



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. 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.

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 zusätzlicher 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