



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

### **Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge); Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur vorgesehenen Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule (Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]; SR 831.10) und Optimierung in der 2. Säule (Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG]; SR 831.40) Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

#### **1. Zusammenfassende Beurteilung**

- 1.1 Die Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Ergänzungsleistungen (EL), die Erwerbsersatzordnung (EO) und die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) obliegt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Es sorgt mit mehrheitlich präventiven Aufsichtsmitteln (Weisungen, Wegleitungen, Kreisschreiben) dafür, dass die Ausgleichskassen, aber auch die IV-Stellen, die genannten Sozialversicherungen fachgerecht und möglichst einheitlich durchführen. In der beruflichen Vorsorge (bV) hat das BSV seit der Strukturreform keine Aufsichtsaufgaben mehr.

Laut des bundesrätlichen Berichts hat sich die Aufsichtspraxis in den letzten Jahren sowohl in der Privatwirtschaft, wie auch im öffentlichen Sektor, «entscheidend weiterentwickelt» (Bericht, S. 19). Der Regierungsrat begrüsst es grundsätzlich, dass der Bundesrat mit der Zeit Schritt hal-

ten und für alle vom BSV beaufsichtigten Sozialversicherungen eine risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht einführen, andererseits bestehende Aufsichtslücken füllen will. Leider zeigt der Bericht des Bundesrats aber nicht nachvollziehbar auf, inwiefern sich die risikoorientierte Aufsicht in der IV bereits «bewährt» haben soll. Ohnehin tritt die risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht in allen Sozialversicherungen nicht anstelle der präventiven bzw. reaktiven Aufsicht, sondern bestenfalls neben sie. Die im Bericht öfter herangezogenen Vergleiche mit der Privatwirtschaft dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der öffentliche Sektor nicht wie eine private Firma führen lässt.

- 1.2 Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) empfiehlt, die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK), die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK), die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST), die Abteilung «Finanzen und Zentralregister» (FZR) der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) und Teile des BSV, die innerhalb der Bundesverwaltung alle mit Durchführungsaufgaben betraut sind, in eine schweizerische Sozialversicherungsanstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammenzuführen. Der Bundesrat verwirft diese Empfehlung mit dem Hinweis auf hohe Umsetzungskosten und das «Gesamtrisiko» (Bericht, S. 40).

Wir sind der Meinung, dass diese Reorganisation zwingend an die Hand zu nehmen ist. Denn es ist unbestritten, dass sich viele Risiken, die sich aus der heute fehlenden Unabhängigkeit der genannten Stellen ergeben, dadurch eliminieren lassen. Ein günstiger Zeitpunkt lässt sich für ein solches Projekt erfahrungsgemäss nie finden.

- 1.3 Die vorgeschlagenen Änderungen zum BVG und zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz [FZG]; SR 831.42) gehen uns teilweise zu weit (Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden), teilweise zu wenig weit (Einbringung von Freizügigkeitsleistungen).

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der vorgeschlagenen Änderung**

### **- Artikel 61 Absatz 1<sup>bis</sup> AHVG**

Mit dieser Bestimmung wird bundesgesetzlich statuiert, dass die Kantone ihre Ausgleichskassen und IV-Stellen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten unter dem Dach einer Sozialversicherungsanstalt (SVA) organisatorisch zusammenführen dürfen, so wie das in Uri bereits seit 2012 der Fall ist.

Die gewählte Formulierung, wonach «die kantonale Ausgleichskasse als Teil einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt betrieben werden» kann, ist aber missverständlich. Als (ebenfalls) selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist und bleibt die Ausgleichskasse nämlich auch innerhalb eines SVA-Konstrukts finanziell und organisatorisch eigenständig. Es ist nicht die SVA, die die Ausgleichskasse betreibt (durchführt). Die Bestimmung muss in diesem Sinne präziser formuliert werden (unseres Erachtens besser in der Verordnung über die Sozialversicherungsstelle Uri vom 4. April 2012 [RB 20.2411], Art. 2 Abs. 2).

- **Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe g AHVG**

Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe g AHVG sieht vor, dass die kantonalen Einführungsgesetze u. a. Bestimmungen enthalten müssen über die Errichtung der Aufsichtskommission sowie über deren Grösse, Zusammensetzung und Zuständigkeit.

Unklar ist, ob *jede* kantonale Ausgleichskasse eine Aufsichtskommission haben muss, oder nur jene, die mit der kantonalen IV-Stelle und Familienausgleichskasse unter dem Dach einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt zu einer Verwaltungseinheit zusammengefasst sind. Wir vermissen eine übergeordnete Vorschrift im Gesetz, wonach jede Ausgleichskasse über ein kantonales Aufsichtsorgan (Kommission oder auch Departement?) verfügen muss.

Unklar ist weiter der Kommentar im erläuternden Bericht, wonach «die kantonalen Behörden in der Kommission anteilmässig nicht über ihren Anteil an den Verwaltungskostenbeiträgen hinaus vertreten sein» (Bericht, S. 52) dürfen. Was will der Bundesrat damit sagen? Gehört das, was er sagen will, nicht ins Gesetz?

- **Artikel 66 Absatz 3 AHVG**

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 66 halten fest, dass die Ausgleichskassen über ein Risiko-, Qualitätsmanagement und ein internes Kontrollsystem (IKS) verfügen müssen. Laut dem ebenfalls neuen Artikel 68a Absatz 1 Buchstabe d AHVG wird es in Zukunft Sache der externen Revisionsstellen der Ausgleichskassen sein, diese internen Führungs- und Kontrollinstrumente zu prüfen. Dass der Bundesrat darüber hinaus noch die Kompetenz erhalten soll, «Vorschriften zu den Mindestanforderungen» an die internen Führungs- und Kontrollinstrumente zu erlassen, erachten wir als übertrieben und unnötig. Absatz 3 von Artikel 66 AHVG ist zu streichen.

- **Artikel 67 Absatz 1 AHVG**

Wir begrüssen, dass auch in der Rechnungslegung der 1. Säule (wie schon im BVG) der Transparenzgrundsatz gelten soll. Dieser Grundsatz muss aber nicht nur für die Ausgleichskassen, sondern auch für die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) gelten. Die Bestimmung ist entsprechend zu ergänzen. Auch die Rechnungslegungsvorgaben des Bundesrats (Art. 67 Abs. 2 Bst. c AHVG) sollen für Ausgleichskassen und Zentrale Ausgleichsstelle gleichermassen gelten.

- **Artikel 67 Absatz 2 Buchstabe b AHVG**

Laut Artikel 67 Absatz 2 AHVG muss der Bundesrat in einer Verordnung definieren, wie diese Transparenz herbeizuführen ist. In diesem Zusammenhang hat er zu bestimmen, wie die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen auszuweisen und zu finanzieren sind (Bst. b).

Die Kompetenzdelegation an den Bundesrat ist unseres Erachtens zu unbestimmt formuliert (*wie* die Ausgleichskassen ihre Verwaltungskosten zu finanzieren haben). Sollte es die Idee der Bestimmung sein, dass der Bundesrat den Ausgleichskassen vorschreiben kann, *welche Mittel* (Verwaltungskostenbeiträge, Zuschüsse, Entschädigungen) sie zur Finanzierung der Verwaltungskosten verwenden

dürfen, wäre die Bestimmung sprachlich entsprechend zu präzisieren. Im Übrigen meinen wir, dass die Jahresrechnungen, die die Ausgleichskassen der Zentralen Ausgleichsstelle abgeben, schon heute einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweisen und damit transparent sind.

- **Artikel 68 AHVG und Artikel 68b AHVG**

Wir begrüßen, dass die Kassenrevision (Art. 68 AHVG) einerseits und die Revision der Arbeitgebenden (Arbeitgeberkontrollen; Art. 68b AHVG) andererseits in je einem eigenen Artikel behandelt werden. Das Gesetz wird so verständlicher.

- **Artikel 72a Absatz 1 AHVG**

Wie wir bereits vorgängig, Ziffer 1.1, vermerkt haben, zeigt der Bericht des Bundesrats nicht auf, inwiefern sich die risikoorientierte Aufsicht in der IV «bewährt» haben soll. Entsprechend haben wir auch Mühe zu verstehen, wie sich die Durchführung der normierten Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), der Ergänzungsleistungen (EL) und der Erwerbsersatzordnung (EO) «über Ziele und Messgrössen» steuern lässt. Die Ausgleichskassen werden schon heute hinsichtlich termingerechter Ausrichtung von Leistungen, rechtzeitiger Zustellung von Rentenentscheiden und des (straffen) Beitragsbezugs (Bericht, S. 35) jährlich von externen Revisionsstellen geprüft. Wir beantragen, die Sinnhaftigkeit einer wirkungsorientierten Aufsicht in der AHV, EL und EO nochmals zu überdenken.

- **Artikel 72b Buchstabe d AHVG**

Im Sinne einer repressiven Aufsichtsmaßnahme soll das BSV laut dieser Bestimmung vom kantonalen Aufsichtsorgan verlangen können, dass es «Kassenfunktionäre», die ihre Obliegenheiten nicht ordnungsgemäss erfüllen, ermahnt, verwarnt oder in Fällen schwerer Pflichtverletzungen abberuft.

Kassenfunktionäre dürften in aller Regel öffentlich-rechtlich angestellt sein. Die Auflösung solcher Arbeitsverhältnisse setzt in den Kantonen die Einhaltung personalrechtlicher Verfahren, namentlich etwa die Gewährung des rechtlichen Gehörs, voraus. Artikel 72b Buchstabe d AHVG muss diesen Vorbehalt des eingehaltenen Kündigungsschutzes explizit aufnehmen (z. B.: «[...] oder in Fällen schwerer Pflichtverletzung *nach ordentlich durchgeführtem personalrechtlichem Verfahren* abberufen werden;»).

- **Artikel 52e Absatz 1 Buchstabe a BVG**

Aus der Bestimmung wird nicht klar, ob es sich bei den erwähnten Vorsorgekapitalien nur um diejenigen der Rentnerinnen und Rentner handelt, oder auch um jene der aktiv Versicherten. Die Bestimmung ist entsprechend zu präzisieren. Es entzieht sich unserer Kenntnis, ob Versicherungsexperten bei Beitragsprimatkassen die Vorsorgekapitalien der aktiv Versicherten überhaupt berechnen können.

- **Artikel 53e<sup>bis</sup> Absatz 1 BVG**

Wir empfehlen zu präzisieren, dass mit dem Wort «Rentnerbestände» ausschliesslich Rentnerinnen

und Rentner (ohne die aktiven Versicherten) gemeint sind (z. B.: «[...] dürfen *reine* Rentnerbestände [...]»). Denn man kann die Bestimmung, wie formuliert, ohne weiteres auch so verstehen, dass Vorsorgeeinrichtungen neue Kunden bzw. Arbeitgebende *mit allen ihren aktiven und passiven Versicherten* nur dann übernehmen dürfen, wenn auch die Verpflichtungen der Rentnerinnen und Rentner ausreichend finanziert sind. So verstanden könnten die abtretenden Vorsorgeeinrichtungen finanziell aber schnell unter Druck geraten (Forderung der übernehmenden Vorsorgeeinrichtungen nach höheren Deckungskapitalien für die Rentnerinnen und Rentner).

#### - Artikel 61 Absatz 3 dritter Satz BVG

Gemäss Artikel 61 Absatz 3 dritter Satz BVG dürfen dem obersten Organ von regionalen Aufsichtsbehörden künftig weder Mitglieder der Kantonsregierungen, noch Personen mit einer Funktion in der öffentlichen Verwaltung, angehören. Diese Gesetzesänderung lehnen wir ab.

Der geltende Artikel 61 Absatz 3 BVG schreibt vor, dass die Aufsichtsbehörden öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sein müssen. Diese Vorgabe wird schweizweit eingehalten. Die Aufsichtsbehörden der Zentralschweiz (Uri, Schwyz, Nid- und Obwalden, Luzern, Zug) haben sich unter dem Namen «Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA)» zu einem Konkordat zusammengeschlossen. Im Konkordatsrat, dem obersten Organ der ZBSA, sind die Konkordatskantone mit je einer Regierungsrätin oder einem Regierungsrat vertreten. Keines dieser Mitglieder ist gleichzeitig in einem Leitungsorgan einer Pensionskasse eines Mitgliedkantons oder in einer anderen beaufsichtigten Einrichtung vertreten. Gemäss Konkordatsvertrag sind die Kompetenzen des Konkordatsrats bei der ZBSA klar geregelt. Der Konkordatsrat übt gemäss Konkordat strategische Aufgaben aus (genehmigt Budget und Jahresrechnung; wählt die Geschäftsleiterin oder den Geschäftsleiter und die Revisionsstelle; legt die Gebührenordnung fest usw.). Sämtliche operativen Aufgaben der ZBSA werden gemäss Konkordat ausschliesslich durch deren Geschäftsstelle wahrgenommen. Der Geschäftsleiter und die Geschäftsstelle unterliegen bei der Ausübung ihrer operativen Aufgaben keinem Weisungsrecht des Konkordatsrats und sind somit unabhängig.

Im bundesrätlichen Bericht wird erwähnt (S. 67), dass eine unabhängige Aufsichtstätigkeit durch den Einsitz von Regierungsräten oder Angestellten der kantonalen Verwaltung im Einzelfall erschwert sein könnte. In Bezug auf die vor mehr als zehn Jahren gegründete ZBSA können wir das nicht bestätigen. Die Aufsichtstätigkeit wurde durch die getroffene Organisation in keiner Weise erschwert. Auch gab es keine Interessenkonflikte bei der Aufsicht öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. So wurden, um nur ein Beispiel zu nennen, die Vorgaben zur Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in der Zentralschweiz ohne Friktionen rechtzeitig umgesetzt.

Weiter fragen wir uns, wer diese Aufsichtsaufgabe sonst übernehmen kann. In der Privatwirtschaft tätige Personen, die das Anforderungsprofil für diese Aufgabe erfüllen, dürften oft befangen sein, beispielsweise weil sie bei Firmen angestellt sind, die im PK-Bereich mandatiert sind. Auch solche Personen operieren im Übrigen nicht im luftleeren Raum und können beeinflusst werden.

Eine Notwendigkeit, mit dem neu eingeführten dritten Satz von Artikel 61 Absatz 3 BVG in die Hoheit der Kantone einzugreifen, besteht nicht. Aus der Botschaft geht denn auch nicht hervor, inwiefern

ein solch verfassungswidriger Eingriff des Bunds in die Organisationsautonomie der Kantone im Sinne von Artikel 47 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) notwendig ist.

- **Artikel 11 Absatz 3 FZG**

Entgegen des Berichts (S. 32 f.) haben die Vorsorgeeinrichtungen rechtlich keine Handhabung, Freizügigkeitsleistungen einzufordern. Was nützt es den Vorsorgeeinrichtungen also, wenn sie im Einzelfall wissen, dass auf einem Konto nicht übertragene Freizügigkeitsleistungen liegen, diese dann aber doch nicht einfordern können? Wir meinen, dass das Freizügigkeitsgesetz (FZG) griffigere Bestimmungen braucht, um das angestrebte Ziel (Überweisung des Vorsorgekapitals in die neue Vorsorgeeinrichtung) zu erreichen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 4. Juli 2017



Im Namen des Regierungsrats  
Der Landammann      Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli