

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

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 System 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

sig. Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig. Andreas Eng  
Staatsschreiber

Beilage: Stellungnahme