

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

4. Juli 2023

Vernehmlassung zur Modernisierung der Aufsicht: Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern EDI zur Vernehmlassung betreffend Modernisierung der Aufsicht: Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sowie weiterer Verordnungen eingeladen. Wir danken für die Einladung und stellen Ihnen unsere Bemerkungen innerhalb der Frist zu.

1. Wichtige Rolle der kantonalen Umsetzungsorgane für die soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft unseres Kantons eine wichtige sozialpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung. Mit unserer kantonalen Ausgleichskasse stellen wir der Bevölkerung und der Wirtschaft sachkompetente und dienstleistungsorientierte Durchführungsorgane für alle Aufgaben aus der 1. Säule zur Verfügung. Darüber hinaus erfüllt die Ausgleichskasse weitere anspruchsvolle Aufgaben im Sozialversicherungsbereich.

Wir sind sehr froh, dass unsere kantonale Durchführungsstelle gerade auch in den letzten Jahren hochkomplexe Reformen (z. B. Reform der Ergänzungsleistungen, Weiterentwicklung der IV, Einführung der Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen usw.) fachgerecht und zeitgerecht umgesetzt hat. Exemplarisch wurde die vom Bundesrat beschlossene neue Corona-Erwerbsersatzentschädigung innert Monatsfrist speditiv und wirtschaftsfreundlich umgesetzt. Dies parallel zu den erwähnten Reformen. Unsere kantonale Durchführungsstelle hat damit ihre hohe Stabilität und Flexibilität bewiesen. Neben engagiertem Fachpersonal war dafür auch eine stets reibungslos laufende Informatik die Voraussetzung.

Uns liegt deshalb sehr daran, diese wichtige Rolle der kantonalen Durchführung der 1. Säule für den Kanton zu stärken. Wir messen die vorliegenden Entwürfe für Verordnungsbestimmungen an diesem Ziel. Wir möchten das Erfolgsmodell stärken und nicht durch unklare Regelungen oder eine Vermischung der Zuständigkeiten zwischen Aufsicht und Durchführung schwächen.

2. Gesetzgebungsprojekt «Modernisierung der Aufsicht, MdA»

Am 17. Juni 2022 hat das Bundesparlament das Geschäft 19.080 «Modernisierung der Aufsicht, MdA» zur Schlussabstimmung gebracht (BBl 2022 1563). In der Folge werden die Artikel des geänderten Gesetzes mit nAHVG erwähnt.

Gemäss Botschaft des Bundesrates (BBl 2020 1ff.) verfolgt die MdA drei Hauptstossrichtungen:

- «Für die AHV, die EO, die EL sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft und soweit nötig in der IV soll die **risikoorientierte Aufsicht** verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig braucht es neue rechtliche Grundlagen, um die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde zu präzisieren.
- Im Gesetz sollen Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert werden, um die **Good Governance** in der 1. Säule zu gewährleisten.
- Mit gesetzlichen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass die **Informationssysteme** die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten».

Wir werden unsere Stellungnahme zu den Verordnungsbestimmungen an diesen Zielsetzungen ausrichten.

3. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

Bevor wir uns zu den Entwürfen der Verordnungsbestimmungen äussern, möchten wir unserem Unverständnis über das Vorgehen des Bundes Ausdruck geben: Auf Seite 4 des erläuternden Berichtes ist aufgeführt, dass das BSV Vertretungen der Revisionsaufsichtsbehörde, der zentralen Ausgleichsstelle, der Post, von EXPERTsuisse, vom Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen für berufliche Vorsorge konsultierte. Leider hat das BSV die Vertretungen der Ausgleichskassen, IV-Stellen und Sozialversicherungsanstalten nicht konsultiert. Wir meinen, dass mit einer frühzeitigen Konsultation der Durchführungsverantwortlichen die Mängel in der vorliegenden Vorlage hätten vermieden werden können.

Wir unterstützen die Verordnungsbestimmungen, soweit nachfolgend nicht Anpassungen gefordert werden.

Art. 108a nAHVV: Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Die Formulierung, wonach Ausgleichskasse und die IV-Stelle innerhalb einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt als eigene Abteilungen organisiert sein sollen, erscheint in Anbetracht der verschiedenen Detailorganisationen ungeeignet. Passender wäre die in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 66) vom Bundesrat verwendete Terminologie zu übernehmen und konsequent von Organisationseinheiten zu sprechen: «... als eigene Organisationseinheiten geführt werden».

Art. 109a nAHVV: Verwaltungskommission

Die vorgeschlagene Norm hat zwei Mängel: Sie verfügt nicht über eine Delegationsnorm und es liegt ein anderer politischer Entscheid des Parlamentes vor.

Das neue Bundesgesetz verlangt mit dem nArt. 61 Abs. 1bis AHVG «eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission». Im nAHVG gibt es keine Delegationsnorm, worin bestimmt würde, dass der Bundesrat in der Verordnung regeln kann, wie die Verwaltungskommission zusammengesetzt sein soll. Auch die Botschaft des Bundesrates gibt keinen solchen Hinweis. Mangels einer Delegationsnorm besteht damit rechtlich kein Raum für die Bestimmung in Art. 109a AHVV.

Zudem hat sich der Bundesrat in der Botschaft zur MdA (BBl 2020 60) für eine strikte Trennung von Kanton und Verwaltungskommission ausgesprochen. Das Gesetz ist danach so durch die Bestimmungen in den Räten. Der politische Wille ist damit eindeutig.

Artikel 109a ist damit zu streichen. Es liegt an den Kantonen, im Rahmen des AHVG die Verwaltungskommission zusammenzusetzen.

Art. 141sexies, Abs. 3: Informationssystem

Auch wenn derzeit eine zweifelsfreie Authentifizierungsmöglichkeit der antragstellenden Person fehlt, scheint die Formulierung «...enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten, die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden» zu einschränkend. Eingaben von gesetzlichen Vertretungen oder Ergänzungen aus Registerabgleichen oder von Durchführungsstellen wären nicht möglich. Wir regen eine Erweiterung an.

Art. 155a nAHVV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Den beiden ersten Absätzen der Norm kann zugestimmt werden. Materiell ist es wichtig, dass innerhalb einer SVA keine Quersubventionierungen stattfinden. Jede Aufgabe – ob Bundesaufgabe oder vom Kanton übertragene Aufgabe – soll im jeweiligen Rechnungskreis transparent verbucht und verrechnet werden.

Betreffend den Begriff «Abteilungen» in Absatz 1 verweisen wir auf die Bemerkungen zu Art. 108a nAHVV.

Dem Verordnungstext in Absatz 2 kann zwar im Grundsatz zugestimmt werden. Hingegen gehen die Einschränkungen, wie sie in den Erläuterungen im Bericht dazu beschrieben sind, viel zu weit, führen zu Unklarheiten und sind abzulehnen. Im Zentrum muss eine verursachergerechte, transparente Kostenzuteilung stehen. «Strategische Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation» können durchaus im Sinne des gesetzlichen Auftrags einer Durchführungsstelle sein. Der Kommentar im Bericht wirkt hier realitätsfremd und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis vollkommen. Die Ausgleichskassen und SVA stellen bereits heute eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was im Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen überprüft wird. Es ist Sache der Verwaltungskommission dafür zu sorgen, dass dieser Aspekt in der Führung einer SVA beachtet wird.

Der neue Absatz 3 hingegen («Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen»), entbehrt in diesem Zusammenhang jeglicher bundesgesetzlichen Grundlage. Im Art. 63a Abs. 3 nAHVG ist verankert: «Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind». Somit ist bundesgesetzlich gesichert, dass dies für die übertragenen Aufgaben der Fall ist. Und eben nicht generell für «für andere Aufgaben». Die Schaffung einer SVA ist per se eben keine übertragene Aufgabe, sondern eine institutionelle Option an die Kantone.

Die in der Verordnung erstmals verwendete Bezeichnung «Kosten für andere Aufgaben» ist völlig unklar, unbestimmt und führt zu unnötigen Diskussionen zwischen BSV, Kanton und Durchführungsstelle. Die MdA will die Good Governance stärken und eben nicht unnötige Diskussionen fördern. Aus diesem Grund muss dieser Absatz gestrichen werden.

Die Instrumente der Revision (konkret gemäss Art. 159 nAHVV) sind vollkommen ausreichend, damit die Revisionsstelle eine Aussage über die sachlich korrekte Verrechnung machen kann. Da die Revisionsberichte unter anderem an das BSV und die Verwaltungskommission gehen, ist eine umfassende Information über die Formen und den Umfang der Verrechnungen gesichert.

Art. 211quinquies nAHVV Übernahme der Kosten von Informationssystemen

Mit Art. 49a nAHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. Im Absatz 2 ist diese Aufgabe umschrieben: «Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten».

Unbestritten ist, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen sinnvoll und notwendig sind. Genau dafür wurde der Art. 95 nAHVG geschaffen. Mit Art. 95 Abs. 3 Buchstabe a nAHVG wurde festgelegt, dass die AHV-Ausgleichsfonds «die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder die Arbeitgeber Erleichterungen bringen».

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. Im erläuternden Bericht zu Art. 95 nAHVG (BBI

2020 40) hat der Bundesrat versprochen: «Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen». Der vorliegende Vorschlag des Bundesrats widerspricht dem klaren Versprechen, das er gegenüber dem Parlament gemacht hat. Er widerspricht auch inhaltlich jeder Good Governance: Neu soll die nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde gestützt auf Art. 211 quinquies nAHVV völlig eigenständig über ICT-Anwendungen der Durchführung entscheiden können. Die Bestimmung ist risikobehaftet, weil es die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen umfassend zusteht. Sie entbehrt im Absatz 2 einer Grundlage im Bundesgesetz.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Alternativvorschlag:

Wir schlagen für den Absatz 2 eine Bestimmung vor, die dem Bundesgesetz nAHVG und der Zielsetzung der MdA entspricht. Die Bestimmung könnte wie folgt lauten: «Die Zentrale Ausgleichsstelle prüft auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen die Voraussetzungen und entscheidet über die Übernahme der Kosten durch den AHV-Ausgleichsfonds».

Um die Aufsichtsbehörde einzubinden, regen wir zudem an, dass die ZAS das BSV im Sinn von Art. 72a Abs. 1 nAHVG jeweils begrüsst.

Unser Vorschlag hat mehrere Vorteile: Er respektiert das Bundesgesetz, es involviert im Bereich der gemeinsamen Anwendungen die politisch gewollte Einbindung der Durchführungsstellen, er bestimmt klar ein politisch steuerbares und kontrollierbares Entscheidorgan und damit die Anwendung des Finanzhaushaltgesetzes des Bundes. Das BSV wird ebenfalls begrüsst und eingebunden. Besonders wichtig ist: Die Finanzkompetenz des Bundesrates gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG wird vollumfänglich respektiert. Damit werden finanzielle ICT-Abenteuer zulasten des AHV-Ausgleichsfonds vermieden.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesratspräsident, für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Wir bitten Sie, unsere Anregungen zu übernehmen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber