandard erforderlich, da beide Themen durch eine Überarbeitung der heutigen WBG und WRAK abgedeckt werden können. Zudem ist der risikoorientierte Prüfungsansatz bereits in den seit 2004 gültigen Revisionsweisungen für die Hauptrevision enthalten (vgl. WRAK und die oben erwähnte fachliche Verlautbarung von EXPERTsuisse). Es erscheint uns als wichtig, dass neuere Entwicklungen bei der Prüfung und Berichterstattung im Rahmen der Überarbeitung der Wegleitung für die Revision der AHV-Ausgleichskassen (WRAK) in die heute gültigen Weisungen eingearbeitet werden.

Die Aufgaben gemäss Art. 68a Abs. 1 a bis c stellen für die Revisionsstellen keine wesentlichen Neuerungen oder Schwierigkeiten dar. Für die Prüfung nach Art. 66a Abs. 1 (guter Ruf des Kassenleiters und seines Stellvertreters, Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung und die Offenlegung von Interessensbindungen) existieren ähnliche Vorschriften schon heute in anderen Branchen. Die diesbezüglich vorgesehene Meldepflicht für die Revisionsstelle stellt im Falle der Ausgleichskassen eine Neuerung dar und setzt entsprechend klare Vorgaben voraus.

Die in Art. 68a Abs. 1 d enthaltene Prüfpflicht des Risikomanagements, des Qualitätsmanagementsystems und des internen Kontrollsystems ist differenziert zu beurteilen. Dazu verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 66 bzw. auf Punkt 2.4.

Insbesondere die Bestätigung des Risiko- und Qualitätsmanagements im Rahmen der Abschlussprüfung und Berichterstattung erachten wir als zu weitgehend. Diese Prüfungsaufträge gehen über den Umfang einer herkömmlichen Abschlussprüfung nach PS hinaus, welche im Rahmenkonzept der betriebswirtschaftlichen Prüfungen von EXPERTsuisse näher thematisiert werden (vgl. Schweizer Prüfungsstandards, PS,

Ausgabe 2013). Danach wird eine betriebswirtschaftliche Prüfung als ein Auftrag verstanden, aufgrund deren der Berufsangehörige eine Schlussfolgerung anhand seiner Ergebnisse abgibt. Dabei sind geeignete Kriterien für eine hinreichend schlüssige Beurteilung eines Sachverhaltes oder Prüfungsgegenstandes erforderlich. Ohne Bezugsrahmen, der sich aus geeigneten Kriterien ergibt, sind Schlussfolgerungen offen für individuelle Interpretationen und Missverständnisse (Rahmenkonzept Tz 35). Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass der Gesetzgeber bzw. der Verordnungsgeber den Prüfungsgegenstand präziser als im derzeitigen Gesetzesentwurf definiert.

Gerne ist EXPERTsuisse bereit, diesbezüglich ihre Fachexpertise einzubringen und entsprechende Prüfungsvorgaben zu erarbeiten (etwa analog der bereits angesprochenen fachlichen Verlautbarung „Prüfung von AHV-Ausgleichskassen“ (Stand 1. Juli 2013) oder im Bereich der Prüfung von Personalvorsorgeeinrichtungen mit PH 40 „Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Vorsorgeeinrichtung“). Sollte Ihrerseits die Absicht bestehen Prüfungsanweisungen zu erlassen, möchten wir Sie bitten, uns rechtzeitig in diesen Prozess miteinzubeziehen.

Im Zusammenhang mit den im Bericht zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule erwähnten „File Reviews“ verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 1.2 (Ausführungen zu Empfehlung Nr. 4 der EFK).

2.8 Art. 72a Aufgaben der Aufsichtsbehörde

In Absatz 1 wird festgehalten, dass der Vollzug über Ziele und Messgrössen gesteuert werde.

In Absatz 2 werden unseres Erachtens die Massnahmen gut geregelt. Es stellt sich die Frage, ob es Absatz 1 braucht. Das BSV hat das Recht auf statistische Auswertungen. Diese Auswertungen/Statistiken sollten so gestaltet sein, dass

- sie dem AHV-System einen Nutzen bringen und
- die Basis respektive die festzuhaltende Zahl klar ist und keinen Interpretationsspielraum offen lässt.

Das BSV sollte mit den EDV-Pools diese Auswertungen vorab klären und festlegen, damit diese direkt von der IT erstellt werden können. Wie bereits heute können diese Statistiken von den Revisionsstellen beurteilt werden. Mit der Statistik könnte das BSV zudem allenfalls Messgrössen selber berechnen.

Es wird an verschiedenen Orten festgehalten, dass sich die Messgrössen bei der IV bewährt haben. Unseres Erachtens lässt sich die AHV/EO aber nicht mit der IV vergleichen. Die Ausgleichskassen können die Durchführung viel weniger steuern. Die AHV-

Renten sind gegeben. Das Beitragsinkasso hängt von der Struktur der Mitglieder ab.

So würden wir es als nicht zielführend erachten, wenn das BSV den Ausgleichskassen Vorgaben zu den Verwaltungskosten machen oder gar Budgets vorgeben würde.

Ein wesentlicher Teil einer qualitativ guten Aufsicht ist unseres Erachtens der Austausch des BSV mit den Revisionsorganen. Dies wurde u.E. in den letzten Jahren auf eine gute Basis gestellt:

- Alle zwei Jahre führt die Subkommission AHV von EXPERTsuisse ein zweitägiges Seminar durch. Dazu leistet das BSV einen wesentlichen Beitrag.
- Das BSV nimmt regelmässig an den Sitzungen der Subkommission AHV teil. Dabei können aktuelle Themen, Mängel und konkrete Sachverhalte offen besprochen werden.

Wir danken Ihnen abschliessend noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bekräftigen unsere Bereitschaft, Sie bei der angestrebten Modernisierung und Optimierung zu unterstützen.

Für Rückfragen steht Ihnen primär folgende Kontaktperson zur Verfügung:

Christof Rudolf Gerber, Präsident der Subkommission AHV von EXPERTsuisse,
Tel. +41 58 286 64 72, Email: christofrudolf.gerber@ch.ey.com.

Freundliche Grüsse

EXPERTsuisse

Martin Nay

Präsident Fachbereich Wirtschaftsprüfung



Dr. Thorsten Kleibold

Mitglied der Geschäftsleitung

Eidgenössisches Departement des Innern

E-Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 4. Juli 2017

Stellungnahme Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) gerne wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf beabsichtigt, die Aufsicht in der 1. Säule zu modernisieren. Dazu soll eine proaktive risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht eingeführt werden. Die Durchführungsstellen werden deshalb verpflichtet, Risiko- und Qualitätsmanagementsysteme sowie ein internes Kontrollsystem einzuführen. Des Weiteren sollen mit dieser Gesetzesänderung Good-Governance-Prinzipien im Gesetz verankert, die Gesetzesbestimmungen zu den Informationssystemen angepasst und die Aufsicht in der 2. Säule optimiert werden.

Das dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation hat sich bisher bewährt. In der Vergangenheit gab es keine Zwischenfälle, welche fundamentale Änderungen rechtfertigen würden. Die Durchführungsstellen erfüllen ihre Aufgaben kompetent und zufriedenstellend. Aus diesen Gründen darf eine Gesetzesänderung das heutige System nicht gefährden. Deshalb müssen die angestrebten Änderungen und die Umsetzung in der Verordnung

GastroSuisse
Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik
Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111 | F 0848 377 112
info@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

verhältnismässig sein und auf das Notwendigste beschränkt werden. Die Durchführungsstellen dürfen nicht mit ungerechtfertigten Kosten und unverhältnismässigem Aufwand belastet werden. Auch muss auf die Besonderheiten und Rahmenbedingungen der jeweiligen Sozialversicherung sowie auf die Grösse und Struktur der einzelnen Durchführungsstellen Rücksicht genommen werden. So macht z. B. die Anwendung von internationalen Rechnungslegungsstandards bei der Festlegung von einheitlichen Rechnungslegungsnormen für die 1. Säule keinen Sinn. Vielmehr müssen auch hier die Spezifika der 1. Säule berücksichtigt werden. Ausserdem setzen eine moderne Aufsicht und gestärkte Governance eine konsequente Trennung von Aufsicht und Durchführung voraus. Diese Trennung darf mit der vorgesehenen Gesetzesänderung keinesfalls aufgeweicht werden.

II. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 49^{bis} AHVG (Entwurf): streichen

GastroSuisse lehnt die angestrebten IT-Mindeststandards für die Durchführungsstellen ab. Denn die Ausgleichskassen haben in der Vergangenheit ihre Durchführungsaufgaben auch ohne IT-Vorgaben kompetent und zufriedenstellend erfüllen können. Zudem werden die Informationssysteme der Durchführungsstellen nicht durch den Bund, sondern durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder finanziert. Ausserdem stellt die angestrebte Bundeskompetenz im IT-Bereich einen massiven Eingriff in die operative Verantwortung der Ausgleichskassen dar und ist nicht mehr Teil der Aufsichtsaufgaben. Es ist auch fraglich, ob der Erlass von IT-Mindeststandards durch die Bundesbehörden, welche nicht über die operativen Erfahrungen der Durchführungsstellen verfügen, zielführend ist. Deshalb braucht es keine zusätzliche Bundeskompetenz im IT-Bereich. Vielmehr muss eine klare Trennung von Aufsicht und Durchführung gewährleistet werden.

Art. 49^{ter} Abs. 1 Bst. b AHVG (Entwurf): streichen

Eine bundesrätliche Kompetenz zur Regelung des elektronischen Datenaustausches zwischen den Durchführungsstellen und Dritten ist wiederum ein Eingriff in die operative Tätigkeit der Ausgleichskassen. Deshalb spricht sich GastroSuisse gegen diese Regelung aus.

Art. 60 Abs. 1^{bis}, 1^{ter} und 3 AHVG (Entwurf): ändern

Wird eine Verbandsausgleichskasse aufgelöst, so kann der Bundesrat eine andere Verbandsausgleichskasse dazu verpflichten, deren Verwaltung ganz oder teilweise zu übernehmen, falls keine andere Lösung gefunden werden kann. Die übernehmende Kasse wird dafür angemessen entschädigt. Die Entschädigung geht zulasten der aufgelösten Kasse. ~~-, subsidiär zulasten ihrer Gründerverbände.~~

Eine zusätzliche subsidiäre Haftung der Gründerverbände ist unbegründet und unverhältnismässig. Denn Auflösungen und Fusionen verliefen bisher immer unproblematisch. Zudem bietet die Übernahme der Mitglieder Vorteile für die übernehmende Ausgleichskasse. Deshalb besteht kein ersichtlicher Grund für die subsidiäre Haftung der Verbände. Des Weiteren ist es aus den erwähnten Gründen fraglich, ob die Bildung von Reserven, um die Folgekosten einer Auflösung oder Fusion zu decken, wirklich notwendig ist.

GastroSuisse

Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik

Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111 | F 0848 377 112
info@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

Art. 72a AHVG (Entwurf): streichen

GastroSuisse lehnt die Steuerung der Durchführungsstellen über Ziele und Messgrössen vehement ab. Denn der vorgesehene Art. 72a AHVG führt zu einer Vermischung der Aufsichts- und Vollzugskompetenzen. Die Durchführung sicherzustellen ist nicht die Aufgabe der Aufsichtsbehörde. Diese soll sich auf die Aufsicht und Überwachung des Vollzuges beschränken und sich nicht in die operativen Angelegenheiten der Durchführungsstellen einmischen. Die Aufsichtskompetenzen müssen klar begrenzt und von den Durchführungsaufgaben getrennt sein. Ausserdem ist eine Steuerung über Ziele und Messgrössen mit grossem Aufwand und massiven Kosten verbunden. Ob der Nutzen diesen enormen bürokratischen Aufwand zu rechtfertigen vermag, ist zu bezweifeln.

Art 95a AHVG (Entwurf): ändern

Auch hier ist die Trennung von Aufsicht und Durchführung zu wahren. Informationsaufgaben hinsichtlich der Durchführung sollten nicht vom Bund wahrgenommen werden. Vielmehr sollte in diesem Bereich die Informationskompetenz bei den Durchführungsstellen liegen. Bei allen anderen Sozialversicherungen übernimmt der Bund keine Informationsaufgaben hinsichtlich der Durchführung. Das sollte auch bei der AHV-Durchführung der Fall sein.

Art. 11 Abs. 3 FZG (Entwurf): streichen

Die vorgesehene Regelung würde den bürokratischen Aufwand und die Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen massiv erhöhen. Jedoch liegt die Meldung von vorhandenen Freizügigkeitsguthaben in der Verantwortung der Versicherten. Durch die angestrebte Bestimmung nimmt jedoch die Selbstverantwortung des Einzelnen ab. Der Nutzen dieser Regulierung kann die enormen Mehrkosten und den zusätzlichen Aufwand für die Pensionskassen nicht ausgleichen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

GastroSuisse



Sascha Schwarzkopf
Leiter Wirtschaftspolitik



Vimal Vignarajah
Wirtschaftspolitischer Mitarbeiter

GastroSuisse

Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik

Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111 | F 0848 377 112
info@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

Innovation Zweite Säule (IZS)
Mattenstrasse 8
3073 Gümligen

Bundesamt für Sozialversicherungen
Z. Hd. Herrn Pascal Coullery

E-Mail: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Gümligen, 13. Juli 2017

**Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)
Stellungnahme der Innovation Zweite Säule**

Sehr geehrter Herr Coullery

Wir erlauben uns, als bedeutende Institution im Meinungsbildungsprozess innert Frist zu Ihrer obgenannten Vorlage Stellung zu nehmen. Aufgrund der Zwecksetzung unserer Vereinigung beschränken wir uns auf denjenigen Teil, von welchem die berufliche Vorsorge (Zweite Säule) betroffen ist.

Zu den einzelnen Sachthemen äussern wir uns wie folgt:

Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge (neu)

Art. 52e Abs. 1 BVG

Die Verantwortung trägt primär das paritätische Organ (Art. 51a Abs. 2 Bst. d BVG): In Bst. a des Entwurfs zu Absatz 1 wird vorgeschlagen: indem der Experte *„jährlich die Vorsorgekapitalien und die technischen Rückstellungen sowie den Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtung **berechnet**.“*

Wenn schon, müsste hier stehen: *„überprüft...“*. Berechnen ist eine Vorbereitungshandlung für die Überprüfung, schliesst allerdings ein „Mit-Rechnen“ des Experten nicht aus, durchbricht aber in jedem Fall die Basisverantwortlichkeiten gemäss Kontrollpyramide (Stiftung – Experte – Aufsicht). Man kann nicht unabhängig überprüfen, was man selber berechnet hat.

Art. 52e Abs. 4 BVG

Dies ist eine selbstverständliche Vollzugshandlung, welche keine selbständige Erwähnung auf Gesetzesstufe verdient. Die Kontrollmechanismen aus dem Auftragsverhältnis, welches der Experte eingeht, erachten wir als hinreichend.

Art. 52e Abs. 6 BVG

Absatz 6 ist mit Bezug auf die Kontrollpyramide (Stiftung – Experte – Aufsicht) überflüssig. Im Übrigen erachten wir diesen Absatz als systematisch falsch eingeordnet: Er gehört – wenn schon – in Art. 53e^{bis} BVG.

Demgemäss beantragen wir, auf die Revision von Art. 52e BVG zu verzichten. Die Ziele der Interpellation Parmelin vom 11. Juni 2015 können mit diesem Änderungsentwurf nicht erreicht werden.

Voraussetzungen für die Übernahme von Rentnerbeständen

Art. 53e^{bis} Abs. 1 BVG

Dieser Absatz ist überflüssig. Wie wir zu Art. 52e Abs. 1 BVG erwähnt haben, liegt die alleinige Verantwortung beim paritätischen Organ.

Systematisch gehört dieser Absatz – wenn schon – in Art. 52e BVG.

Art. 53e^{bis} Abs. 2 und 3 BVG

Die (Direkt-)Aufsicht hat mit Art. 62 und 62a BVG bereits heute hinreichende Aufsichtsmittel, zu denen auch der geeignete Einbezug des Sicherheitsfonds BVG gehört.

Art. 53e^{bis} Abs. 4 BVG

Wir erachten es als problematisch, wenn der Bundesrat als Weisungsgeber fungieren müsste, wohlverstanden ohne bei geschlossenen Rentnerbeständen Verantwortung übernehmen zu können; – mindestens ist dies nicht stufengerecht. Gegen entsprechende Weisungen der Oeraufsichtskommission (OAK) im Rahmen der (heutigen) gesetzlichen Vorgaben zur Übernahme von Rentnerbeständen hätten wir hingegen nichts einzuwenden, sofern dabei die (schon heute bestehenden) Zuständigkeiten und Aufgaben von Stiftungsrat und Experte nicht eingeschränkt werden.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art 53e^{bis} Abs. 5 BVG.

Art 53e^{bis} Abs. 5 BVG

Die Kontrollpyramide bzw. Art. 64a Abs. 1 Bst. f BVG geben ein Weisungsrecht der OAK gegenüber den Experten vor. Vor diesem Hintergrund ist diese Bestimmung überflüssig.

Demgemäss beantragen wir, auf die Einfügung von Art. 53e^{bis} BVG zu verzichten.

Einziehen der Aufsichtsabgabe

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG

Wir erachten die Ablaufänderung von heute (*Stiftung -> Aufsicht -> OAK*) hin zu *Stiftung -> Aufsicht* einerseits, und *Stiftung -> Sicherheitsfonds -> OAK* andererseits, als doppelspurig und damit aufwändiger. Der direkte Weg ist vorzuziehen: Die direkte Begleichung durch die Beaufsichtigten nach dem Verursacherprinzip einerseits, und die nachgängige Aufschlüsselung der erhaltenen Gebühren zwischen Aufsicht und OAK andererseits.

Der Einbezug des Sicherheitsfonds erachten wir ohnehin als problematisch, da der Sicherheitsfonds der Direktaufsicht der OAK untersteht. Dies ist zumindest *interessenkollisionsanfällig*.

Auf die Revision von Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG sei zu verzichten.

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

Die Neuregelung der Bemessung nach „Volumen“ (Freizügigkeitsleistungen; Renten) statt (wie bisher) nach „Köpfen“ (Destinatäre) erachten wir vor dem Hintergrund der umhüllenden Kassen (hohe überobligatorische Leistungen) als verzerrend.

Auf die Revision von Art. 64c Abs. 1 und 2 Bst. a BVG sei zu verzichten.

Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Art. 61 Abs. 3 BVG 3. Satz

Zielobjekt kann nicht „*ein einzelner Regierungsrat*“ bzw. „*ein einzelner Funktionsträger, womöglich mit öffentlich-rechtlicher (Minderheits-)Funktion*“, sein. Einziges Kriterium ist die situativ gegebene Weisungsgebundenheit, die es zu verhindern gilt. In diesem Zusammenhang reichen die bestehenden Regelungen zur Interessenkollision bzw. zu deren Offenlegung.

Der dritte Satz von Art. 61 Abs. 3 BVG sei zu streichen.

Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Art. 11 Abs. 3 FZG

Mit dem neuen Artikel 11 Abs. 3 FZG dürfte eine unverhältnismässige Bürokratie Einzug halten wollen. Dem Vorsorgeschutz ist mit der Meldepflicht des Versicherten (Art. 4 Abs. 1 FZG) in Verbindung mit der Erzwingung der Einforderung auf Rechnung des Versicherten durch die übernehmende Vorsorgeeinrichtung (Art. 11 Abs. 2 FZG) hinreichend Genüge getan. Diese Bestimmung dürfte steuerrechtlich bestimmt sein; mit den Schutzinteressen aus beruflicher Vorsorge jedenfalls hat dies nichts zu tun.

Auf der praktischen Ebene haben wir nichts dagegen, wenn die Kassen eine unterschriftliche Vollständigkeitserklärung zu den eingebrachten Freizügigkeitsleistungen der jeweils Eintretenden einverlangen müssten: Mit dieser Zielsetzung wäre ein geeigneter Regelungsinhalt zu formulieren und ins Gesetz aufzunehmen.

Die angesprochene Ausnahmeregelung im Entwurf gibt unverhältnismässigen Mehraufwand mit kaum brauchbaren Kriterien aus dem Vorsorgerecht.

Art. 11 Abs. 3 FZG sei zwingend zu streichen bzw. allenfalls durch die angesprochene Vollständigkeitserklärung des Versicherten zu ersetzen.

Wir ersuchen Sie, unsere Argumente zu den einzelnen Sachthemen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse



Dr. Ernst Rätzer
Vizepräsident



Dr. Cyrill Schubiger
Mitglied des Vorstandes

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Versand nur elektronisch
DOCX- und PDF-Version an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 22. Juni 2017

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Stellungnahme zur obigen Vernehmlassungsvorlage danken wir Ihnen bestens. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen die Überlegungen der inter-pension zu den vorgeschlagenen Änderungen zu unterbreiten. Dabei beschränken wir uns als Interessengemeinschaft von (teil)autonomen Vorsorgeeinrichtungen auf die Vorschläge die 2. Säule betreffend.

BVG, Art. 64c Abs. 1 und 2 Bst.a:

Das die Gebühren für die Oberaufsichtskommission BV neu über den Sicherheitsfonds und nicht mehr über die regionalen Aufsichtsbehörden erhoben werden sollen, ist nicht zu beanstanden. Hingegen sind wir gegen den Wechsel des Berechnungssystems, wonach die Höhe der Gebühren auf den Austrittsleistungen gemäss Betriebsrechnung und den mit zehn multiplizierten Betrag sämtlicher Renten erhoben werden soll. Der Argumentation im erläuternden Bericht mit hohen und tiefen Löhnen können wir nicht folgen, hängt doch die Höhe der Austrittsleistung vom versicherten Lohn und vom Vorsorgeplan ab. Der Gesetzgeber würde damit ein weiteres Mal die **sozialpartnerschaftliche überobligatorische Vorsorge schwächen**. Die Abgabe für die Oberaufsichtskommission pro Kopf ist unverändert beizubehalten. Es ist für den Sicherheitsfonds ein Leichtes, ein zusätzliches Feld für die Anzahl der aktiv Versicherten und der Rentenbezüger einzufügen, ebenso leicht ist es für die Vorsorgeeinrichtungen, die Anzahl zu melden.

Inter-pension hat keine Einwände, die Gebühren für die Oberaufsichtskommission BV durch den Sicherheitsfonds einkassieren zu lassen. **Hingegen ist das heutige Berechnungsmodell unverändert beizubehalten**, wonach die Gebühren nach Köpfen (aktiv Versicherte und Rentenbezüger) berechnet werden.

FZG, Art. 11 Abs.3

Dass die Vorsorgeeinrichtung künftig bei jedem Neueintritt zwingend eine Bescheinigung über allfällig beim SIFO gemeldete Freizügigkeitsleistungen einholen muss, entbehrt jeglichem Augenmass für das Machbare. Die Auswertung von 36 Mitgliedern von inter-pension mit gesamthaft **813'000 aktiv Versicherten** hat ergeben, dass diese **jährlich 227'000 Eintritte** verarbeiten! Dieselben Pensionskassen verarbeiten jährlich auch Austritte von fast 200'000 Personen, welche wiederum in einer anderen Pensionskasse als Eintritte figurieren. Ohne direkten elektronischen Zugang auf die Datenbank des Sicherheitsfonds durch die Pensionskassen ist die vorgeschlagene Änderung **unmöglich** umsetzbar und selbst dann ohne Erfolg. So sind Versi-

cherte aus Branchen, welche eine hohe Zahl befristeter Arbeitsverträge ausweisen (z.B. Gastro- und Temporärfirmen), faktisch gar nicht mehr versicherbar, weil die Kosten für diese Versichertenkategorie völlig unverhältnismässig explodieren würden und die Daten beim Sicherheitsfond falsch oder innert nützlicher Frist nicht verfügbar wären! Bis die Pensionskasse herausgefunden hätte, ob Freizügigkeitsleistungen vorhanden sind, wäre der Versicherte bereits wieder ausgetreten. Die Vorstellung, dass das vorgeschlagene Modell in der heutigen mobilen Arbeitswelt nur ansatzweise umsetzbar wäre, deutet auf begrenzte Kenntnisse in der praktischen Vorsorgeverwaltung hin.

Zu erwähnen sei hier am Rande, dass keine gesetzliche Pflicht besteht, Freizügigkeitsguthaben einzubringen, welche nicht für die maximalen Leistungen erforderlich sind. Diese Ausscheidungen würden zu einem zusätzlichen Chaos führen.

Die immer stärkere Entmündigung des Versicherten zeigt sich hier beispielhaft. In der Praxis werden die Versicherten von den Pensionskassen schon heute darauf aufmerksam gemacht, die Freizügigkeitsguthaben einzubringen, sei es auf dem Anmeldeformular und/oder beim Versand des Versicherungsausweises.

Die Änderungen von FZG Art. 11 Abs. 3 sind MIT ALLEM NACHDRUCK abzulehnen, weil dadurch die berufliche Vorsorge nicht mehr administrierbar ist, die Kosten nutzlos explodieren und einzelne Branchen wohl nur noch einen Anschluss bei der Auffangeinrichtung finden würden.

Zu guter Letzt möchten wir noch erwähnen, dass wir der Legislative und der Verwaltung seit Jahren unseren Input aus der Praxis übermitteln und an den Vernehmlassungen praktisch ausnahmslos partizipieren. Dies machen wir sehr gerne, weil wir uns gegenüber unseren Versicherten verpflichtet fühlen, eine optimale Vorsorge mit bestem Kosten/Nutzen-Verhältnis aufbauen zu können. Leider vermissen wir zunehmend die Würdigung der Argumente der Fachverbände und das Augenmass geht immer öfters verloren. Die übermässigen Regulierungen bis ins kleinste Detail – sachlich oftmals eine verschwindend kleine Versichertenkategorie betreffend, administrativ aber trotzdem für alle Arbeitnehmenden umzusetzen – verschlechtern den Durchblick und insbesondere die Transparenz in hohem Masse und tragen scheinbarweise dazu bei, die bis heute zu 99.9% sehr gut funktionierende 2. Säule zu zerstören.

In diesem Sinne hoffen wir, dass Sie unsere Vorschläge und Anregungen im Sinne von praktikablen Lösungen in gebotener Masse würdigen und danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
inter-pension



Sergio Bortolin
Präsident



Therese Vogt
Geschäftsstelle

Eidg. Departement des Innern EDI
Herrn Bundesrat Alain Berset
Inselgasse

3003 Bern

Selzach, 7. Juli 2017

R:\27-Behörden\Vernehmlassungen\Vernehmlassung
AHVG\VernehmlassungModernisierungAufsicht\VVAKu2.docx

Vernehmlassung - «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge»

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedsbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen

Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseres Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständig erwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossier Führung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschussrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen fak-

tisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheid Ebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrößen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung - wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht - widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Obergerichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebigkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Freundliche Grüsse
interieursuisse



Walter Pretelli
Geschäftsführer

KONFERENZ DER KANTONALEN
AUSGLEICHSKASSEN

Genfergasse 10, 3011 Bern
Tel. 031 310 08 99
marie-pierre.cardinaux@ahvch.ch

IV-STELLEN-KONFERENZ

Landenbergstrasse 39
6005 Luzern
Tel. 041 369 08 08
Fax 041 369 08 10
E-Mail: info@ivsk.ch

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER
VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

p.A. Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel
Viaduktstrasse 42, 4002 Basel
Tel. 061 285 22 31
Fax 061 285 22 33
E-Mail: stefan.abrecht@ak40.ch

Bern/Luzern/Basel, 29. Juni 2017

Per E-Mail an:

pascal.coullery@bsv.admin.ch

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

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Coullery
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für Einladung zur Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht der 1. Säule. Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, die Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen und die IV-Stellen-Konferenz als Fachverbände der Versicherungsträger nehmen gerne gemeinsam dazu Stellung.

Wir beschränken uns in der Stellungnahme auf diejenigen Bestimmungen, welche die Ausgleichskassen und IV-Stellen betreffen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule modernisiert werden. Es ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen und die IV-Stellen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Durchführungs-/Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Erfreulich ist hingegen, dass nun mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Diesen Vorschlag können wir unterstützen.

Wir bedauern ebenfalls, dass der Entwurf keine vollständige Trennung von Aufsicht und Durchführung der AHV auf nationaler Ebene vorsieht. Heute nimmt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gewisse Aufgaben wahr, die typische Durchführungsaufgaben sind; wie zum Beispiel das Regresswesen, das Tarifwesen, die Durchführungsaufgaben bei internationalen Abkommen, die Vollzugsfragen bei der Verbindungsstelle für Familienleistungen usw. Diese Aufgaben müssen – mit entsprechenden Vereinbarungen und Zielvorgaben – an eine SVA/Ausgleichskasse oder an die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) übertragen werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn eine Bundesbehörde IT-Standards definiert, kommt sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unsere Verbände lehnen deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Im Gegenzug vertreten wir schon seit mehreren Jahren die Idee, dass die IT-Pools speziellen IT-Audits unterstellt werden sollten, die auch die Überprüfung der Fachanwendungen und der allgemeinen Informationstechnologie umfasst wie es unter Punkt 4.4.3 des Berichts erwähnt wird. Das ist das bessere Mittel um sicher zu stellen, dass keine Programmierfehler vorliegen. So kann auf eine der Hauptbefürchtungen im Bericht geantwortet werden.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den

Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 AHVG (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es mit Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen nie Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als unnötig erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Art. 61 Abs. 1, ^{1bis}, und 2 Bst c, f und g AHVG Kantonale Sozialversicherungsanstalt

Art. 61 AHVG wiederholt, was seit 1948 der Fall ist. Die Kantone errichten eigene Anstalten für die AHV-Ausgleichskassen. Neu wird geregelt, dass die Ausgleichskasse auch im Rahmen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) betrieben werden kann. Diese Bestimmung sanktioniert auf Bundesebene, was in den meisten Kantonen schon heute der Fall ist: Die Idee einer SVA. Wertvoll und verfassungsmässig korrekt ist, dass die kantonalen Bestimmungen für die Gründung einer SVA nicht dem Genehmigungsvorbehalt des Bundes unterstehen, wie dies bei der Einführungsgesetzgebung zu den AHV-, IV- und EL-Gesetzen der Fall ist. Der Verzicht auf einen Genehmigungsvorbehalt ist umso mehr gerechtfertigt, als dass in einer Mehrzahl der Kantone SVA seit über zwanzig Jahren bestehen und erfolgreich arbeiten.

Die Errichtung einer Aufsichtskommission für die kantonale Ausgleichskasse bzw. SVA begrüßen wir auch.

Art. 63 AHVG Aufgaben der Ausgleichskassen

Unseres Erachtens können die Ausgleichskassen in Bereichen, welche ihnen von den Kantonen oder den Gründerverbänden übertragen sind, nicht den Weisungen des BSV unterstellt sein. (Art. 63 Buchstabe 4).

Man muss den neuen Absatz 4bis wie folgt ändern: Für den Vollzug der Aufgaben nach den Absätzen 1, 2, 3, und 4 (erster Halbsatz) unterstehen die Ausgleichskassen ausschliesslich den Weisungen der Aufsichtsbehörde nach Artikel 72.

Art. 65 AHVG Abs. 2 Zweigstellen der kantonalen Ausgleichskassen

Die Abschaffung der Pflicht der kantonalen Kassen, in jeder Gemeinde eine Zweigstelle zu führen, macht im Zeitalter des Internets Sinn. Die flexiblere Formulierung lässt Raum für Lösungen, die auf die Grösse und die Struktur des Kantons Rücksicht nehmen. Zug und Basel-Stadt sind nicht Graubünden oder Bern.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird.

Die Begriffe Risiko- und Qualitätsmanagement und IKS sind derart offen formuliert, dass die Gefahr einer Überregulierung und Bürokratisierung besteht.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das BSV für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 anspruchsvolle Vollzeitstellen und damit rund 9 Mio. Franken reine Lohnkosten notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse. Gerade dies zeigt, dass es eben Sache der Kassenvorstände bei den Verbandskassen bzw. der Aufsichtskommission bei den kantonalen

Kassen ist, hier eine Würdigung und einen Entscheid fällen müssen. Dies kann nie Sache der Bundesaufsichtsbehörde sein. Kurz: Der Grundsatz gehört ins Gesetz – die Umsetzung erfolgt durch die Kassengremien.

Abs. 2

Entscheidend ist hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidungsebene der jeweiligen Kassenvorstände bzw. Aufsichtskommissionen. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 AHVG Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards und damit eine Anbindung der AHV an eine ausländisch beherrschte Regulationsdynamik wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Die Finanzierungsart der Verwaltungskosten ist schon in Art. 69 geregelt. Es kann sich also im Art. 67 Abs. 2 Buchstabe b nur um die Darstellungsart (Verwaltungskostenbeiträge oder –zuschüsse) handeln. Deshalb muss der letzte Teil im Absatz 2 Buchstabe b wie folgt geändert werden:

² Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Art und Weise, wie die Transparenz gewährleistet werden muss. Er regelt insbesondere, wie:

b. Die Verwaltungskosten **und ihre Deckung** auszuweisen ~~und zu finanzieren sind~~.

Art. 68a AHVG Aufgaben der Revisionsstelle

Es ist Aufgabe der Aufsichtskommission oder des Kassenvorstandes sicher zu stellen, dass die Grundsätze der Geschäftsführung nach Art. 66 eingehalten werden: Guter Ruf, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung. Das kann nicht Sache der gesetzlichen Revisionsstelle sein. Die

Interessenbindungen kann das BSV selber prüfen, da sie ja im Bericht der Durchführungsstelle an die Aufsichtsbehörde enthalten sein müssen. Der Abs. 1, Bst. c ist deshalb zu streichen.

Art. 68b AHVG Arbeitgeberkontrolle

Wir sind damit einverstanden sein, dass das Arbeitgeberkontrollorgan Straftaten, schwerwiegende Unregelmässigkeiten und Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftsführung feststellt und meldet – aber sicher nicht an die Aufsichtsbehörde, wie das in Abs. 2 mit Verweis auf Art. 68a Absätze 2 und 3 gefordert wird. Wenn jeder Arbeitgeberkontrollbericht an das BSV geschickt würde, versinkt das Bundesamt im Papier, denn es wurden allein im Jahr 2015 48'313 Arbeitgeberkontrollen durchgeführt. Hingegen ist die Meldung an die Ausgleichskasse gerechtfertigt. Aus diesem Grund schlagen wir vor, den Abs. 2 wie folgt zu ändern:

² Die im Absatz 1 erwähnten Kontrollstellen haben der Ausgleichskasse über die Arbeitgeberkontrolle Bericht zu erstatten.

³ Sie melden der Ausgleichskasse unverzüglich, wenn sie Straftaten, schwerwiegende Unregelmässigkeiten oder Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftsführung feststellt.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Der Bund ist für die materielle und finanzielle Aufsicht zuständig. Die administrative Aufsicht kommt den Kassenvorständen für die Verbundausgleichskassen bzw. den Aufsichtskommissionen für die kantonalen Ausgleichskassen zu. Diese Aufgabenteilung gehört ins Gesetz.

Wir unterstützen – wie schon erwähnt – die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug und die Durchführung zu überwachen. Art. 72a Abs. 2 AHVG hat diesen Vorgaben zu folgen. Die Überwachung der Durchführung entspricht nicht der Sicherstellung der Durchführung. Ergibt die Überwachung der Durchführung, dass diese fehlerhaft ist, dienen der Aufsichtsbehörde die einzelnen in diesem Absatz genannten Aufgaben dazu, Verbesserungen zu erreichen. Es handelt sich deshalb um Instrumente der Überwachung des Vollzugs und der Durchführung, nicht um die Sicherstellung der Durchführung, die den Ausgleichskassen obliegt. Ziele und Messgrössen gehören zur administrativen Aufsicht den Kassenvorständen und Aufsichtskommissionen.

Buchstabe d dieses Absatzes ist allerdings wegzulassen, da eine Genehmigung von Mindeststandards nicht notwendig ist. Es wird dabei auf die Ausführungen in Ziffer 1 oben zu Art. 49bis AHVG verwiesen. Einwandfrei laufende Systeme, welche die Ausgleichskasse selbst etablieren, benötigen keine aufsichtsmässige Genehmigung. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Aufsichtsbehörde sich in Detailfragen, welche aus der Praxiserfahrung der Ausgleichskassen beantwortet

werden müssen, aus Sicht einer übergeordneten, aber praxisfernen Verwaltungsbehörde einmischend. Dies wäre teuer und ineffizient.

Datenschutzkonforme Aufsichtstätigkeit

Die Durchführungsorgane in der ersten Säule verfügen über umfangreiche und detaillierte Kenntnisse über die Leistungsvoraussetzungen der Versicherten, über konkrete Geld- und Sachleistungen und weitere hoch sensible Daten. Heute bestehen für die Durchführung zwischen den dezentralen Organen und der ZAS mehrere entsprechende Register, die der Durchführung dienen.

Wir fordern, dass die Bundesaufsichtsbehörde keinen Zugang zu individuellen-konkreten Daten der Versicherten hat. Dies ist für die Ausübung der Aufsicht nicht notwendig und verstösst gegen die Grundsätze des Datenschutzes. Wir werden alle statistisch relevanten vom BSV einverlangten gemäss Artikel 72a, Abs. 2, Bst. g Daten liefern, fordern aber, dass die Bundesaufsicht nur Zugang zu vollkommen anonymisierten Daten hat. Die Trennung von Durchführung und Aufsicht muss auch bei den Daten umgesetzt werden: Die Durchführungsstellen müssen die individuell-konkreten Daten der Versicherten zwingend kennen; die Aufsichtsbehörde hingegen muss keine Kenntnisse davon haben. Deshalb muss gesetzlich geregelt werden, dass die Aufsichtsbehörden auch nur anonymisierten Daten erhalten darf.

Art. 72b AHVG Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist mehrheitlich zweckmässig. Zu betonen ist, dass die Massnahmen nur bei Bedarf, also im Sinne einer "ultima ratio" eingesetzt werden dürfen.

Das Bundesamt hat die Möglichkeit, im Einzelfall Weisungen zu erteilen (Buchstabe b). Wir regen an, diese Bestimmung aufzuheben: Der Erlass von generellen Weisungen ist für den einheitlichen Vollzug sehr sinnvoll. Einzelfallweisungen hingegen durchbrechen den Grundsatz der Trennung von Durchführung und Aufsicht. Indem das BSV in einem einzelnen Versicherungsfall Weisungen erteilen kann und selber nicht an das ATSG-Verfahren gebunden ist, wird auch das gesamte Verfahrensrecht der Sozialversicherung ausgehebelt. Auch bei den neueren Regulationen (BVG-Reform und Krankenkassenaufsichtsgesetz) besteht keine Weisung im Einzelfall.

Auch die Ersatzvornahme (Buchstabe c) trägt unseres Erachtens nicht zur gewünschten Entflechtung von Durchführung und Aufsicht bei. Es sollte auf diese Änderung verzichtet werden.

Kassenrevisionen sind Gegenstand der Aufsicht. Sie sind unabhängig auszuführen. Eine politisch gesteuerte Kassenrevision widerspräche dieser Konzeption und dem beabsichtigten Good Governance-Gedanken. Kassenrevisionen werden durch Revisionsstellen durchgeführt, welche den gesetzlichen Vorgaben entsprechen müssen. Diese Fachkompetenz kommt der Aufsichtsbehörde nicht zu (vgl. Art. 68 f. AHVG). Die in lit. f von Art. 72b AHVG genannte Befugnis der Aufsichtsbehörde, ergänzende Revisionen durchzuführen ist deshalb völlig systemfremd, aufsichtsrechtlich fragwürdig und ausserhalb jeder good governance. Sie ist zu streichen.

Jede Massnahme, die die Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 72a und 72b trifft, muss in Verfügungsform ergehen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein; dies ist in einem Rechtsstaat das geringste Erfordernis.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1 bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG (Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Wir erlauben uns, überschlagsmässig den Aufwand zu veranschlagen für die Ausgleichskassen. Dabei gehen wir davon aus, dass die Messgrössen erhoben, dokumentiert, bewertet, besprochen und evaluiert werden. Dies bedeutet pro Messwert einen Personalaufwand von 10 Stellen prozent. Wenn es bei der AHV 7 Grössen, bei den EL 5 Grössen, die der EO 2 Grössen, bei der MSE 2 Grössen, bei den FLG 2 Grössen gibt, kommen wir auf den Mix von 26 kantonalen und 49 Verbandskassen auf insgesamt über zusätzliche 100 Vollzeitstellen.

Diese 100 Stellen kommen zu den rund 75 Stellen für Art. 66 AHVG dazu. Insgesamt ergeben sich allein durch die in dieser Vernehmlassung vorgeschlagenen Bürokratisierung der ersten Säule über 175 zusätzliche Vollzeitstellen. Da es sich gezwungenermassen um anspruchsvolle Aufgaben handelt, müssen wir mit reinen Lohnkosten von rund Fr. 120'000.— und damit **über 21 Mio.** Franken Lohnkosten rechnen. Dies ohne IT-, Büro- und Lohnnebenkosten. Dieser Aufwand erscheint uns als unnötig und unsinnig. Diese Kosten würden zudem allein durch die Arbeitgeber und im Bereich der EL durch die Kantone finanziert. Der Bund hingegen kann seine Zusatzkosten voll über den AHV-Fonds finanzieren.

Bemerkung zum Bericht

Im Kapitel 4.3.2 stellt dieser Anpassungen auf Verordnungsebene in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die IVST 27 in Aussicht. Diese Anpassungen sollen auch die „Mitwirkung der kantonalen IV-Stellen bei den zwischenstaatlichen Verfahren betreffen.“ Unseres Erachtens sollte die IVSK so früh wie möglich in die Überlegungen des Bundesamtes eingebunden werden, damit der in den IV-Stellen vorhandene Sachverstand mit einfließen kann.

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

KONFERENZ DER
KANTONALEN
AUSGLEICHSKASSEN

Andreas Dummermuth
Präsident

IV-STELLEN-KONFERENZ

Monika Dudle
Präsidentin

SCHWEIZERISCHE
VEREINIGUNG DER
VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

Stefan Abrecht
Präsident

Liberty Vorsorge AG - Postfach 733 - 6431 Schwyz

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Versand nur elektronisch
DOCX- und PDF-Version an:
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Ihr Ansprechpartner:

Rolf Niedermann
Tel. +41 58 733 03 11
rolf.niedermann@liberty-vorsorge.ch

Schwyz, 12. Juli 2017

Vernehmlassung: Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Da wir schwergewichtig im Bereich der Führung und Verwaltung von Freizügigkeits- und Vorsorgeeinrichtungen tätig sind, sind wir bzw. unsere Kunden von den von Ihnen zur Vernehmlassung in Umlauf gegebenen Gesetzesänderungen direkt betroffen. Bitte entnehmen Sie unsere Stellungnahme zu den folgenden Vernehmlassungen aus den beiliegenden Antwortschreiben:

- **BVG Art. 53ebis neu, betreffend der
Verhinderung von Missbräuchen bei der Übernahme von Rentnerbeständen**
- **FZG Art. 11 Abs. 3 neu, betreffend der
konsequenteren Einbringung von Freizügigkeitsleistungen in die Vorsorgeeinrichtung**

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Liberty Vorsorge AG



Oliver Bienek
CEO



Patrick Riesen
Mitglied der Geschäftsleitung

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Schwanengasse 2
3003 Berne

Envoyé par courriel

11 juillet 2017

Contact(s) : M. David Pittet, d.pittet@pittet.net, 058 100 5205

Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier : procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans le cadre de la procédure de consultation sur la modernisation de la surveillance, nous souhaitons prendre position sur certaines dispositions touchant le 2^e pilier en notre qualité de société de conseil en prévoyance professionnelle. Notre prise de position n'a pas l'ambition d'être exhaustive, mais se concentre plus spécifiquement sur les éléments qui touchent notre activité d'expert en matière de prévoyance professionnelle au sens des articles 52d et 52e LPP (ci-après en abrégé : expert LPP).

Ayant participé à l'élaboration de l'interpellation 15.3555 (« Responsabilité de l'expert en prévoyance professionnelle. Des clarifications semblent nécessaires »), nous sommes particulièrement satisfaits de constater que le Conseil fédéral a pris très au sérieux l'insécurité juridique et la confusion générées par certains considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 141 V 71). Nous relevons donc la rapidité de la réaction des autorités.

1. Remarques liminaires

- Nous relevons une volonté du législateur de cadrer l'intervention de l'expert LPP et nous nous en réjouissons. En effet, nous constatons de plus en plus fréquemment, dans la pratique, une volonté de certaines institutions de prévoyance de limiter, voire de restreindre, le travail de l'expert LPP, afin notamment de « réduire les coûts ». Les cadrages temporel (« chaque année » / « au moins tous les trois ans »)

et matériel (« calculer » / « établir ») nous semblent de ce point de vue nécessaires et bienvenus.

- Un certain nombre de termes sont utilisés de manière imprécise ou sans définition. Cette imprécision sémantique est souvent de nature à générer des interprétations erronées ou divergentes, et susceptible de mettre en péril la sécurité du droit. On relève en particulier les termes suivants (art. 52e nLPP) : « point de vue actuariel / versicherungstechnische Sicht » et « rapport / Bericht ».
- L'utilisation systématique, dans le commentaire, du terme « l'expert ou l'experte en matière de prévoyance professionnelle » au féminin et au masculin est de nature à alourdir le texte, voire à en péjorer la lisibilité. Une remarque générale indiquant que le terme « d'expert en matière de prévoyance professionnelle » s'étend à la fois pour les femmes et les hommes serait suffisante et conforme à l'usage francophone. En effet, l'Académie française précise que « le genre dit couramment "masculin" est le genre non marqué, qu'on peut appeler aussi extensif en ce sens qu'il a capacité à représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. [...] le genre non marqué désigne indifféremment des hommes ou des femmes. Son emploi signifie que, dans le cas considéré, l'opposition des sexes n'est pas pertinente et qu'on peut donc les confondre. » (Déclaration de l'Académie française, 14 juin 1984). La syntaxe utilisée constitue donc un « vilain » germanisme qu'il convient d'éviter à tout prix en français.

Propositions :

- Eviter les formulations imprécises ou qui génèrent de la confusion.
- Revoir la traduction en français du texte final en respectant les usages de la langue française.

2. Art. 52e al. 1 nLPP

La rédaction du premier alinéa est satisfaisante dans ses intentions. Toutefois, à deux reprises, des formulations imprécises posent problème. Le terme « point de vue actuariel / versicherungstechnische Sicht » est trop vague et pourrait engendrer de la confusion. Si on trouve en effet dans la littérature scientifique des expressions telles que « le taux de cotisation est fixé à un taux équitable d'un point de vue actuariel » (OCDE), il ne nous apparaît pas adéquat de parler d'un « examen d'un point de vue actuariel ». Il serait beaucoup plus précis de parler d'un « examen en considérant les passifs de nature actuarielle ». Cela permettra d'éviter des exégèses ultérieures sur le sens du « point de vue actuariel ».

Le terme de « rapport actuariel / versicherungstechnischer Bericht » est trop vague et ne répond pas à la pratique. L'expression consacrée d' « expertise actuarielle / versicherungstechnisches Gutachten » est beaucoup plus précise et contient un champ sémantique plus étendu. En français, elle fait directement référence à l'expert LPP. En outre, cela permet

de différencier avantageusement l'« expertise actuarielle » du « rapport de l'organe de révision ».

On salue en particulier le cadre temporel strict (« chaque année » / « au moins tous les trois ans ») qu'introduit ce nouvel article. Cela permettra d'éviter des discussions aussi fastidieuses qu'inutiles avec certains clients récalcitrants. La rédaction est pertinente et adéquate.

Finalement, la mention dans le commentaire du fait que « l'expert en matière de prévoyance professionnelle n'est pas tenu(e) d'exercer une fonction de contrôle durant toute l'année et de façon générale. L'examen annuel et l'examen périodique sont des activités ponctuelles. » nous semble notoirement insuffisante et sujette à interprétation dans le cadre d'une procédure judiciaire. Par conséquent, nous proposons de rajouter un paragraphe final au 1^{er} alinéa qui pourrait être formulé ainsi :

L'examen annuel et l'examen périodique sont des activités ponctuelles. L'expert en matière de prévoyance professionnelle n'exerce pas sa fonction de contrôle de manière constante et de façon générale. L'organe suprême peut lui confier contractuellement des examens ou des missions supplémentaires.

Propositions :

- Utiliser le terme « expertise actuarielle / versicherungstechnisches Gutachten », nettement plus précis que le terme « rapport / Bericht ».
- Eviter le terme « point de vue actuariel / versicherungstechnische Sicht » qui prête à confusion. Il pourrait être avantageusement remplacé, par exemple, par « en considérant les passifs de nature actuarielle ».
- La mention dans le commentaire du caractère « ponctuel » de l'intervention de l'expert n'est pas suffisante. Cette notion doit être ancrée *in texto* dans la loi, afin d'éviter toute interprétation jurisprudentielle ultérieure.

3. Art. 52e al. 2 nLPP

Ce nouvel alinéa reprend la formulation de l'art. 52e al. 1 lit. b LPP actuel. Sa rédaction est pertinente et adéquate. Aucun commentaire.

4. Ajout d'un nouvel alinéa

En référence à la Réforme structurelle, le commentaire de l'art. 52e al. 1 nLPP répète brièvement que : « La responsabilité pour la sécurité de l'institution de prévoyance, et donc pour le placement de la fortune et la concordance entre la fortune placée et les engagements, incombe quant à elle à l'organe suprême. Cette tâche est inaliénable et ne

peut pas être transmise à des tiers. ». Si personne ne conteste cette formulation, dans la pratique, les institutions de prévoyance sont régies par des organes suprêmes de milice, en général composés de non-spécialistes. Il convient donc de poser sérieusement la question de l'accompagnement du conseil de fondation dans la « gestion active-passive » (ALM) et la mise en œuvre concrète des principes énoncés à l'art. 50 al. 2 OPP2 (« sécurité de la réalisation des buts de prévoyance »). Si le législateur n'a pas souhaité – à notre avis, à tort – entrer dans ce débat jusqu'à aujourd'hui, les conditions actuelles qui régissent la prévoyance professionnelle (maturation des effectifs, taux d'intérêts historiquement bas) exigent une évolution sur ce point.

A ce titre, une approche ALM sérieuse nous semble indispensable pour piloter à long terme une institution de prévoyance dans le respect de l'article de l'ordonnance mentionné ci-dessus. Sans remettre en cause la responsabilité inaliénable de l'organe suprême, il convient de confier à l'expert LPP le rôle de l'accompagner dans sa « gestion active-passive » en référence à l'art. 50 al. 2 OPP2. Il ne s'agit évidemment pas de procéder à un examen matériel des placements, puisque ce rôle appartient logiquement à l'organe de contrôle. Mais bien de fournir un outil décisionnel à l'organe suprême qui, sur la base de techniques financières et actuarielles éprouvées, lui permette de piloter à moyen et plus long terme la congruence¹ actifs-passifs du bilan.

Il serait incompréhensible, dans les circonstances actuelles, que le législateur ne saisisse pas l'occasion de combler cette lacune en confiant clairement à l'expert LPP la tâche d'accompagner l'organe suprême dans la gestion active-passive. Nous proposons par conséquent la formulation suivante pour un nouvel alinéa 2bis (numérotation éventuellement à revoir) de l'art. 52e nLPP :

2bis L'expert en matière de prévoyance professionnelle conseille l'organe suprême dans la gestion à long terme de la congruence entre la fortune placée et les engagements de prévoyance, avec l'objectif d'assurer la sécurité de la réalisation des buts de prévoyance.

Proposition :

- Introduire un nouvel alinéa art. 52e al. 2bis dans la loi qui confie clairement à l'expert LPP le rôle d'accompagner l'organe suprême dans la gestion active-passive à long terme avec l'objectif de sécuriser la réalisation des buts de prévoyance.

¹ La traduction dans le texte de la loi (art. 51 LPP al. 2 lit. n) du terme allemand « Übereinstimmung » par « concordance » ne nous semble pas très heureuse. Le terme de « congruence » est nettement plus approprié dans ces circonstances : on traduit en général le terme ALM en français par « congruence actifs-passifs (CAP) ».

5. Art. 52e al. 4 nLPP

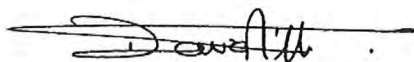
Ce nouvel alinéa est bienvenu ! En effet, face au culte du secret et à la réticence de partager l'information que l'on rencontre – parfois ! – dans la pratique, il nous paraît judicieux d'ancrer ces dispositions dans la loi. La rédaction de cet alinéa est pertinente et adéquate. Aucun commentaire.

6. Art. 52e al. 6 nLPP

Cet alinéa se rapporte directement au nouvel article 53e^{bis} LPP. Par conséquent, d'éventuels commentaires seraient plutôt à associer à ce nouvel article.

Nous vous remercions d'avoir pris connaissance des préoccupations exposées ci-dessus. Nous sommes persuadés que le projet de loi relatif au nouvel article 52e LPP, tout en résolvant certains points, poserait en l'état d'autres problèmes d'interprétation et de mise en œuvre. Une adaptation de ce texte dans le sens de nos remarques nous semble donc s'imposer afin de garantir son applicabilité effective.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.



DAVID PITTET
Directeur général



Dr OLIVIER KERN
Directeur
Expert LPP

NOTE A L'ATTENTION DE L'OFAS

Analyse de l'avant-projet de loi qui vise à l'optimisation de la surveillance dans le 2^e pilier

1 Introduction

L'avant-projet de loi prévoit d'optimiser la surveillance de la prévoyance professionnelle, avec un renforcement des dispositions aussi bien au sein de la LPP que de la LFLP.

2 Sujets traités dans l'avant-projet

2.1 Tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle.

Situation actuelle

La réforme structurelle¹ a permis de clarifier les tâches des divers acteurs de la prévoyance professionnelle (organe suprême, expert et organe de révision). Il n'en demeure pas moins qu'un récent arrêt du Tribunal fédéral a soulevé des questions de délimitation entre les tâches de l'expert et de l'organe de révision.

Nouvelle réglementation

Les tâches de l'expert en prévoyance professionnelle sont détaillées à l'article 52e LPP. L'examen de l'expert porte aussi bien sur la garantie des engagements de l'institution de prévoyance (aspects financiers) que sur la conformité des dispositions réglementaires (aspects juridiques). Il calcule chaque année les capitaux de prévoyance, les provisions techniques et le taux de couverture. Il doit vérifier à intervalles réguliers la concordance entre les engagements et les placements effectués et recommander un taux d'intérêt technique à l'organe suprême. Il établit un rapport actuariel au minimum tous les 3 ans (examen périodique). L'organe suprême doit lui fournir tous les documents indispensables pour faire son examen.

Avis de la Caisse

Grâce à la réforme structurelle, les tâches de l'organe de révision, de l'expert en matière de prévoyance professionnelle et de l'organe suprême sont décrites plus clairement. La pyramide de la surveillance s'est vue renforcée. Si les contrôles stipulés ne sont pas nouveaux en soi, la formulation détaillée et exhaustive des tâches clarifie l'étendue de la surveillance. Les renforcements intervenus sont jugés pertinents.

¹ Pour rappel, entrée en vigueur au 01.01.2012 pour les dispositions sur la nouvelle structure de la surveillance et au 01.07.2011 pour celles sur la gouvernance et la transparence.

2.2 Perception de la taxe de surveillance

Situation actuelle

Le système actuel de perception de la taxe de surveillance s'avère compliqué et peu transparent (il s'effectue en deux temps). La CHS PP prélève d'abord la taxe auprès des autorités cantonales de surveillance, qui la répercutent ensuite sur les institutions de prévoyance. Le calcul se base sur le nombre d'assurés.

Nouvelle réglementation

La Confédération propose de confier la perception de cette taxe au fonds de garantie LPP (article 56, al.1, let. i LPP) plutôt qu'aux autorités cantonales de surveillance. La base de calcul serait également modifiée, avec une taxe annuelle perçue sur la base du montant des prestations de sortie de l'ensemble des assurés et des rentes versées (article 64c, al. 1 et 2, let. a LPP). Le fonds de garantie prélèverait une partie de recettes de la taxe annuelle pour couvrir ses frais. Ces derniers coûts resteraient néanmoins modiques.

Avis de la Caisse

Le système de perception de la taxe annuelle de surveillance est effectivement compliqué et il manque surtout de transparence. Le prélèvement de la taxe par le fonds de garantie simplifierait les démarches et permettrait de réduire les coûts de surveillance. Les données de base pour le calcul sont déjà en possession du fonds de garantie – dans le cadre de ses activités liées à l'article 56 LPP (structure d'âge et insolvabilité) – et elles sont par ailleurs vérifiées par l'organe de révision dans le cadre du processus déjà en vigueur. Les éléments déterminants du calcul de la taxe seraient dès lors les prestations de sortie et la somme des rentes, en lieu et place du nombre d'assurés. Avec cette nouvelle méthode, la taxe de surveillance de prévoyance.ne risque cependant d'augmenter car notre Caisse verse des prestations majoritairement en rentes (peu de capitaux retraite). S'il était plus favorable pour la Caisse que la méthode de calcul s'accorde sur la fortune disponible – eu égard au système de la capitalisation partielle – il faut bien admettre que la « représentation » de l'effectif découle des rentes et des prestations de libre passage (PLP). Ainsi, nous sommes d'avis que la base de calcul proposée est légitime et représentative. Il aurait été intéressant d'avoir un comparatif de coûts des deux systèmes de perception.

2.3 Indépendance des autorités régionales de surveillance

Situation actuelle

La réforme structurelle a renforcé l'indépendance de la surveillance directe et de la haute surveillance en dissociant ces dernières des instances politiques. Il n'en demeure pas moins que l'objectif visé – pour certaines autorités régionales de surveillance – n'est pas abouti, ou peut-être compromis, du fait de la présence de membres des exécutifs cantonaux au sein de leur organe suprême.

Nouvelle réglementation

Le Conseil fédéral souligne les dispositions de bonne gouvernance et de transparence au sein de la LPP et la nécessité d'écarter les risques de conflits d'intérêts. C'est en ce sens qu'une modification de l'article 61, al. 3, LPP est proposée, afin que les autorités de surveillance soient non seulement indépendantes des cantons sur le plan organisationnel, mais aussi sur le plan personnel.

Avis de la Caisse

L'autonomie des IPDP est une réalité depuis 2010 pour prévoyance.ne. Si l'indépendance veut être aboutie pleinement, et en aucun cas pouvoir être affectée ou reprochée, il est non seulement souhaitable mais nécessaire que le pouvoir exécutif des collectivités publiques ne puisse pas exercer une influence sur la direction des autorités de surveillance. Cette exigence renforcera encore davantage les lignes directrices des réformes engagées en 2011 et 2012.

2.4 Amélioration du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage

Situation actuelle

Les assurés sont tenus de notifier à la nouvelle institution de prévoyance l'existence de comptes ou de polices de libre passage, et de les transférer au sein de cette dernière (obligation à l'entrée). Certains assurés omettent – volontairement ou involontairement – de notifier cette information, avec des conséquences négatives pour leur prévoyance.

Nouvelle réglementation

Les institutions de prévoyance seraient dès lors tenues de demander à la Centrale du 2^e pilier des informations sur les éventuels avoirs de libre passage constitués par tout nouvel assuré (article 11, al. 3, LFLP)². Cette obligation vise à mieux encadrer le devoir d'information.

Avis de la Caisse

Cette nouvelle réglementation obligera la Caisse, pour chaque affiliation, à demander à la Centrale du 2^e pilier les informations qu'elle possède sur les avoirs de libre passage de chaque nouvel assuré. L'évolution souhaitée est qualifiée de positive puisqu'elle augmentera les flux entrants au sein de la Caisse, avec un effet de levier favorable sur son degré de couverture. Par contre, les charges administratives pourraient augmenter sensiblement, avec des conséquences sur les frais annuels. En effet, la Caisse devra, à chaque nouvelle affiliation, faire une demande écrite à la Centrale du 2^e pilier qui, après avoir consulté sa base de données, fournira les informations demandées. Cette réforme est toutefois entièrement soutenue par la Caisse, à la fois pour que les assurés disposent d'une vision complète et consolidée de leurs prestations futures, et surtout qu'ils ne puissent, par omission, chercher à contourner les limites concernant le versement en capital au moment du départ en retraite.

2.5 Conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers

Situation actuelle

Les caisses de rentiers sont de plus en plus nombreuses. Certaines de ces caisses présentent une capacité de financement problématique et risquent de devenir insolvables. Les institutions de prévoyance spécialisées qui opèrent au « rachat » d'effectifs de rentiers ne le font très souvent qu'à des fins purement commerciales, avec des frais d'administration très élevés, pour très rapidement reporter la charge (en dernière instance) sur le fonds de garantie

² Rappelons que dans le cadre du nouveau droit du divorce (01.01.2017), les institutions de prévoyance et de libre passage en Suisse devront fournir à la Centrale du 2^{ème} pilier, chaque année, des renseignements sur les titulaires de comptes qu'elle gère, garantissant ainsi l'exhaustivité des informations.

Nouvelle réglementation

Le nouvel art. 53e^{bis} LPP vise ainsi à réglementer les conditions de reprise d'effectifs de rentiers, dans le but d'empêcher des situations qualifiées de risquées, voire d'abusives.

Les institutions de prévoyance ne seraient autorisées à reprendre des effectifs de rentiers qu'à la condition que le financement des engagements correspondants soit assuré et que les réserves, les provisions financières et actuarielles nécessaires soient jugées adéquates. L'autorité de surveillance devrait vérifier et approuver le transfert de tels effectifs pour rendre une décision formelle, communiquée à l'autorité de surveillance de l'ancienne institution de prévoyance et au fonds de garantie. Par cette décision, elle devrait s'assurer que les provisions et les réserves continuent d'être affectées à l'effectif de rentiers concerné et que les engagements correspondants soient couverts de manière adéquate.

De surcroît, ces nouvelles dispositions donneraient compétence au Conseil fédéral pour régler les conditions du transfert des effectifs de rentiers, alors que la CHS PP pourrait édicter des directives pour la reprise de ces effectifs (renforcement des modalités à plusieurs niveaux).

Avis de la Caisse

La Caisse est d'accord sur le besoin d'une régulation de la reprise de l'effectif de rentiers. En effet, l'évolution économique (restructurations et disparitions d'entreprise) – combinée avec le système de la capitalisation – a contribué à cette augmentation des caisses de pensions dites « fermées » (caisses de rentiers). Une problématique majeure dans une période où les taux d'intérêt technique doivent être abaissés, alors que ces institutions n'ont par définition plus de sources de financement autres que les rendements (employeurs et assurés actifs). Si le phénomène ne peut pas être empêché, il est néanmoins nécessaire que les modalités liées à la reprise de tels effectifs soient mieux encadrées, l'autorégulation ayant montré ses limites.

Nous sommes donc favorables au projet de réforme pour éviter que des actions purement commerciales (reprise d'effectifs sous-financés) ne puissent conduire à des reports de charges sur le fonds de garantie et donc sur l'ensemble des assurés actifs et employeurs du 2^{ème} pilier. Il conviendrait de réaliser cette surveillance sans engendrer des contraintes administratives conséquentes.

3 Répercussions financières

Les implications en termes de charges administratives (démarches et coûts) des développements visés par la Confédération ne sont pas négligeables et dans la ligne connue ces dernières années, en particulier concernant les échanges et confirmations qui devront être obtenues de la Centrale du 2^{ème} pilier pour toute nouvelle affiliation.

Les propositions formulées sont cependant légitimes et concrétisent les réformes engagées il y a quelques années pour accroître la transparence dans la gestion des caisses de pension et en renforcer la bonne gouvernance. En d'autres termes, elles inscrivent dans la loi des dispositions qui renforcent le fonctionnement et préviennent les abus.

L'ensemble de ces modifications – même si elles peuvent conduire à des charges supplémentaires – permettront de renforcer encore davantage les clarifications et les améliorations engagées avec la réforme structurelle. Elles s'inspirent pour l'essentiel de la pratique existante pour en corriger des faiblesses potentielles.

Ainsi, la Caisse se veut favorable aux propositions formulées dans le rapport pour l'optimisation de la surveillance du 2^{ème} pilier.

Olivier Santschi, Alain Kolonovics, Martha Campra
La Chaux-de-Fonds, le 22 mai 2017.

Kontakt: corinne.geiser@publica.ch
Telefon: +41 58 485 22 46

per E-Mail
(* .docx und * .pdf)

Herr
pascal.coullery@bsv.admin.ch

Bern, 13. Juli 2017

Vernehmlassungsverfahren: Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrter Herr Coullery

Gerne nutzen wir die Möglichkeit, auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vernehmlassungsentwurf "Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge" Stellung zu nehmen. Dabei beschränken wir uns auf diejenigen Punkte, die für PUBLICA als Vorsorgeeinrichtung von Bedeutung sind.

Vorbemerkung

Die vorgeschlagenen Neuregelungen im BVG und FZG lehnen wir im Wesentlichen ab. Sie tragen unseres Erachtens keineswegs zur Optimierung der zweiten Säule bei - im Gegenteil: Sie greifen in erheblichem Umfang in den Selbständigkeitsbereich der Vorsorgeeinrichtungen bzw. ihrer obersten paritätischen Organe ein und führen - wie bereits frühere Revisionsbestrebungen - zur "Entmündigung" dieser Organe. Zudem tragen sie zum Abbau der Eigenverantwortung der versicherten Personen bei und bewirken eine unverhältnismässige Zunahme des Verwaltungsaufwandes bei den Vorsorgeeinrichtungen. Schliesslich führen die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Aufhebung der bisher klaren Regelungen betreffend die Zuständigkeit von Vorsorgeeinrichtungen, Experten und Aufsicht.

Optimierungspotenzial sehen wir - trotz erfolgter Reorganisation im Rahmen der Strukturreform - im Bereich der Aufsicht, nämlich hinsichtlich Professionalität und Qualitätssicherung bei kantonalen Aufsichtsbehörden mit nur einer geringen Anzahl registrierter Vorsorgeeinrichtungen.

FZG:

- Artikel 11 Absatz 3 FZG:

Antrag:

Auf die Einführung von Artikel 11 Absatz 3 FZG in der vorgeschlagenen Fassung ist zwingend zu verzichten.

Die vorgeschlagene Regelung lehnen wir als völlig verfehlt kategorisch ab.

Damit würde die Eigenverantwortung der versicherten Personen abgebaut und durch einen zu Lasten der Allgemeinheit erfolgenden Ausbau der Bürokratie ersetzt, was unter allen Umständen zu vermeiden ist.

Die Aussage im Vernehmlassungsbericht (S. 45), wonach Mehraufwand durch die vorgesehene Möglichkeit der Ausnahmeregelungen durch den Bundesrat vermieden werden kann, ist nicht nur nicht nachvollziehbar, sondern falsch: Jede Ausnahmeregelung generiert Mehraufwand. Ebenso mag die Aussage auf S. 33 des Berichts, dass "dank" der neuen Vorschrift der in Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG verankerte Wille des Gesetzgebers besser umgesetzt würde, diesen zusätzlichen Mehraufwand in keiner Weise zu rechtfertigen: Wurde das Geld an eine Freizügigkeitseinrichtung überwiesen oder zu Gunsten einer Freizügigkeitspolice einbezahlt, bleibt es der beruflichen Vorsorge erhalten.

Die offensichtlich steuerlich motivierte Missbrauchsgesetzgebung steht in keinem Verhältnis zu den flächendeckend entstehenden Mehrkosten. Zusammen mit der BVG-Kommission fordern wir, dass steuerrechtlich motivierte Verbesserungen nicht durch die Vorsorgeeinrichtungen sondern im Steuerrecht und durch die Steuerbehörden umzusetzen sind.

Sollte dennoch der in Artikel 4 Absatz 2^{bis} FZG enthaltene Verpflichtung der in eine Vorsorgeeinrichtung eintretenden Personen mehr Gewicht verliehen werden, könnte dies auf relativ einfache Weise erfolgen: Die Eintretenden müssten der neuen Vorsorgeeinrichtung bestätigen, dass sie die vollständigen Freizügigkeitsleistungen eingebracht haben. Dabei ist aber zu bedenken, dass keine Vorsorgeeinrichtung verpflichtet ist, die gesamten Freizügigkeitsleistungen anzunehmen, wenn diese nicht für die maximalen reglementarischen Leistungen notwendig sind. Von den Vorsorgeeinrichtungen zu verlangen, in jedem Fall zu prüfen, wie hoch die maximal einzubringende Freizügigkeitsleistung ist, wäre vollkommen unverhältnismässig. Dies gälte genauso für die Forderung, dass bei jeder Änderung, die zu einer Erhöhung der maximalen Leistungen und damit der maximalen Einkaufssumme führt, noch nicht eingebrachte Freizügigkeitsleistungen eingefordert werden müssten.

BVG:

- Artikel 52e BVG:

Antrag:
Auf die Revision von Artikel 52e BVG sei zu verzichten.

Begründung:

Absatz 1, Buchstabe a:

Die Berechnungen müssen die Vorsorgeeinrichtungen selber vornehmen können. Experte und allenfalls Revisionsstelle sind zuständig für die Kontrolle der Berechnungen. An der bestehenden Funktionentrennung ist festzuhalten.

Die Verantwortung für die Jahresrechnung einer Vorsorgeeinrichtung tragen weder der Experte noch die Revisionsstelle, sondern einzig und allein das oberste paritätische Organ (Art. 51a Abs. 2 Bst. d BVG). Der Vorschlag, dass der Experte seine eigene Berechnung kontrollieren soll, ist mit dem allgemein üblichen Grundsatz des 4-Augenprinzips nicht vereinbar.

Sollte der Experte für berufliche Vorsorge zudem Aufgaben als Teil der ordentlichen Abschlussprüfung unabhängig von der Revisionsstelle wahrnehmen, hätte er die Anforderungen für eine Abschlussprüfung einzuhalten. Insbesondere in Art. 9 RAV (Revisionsaufsichtsverordnung) sind minimale Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem vorgesehen. Die Revisionsaufsichtsbehörde hat im Rundschreiben 1/2014 Ziff. 8 Bst. c ausdrücklich festgehalten, für Institutionen der beruflichen Vorsorge müsse eine Qualitätssicherung gemäss den Vorgaben von QS1 und PS220 in der aktuellen Fassung erfüllt werden. Diese Qualitätssicherungsstandards sehen umfassende Regelungen zum Qualitätsmanagement vor, welche eine minimale Organisationsgrösse bedingen, damit überhaupt ein 4-Augenprinzip durch

qualifizierte Mitarbeitende durchgeführt werden kann. Die meisten Expertenbüros verfügen über kein formalisiertes und durch die RAB-überprüftes Qualitätsmanagementsystem und werden aufgrund ihrer Grösse Schwierigkeiten bekunden ein institutionalisiertes Qualitätssicherungssystem aufzubauen: 25% der Expertenbüros sind Einpersonnbüros und mehr als die Hälfte aller Expertenbüros haben 3 oder weniger Mitarbeitende.

Absatz 1, Buchstabe b:

Diese Vorschrift gehört nicht ins Gesetz; gestützt auf Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe f hat die OAK BV ein entsprechendes Weisungsrecht - und damit u.a. auch die Möglichkeit, die Periodizität zu regeln.

Absatz 4:

Die Vorschrift hat den Charakter einer Handlungsanweisung und ist eine selbstverständliche Vollzugshandlung des paritätischen Organs. Sie gehört deshalb nicht in das Gesetz. Sollte ein paritätisches Organ dem Experten die erforderlichen Informationen nicht liefern, hat dieser jederzeit die Möglichkeit, das Mandat abzulehnen oder es niederzulegen.

Absatz 6:

vgl. Ausführungen zu Artikel 53e^{bis}.

- **Art. 53e^{bis} BVG:**

Antrag:

Auf die Einführung von Artikel 53e^{bis} BVG sei zu verzichten.

Begründung:

Obschon wir die Problematik betreffend die geschlossenen Rentenbestände anerkennen, lehnen wir diese Bestimmung ab, denn bereits heute bestehen genügend Aufsichtsmittel für die korrekte Handhabung dieser Bestände; zusätzliche Regelungen sind nicht erforderlich.

Absatz 1:

Aufgrund der bereits heute geltenden Vorschriften hat Absatz 1 lediglich deklaratorischen Charakter; die mangelhafte Umsetzung des geltenden Rechts rechtfertigt keine neuen Vorschriften.

Absätze 2 und 3:

- a) Die Aussage im Vernehmlassungsbericht (S. 46), wonach der Aufsicht heute die Hände gebunden seien, um dieses "Geschäftsmodell" gewisser Vorsorgeeinrichtungen zu unterbinden, trifft nicht zu. Mit Artikel 62 und 62a BVG stehen den Aufsichtsbehörden durchaus Rechte und Mittel zur Verfügung, die es ihr ermöglichen, gegen dieses Modell vorzugehen; sie haben auch die Möglichkeit, bei Bedarf und zu Lasten der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen z.B. Expertengutachten einzuholen.
- b) Die vorgeschlagenen Bestimmungen führen dazu, dass die Aufsichtsbehörde in diesem Bereich den Experten faktisch ersetzen. Dies ist ordnungspolitisch falsch und deshalb zu vermeiden.

Absatz 4:

- a) Es ist nicht einzusehen, weshalb der Bundesrat in diesem Bereich zuständig für den Erlass von Vorschriften sein soll, während in der gesamten übrigen beruflichen Vorsorge das oberste paritätische Organ in Zusammenarbeit mit dem Experten dafür zuständig sind. Zudem beinhaltet die vorgeschlagene Regelung das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesrat und OAK BV.
- b) Legt der Bundesrat die massgebenden Parameter fest, wird in die Verantwortung der Vorsorgeeinrichtung und des Experten eingegriffen, ohne dass der Bundesrat die Verantwortung für

die Finanzierung, bzw. das finanzielle Gleichgewicht im Zusammenhang mit geschlossenen Rentenbeständen tragen würde!

Absatz 5:

Diese Bestimmung ist angesichts von Artikel 64a BVG überflüssig.

- Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i BVG / Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a BVG:

Antrag zu

- Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe i BVG:

Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule sollen nur einer Aufsichtsbehörde direkt Aufsichtsabgaben entrichten müssen. Die Aufsichtskosten sind vom jeweils Beaufsichtigten zu tragen.

- Artikel 64c Absatz 2 Buchstabe a BVG:

Die bisherige Bemessung der jährlichen Aufsichtsabgabe aufgrund von Beständen sei beizubehalten.

Begründung:

Gemäss Vorschlag soll der Sicherheitsfonds die Aufsichtsabgabe für OAK BV erheben und an die Kommission überweisen. Das Vorgehen entspricht weder dem vom Gesetzgeber Gewollten noch dem, was Bundesrat und Nationalrat im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative 14.444 von Susanne Leutenegger Oberholzer "Überwälzung der Aufsichtsabgabe für die OAK BV, Ergänzung von Artikel 64c mit einem Absatz 4" (<https://www.parlament.ch/de/suche#k=14.444>) kommuniziert, beantragt und beschlossen haben.

Dass Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule nicht nur an die für sie zuständige direkte Aufsichtsbehörde Aufsichtsabgaben zu entrichten haben, sondern an deren zwei, verdeutlicht unklare (Aufsichts-) Zuständigkeiten.

Die Kosten für die Aufsicht sollten unserer Ansicht nach ausschliesslich durch die Beaufsichtigten beglichen werden; dies sind im Falle der Kosten für die OAK BV die kantonalen, resp. regionalen BVG-Aufsichtsbehörden. Es ist dann ein unternehmerischer Entscheid, wie sie diese Kosten auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. (Es wäre beispielsweise unakzeptabel, würde die Revisionsaufsichtsbehörde ihre Kosten den Vorsorgeeinrichtungen direkt in Rechnung stellen - diese Kosten werden von den Revisionsstellen bezahlt und sie entscheiden, ob und in welchem Umfang sie diese im Rahmen des Revisionshonorars an ihre Auftraggebenden weiterverrechnen. Genauso wenig stellen die Vorsorgeeinrichtungen die bei ihnen anfallenden Kosten der direkten Aufsichtsbehörde den versicherten und rentenbeziehenden Personen direkt in Rechnung - die Finanzierung dieser Auslagen erfolgt über die Kostenprämie.)

Die Bemessungsgrundlage für die Aufsichtsabgabe der OAK BV sollte sich daher an Angaben der von ihr Beaufsichtigten, beispielsweise deren Erträgen, orientieren. Der vorgeschlagene Wechsel der Bemessungsgrundlage trägt diesem Umstand in keiner Weise Rechnung, im Gegenteil: Das Abstellen auf die Höhe der Freizügigkeitsleistungen bzw. der Rentendeckungskapitalien der Vorsorgeeinrichtungen benachteiligt diejenigen Einrichtungen mit hohen überobligatorischen Leistungen, was keinesfalls im Sinne der beruflichen Vorsorge sein kann. Zusammenfassend lehnen wir daher die Erhebung von doppelten Aufsichtsabgaben als systemfremd ab, da diese die bestehenden doppelspurigen Aufsichtsabgabenerhebungsprozesse zementieren statt vereinfachen.

- **Artikel 61 Absatz 3, 3. Satz BVG:**

Antrag:

Auf die Revision von Artikel 61 Absatz 3 BVG sei zu verzichten.

Begründung:

Auch wenn die Stossrichtung nachvollziehbar ist und die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ein wichtiges Anliegen darstellt, lehnen wir diese Bestimmung ab; sie ist zu pauschal, undifferenziert und unverhältnismässig.

Von fehlender Unabhängigkeit kann u.E. erst gesprochen werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder einer Aufsichtsbehörde aus Regierungsmitgliedern oder Verwaltungsangestellten bestehen würde. Dass der Trägerkanton einer öffentlich-rechtlichen Anstalt daran interessiert ist, ein Regierungsmitglied oder eine angestellte Person in die Aufsichtsbehörde zu delegieren, scheint mehr als nur nachvollziehbar und legitim. Wesentlich im Zusammenhang mit dem Postulat der Unabhängigkeit der Aufsicht ist nicht die Eigenschaft des Regierungsmitglieds oder eine in der Verwaltung angestellte Person zu sein, sondern die Weisungsungebundenheit.

AHVG

- **Artikel 50b Absatz 1 AHVG:**

Antrag:

Artikel 50b Absatz 1 sei wie folgt zu ergänzen:

f. den mit der Durchführung der beruflichen Vorsorge betrauten Einrichtungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Begründung:

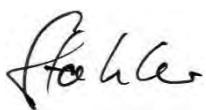
Den mit der Durchführung der beruflichen Vorsorge betrauten Einrichtungen würde dieser Zugang ermöglichen, rasch und mit deutlich geringerem administrativem Aufwand die für die korrekte Leistungserbringung erforderlichen Informationen betreffend Zivilstand und Lohn zu beschaffen. Damit würde auch das Risiko reduziert, Leistungen, auf die kein Anspruch mehr besteht oder auf die nicht mehr im selben Ausmass Anspruch besteht, auszurichten und - mit unterschiedlichem Erfolg - wieder zurückfordern zu müssen.

Bereits mit der Einführung von Artikel 50b AHVG wurde der Zentralstelle 2. Säule dieser Zugang gewährt, um im Zusammenhang mit vergessenen Guthaben die für die Identifikation und Lokalisierung der Berechtigten erforderlichen Daten zu beschaffen (Art. 50b Abs. 1 Bst. a AHVG).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Pensionskasse des Bundes PUBLICA



Dieter Stohler
Direktor



Corinne Geiser, Fürsprecherin
Leiterin Strategischer Rechtsdienst



Schweizer Fleisch-
Fachverband
Union Professionnelle
Suisse de la Viande
Unione Professionale
Svizzera della Carne

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Sihlquai 255
Postfach 1977, 8031 Zürich
info@carnasuisse.ch
Tel. +41 (0)44 250 70 60
Fax +41 (0)44 250 70 61

Zürich, 6. Juli 2017

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist hierzu Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Schweizer Fleisch-Fachverband SFF bedankt sich in seiner Funktion als Branchenorganisation für die fleischverarbeitende Branche, die rund 24'000 Mitarbeitende umfasst, für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschusssrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidungsebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer

kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung - wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht - widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

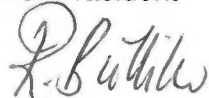
Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebigkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Wir danken Ihnen schon im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen Ihrer Entscheidungsfindung und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

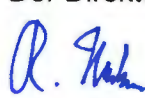
Schweizer Fleisch-Fachverband

Der Präsident



Rolf Büttiker,
alt Ständerat

Der Direktor



Dr. Ruedi Hadorn

Zürich, 12.7.2016

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herrn Pascal Coullery
pascal.coullery@bsv.admin.ch

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

Sehr geehrter Herr Coullery

Gerne nehmen wir Ihre Einladung zur Stellungnahme bezüglich der angedachten Änderungen an.

- Wir unterstützen die Präzisierung der Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge in Art. 52e Abs. 1-6 BVG. Sie ist hilfreich, die Verantwortungen klarer abzugrenzen.
- Das Ziel, dass Freizügigkeitsguthaben sauber geführt werden und möglichst in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden ist durchaus legitim. Wie im Begleitbericht (Abs. 3.2.3.) erwähnt, verursacht aber das systematische Einholen der Informationen bei der Zentralstelle 2. Säule hohe administrative Kosten. Wir sind der Meinung, dass dieser Zusatzaufwand unverhältnismässig hoch ist im Vergleich zum schwer zu schätzenden Nutzen und lehnen deshalb den Art. 11 Abs. 3 FZG ab.
- Das Einziehen der Aufsichtsabgabe durch den Sicherheitsfonds (Art. 56 Abs. 1 Bst. i) unterstützen wir.
- Hingegen lehnen wir die Neuerung zur Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden ab, da uns keine Fälle bekannt sind, die zu Interessenskonflikten geführt hätten.
- Zur Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} BVG) haben wir folgende Anmerkung: Vom Grundsatz her ist es zu begrüßen, dass es nicht möglich sein soll, einfach „Rentnervorsorgewerke“ zu gründen und solche Vorsorgeeinrichtungen als Geschäftsmodell zu betreiben. Allerdings stellt sich die Frage, was der Unterschied ist zwischen einem neuen Vorsorgewerk mit 4 Aktiven und 100 Rentner oder einem solchen mit allein 100 Rentnern. Wenn (wie im Begleitbericht erwähnt) ein weitgehend risikoloser Zinssatz verwendet werden muss, dann wird das generell Auswirkungen auf die Bilanzierung von Rentenverpflichtungen in den Vorsorgeeinrichtungen haben bzw. auf den technischen (Bilanz-) Zinssatz. Aufgrund der neuen Bestimmungen würde es vermehrt dazu kommen, dass Rentner nicht weitergegeben werden und das eröffnet ein gleiches Risiko (das man verhindern möchte) aber in "anderer Richtung": Weil Rentner bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung verbleiben, mutieren diese sukzessive zu Rentnerkassen. Das will man auch nicht.

Deshalb ist die vorgeschlagene Änderung unserer Meinung nach nicht zielführend. Wir würden hingegen eine Gesetzesänderung in folgende Richtung befürworten: Wenn Aktive den Vorsorgeträger wechseln, dann müssen in der Regel die entsprechenden Rentner mitgehen, wobei man davon absehen kann, wenn sichergestellt ist, dass die entsprechenden Verpflichtungen ausreichend finanziert sind und die notwendigen finanz- und versicherungstechnischen Rückstellungen und Reserven vorhanden sind.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung

Freundliche Grüsse

Schweizerische Aktuarvereinigung



Olivier Deprez
Leiter Kommission Fragen der 1. und 2. Säule
Fragen



Pierre Joyet
Leiter Kommission Berufsständische

Eidgenössisches Departement des Innern
Herr Pascal Coullery
Via Mail pascal.coullery@bsv.admin.ch

12.07.2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass Sie der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE), die Gelegenheit geben, zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Stellung zu nehmen.

**Konsequenteres Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen
(Art. 11 Abs. 3 FZG neu)**

Die SKPE lehnt diese zusätzliche Regulierung ab. Es handelt sich hier um eine klare Überregulierung mit keinerlei praktischem Nutzen!

Mit der vorgesehenen neuen Pflicht für Vorsorgeeinrichtungen, bei jedem Eintritt eines Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten zu fragen, wird die Eigenverantwortung des Versicherten abgebaut und den Vorsorgeeinrichtungen zusätzlicher unnötiger Mehraufwand zugemutet. Dieser Mehraufwand ist mit hohen Kosten verbunden, welche zu Lasten der Versicherten zu tragen sind. Die offenbar steuerlich motivierte Missbrauchsgesetzgebung steht in keinem Verhältnis zu den flächendeckend entstehenden Mehrkosten. Die Verpflichtung, die FZL auf die neue VE zu übertragen, wird in Art. 4 Abs. 2 bis FZG klar umschrieben (vgl. auch Art. 3 Abs.1 FZG: Übertragung an die neue Vorsorgeeinrichtung). Der Versicherte ist meldepflichtig. Unterlässt er die Meldung, schreibt Art. 4 Abs. 2 FZG die Überweisung an die Auffangeinrichtung vor. Schon heute haben die Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit, das Einbringen der FZL zu erzwingen (vgl. Art. 11 Abs. 2 FZG). Mit diesem Vorgehen ist das Problem gelöst, die Verantwortung liegt beim Versicherten. Eine weitergehende Regelung braucht es aus unserer Sicht nicht.

Aufgrund der von den VE nur einmal jährlich durchgeführten Meldungen an die Zentralstelle 2. Säule werden mit dieser gesetzlichen Neuerung extrem viele Leerläufe entstehen. Die Zentralstelle verfügt nur über Informationen, bei welcher VE eine FZL vorhanden ist (keine Angaben über die Höhe). Die Abfragen erfolgen ausserdem auf einem veralteten Informationsstand.

Fazit: Der vorliegende Vorschlag der Rückfrage der VE führt zu einem übermässigen Verwaltungsaufwand. VE werden gezwungen, bei jedem Eintritt eine Anfrage beim SIFO zu starten; zudem muss in einem zweiten Schritt dann die Höhe der FZL abgeklärt werden, und bei mehreren Guthaben stellt sich die Frage, welche in welcher Höhe durch die VE eingefordert werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist diese neue gesetzliche Bestimmung nicht praxistauglich und wird daher abgelehnt.

Auch die Begründung mit diesem Vorgehen soll das öffentliche Interesse an der Einhaltung steuerlicher Spielregeln geschützt werden greift zu kurz. Einerseits ist es nicht Aufgabe der Vorsorgeeinrichtungen „der verlängerte Arm“ der Steuerbehörde zu sein und andererseits müssen die Versicherten bei einem steuerwirksamen Einkauf gegenüber ihrer Vorsorgeeinrichtung allfällige Freizügigkeitsguthaben offenlegen (BVV 2 Art. 60a Abs. 1 und 2). Der steuerwirksame Einkauf reduziert sich in derartigen Fällen um vorhandene Freizügigkeitsguthaben.

Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge (Art. 52e Abs. 1-6 BVG neu)

Die SKPE begrüsst diese Klarstellung der Aufgaben und Pflichten der Experten und Expertinnen. Auch die in Abs. 6 vorgesehene Bestätigung des Experten an die Adresse der Aufsicht bei der Übertragung eines Rentnerbestandes ist nachvollziehbar. Wir empfehlen im Art. 53e bis Abs. 3 den Begriff „jederzeit“ zu streichen. Die Aufsichtsbehörde wird sich bei der Prüfung der jederzeitigen Erfüllung der Rentenverpflichtungen auf die Angaben der Experten abstützen. Die Experten können jedoch die jederzeitige Erfüllung der Rentenverpflichtungen durch die VE nicht bestätigen.

Gemäss dem Wortlaut im erläuternden Bericht (Seite 64 oben) muss der Experte festhalten, mit welcher Wahrscheinlichkeit die VE in Zukunft eine Über- oder Unterdeckung aufweisen wird. Diese Formulierung würde den Experten zwingen, umfangreichen stochastischen Projektionen sämtlicher Cashflows vorzunehmen. Dies beträfe selbst mittelgrosse Vorsorgeeinrichtungen. Wir empfehlen den Wortlaut wie folgt zu ändern:

„Der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge beurteilt bei der periodischen Prüfung, ob die Vorsorgeeinrichtung in den nächsten Jahren ihre Verpflichtungen mit dem verfügbaren Vermögen decken kann und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie in Zukunft eine Über- oder ob die VE mittelfristig im Erwartungswert eine Unterdeckung aufweisen wird.“

Verhindern von Missbräuchen bei der Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e bis BVG neu)

Der SKPE unterstützt grundsätzlich eine Regelung, die verhindert, dass Rentnerbestände missbräuchlich übertragen resp. aus rein kommerziellen Gründen gehandelt werden. Der SKPE scheint jedoch das vorliegende Regelwerk unausgegoren und nicht zielführend. Es sollte noch einmal unter Beizug der verschiedenen Akteure (ASIP, SKPE etc.) überarbeitet werden.

Die ganze Problematik der Rentner und Rentnerbestände dreht sich letztlich darum, dass Rentnerbestände ausreichend finanziert (technische Rückstellungen/ Wertschwankungsreserven) sind

oder von der bisherigen VE weitergeführt werden. Der Fokus muss effektiv auf das Verhindern möglicher Missbräuche gerichtet sein und es darf keine Überregulierung stattfinden.

Die meisten Rentnerbestände entstehen beim Untergang des Arbeitgebers oder bei entsprechenden Veränderungen der Struktur des Arbeitgebers. Die Übertragung von derart entstandenen Rentnerbeständen sind in keiner Art missbräuchlich einzuordnen. Es geht somit um die Frage, wie Rentnerbestände im Rahmen einer Vertragsauflösung letztlich zu bewerten und zu behandeln sind. Bei korrekter Bewertung der Rentnerbestände (Berechnung des technischen Zinssatzes gemäss der FRP 4 mit entsprechender Sicherheitsmarge) ist eine Übertragung des Rentnerbestandes unproblematisch. Im Weiteren geht das neue Regelwerk nicht auf die Frage ein, was mit stark rentnerlastigen VE geschieht (ist ein Bestand mit 5% Aktiven und 95% Rentnern ein Rentnerbestand oder nicht?). Die gleiche Frage stellt sich bei der Kündigung eines Anschlussvertrages mit einem Rentnerbestand. Unseres Erachtens müsste eindeutig geregelt werden, was unter einen Rentnerbestand gemäss Art. 53e bis fällt

Die vorgesehenen Gesetzesartikel mischen sich in die Aufgaben des Stiftungsrates der übernehmenden Stiftung derart ein, dass die dem Stiftungsrat zugedachte Verantwortung ausgehebelt wird (so in Art. 53e bis Abs. 3 und Abs. 4 neu). Die Verantwortung muss in jedem Fall beim Stiftungsrat der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung verbleiben.

Zu Art. 53e bis BVG (neu) haben wir folgende Bemerkungen:

- Abs. 1: Grundsätzlich gelten diese Pflichten schon heute. Da es aber in der Praxis (Stiftungsrat / Experten / Aufsicht) eine enge Zusammenarbeit aller Akteure bedarf, kann eine Überführung ins Gesetz geprüft werden.
- Abs. 2: Heikel sind aus unserer Sicht in diesem Zusammenhang die neuen Aufgaben der Aufsichtsbehörden, welche die übernehmende Vorsorgeeinrichtung beaufsichtigen. Dies betrifft insbesondere die Einbindung der Aufsicht mit einer entsprechenden Genehmigungspflicht. Positiv zu werten ist, dass sich die Aufsichtsbehörde für ihren Entscheid auf die Beurteilung des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge stützen muss (gemäss erläuterndem Bericht, S. 66). Dies sollte im Gesetzestext festgehalten werden. Hingegen ist nicht ersichtlich, weshalb eine positive Verfügung der Aufsichtsbehörde dem Sicherheitsfonds zur Kenntnis gebracht werden soll. Dies führt unseres Erachtens zu unnötigen administrativen Leerläufen.
- Abs. 3: Aus dem Wortlaut geht unseres Erachtens hervor, dass für jeden übernommenen Rentnerbestand die Rückstellungen und Reserven nach Abs. 1 einzeln reserviert bleiben muss (auch die Erläuterungen Seite 66 ergeben keine Klarstellung). Dies widerspricht dem Kollektivitätsprinzip, wenn separate Vorsorgewerke für jeden Rentnerbestand geführt werden müssen und auch biometrische Risiken nicht gemeinsam getragen werden können. Das Modell einer Gemeinschaftsstiftung mit einem einzigen Rentnerbestand und einem einzigen Deckungsgrad würde verhindert. Bei schwindendem Rentnerbestand wäre bei getrennten Vorsorgewerken keinerlei Ausgleich über die Vorsorgewerke hinaus mehr möglich. Aus unserer Sicht sollte sichergestellt werden, dass die Übernahme von Rentnerbeständen nicht zur Verwässerung der Ansprüche der bisherigen oder der übernommenen Rentner führen darf. Die Übernahme muss mit dem gleichen technischen Zinssatz und mit denselben technischen Grundlagen erfolgen, es sei denn die Differenz beziehe sich auf begründbare biometrische Unterschiede.

Wir empfehlen deshalb den Abs. 3 wie folgt zu formulieren:

„Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtung die Rentenverpflichtungen ~~jederzeit~~ erbringen kann und dass die Rückstellungen und die Reserven nach Absatz 1 für den ~~übernommenen~~ Rentnerbestand reserviert bleiben. Sie kann entsprechende Massnahmen anordnen.“

- Abs. 4: Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat ausgerechnet für die Übertragung von Rentnerbeständen Einzelheiten regeln müsste (und z.B. die Höhe von technischem Zins und technischen Rückstellungen vorgeben müsste), währenddessen dies im übrigen Bereich der beruflichen Vorsorge Sache des Stiftungsrates und des Experten ist.
- Abs. 5: Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen (Begründung unter Abs. 4).

Die Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten würde es freuen, wenn die Anträge berücksichtigt werden. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten, SKPE



Olivier Kern
Präsident



Urs Bracher
Sekretär



SCHWEIZERISCHER LEDERHÄNDLER-VERBAND
UNION SUISSE DES MARCHANDS DE CUIR

3360 Herzogenbuchsee

Postfach

Postcheckkonto 30 - 3040 - 2

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstr. 20,
z. Hd. Frau Magali Baumann

3003 Bern

Gwatt, 11. Juli 2017

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

Sehr geehrte Frau Baumann

In rubrizierter Angelegenheit erhalten Sie als Beilage die Vernehmlassungs-Stellungnahme des Schweizerischen Lederhändler-Verbandes.

Mit freundlichen Grüssen

Schweiz. Lederhändler-Verband


Rudolf Roth
Präsident

Beilage erwähnt

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschussrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchfüh-

rungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Stan-

dards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebighkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.



Schweizerischer Pensionskassenverband
Association suisse des Institutions de prévoyance
Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
Kreuzstrasse 26
8008 Zürich

Telefon 043 243 74 15/16
Telefax 043 243 74 17
E-Mail info@asip.ch
Website www.asip.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
EDI

pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 3. Juli 2017

Vernehmlassung: Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir nachfolgend zur Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) Stellung.

Konsequenteres Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen (Art. 11 Abs. 3 FZG neu)

Der ASIP lehnt diese zusätzliche Regulierung klar ab. Mit der vorgesehenen neuen Pflicht für Vorsorgeeinrichtungen (VE), bei jedem Eintritt eines Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsgutachten der Versicherten zu fragen, wird die Eigenverantwortung des Versicherten abgebaut und durch Ausbau der Bürokratie ersetzt, selbstverständlich zu Lasten der Allgemeinheit. Weiter ist dies mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen sind. Die offenbar steuerlich motivierte Missbrauchsgesetzgebung steht in keinem Verhältnis zu den flächendeckend entstehenden Mehrkosten. Die Verpflichtung, die FZL auf die neue VE zu übertragen, wird in Art. 4 Abs. 2bis FZG klar umschrieben (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 FZG: Übertragung an die neue VE). Der Versicherte ist meldepflichtig. Unterlässt er die Meldung, schreibt Art. 4 Abs. 2 FZG die Überweisung an die Auffangeinrichtung vor. Schon heute haben die VE zudem die Möglichkeit, das Einbringen der FZL zu erzwingen (vgl. Art. 11 Abs. 2 FZG). Mit diesem Vorgehen ist das Problem gelöst, die Verantwortung liegt beim Versicherten. Eine weitergehende Regelung braucht es aus unserer Sicht nicht. Zu beachten ist zudem, dass aufgrund der nur einmal jährlich durchgeführten Meldungen an die Zentralstelle 2. Säule mit dieser gesetzlichen Neuerung extrem viele Leerläufe entstehen. Die Zentralstelle verfügt nur über Informationen, bei welcher VE eine FZL vorhanden ist (keine Angaben über die Höhe). Die Abfragen erfolgen auf einem veralteten Informationsstand. Die VE weiss dann zwar, dass bei einer andern VE eine FZL vorhanden ist, kann aber mit dieser Information nichts bewirken (keine Sanktionsmöglichkeiten).

Fazit: Der vorliegende Vorschlag der Rückfrage der VE führt zu einem übermässigen Verwaltungsaufwand. VE werden gezwungen, bei jedem Eintritt eine Anfrage beim SIFO zu starten; zudem muss in einem zweiten Schritt dann die Höhe der FZL abgeklärt werden, und bei mehreren Guthaben stellt sich die Frage, welche in welcher Höhe durch die VE eingefordert werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist diese neue gesetzliche Bestimmung nicht praxistauglich und wird daher mit allem Nachdruck abgelehnt.

Die Aufgaben des Experten oder der Expertin für berufliche Vorsorge (Art. 52e Abs. 1-6 BVG neu)
Wir können die Änderungen nachvollziehen, wobei sich die Frage stellt, ob diese wirklich zwingend notwendig sind und insgesamt zu einem wesentlichen Mehrwert führen. Festzuhalten ist, dass zum Beispiel die Aufgaben in Abs. 1 lit. a. des Entwurfes in vielen Kassen selber - unter Begleitung des Experten - erledigt werden. Es braucht diesbezüglich keinen formellen Auftrag. In diesem Sinn beantragen wir, Abs. 1 lit. a ersatzlos zu streichen.

Verhindern von Missbräuchen bei der Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53ebis BVG neu)
Der ASIP unterstützt grundsätzlich eine Regelung, die verhindert, dass Rentnerbestände, bei denen klar ist, dass die Rentenverpflichtungen später nicht erfüllt werden können, rein aus kommerziellen Gründen «gekauft» werden. Der Fokus ist daher effektiv auf das Verhindern möglicher Missbräuche zu richten. Es geht um die Frage, wie Rentnerbestände im Rahmen einer Vertragsauflösung letztlich zu behandeln sind. Entscheidend ist, dass Rentnerbestände ausreichend finanziert sind (technische Rückstellungen/ Wertschwankungsreserven).

Das vorgeschlagene Regelwerk mischt sich aber derart in die Aufgaben des obersten Organs der abgebenden und übernehmenden Stiftung ein, dass die dem obersten Organ und dem Pensionskassenexperten zugeordnete Verantwortung ausgehebelt wird. Die Umsetzung der Bestimmungen ist nicht ausgereift. Der Artikel ist in diesem Sinn grundsätzlich zu überarbeiten und auf das Wesentliche zu beschränken.

Zudem halten wir fest, dass sich bei korrekter Bewertung der Rentnerbestände (Umsetzung der FRP 4) diese Fragen nicht stellen würden. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass diese Thematik in einem grösseren Zusammenhang zu sehen ist.

Zu Art. 53ebis BVG (neu) haben wir folgende Bemerkungen:

Abs. 1: Grundsätzlich gelten diese Pflichten schon heute. Da es aber in der Praxis (oberstes Organ / Experten / Aufsicht) vereinzelt zu Problemen kam, kann eine Überführung ins Gesetz geprüft werden.

Abs. 2/3: Heikel sind aus Sicht ASIP in diesem Zusammenhang die neuen Aufgaben der Aufsichtsbehörden, welche die übernehmende VE beaufsichtigen. Dies betrifft insbesondere die Einbindung der Aufsicht mit einer entsprechenden Genehmigungspflicht und die Aufgaben in Abs. 3. Die in diesen beiden Absätzen vorgesehenen Pflichten führen zu einem grossen Aufwand für die abgebende und übernehmende Pensionskasse sowie die Aufsichtsbehörde. Sie sind entsprechend auch mit Mehrkosten verbunden.

Abs. 4: Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat ausgerechnet diesbezüglich Einzelheiten regeln müsste (und z.B. die Höhe von technischem Zins und technischen Rückstellungen vorgeben müsste), währenddessen dies im übrigen Bereich der beruflichen Vorsorge Sache des obersten Organs und des Experten ist.

Abs. 5: Auch diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen (Begründung unter Abs. 4).

Das Einziehen der Aufsichtsabgabe (Art. 56 Abs. 1 Bst. i und Art. 64c Abs. 1 und 2 Bst. a BVG neu)

Grundsätzlich spricht u.E. nichts gegen eine künftige Erhebung der Abgabe an die OAK BV durch den Sicherheitsfonds. Die Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsabgabe für die OAK BV i.S. einer Verschiebung bei der Gebührenlast der beaufsichtigten VE lehnen wir jedoch ab. Nicht nachvollziehbar ist auch, weshalb ein neues Berechnungsmodell zur Anwendung gelangen soll.

Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3, 3. Satz BVG neu)

Dass inskünftig gemäss Art. 61 Abs. 3, 3. Satz BVG neu dem obersten Organ von regionalen Aufsichtsbehörden (Konkordatsrat) weder Mitglieder der Kantonsregierungen noch Personen mit einer Funktion in der öffentlichen Verwaltung angehören dürfen, stellt aus unserer Sicht einen ungerechtfertigten Eingriff in die kantonale Hoheit dar. Die Ergänzung 3. Satz ist ersatzlos zu streichen.

Abrufverfahren (Art. 50b Abs. 1 AHVG neu)

Weiter ersuchen wir um Aufnahme der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in die Aufzählung von Art. 50b Abs. 1 AHVG, um diesen ebenfalls den Zugang zum zentralen Versichertenregister der AHV/IV und zum zentralen Rentenregister der AHV/IV und damit den Zugriff auf den Zivilstand von Rentenbezügern zu ermöglichen.

Da in Unique Person Identification (UPI) nur die Todesdaten von in der Schweiz verstorbenen Rentenbezügern enthalten sind (vgl. Art. 48 Abs. 4, 85a lit. f, 86a Abs. 2 lit. bbis BVG i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Ziff. 6a BVG/Art. 89a Abs. 6 Ziff. 5a ZGB), möchten wir zudem anregen, auch die Todesdaten der im Ausland verstorbenen Rentenbezüger zu erfassen. Ein Zugang zum zentralen Versichertenregister der AHV/IV und zum zentralen Rentenregister der AHV/IV wäre für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (insbesondere die Pensionskassen und Wohlfahrtsfonds) in der Praxis sicher zweckdienlich (z.B. zur Abstimmung des Rentenlaufs oder von Leistungen, da diese elektronischen Register der ersten Säule wohl aktueller als eingeholte Lebensbescheinigungen sind).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten Sie um Kenntnisnahme obiger Erwägungen. Zur Beantwortung allfälliger weiterer Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen.

ASIP

Schweizerischer Pensionskassenverband



Jean Rémy Roulet
Präsident



Hanspeter Konrad
Direktor

Per E-Mail an pascal.coullery@bsv.admin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zürich, 11. Juli 2017

Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) bedankt sich für die Möglichkeit, zur erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Er konzentriert sich dabei auf die Themen «Übernahme von Rentnerbeständen» und «Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen» aus dem Bereich der 2. Säule.

1 Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} BVG)

Es ist an sich zielführender, das Entstehen von unzureichend finanzierten Rentnerbeständen durch eine korrekte Bewertung der Verpflichtungen von vornherein zu verhindern. Dennoch ist die Einführung einer Bestimmung, die Missbräuche bei der Übernahme von Rentnerbeständen verhindert, aus Sicht des SVV grundsätzlich zu befürworten. Allerdings sollte der Begriff «Rentnerbestände» klarer gefasst werden, damit deutlich wird, dass nur «geschlossene Rentnerbestände», also Bestände ohne aktive Versicherte, gemeint sind (Absatz 1).

In den Absätzen 2 und 3 wird die Aufgabe der Überwachung und Überprüfung der ausreichenden Finanzierung bei der Übertragung von Rentnerbeständen der Aufsichtsbehörde zugewiesen. Die Überprüfung einer ausreichenden Finanzierung ist technisch und mathematisch anspruchsvoll und fällt in den Aufgabenbereich des Experten für berufliche Vorsorge, wie dies auch im neuen Art. 52e Abs. 6 BVG vorgesehen ist. Der Experte bestätigt gegenüber der Aufsichtsbehörde auch, dass eine ausreichende Finanzierung vorliegt. Die bestehende Aufgabenteilung zwischen Experte und Aufsichtsbehörde sollte im Zusammenhang mit der Übertragung von Rentenbeständen konsequent eingehalten werden. Dies gilt umso mehr, als bei der Übernahme von Rentnerbeständen

nicht monatelang zugewartet werden kann, bis die Aufsichtsbehörde alles abgeklärt hat, eine Verfügung erlassen wurde, dieser Rechtskraft erwachsen ist und die Verfügung dem Sicherheitsfonds zugestellt wurde. Dies würde die Verarbeitung von in der Zwischenzeit eingetretenen Vorsorgefällen verzögern, was Konsequenzen für die Begünstigten hätte.

Die Absätze 2 bis 5 von Art 53e^{bis} BVG berücksichtigen zudem die Eigenheiten der Versicherungslösungen nicht: Bekanntlich unterstehen die Versicherungsunternehmen bereits der strengen Aufsicht der FINMA. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden im Bereich der Versicherer zu einer kostenintensiven Doppelaufsicht führen. Eine solche ist nicht nur unnötig, sondern führt auch zu einer unklaren Kompetenzordnung.

Antrag SVV:

Art 53e^{bis} Abs. 1 BVG: Zustimmung

Art 53e^{bis} Abs. 2 bis 5 BVG: Streichen oder durch eine Ausnahmebestimmung für die Vorsorgeeinrichtungen der Lebensversicherer ergänzen

2 Einbringen von Freizügigkeitsleistungen in Vorsorgeeinrichtungen (Art. 11 Abs. 3 FZG)

Das heutige System der Selbstverantwortung des Versicherten, seine Freizügigkeitsleistung in eine neue Vorsorgeeinrichtung einzubringen, funktioniert in der Praxis grundsätzlich gut. In Einzelfällen ist es allerdings zutreffend, dass Versicherte beim Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung entgegen den Bestimmungen von Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG vorhandene Freizügigkeitsleistungen nicht einbringen. Die Motive sind jedoch in den meisten Fällen nicht steuerlicher Natur. Vielmehr dürfte eine wesentliche Rolle spielen, dass eine ältere versicherte Person je nach Konstellation bei einem Neueintritt erhebliche, nicht mehr korrigierbare Verluste erleiden kann, wenn sie ihre Guthaben einbringt. Dies gilt etwa dann, wenn die neue Vorsorgeeinrichtung erheblich unterdeckt ist, oder wenn bei einem Übertritt nur wenig überobligatorisches Vorsorgekapital vorhanden ist und in der neuen Vorsorgeeinrichtung ein tiefer umhüllender Umwandlungssatz gilt.

Ob die Einbringungspflicht der richtige Lösungsansatz ist, mag offen bleiben. Zu befürchten ist jedoch, dass sich dieser Ansatz negativ auf die berufliche Mobilität vor allem älterer Stellensuchender auswirkt. Zielführender wäre es deshalb möglicherweise, das Problem so anzugehen, dass Versicherte ihr Freizügigkeitsgeld einbringen können, ohne derartige Verluste in Kauf nehmen zu müssen, nur weil sie aus dem einen oder anderen Grund eine neue Stelle antreten (müssen).

Sollte an der Einbringungspflicht festgehalten werden, so ist aus Sicht des SVV eine Verpflichtung der Vorsorgeeinrichtung, **beim Eintritt eines Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nachzufragen, strikt abzulehnen**. Bekanntlich sind die Verwaltungskosten in der 2. Säule ein wiederkehrendes Thema, das unter anderem vom BSV mit einer umfangreichen Studie unter die Lupe genommen wurde. Dabei stellte sich heraus, dass gerade die Mutationen bei Ein- und Austritt ein wesentlicher Kostenfaktor sind. Angesichts der grossen Zahl von Mutationen wäre bei der Einführung einer solchen Verpflichtung mit einem neuen Kostenschub zu rechnen. Deshalb kann es nicht angehen, dass die Verantwortlichkeit und die Kosten für das Einbringen der Freizügigkeitsleistung vom Versicherten auf die Vorsorgeeinrichtung verlagert werden. Vielmehr soll das Prinzip der Eigenverantwortung betont werden. Dies gilt umso mehr, als sich bei einem Verschieben der Verantwortung vom Versicherten auf die Vorsorgeeinrichtung auch die Frage stellt, wer für die Kosten aus unrichtigen Angaben aufzukommen hätte.

Administrativ würde durch diese neue Bestimmung zudem eine Fristeninkongruenz in Bezug auf die neuen Bestimmungen nach der Scheidungsreform entstehen. Die Freizügigkeitsgelder sind lediglich einmal im Jahr der Zentralstelle des Sicherheitsfonds BVG zu melden, Diensteantritte entstehen jedoch laufend und jedes Mal müsste sodann eine Abfrage beim Sicherheitsfonds BVG erfolgen.

Wird an einer Anfrage beim Sicherheitsfonds BVG festgehalten werden, soll diese **zwingend durch den Versicherten** erfolgen. Der Versicherte hat der neuen Vorsorgeeinrichtung die Bestätigung des Sicherheitsfonds BVG vorzulegen. Solange der Versicherte keine Bestätigung vorlegt, darf die Vorsorgeeinrichtung keine Einkaufsbeträge entgegennehmen. Sind gemäss Beleg «externe» Freizügigkeitsgelder vorhanden, muss die Vorsorgeeinrichtung diese bei einem Einkauf anrechnen, d.h. den gemäss Reglement maximal möglichen Einkaufsbetrag um die Summe der «externen» Freizügigkeitsgelder reduzieren.

Dieses Vorgehen ist für die Vorsorgeeinrichtung nicht nur wesentlich kostengünstiger; es erspart ihr insbesondere auch, den Versicherten «nachlaufen» und Freizügigkeitsgelder «eintreiben» zu müssen.

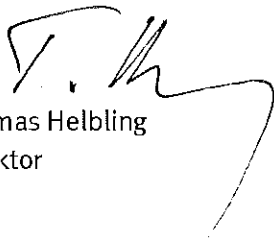
Antrag SVV:

Art 11 Abs. 3 FZG: Streichen oder durch Bestimmungen gemäss Vorschlag des SVV ersetzen.

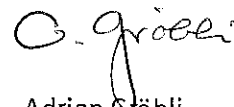
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen zu unserer Vernehmlassungsantwort selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Thomas Helbling
Direktor



Adrian Gröbli
Leiter Ressort Lebensversicherung

Sicherheitsfonds BVG

Geschäftsstelle
Postfach 1023
3000 Bern 14
Tel. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

Fonds de garantie LPP

Organe de direction
Case postale 1023
3000 Berne 14
Tél. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

Fondo di garanzia LPP

Ufficio di direzione
Casella postale 1023
3000 Berna 14
Tel. +41 31 380 79 71
Fax +41 31 380 79 76

732.120
cib / dud
06. Juli 2017

per E-Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Eidg. Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen

Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrter Herr Coullery

Wir beziehen uns auf die Einladung zur Vernehmlassung vom 5. April 2017. Für unseren Einbezug danken wir Ihnen.

Der Sicherheitsfonds ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit verschiedenen Aufgaben im Bereich der beruflichen Vorsorge. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns aus diesem Grund zum Vornherein auf die vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich der 2. Säule. Auch in diesem Bereich ist der Sicherheitsfonds nicht von allen vorgeschlagenen Änderungen direkt betroffen. Nachfolgend nehmen wir zur Regelung in Bezug auf Rentenbestände, zur Erhebung der Aufsichtsabgabe über den Sicherheitsfonds und zur Anfrage bei der Zentralstelle bei Stellenwechsel Stellung. Wir verzichten dagegen auf Ausführungen zu den weiter vorgeschlagenen Änderungen in Art. 52e BVG (Expertentätigkeit) und Art. 61 BVG (Zusammensetzung der Aufsicht).

Übernahme von Rentnerbeständen

Art. 53e^{bis} BVG (Bericht Kapitel 5.5 / S. 45)

Der Sicherheitsfonds verfolgt die Entwicklung zu den Rentenkassen in der beruflichen Vorsorge seit längerem, und wir haben auch bereits wiederholt auf den aus unserer Sicht bestehenden dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Entsprechend begrüssen wir die Vorlage zur Verhinderung von Missbräuchen bei der Übernahme von Rentenbeständen und unterstützen diese mit Nachdruck.

Die berufliche Vorsorge basiert auf dem Gedanken der Kollektivität. Durch die Versicherung der Risiken auf kollektiver Basis profitieren die Arbeitgeber und ihre Angestellten von wesentlich günstigeren Konditionen als im Einzellebenbereich. Die damit verbundene Solidarität zwischen den aktiven Versicherten und den Leistungsbezügerinnen und -bezügern ist ein wichtiger Grundpfeiler der 2. Säule.

Mit der Reduktion des Zinsniveaus hat sich die Situation von Rentenkassen und Rentenkollektiven in den letzten Jahren kontinuierlichen verschlechtert. Der Sicherheitsfonds geht von beträchtlichen

Insolvenzzrisiken aus. In den letzten Jahren mussten denn auch verschiedene geschlossene Rentenkassen (Vorsorgeeinrichtungen und Vorsorgewerke einer Sammelstiftung) mangels Sanierbarkeit aufgehoben und die Leistungen durch den Sicherheitsfonds finanziert werden. Verfügt ein geschlossener Rentenbestand einmal nicht mehr über eine genügende Finanzierung (Situation einer Unterdeckung), dann ist deren Sanierung aufgrund des negativen Cash-Flows praktisch ausgeschlossen. Auch aus diesem Grund muss die Bildung von Rentenkassen in der beruflichen Vorsorge möglichst verhindert werden.

Der Sicherheitsfonds wird immer wieder über Bestrebungen informiert, für die Eingrenzung von Risiken bei der Vorsorgelösung eines Arbeitgebers ganz bewusst die Rentnerinnen und Rentner von den aktiven Versicherten zu trennen. Diese Trennung kann sowohl durch den Übertrag der Renten an eine neue Einrichtung als auch durch den Wechsel der aktiven Versicherten erreicht werden. Mit Ihrem Vorschlag zum neuen Art. 53e^{bis} BVG machen Sie Vorgaben zum Übertrag geschlossener Rentenbestände. Unseres Erachtens ist aber auch der umgekehrte Schritt, dass durch den Wechsel der aktiven Versicherten geschlossene Rentenbestände in einer Einrichtung zurück gelassen werden, in die Regelung aufzunehmen. Dies kann erreicht werden, indem nicht von der Übernahme sondern allgemeiner von der Bildung geschlossener Rentenbestände gesprochen wird.

Nach Ihrer Vorgabe hat die Aufsichtsbehörde die Übernahme (respektive neu die Bildung) geschlossener Rentenbestände zu genehmigen. Der Sicherheitsfonds unterstützt diese Kompetenzzuteilung. Unseres Erachtens ist in der Bestimmung aber noch zu präzisieren, dass der Entscheid der Aufsicht auf der Basis einer Stellungnahme des Experten zu erfolgen hat. Weiter wird bei den Vorgaben an die Rückstellungen und Schwankungsreserven darauf zu schauen sein, dass genügend Spielraum für unterschiedliche Berechnungsgrundlagen je nach konkreter Zusammensetzung eines Rentenbestandes besteht. Im Auge zu behalten sein wird auch die Frage, was mit allfälligen Überschüssen bei solchen Beständen zu geschehen hat.

Gemäss Absatz 2 zweiter Satz ist die Verfügung der bisherigen Aufsichtsbehörde und dem Sicherheitsfonds zu eröffnen. Die Genehmigung erfolgt durch die für die Vorsorgeeinrichtung mit dem Rentenbestand zuständige Aufsichtsbehörde. Dem Sicherheitsfonds kommt in Bezug auf den Übertrag von Rentenbeständen oder von aktiven Versicherten ausserhalb einer Insolvenz keine Kompetenz zu. Er kann bei der Verweigerung der Genehmigung auch keine Massnahmen zur Rückabwicklung durchsetzen. Aus unserer Sicht steht die Eröffnung an den Sicherheitsfonds gemäss Absatz 2 der Kompetenzabgrenzung zwischen den Aufsichtsbehörden und dem Sicherheitsfonds entgegen. Entsprechend ist diese Eröffnungsvorgabe in Absatz 2 zu streichen.

In Bezug auf die in Absatz 5 geschaffene Grundlage für Weisungen der OBERAUFSICHTSKOMMISSION (OAK BV) stellen sich Abgrenzungsfragen zum Verordnungsrecht des Bundesrats nach Absatz 4. Aus unserer Sicht ist die Weisungskompetenz der OAK BV durch den Bundesrat in der Verordnung zu regeln, so dass Absatz 5 von Art. 53e^{bis} BVG zu streichen ist.

Gestützt auf diese Anmerkungen schlagen wir Ihnen die folgenden Anpassungen bei der Gesetzesvorlage vor:

Art. 53e^{bis} BVG (neu) Übernahme-Bildung von Rentenbeständen

¹ Vorsorgeeinrichtungen dürfen Rentenbestände bei der Abspaltung der aktiven Versicherten oder durch Übernahme zur selbständigen Weiterführung nur übernehmen nur selbständig weiterführen, sofern die entsprechenden Verpflichtungen ausreichend finanziert sind und die notwendigen finanz- und versicherungstechnischen Rückstellungen und Reserven vorhanden sind.

² Die Aufsichtsbehörde prüft auf der Basis der Empfehlung des Experten für berufliche Vorsorge, ob die Bedingungen für die Übernahme-Bildung nach Absatz 1 erfüllt sind, und genehmigt die Übernahme-diese mit einer Verfügung. Die Verfügung bringt sie der bisher zuständigen Aufsichtsbehörde und dem Sicherheitsfonds zur Kenntnis.

³ (Keine Anmerkungen zur Formulierung)

⁴ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten für die Übernahme-Bildung und die Führung von Rentnerbeständen, insbesondere die Anforderungen an die ausreichende Finanzierung der Rentenverpflichtungen und die Art der Rückstellungen sowie die Höhe der Rückstellungen und Schwankungsreserven. Er kann Bestimmungen über die aufsichtsrechtliche Genehmigung erlassen und den Einbezug der Revisionsstelle regeln.

⁵ (Absatz streichen)

Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Art. 56 Abs. 1 Bst. i sowie Art. 64c Abs. 1 und 2 Bst. a BVG (Bericht Kapitel 5.2 / S. 44)

Dem Sicherheitsfonds kommen verschiedene Aufgaben bei der Umsetzung der beruflichen Vorsorge zu. Seine Finanzierung erfolgt bezogen auf diese Aufgaben. Das Einziehen der Abgabe für die Finanzierung der OAK BV entspricht diesem Aufgabenkatalog nicht und wird abgelehnt, zumal der Sicherheitsfonds selbst auch von der OAK BV direkt beaufsichtigt wird. Ganz allgemein sollte darauf geschaut werden, dass die über den Sicherheitsfonds abgewickelten Aufgaben möglichst eng begrenzt bleiben. Die Zuteilung der Aufsichtsabgabe über den Sicherheitsfonds ist in jedem Fall nur unter klar geregelten Bedingungen zweckmässig.

In diesem Sinne erlauben wir uns zur möglichen konkreten Umsetzung der Abgabe die folgenden Anmerkungen:

Es ist vordringlich darauf zu schauen, dass die neue Aufgabe im Rahmen der bereits bestehenden Beitragsabrechnung beim Sicherheitsfonds umgesetzt werden kann. Insbesondere ist der Kreis der abgabepflichtigen Vorsorgeeinrichtungen deckungsgleich mit den aktuell dem Sicherheitsfonds angeschlossenen Vorsorgeeinrichtungen (Art. 57 BVG) auszugestalten. Auch die Bemessungsgrundlagen für die Abgabe an die OAK BV sollten sich an denjenigen des Sicherheitsfonds für die Beiträge für Leistungen bei Insolvenz und für andere Leistungen (Art. 16 SFV) ausrichten. Dies ist mit dem aktuellen Vorschlag zu Art. 64c Abs. 2 Bst. b BVG umgesetzt.

Soweit für die Abgabe an die OAK BV an einer eigenen Bemessungsgrundlage festgehalten wird, ist darauf zu schauen, dass der Sicherheitsfonds für die damit verbundenen Zusatzaufwendungen entschädigt wird, indem er zum Beispiel auf den erhobenen Abgaben eine Bezugsprovision in Abzug bringen kann.

Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Art. 11 Abs. 3 FZG (Bericht Kapitel 5.4 / S. 45)

Ihr Vorschlag geht auf die Empfehlung Nr. 2 aus dem Bericht der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zu Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge aus dem Jahre 2016 (S. 49) zurück. Die EFK erwähnt in ihrem Bericht eine Bescheinigung der Zentralstelle, welche von den Versicherten bei einem Eintritt in eine neue Vorsorgeeinrichtung verlangt werden könnte. Gemäss Ihrem Vorschlag

sollen die Vorsorgeeinrichtungen selbst dazu verpflichtet werden, bei jedem Eintritt eine Bescheinigung der Zentralstelle 2. Säule zu verlangen.

Die Vorgabe an die Versicherten, bei einem Eintritt in eine Vorsorgeeinrichtung eine Bescheinigung der Zentralstelle vorzuweisen, wäre mit einem sehr hohen Aufwand bei der Zentralstelle und auch den Versicherten verbunden. Wird die Vorgabe statt den Versicherten direkt den Vorsorgeeinrichtungen auferlegt, so wird aufgrund der beschränkten Zahl der betroffenen Einrichtungen das Abfrageverfahren sicher stark vereinfacht werden können. Auch so verbleibt aber insbesondere bei den Vorsorgeeinrichtungen ein grosser Mehraufwand.

Die Versicherten tragen bei einem Wechsel der Vorsorgeeinrichtung eine Mitverantwortung an der korrekten Übertragung der Austrittsleistung an die neue Vorsorgeeinrichtung. Aus Sicht des Sicherheitsfonds sollte diese eng umgrenzte Eigenverantwortung nicht durch eine zusätzliche, sehr aufwändige Vorgabe an die Vorsorgeeinrichtung ausgeschaltet werden.

Die Vorsorgeeinrichtungen haben gestützt auf Art. 11 Abs. 2 FZG bereits heute die Möglichkeit, die Austrittsleistung aus dem früheren Vorsorgeverhältnis sowie allfällige Freizügigkeitsguthaben für Rechnung der Versicherten einzufordern. Diese Bemühungen scheitern heute teilweise daran, dass die versicherte Person die Zustimmung zum Übertrag nicht gibt und die Freizügigkeitseinrichtung das Konto ohne ausdrücklichen Antrag nicht auflöst. Zu dieser Fragestellung gibt der Vorschlag den Vorsorgeeinrichtungen aber weiterhin keine neuen Instrumente in die Hand.

Mit den auf 2017 in Kraft getretenen Bestimmungen zum Vorsorgeausgleich bei Scheidung wurden zusätzliche Vorgaben zur Übertragung von Vorsorgeguthaben eingeführt (Art. 15a und 15b BVV2), welche dazu führen, dass Vorsorgeeinrichtungen bei einem Neueintritt noch konsequenter die notwendigen Informationen verlangen und mögliche einzubringende Freizügigkeitsguthaben einfordern werden.

Der Sicherheitsfonds lehnt die Einführung einer obligatorischen Abfrage bei der Zentralstelle zu jedem Neueintritt aufgrund des damit verbundenen grossen Mehraufwandes ab. Ohne Instrumente für die Einforderung von Guthaben durch die Vorsorgeeinrichtungen bringt die Vorlage auch keinen erkennbaren Mehrwert. Den Versicherten kommt in diesem Bereich eine Eigenverantwortung zu, die beizubehalten ist. Zudem macht das Gesetz bereits verschiedene Vorgaben zur Übertragung der Vorsorgeguthaben bei einem Wechsel der Vorsorgeeinrichtung. Das Gesetzgebungsprojekt ist aus diesen Gründen nicht weiterzuverfolgen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vorschläge zum Voraus vielmals. Sollten Sie Fragen haben, so stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SICHERHEITSFONDS BVG
Geschäftsstelle



Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Solothurn, 27. Juni 2017

PP\ab\G\B. Verbände\SPIRITSUISSE\Korrespondenz\2017\Bf
Eidgenössisches Departement des Innern.docx

Vernehmlassung – „Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur „Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge“. Gerne nehmen wir innert der auf den **13. Juli 2017** angesetzten Frist Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich

zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschussrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung

von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert

werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die

zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung - wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht - widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in

keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

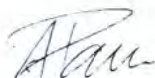
Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Mit freundlichen Grüssen
SPIRITSUISSE



André Parsic
Präsident



Peter Platzer
Generalsekretär

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Direktion



Postfach 8468, 8036 Zürich

Bundesamt für Sozialversicherungen
Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Direktion

Weststrasse 50

Postfach

8036 Zürich

+41 41 799 75 75 (Tel)

+41 44 468 22 98 (Fax)

www.chaeis.ch

POFICHBEXXX (SWIFT)

CH25 0900 0000 3017 0878 7 (IBAN)

Urs Müller

044 468 23 85

urs.mueller@aeis.ch

Zürich, 26. Juni 2017

Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Coullery

Wir danken Ihnen im Namen der Geschäftsleistung für die Möglichkeit, uns zum Gesetzesentwurf „*Modernisierung der Aufsicht*“ vernehmen zu lassen.

Wir beschränken uns auf den neuen Art. 11 Abs. 3 FZG: „*Die Vorsorgeeinrichtungen muss beim Eintritt der Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten nachfragen.*“

Diese Bestimmung ist für die Stiftung Auffangeinrichtung von grosser Bedeutung, denn wir verzeichnen jährlich ca. 27'000 Eintritte im Bereich BVG.

Die neue Bestimmung scheint uns aus folgenden Gründen nicht sachgerecht:

Zum einen wird der Hauptzweck der neuen Bestimmung, die vollständige Erfassung von Freizügigkeitsguthaben, mit der bisherigen Regelung schon erreicht: Die Meldepflicht der Versicherten gemäss Art. 4 Abs. 2^{bis} FZG, die Meldepflicht der Einrichtungen gemäss Art. 24a FZG und die Überweisung von Austrittsleistungen gemäss Art. 4 Abs. 2 FZG an die Auffangeinrichtung sichern diesen Zweck bereits.

Zum anderen könnte das Anliegen der neuen Bestimmung einfacher erreicht werden, nämlich auf dem Weg eines regelmässigen Abgleichs der Daten durch die Zentralstelle 2. Säule gegenüber den Vorsorgeeinrichtungen und den Einrichtungen, welche Freizügigkeitskonten oder –policen führen. Dank der Meldepflicht der aktiv versicherten Personen an die Zentralstelle 2. Säule, verfügt diese über alle für einen Abgleich benötigten Daten. Zudem würde das Problem der zeitlichen Abhängigkeit entschärft: Wechselt beispielsweise eine versicherte Person ihren Arbeitgeber nahtlos, erfolgt die Rückfrage bei der Zentralstelle 2. Säule durch den neuen Versicherer bevor der bisherige Versicherer die Zentralstelle 2. Säule über die vorhandene FZL in Kenntnis gesetzt hat.

Unklar ist des Weiteren Folgendes:

- Wie wäre vorzugehen, wenn eine Überschneidung festgestellt wird? Sinnvoll wäre, wenn die Übertragung des Guthabens ohne Zustimmung der versicherten Person erfolgen könnte. Andernfalls wären die Pflichten oder die Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen festzuhalten, wenn die versicherte Person die Übertragung nicht in die Wege leitet.
- Zu regeln wäre auch, wie vorzugehen ist, wenn die versicherte Person mehrere Guthaben bei verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen hat.

Schliesslich hat die neue Meldepflicht einen beträchtlichen Aufwand zur Folge. Dieser wird nicht nur durch die Anfragen als solche, sondern insbesondere durch die Bearbeitung der Antworten verursacht. Wir schätzen diesen pro Anfrage auf 7 Minuten. Bei 27'000 Eintritten benötigt die Auffangeinrichtung zusätzlich 1.7 Personen. Damit stehen aus unserer Sicht Aufwand und Ertrag in einem schlechten Verhältnis. Zudem könnte der Aufwand deutlich verringert werden, wenn der Sicherheitsfonds eine elektronische Schnittstelle anbieten würde.

Freundliche Grüsse

Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Direktion



Marc Gamba
Geschäftsleiter



Urs Müller
Leiter Recht & Compliance



Bundesamt für Sozialversicherungen
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3008 Bern

Luzern, 6. Juli 2017

**Stellungnahme zur Vernehmlassung
«Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge»**

Sehr geehrter Herr Coullery
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung.

Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Moderni-**

sierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird. Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschusssrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidungsebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebigkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Freundliche Grüsse

Verband Fuss & Schuh



Stefan Friemel,
Präsident



Romeo Musio,
Geschäftsleiter

Bundesamt für
Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 10. Juli 2017

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar ist die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschussrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens

unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidungsebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung – wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht – widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht,

indem sie die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde. Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Oberaufsichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53ebis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebighkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Freundlichen Grüssen

VSRLD



André Schmid, Präsident
(i.V. Susanne Bieri)



VTS | ASET

Verband Textilpflege Schweiz
Association suisse des entreprises
d'entretien des textiles

Bundesamt
für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 12. Juli 2017 /rw

Vernehmlassung

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unterbreitet mit Schreiben vom 5. April 2017 eine Vernehmlassung zur «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». Gerne nehmen wir innert der auf den 13. Juli 2017 angesetzten Frist Stellung.

1. Allgemeine Bemerkungen

Unser Verband nimmt landesweit die Interessen des Berufsstandes wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit unserer Mitgliedsbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband eine eigene AHV-Kasse und eine Pensionskasse.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Aufsicht über die erste Säule nach dem Vorbild der IV umgestaltet werden. Ausserdem ist vorgesehen, neue Governance-Grundsätze gesetzlich zu verankern und im Bereich der Informationssysteme Mindeststandards zu setzen. Im Rahmen der Gesetzesrevision werden zusätzlich auch in der zweiten Säule punktuelle Änderungen im Aufsichtsbereich angestrebt.

Zu Recht wird im Begleitbericht zur Vernehmlassungsvorlage darauf hingewiesen, dass sich das heutige, dezentrale System der AHV-Durchführungsorganisation in der Vergangenheit bewährt hat. Seit Gründung der AHV waren keine gravierenden Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Ausgleichskassen bieten – historisch belegt – hohe Sicherheit zu tiefen Preisen (Verwaltungskosten) bei gleichzeitig hoher Kundenorientierung. Dieses gute Preis-/Leistungsverhältnis darf nicht durch überbordende Regulierung gefährdet werden.

Wir bedauern in diesem Zusammenhang, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung, statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. **Es widerspricht dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, wenn die Kompetenzaufteilung zwischen Aufsicht und Durchführung verwischt wird.** Als Gründerverband nehmen wir im Kassenvorstand die uns zugewiesene Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung unserer Kasse wahr. Es sind unsere Mitglieder, welche die Durchführung im Wesentlichen finanzieren.

2. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 49^{bis} AHVG Informationssysteme und Mindeststandards

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne Kostenexplosion umsetzen können. Gerade die vom Parlament am 17. März 2017 beschlossene, hochkomplexe Reform der Altersvorsorge (AV2020) wird aktuell von den Ausgleichskassen vorbereitet, ohne dass dazu irgendwelche IT-Vorgaben des Bundes nötig sind. Warum der Bund nun für die Zeit nach diesem für die AHV grossen Wechsel (Stichworte: Individualisierung und Flexibilisierung des Rentensystems) neu IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen offensichtlich nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Unser Verband lehnt deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards entschieden ab.

Art. 49^{ter} AHVG Elektronischer Datenaustausch

Die neue bundesrätliche Kompetenz soll sich ausschliesslich auf den Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen beschränken.

Der Datenaustausch zwischen den Durchführungsstellen einerseits und den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten andererseits ist Sache der Durchführungsorgane und muss es auch bleiben. Deshalb muss der Buchstabe b von Art. 49^{ter} AHVG gestrichen werden.

Art. 54 (Aufgehoben): Errichtung von paritätischen Ausgleichskassen

Nachdem von der Möglichkeit zur Errichtung paritätischer Verbandsausgleichskassen seit Gründung der AHV nie Gebrauch gemacht worden ist, besteht offenbar kein entsprechender Bedarf. Wir wehren uns deshalb nicht gegen die Aufhebung der Bestimmung. Ebenso sind wir mit der Aufhebung der in der Folge überflüssigen Artikel 58 Abs. 3 und 69 Abs. 4 einverstanden.

Art. 60 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG Auflösung und Fusion

In der Vergangenheit hat es bei Auflösungen oder Fusionen von Verbandsausgleichskassen unseren Wissens nie finanzielle Probleme gegeben. Die Übernahme der Mitglieder einer sich auflösenden Kasse ist grundsätzlich attraktiv, weil aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden Verwaltungskosteneinnahmen generiert werden. Dafür sind grundsätzlich keine Rückstellungen nötig.

Zwar sind die Übergabe der Akten und die Sicherstellung laufender Leistungen mit gewissen Aufwendungen verbunden. Die Situation hat sich aber aufgrund der allgemeinen Verbreitung der elektronischen Dossierführung und der elektronischen Archivierung im Vergleich zu früher wesentlich entschärft. Völlig problemlos ist Überführung innerhalb des gleichen Informatikpools. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es die hier vorgesehene gesetzliche Regelung überhaupt braucht.

Als nicht gerechtfertigt und völlig übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände.

Die wirtschaftliche Realität führt in Zukunft vermehrt zu Zusammenschlüssen von Verbandskassen. Im Falle von Fusionen besteht dazu eine Verwaltungspraxis, welche mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regel sinngemäss die Anwendung der Bestimmungen über die Gründung und die Auflösung von AHV-Kassen vorsieht. Demnach muss eine Fusion in jedem Gründerverband der beteiligten Verbandskassen durch die Generalversammlung oder das entsprechende Organ mit qualifiziertem Mehr beschlossen und öffentlich beurkundet werden. Solch strenge Vorschriften sind bei der Gründung oder bei der Auflösung von Verbandskassen verständlich, weil die Verbände eine haftungs- und mitwirkungsmässige Verantwortung übernehmen (Schadenshaftung, Nachschussrisiko im Auflösungsfall, Kassenreglement, Kassenorganisation, Geschäftsführung, usw.). Bei einer Fusion sind die Umstände aber anders, indem die Verantwortung der Gründerverbände mit ihren "alten" Kassen bereits gelöst ist und daran mit der Fusion in der Zukunft nichts ändert. Die erwähnte Verantwortung besteht nämlich in der neuen, durch Fusion entstandenen AHV-Kasse unverändert weiter. Aus diesem Grunde genügt es, wenn die Fusion von Verbandskassen auf der Stufe der Kassenvorstände beschlossen wird. Diese setzen sich im Übrigen aus Vertretern der Gründerverbände zusammen. Die bisherige Praxis der sinngemässen Anwendung der Regeln über die Gründung und Auflösung von Verbandskassen ist demgegenüber nicht nur unverhältnismässig, weil unnötig schwerfällig, sie wirkt besonders in Fällen mit vielen beteiligten Berufsverbänden geradezu schikanös, indem sie Fusionen faktisch verunmöglicht oder mindestens unnötig verzögert und vor allem verteuert. Die skizzierte neue Regel bewirkt eine verfahrensmässige Erleichterung namentlich für die gewerbliche und für die KMU-Wirtschaft. Sie bedeutet eine Praxisänderung und braucht eine gesetzliche

Grundlage, welche heute fehlt. Deshalb schlagen wir die Aufnahme eines neuen Artikels AHVG wie folgt vor:

"Art. ... AHVG Fusion (neuer Artikel)

¹ Den Beschluss über die Fusion von zwei oder mehreren Verbandsausgleichskassen fällen die beteiligten Kassenvorstände je mit einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen.

Art. 66 AHVG Risiko- und Qualitätsmanagement; internes Kontrollsystem

Die gesetzliche Verankerung dieser generellen Erfordernisse eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements in der Sozialversicherung entspricht einem Standard, der auf freiwilliger Basis in vielen Durchführungsstellen schon gelebt wird. Wie bereits einleitend erwähnt, ist es Aufgabe des Kassenvorstands, die Geschäftsführung zu überwachen und zu steuern.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen ergeben, sind dennoch nicht zu unterschätzen. In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für die Durchführung des neuen Aufsichtsgesetzes sieben zusätzliche Stellen beantragt, haben Abschätzungen der Durchführungsorgane ergeben, dass allein bei den Ausgleichskassen insgesamt etwa 75 Vollzeitstellen notwendig würden. Die daraus entstehenden Mehraufwände für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen würden die Durchführungs- und Aufsichtskosten massgeblich und dauernd erhöhen.

Wir meinen zudem, dass die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen sollten. Wir fordern, dass die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und regen deshalb an, dass sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden. Da das ATSG zurzeit auch in Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Art. 66a AHVG Grundsätze der Geschäftsführung

Auch hier gilt, dass die postulierten Governance-Grundsätze – wenn schon – für alle Sozialversicherungszweige gelten müssten – nicht nur für die erste Säule.

Abs. 1

Die in Absatz 1 gesetzlich verankerten Grundsätze können wir unterstützen. Allerdings hat auch hier die Umsetzung mit Augenmass zu erfolgen: So ist es zwar eine Selbstverständlichkeit, dass die Kassenleiter Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Es ist aber zu erwähnen, dass ein Kassenleiter einer kleinen Kasse, der noch selbst operativ tätig ist, ganz andere Qualitäten und Qualifikationen benötigt, als ein Kassenleiter einer Grosskasse.

Abs. 2

Entscheidend ist auch hier die Ausgestaltung der Norm in den Ausführungsbestimmungen: Die für die Ausübung der Aufsicht vorzulegenden Kennzahlen müssen für die Vergleichbarkeit innerhalb des Gesamtsystems relevant sein. Angaben über die Entschädigung des Kassenleiters und dessen Stellvertreters gehören definitiv nicht dazu, weil sie nicht von strategischer Relevanz für die Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene sind. Die Thematik der Entschädigung der Kassenleitung wäre auf Bundesebene auch nicht stufengerecht angesiedelt, sondern gehört auf die Entscheidebene der jeweiligen Kassenvorstände. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Durchführungsorgane (SVA, Ausgleichskasse, gleichzeitige Führung einer AHV- und einer Pensionskasse etc.) wäre ein Lohn-Quervergleich ohnehin ohne Aussagekraft und würde lediglich eine scheinbare Transparenz herstellen.

Art. 67 Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung

Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS erweitert werden. Nur wenn die dezentralen Ausgleichskassen und die zentrale Durchführungsstelle ZAS einheitliche Rechnungslegungsnormen haben, wird die finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule erhöht. Und dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Bei der Festlegung des Standards muss den spezifischen Besonderheiten der umlagefinanzierten 1. Säule Rechnung getragen werden. Auch muss ein «AHV-Standard» von der Buchhaltung einer kleinen Kasse administrativ noch zu bewältigen sein. Wir plädieren somit für die Schaffung/Anwendung eines spezifischen Standards, der sich auf die für die Aufsicht in der ersten Säule wirklich nötigen Belange beschränkt. Die Anwendung eines internationalen Rechnungslegungsstandards wäre demgegenüber nicht zielführend. Internationale Standards enthalten viele Anforderungen, die für unsere Zwecke gar nicht benötigt werden. Sie würden somit lediglich einen unverhältnismässigen Aufwand ohne Zusatznutzen generieren.

Art. 72a AHVG Aufgaben der Aufsichtsbehörde

Wir unterstützen die Verankerung des neuen Grundsatzes des Berichtes im Sinn von Art. 76 ATSG. Die heute schon vorhandenen statistischen Angaben und die Finanzkennzahlen reichen aus, um ein Monitoring für die Teilsysteme zu erstellen und dann allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber entschieden ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrößen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu. Ebenso wenig im Bereich der Erwerbsersatzordnung, der Mutterschaftsentschädigung oder der EL.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht – wie im Art. 72a Abs. 2 AHVG- hinterlegt – die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug zu überwachen. Eine materiell völlig falsche Bestimmung - wie sie Art. 72a Abs. 2 AHVG vorsieht - widerspricht unseres Erachtens dem Grundsatz einer Modernisierung der Aufsicht, indem sie die Kompetenzaufteilung

zwischen Aufsicht und Durchführung verwischen und die angestrebte einwandfreie Durchführung der 1. Säule erschweren würde.

Wir sprechen uns daher für die Streichung des vorgesehenen Art. 72a AHVG- aus.

Art. 72 b Massnahmen der Aufsichtsbehörden

Der gegenüber dem bisherigen Recht differenzierter abgestufte Katalog möglicher Massnahmen der Aufsichtsbehörde ist zweckmässig.

Art. 95a AHVG Vergütung weiterer Kosten

Die Information der Versicherten, der Wirtschaft und der Bevölkerung über die Sozialversicherungen ist gemäss Art. 27 ATSG (Aufklärung und Beratung) Aufgabe der Durchführungsstellen. Es ist deshalb aus Governance-Gründen angezeigt, die alte Bestimmung von Art. 95 Abs. 1bis AHVG bzw. Art. 95a Abs. 1 AHVG-(Entwurf) zu streichen. Die Bundesverwaltung hat auch bei allen anderen Sozialversicherungen keine Informationsaufgabe in Bezug auf die Durchführung. Auch hier gilt es, dem angestrebten Grundsatz der Modernisierung der Aufsicht gerecht zu werden und eine konsequente Trennung von Durchführung und Aufsicht zu realisieren.

In Bezug auf den Absatz 5 schlagen wir einschränkend vor, dass der Bundesrat ausschliesslich Vorschriften erlassen kann, soweit sie Art. 95a AHVG betreffen. Jede Finanzierung von Bundesaufgaben aus dem AHV-Fonds muss auf Stufe Gesetz geregelt und transparent nachvollziehbar sein.

Art. 76 ATSG Systemrisiken und strategische Steuerung

Wir schätzen diesen Vorschlag in Art. 76 ATSG als eine klare Verbesserung. Der Bundesrat erstellt neu einen Bericht, der dem Bundesparlament und der Öffentlichkeit wertvolle Hinweise geben wird.

Änderungen des weiteren Rechts

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf den Art. 72a AHVG (Entwurf) verwiesen wird, lehnen wir dies vollumfänglich ab. Der Aufwand der damit verbunden wäre, dass für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden müssten, steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Im Bericht wird unter dem Abschnitt 4.2.3. ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG (Entwurf) beschrieben, das aufgebaut werden soll. Es ist aber nirgends begründet, inwieweit damit eine bessere sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Wirkung erzielt werden kann.

Änderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Art. 56 Abs. 1 Bst. i BVG Das Einziehen der Aufsichtsabgabe

Aus unserer Sicht spricht nichts dagegen, dass die Abgabe an die Obergerichtskommission inskünftig vom Sicherheitsfonds erhoben wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG Die Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Der Vorschlag führt bei Vorsorgeeinrichtungen mit hoher Fluktuation der Versicherten zu unverhältnismässigem Aufwand und ist untauglich, weil die Zentralstelle 2. Säule zum Zeitpunkt der Anfrage oft noch nicht über die aktuellen Daten verfügt. Daher lehnen wir den Vorschlag klar ab.

Art. 53bis BVG Übernahme von Rentnerbeständen

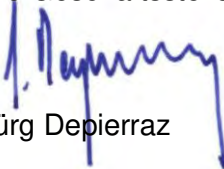
Wir begrüssen grundsätzlich, dass die Problematik der Rentnerkassen angegangen wird und Rentenbestände nur übertragen werden dürfen, wenn genügend Rückstellungen für das Langlebkeitsrisiko sowie die Kosten der Verwaltung des Rentenbestandes gebildet werden.

Für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

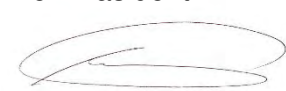
VTs

Die Geschäftsstelle:



Jürg Depierraz

Der Präsident:



Eric Oswald

Per Mail an: pascal.coullery@bsv.admin.ch

(PDF und Word)

Basel, 15. Juni 2017

Vernehmlassung zur Botschaft Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir machen nachfolgend gerne von der Gelegenheit Gebrauch, zur Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen.

Als Verein, der die Interessen der Freizügigkeitsstiftungen und Säule 3a Einrichtungen vertritt, werden wir uns nachfolgend auf die beabsichtigten Änderungen in diesen Bereichen konzentrieren und die weiteren geplanten Änderungen in dieser Vorlage nicht weiter kommentieren.

Grundsätzliches

Der Verein Vorsorge Schweiz (VVS) unterstützt jegliche Bestrebungen, um das System effizienter und „kundenfreundlicher“ zu gestalten. Die Einfachheit der Gesetze ist dabei zentral. Wir stellen jedoch fest, dass mit jeder Gesetzesrevision mehr Komplexität in das System gebracht wird, paradoxerweise auch mit den sog. Transparenzbestimmungen aus der BVG Strukturreform oder aus der vorliegenden Vorlage. Wir fragen uns, ob nachweisbar ist, dass solche Transparenzbestimmungen – nebst höheren Verwaltungskosten – auch zu einer erhöhten Akzeptanz der Sozialversicherungen führen. Bei der breit verankerten AHV stellt sich für uns diese Frage erst recht. Ist dies nicht der Fall, sollte mit einer Erhöhung der Komplexität zugewartet werden.

Bemerkung zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Vorbemerkung: Die Vorlage befasst sich primär mit der Aufsicht, der Governance und den Informationssystemen in der 1. Säule. Nur am Rande wird die Aufsicht in der 2. Säule erwähnt. Umso mehr erstaunt es, dass am Schluss der Vorlage auf den Bericht und die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu den Freizügigkeitseinrichtungen eingegangen wird.

Art. 11 Abs. 3 FZG

Der neue Gesetzestext verlangt, dass „*die Vorsorgeeinrichtung beim Eintritt der Versicherten bei der Zentralstelle 2. Säule nach allfälligen Freizügigkeitsguthaben der Versicherten fragt. Der Bundesrat kann Ausnahmen von dieser Pflicht vorsehen*“.

Der VVS **lehnt** diesen Gesetzestext **ab** und verlangt die **ersatzlose Streichung**.

Der Bundesrat spricht bei 650 000 Neueintritten zu Recht von einem beträchtlichen Zusatzaufwand. Dieser erfolgt nicht nur bei den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen, sondern ebenfalls bei der Zentralstelle 2. Säule, beim Versicherten (bei Rückfragen und Behandlung von Reklamationen) und bei den Freizügigkeitseinrichtungen. Der Zusatzaufwand führt unweigerlich für alle beteiligten Institutionen zu Zusatzkosten. Die überwiegende Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen fragt schon heute bei den Versicherten nach, ob

Freizügigkeitsleistungen vorhanden sind und wenn ja, bei welcher Einrichtung. Sie fordert gegebenenfalls den Versicherten auf, die Freizügigkeitsguthaben zu überweisen. Sie kann auch selbst, auf Rechnung des Versicherten, die Freizügigkeitsguthaben anfordern. Es gibt jedoch gute Gründe, weshalb ein Versicherter parallel zur neuen Vorsorgeeinrichtung ein Freizügigkeitskonto aufweisen kann. Zu erwähnen sind da etwa verschiedene Formen von Überversicherungen bedingt durch einen schlechten Leistungsplan, einen tieferen Lohn und einem tieferen Beschäftigungsgrad. Durch Nachfragen beim Versicherten kann die Vorsorgeeinrichtung schon heute eruieren, ob Freizügigkeitsgelder eingebracht werden müssen oder nicht. Mit der neuen Regelung muss die Vorsorgeeinrichtung unabhängig von den vom Versicherten angegebenen Informationen beim Sicherheitsfonds nachfragen. Dies untergräbt nicht nur die Eigenverantwortung und das Vertrauen in den Versicherten, sondern ist auch völlig ineffizient.

Anders als der Bundesrat glaubt der VVS keineswegs, dass es zahlreiche bewusste Falschdeklarationen gibt. Das im Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle angegebene durchschnittliche Freizügigkeitsguthaben von nur CHF 25'000 ist ein klarer Beweis dafür. Bei einem allfälligen späteren Einkauf in seine Vorsorgeeinrichtung müsste der Versicherte zudem nochmals angeben, ob Freizügigkeitsguthaben vorhanden sind. Eine zweifache Falschdeklaration ist unwahrscheinlich. Spätestens bei der Auszahlung der Freizügigkeitsguthaben hätte die Steuerverwaltung zudem die Möglichkeit, allfällige Unterschlagungen des Versicherten zu ahnden.

Im Sinne der Systemeffizienz würde es der VVS vielmehr begrüßen, gesetzliche Massnahmen zu erlassen, um die Anzahl kontaktlose Guthaben zu senken. Gemäss der VVS Erhebung per Ende 2016 gibt es zurzeit 2.1 Mio. kontaktlose Konti mit einem Gesamtvermögen von rund CHF 4.5 Mrd. Über die Hälfte dieser Konti weist ein Guthaben von weniger als CHF 5'000 auf.

Zur effektiven Senkung dieser Anzahl kontaktlosen Konti schlägt der VVS folgende gesetzlichen Änderungen vor:

1. Geringfügigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c BVG neu auf CHF 5'000.- definieren (bisher: auszahlbar, wenn Austrittsleistung tiefer als ein Jahresbeitrag des Arbeitnehmers ist),
2. Pensionskassen sollten die Möglichkeit erhalten, bei ausbleibender Rückmeldung der Versicherten, die Freizügigkeitsgelder bereits nach drei Monaten (bisher 6) zu einer Freizügigkeitsstiftung ihrer Wahl (anstatt wie heute nur der Auffangeinrichtung) zu überweisen,
3. Die BVG Versicherung soll bei befristeten Arbeitsverträge erst ab sechs Monaten (anstatt heute drei) Pflicht werden.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Nils Aggett
Präsident



Robert-Jan Bumbacher
Geschäftsführer