

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 sogenannten 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"