

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.