



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesrat Alain Berset
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 11. Juli 2017 ek

Vernehmlassung zur Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Kantonsregierungen in obgenanntem Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme eingeladen, wozu wir uns wie folgt vernehmen lassen.

Wir begrüssen die Schaffung einer Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt für die zentralen Durchführungsaufgaben und stellen Ihnen folgende **Anträge**:

1. Art. 49^{bis} des Entwurfs zum AHVG (im Folgenden: AHVG-E) sei zu streichen.
2. Art. 66 AHVG-E sei in das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zu integrieren und für alle Sozialversicherungszweige verbindlich zu machen.
3. Art. 66a AHVG-E sei in das ATSG zu integrieren und für alle Sozialversicherungszweige verbindlich zu machen.
4. Art. 67 AHVG-E sei auch auf die Zentrale Ausgleichsstelle bzw. eine allfällige Bundessozialversicherungsanstalt auszudehnen.
5. Art. 72a Abs. 1 AHVG-E sei wie folgt abzuändern: «Die Aufsichtsbehörde überwacht den Vollzug und die Durchführung dieses Gesetzes.» Der zweite Teilsatz sei zu streichen.
6. Art. 72a Abs. 2 erster Satz AHVG-E sei zu streichen.
7. Art. 72a Abs. 2 Bst. d AHVG-E sei zu streichen.
8. Art. 72b Bst. b und c AHVG-E seien zu streichen.
9. In Art. 72b Bst. f AHVG-E sei die Formulierung: «oder durchführen» zu streichen.
10. Die Verweise in anderen Einzelgesetzen auf Art. 72a und Art. 72b AHVG-E seien zu streichen, soweit die obigen Anträge bei diesen Artikeln die Streichung von Passagen beantragen.

11. Art. 53e^{bis} Abs. 2 AHVG-E sei so anzupassen, dass die Aufsichtsbehörde der abgebenden Vorsorgeeinrichtung für die Prüfung und Genehmigung einer Vermögens- resp. Bestandesübertragung zuständig ist.
12. Auf eine Änderung des bisherigen Gebührentarifs für die Aufsichtsangabe für die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) in Art. 56 Abs. 1 Bst. i und Art. 64c Abs. 1 und 2 Bst. a BVG sei zu verzichten.
13. Auf die Änderung in Art. 61 Abs. 3 dritter Satz BVG, wonach die Mitglieder der Aufsichtsbehörde weder der Kantonsregierung angehören noch eine Funktion in der öffentlichen Verwaltung ausüben dürfen, sei zu verzichten.
14. Auf die Änderung von Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (Freizügigkeitsgesetz, FZG) sei zu verzichten.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

a) Gestaltungsfreiheit des Kantons

Die Sozialwerke gehören zu den wichtigen Infrastrukturaufgaben der erfolgreichen Schweiz. So werden in der Bundesverfassung (BV) 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 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (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 Prinzipien wurde in der Schweiz auch die Organisation der Sozialversicherungen ausgestaltet. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL), die Erwerbsersatzordnung und Mutterschaftsentschädigung (EO/MSE) sowie die Familienzulagen für die Landwirtschaft (1. Säule) werden – wie auch die anderen 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 gemeinsame Betrieb der drei kantonalen Anstalten Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse als ein kantonales Kompetenzzentrum für Sozialversicherungen ist für den Kanton Zug ein sinnvoller Ansatz. Insbesondere können dieser Einheit artverwandte Aufgaben übertragen werden, wie z.B. die EL oder die individuelle Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz (KVG).

Diese einleitenden Bemerkungen sind für die nachfolgende Vernehmlassung wichtig: Der Kanton Zug wehrt sich denn auch nicht gegen die Modernisierung der Aufsicht. Die Vorlage heisst aber zu recht nicht «Modernisierung der Durchführung». Hier gibt es unseres Erachtens keinen Handlungsbedarf. Im Gegenteil: Soweit diese Vorlage das gute, reibungslose und kostengünstige Funktionieren der Durchführung tangieren würde, muss sie 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 nicht nur unnötig und wohl teuer, sondern verfassungsrechtlich

falsch und technisch gefährlich. Das Durchführungssystem der 1. Säule hat sich seit Jahrzehnten als stabil, flexibel, kostengünstig und gut steuerbar erwiesen. Dies ist ein klarer Standortvorteil für die Schweiz und für den Kanton Zug. Daran darf sich mit dem vorliegenden Gesetzesprojekt für die 1. Säule nichts ändern.

Schliesslich ist zu bedauern, dass der Entwurf ein unverhältnismässiges Gewicht auf operative Fragen der Durchführung statt auf eine verbesserte Gesamtsteuerung legt und damit am Anliegen der «Aufsicht» vorbeigeht. Erfreulich ist hingegen, dass nun mit dem neuen Art. 76 ATSG eine regelmässige Berichterstattung über Systemrisiken und die strategische Steuerung vorgeschlagen wird. Diesen Vorschlag können wir unterstützen.

b) 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, nämlich explizit und prioritär die strikte Trennung von Durchführung und Aufsicht, gefordert. Genau dieser Forderung, die auch dem neuen Krankenkassenaufsichtsgesetz (SR 832.12) oder der Strukturreform in der 2. Säule entspricht, wird mit der Vorlage nicht Rechnung getragen. Die Bundesaufsichtsbehörde soll weiterhin mit Durchführungsaufgaben betraut werden, 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., also alles Durchführungsaufgaben. Es ist sinnvoll, wenn diese Aufgaben national und nicht dezentral betreut werden. Dafür besteht mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) der 1. Säule eine geeignete Vollzugsinstitution, welche sich geradezu für die Übertragung sämtlicher zentraler Durchführungsaufgaben anbietet, was grundsätzlich dem Zweck der ZAS entspricht. Es rechtfertigt sich nicht, dazu im Rahmen der vorgesehenen Aufsichtsbehörde (allenfalls Bundesamt für Sozialversicherung; BSV) eine neue oder weitere Durchführungsstelle zu schaffen und zu unterhalten.

c) 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 hinsichtlich der Durchführungsstellen von AHV und IV auch von den Kantonen: Die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten. 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 die engere Bundesverwaltung – vermag diesem Anspruch jedoch nicht mehr zu genügen. Wir regen daher im Rahmen der bestehenden Vorlage die Schaffung einer eigenständigen Bundessozialversicherungsanstalt (BSVA) für die Wahrnehmung der zentralen Durchführungsaufgaben an. Diese Forderung ist absolut konsistent mit dem Auftrag des Bundes an die Kantone, von der Verwaltung unabhängige Anstalten für die Sozialwerke zu schaffen.

Zugleich werden damit alle im Vernehmlassungsbericht erwähnten heutigen Probleme mit der Stellung der Schweizerischen Ausgleichskasse und der IV-Stelle des Bundes, 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. Die eigentliche Aufsicht würde durch das BSV weiterhin

ausgeübt, welches aber als politische bzw. bundesverwaltungsinterne Behörde selbst keine Durchführungsaufgaben mehr übernehmen würde. Damit kann auch die politische Doppelspurigkeit (die ZAS untersteht dem Eidgenössischen Finanzdepartement und die Aufsichtsbehörde dem Eidgenössischen Departement des Innern) aufgelöst werden. So erreicht man eine echte Modernisierung der Aufsicht, die eine 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 (Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV) verunmöglicht. Als Teil eines Bundesamts 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. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung des Systems als Ganzes wie auch der einzelnen Zweige.

II. Begründungen zu den einzelnen Anträgen

Zu Antrag 1: Informationssystem und Mindeststandards (Art. 49^{bis} AHVG-E)

Die Ausgleichskassen und IV-Stellen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie sämtliche Weichenstellungen des Gesetzgebers pünktlich, fachgerecht und ohne signifikante Mehrkosten 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 IT-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 IT-Mindeststandards festlegen soll, entzieht sich sachlicher Logik und widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität.

Die angestrebte Bundeskompetenz ist nicht nur unnötig, sondern als Gefahr für das gute Funktionieren der 1. Säule anzusehen. Die Bundesaufsichtsbehörde und die Bundesverwaltung verfügen nicht über die notwendige IT-Durchführungserfahrung im Massengeschäft der Sozialversicherungen. Wenn Bundesbeamte IT-Standards definieren, kommen sie zudem in eine Produktionsverantwortung, die auch diametral der Aufsichtsaufgabe widerspricht.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die IT der Ausgleichskassen nicht durch den Bund finanziert wird, sondern primär durch die Verwaltungskostenbeiträge der Mitglieder und damit der Arbeitgeber, die mit den Ausgleichskassen abrechnen.

Aus Risikoüberlegungen für die Sozialwerke, aus Governance-Überlegungen im Gesamtsystem und aus finanziellen Überlegungen für die Wirtschaft, braucht es für das gute Funktionieren der 1. Säule keine Bundeskompetenzen im IT-Bereich. Die Ausgleichskasse und IV-Stelle ziehen deshalb die Regelungen zu Informationssystemen und Mindeststandards ab.

Zu Antrag 2: 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.

Die Aufwände, die sich aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen 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 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.

Die vom Bundesrat angestrebten generellen Erfordernisse einer modernen Geschäftsführung sollten nicht nur bei der 1. Säule zur Anwendung kommen. Die Normen im Sinn von Art. 66 AHVG-E müssen zwingend für alle Sozialversicherungszweige (z.B. auch bei den Familienausgleichskassen) gelten, weshalb sie entsprechend im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gesetzlich verankert werden sollten. Da das ATSG zurzeit auch in der Vernehmlassung steht, können diese beiden Revisionen der Bundesgesetze optimal miteinander verbunden werden.

Zu Antrag 3: Grundsätze der Geschäftsführung (Art. 66a AHVG-E)

Die gesetzliche Verankerung einer Good Governance unterstützen wir. Wir verlangen aber, dass diese Grundsätze zwingend für alle Sozialversicherungszweige gelten müssen und fordern deshalb, dass sie entsprechend im ATSG gesetzlich verankert werden.

Zu Antrag 4: Abrechnungs- und Zahlungsverkehr; Buchführung und Rechnungslegung (Art. 67 AHVG-E)

Der Grundsatz der Transparenz auf allen Ebenen ist zu unterstützen. Transparenz ist aber nicht nur bei den Ausgleichskassen, sondern im Gesamtsystem zu etablieren. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, dass im Bereich der 1. Säule einheitliche Rechnungslegungsnormen bestehen müssen. Die Einheitlichkeit der Rechnungslegungsnormen der dezentralen Ausgleichskassen und der zentralen Durchführungsstelle ZAS (bzw. BSVA) ist ebenfalls wichtig. Die vorgeschlagene Norm muss deshalb zwingend auf die ZAS (bzw. BSVA) erweitert werden. Die so erreichte finanzielle Transparenz aller Sozialversicherungszweige der 1. Säule ist eine wichtige Voraussetzung für die politische Steuerung der einzelnen Zweige.

Zu Anträgen 5, 6 und 7: Aufgaben und Massnahmen der Aufsichtsbehörde (Art. 72a Abs. 1 und 2 AHVG-E)

Wie bereits erwähnt, unterstützen wir die Verankerung des neuen Grundsatzes 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 allfällige Anpassungen auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Weisung vorzunehmen.

Wir lehnen es aber ab, dass die Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen gesteuert werden sollen. Das Geschäft der AHV eignet sich – anders als vielleicht die IV – nicht dazu, ebenso wenig im Bereich der EO/MSE, der Familienzulagen in der Landwirtschaft oder der EL, da die versicherten Risiken eher demografischen und politischen Vorgaben folgen.

Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es nicht, die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug und die Durchführung zu überwachen. Art. 72a Abs. 2 AHVG-E hat diesen Vorgaben zu folgen. Die Überwachung der Durchführung entspricht nicht der Sicherstellung der Durchführung. Ergibt diese, dass sie fehlerhaft ist, dienen der Aufsichtsbehörde die einzelnen in diesem Absatz genannten Aufgaben dazu, Verbesserungen zu erreichen. Es handelt sich deshalb um Instrumente der Überwachung des Vollzugs und der Durchführung, nicht um die Sicherstellung der Durchführung, die den Ausgleichskassen obliegt.

Bst. d dieses Absatzes ist wegzulassen, da eine Genehmigung von Mindeststandards nicht notwendig ist. Es wird dabei auf die Ausführungen in Ziffer 1 oben zu Art. 49^{bis} AHVG-E verwiesen. Einwandfrei laufende Systeme, welche die Ausgleichskasse selbst etablieren, benötigen keine aufsichtsmässige Genehmigung. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Aufsichtsbehörde aus Sicht einer übergeordneten, aber praxisfernen Verwaltungsbehörde sich in Detailfragen, welche aus der Praxiserfahrung der Ausgleichskassen beantwortet werden müssen, einmischet. Dies wäre teuer und ineffizient.

Zu Anträgen 8 und 9: Massnahmen der Aufsichtsbehörde (Art. 72b AHVG-E)

Art. 72b AHVG-E vermischt Vollzugs- und Aufsichtsfunktion. Zu betonen ist vorerst, dass die Massnahmen nur bei Bedarf, also im Sinne einer «ultima ratio» eingesetzt werden dürfen.

Insbesondere die Erteilung von Weisungen im Einzelfall und die Durchführung von Ersatzvornahmen stellen einen unnötigen Eingriff in den Vollzug dar. Die Korrektur oder das Durchsetzen von Entscheiden in Einzelfällen obliegt den Gerichten. Eine Einmischung der Aufsichtsbehörde würde der Gewaltenteilung widersprechen und gar politische Einflussnahme und Ungleichbehandlung extra legem und contra legem ermöglichen.

Kassenrevisionen sind Gegenstand der Aufsicht. Sie sind unabhängig auszuführen. Eine politisch gesteuerte Kassenrevision widerspräche dieser Konzeption und dem beabsichtigten Good Governance-Gedanken. Kassenrevisionen werden durch Revisionsstellen durchgeführt, welche den gesetzlichen Vorgaben entsprechen müssen. Diese Kompetenz kommt der Aufsichtsbehörde nicht zu (vgl. Art. 68 f. AHVG-E). Die in Bst. f von Art. 72b AHVG-E genannte Befugnis der Aufsichtsbehörde, ergänzende Revisionen durchzuführen, ist deshalb völlig systemfremd, aufsichtsrechtlich fragwürdig und ausserhalb jeder Good Governance. Sie ist zu streichen.

Zu Antrag 10: Änderungen des weiteren Rechts (Art. 72a und Art. 72b AHVG-E)

Soweit in den genannten Bundesgesetzen auf Art. 72a und Art. 72b AHVG-E verwiesen wird, lehnen wir dies ab. Mit der sinngemässen Übernahme der entsprechenden Aufsichtsbestimmungen in die übrigen Zweige der 1. Säule wäre ein enormer Aufwand verbunden. Es müsste für jeden einzelnen erwähnten Sozialversicherungszweig AHV, IV, EL und EO/MSE pro Durchführungsstelle Ziele und Messgrössen definiert und kontrolliert werden, was in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen steht. Dabei würde die beabsichtigte Modernisierung der Aufsicht unterlaufen, was im Rahmen von Governance-Überlegungen abzulehnen ist. Unter dem Abschnitt 4.2.3 des Berichts wird ausdrücklich das ganze bürokratische Verfahren gemäss dem Art. 72a AHVG-E beschrieben, das aufgebaut werden soll. Der gegenüberstehende sozialpolitische oder volkswirtschaftliche Nutzen ist allerdings nicht begründet und steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand.

Die Genehmigung von Standards von Fachorganisationen oder der ZAS sowie das Erteilen von Weisungen oder die Durchführung von Ersatzvornahmen im Einzelfall, sind in den erwähnten anderen Zweigen der Sozialversicherungen genauso falsch wie im Bereich der AHV. Das Gleiche gilt für die Durchführung von ergänzenden Revisionen durch die Aufsichtsbehörde.

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.

Zu Antrag 11 (Übernahme von Rentnerbeständen (Art. 53e^{bis} neu))

In Art. 53e^{bis} Abs. 2 BVG wird die durch die Praxis der Aufsichtsbehörden für die Übernahmeverträge und Sitzverlegung herausgebildete und später auch im Fusionsgesetz (Art. 95 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung [Fusionsgesetz, FusG; SR 221.301]) 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 unseres Erachtens keine Veranlassung. Vielmehr entsteht dadurch eine Rechtsunsicherheit, wie folgendes Beispiel deutlich macht:

Welche Aufsichtsbehörde(n) 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 Z übertritt?

Wir sind damit einverstanden, dass für die Übernahme von Rentnerbeständen eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, ersuchen aber, die Bestimmung im Sinne der bestehenden, bewährten Praxis zu korrigieren.

Zu Antrag 12 Gebührentarif

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 bestehenden Regelung zu Verschiebungen bei der Gebührenlast der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen führen.

Zu Antrag 13 (Art. 61 Abs. 3 BVG)

Die Aufsichtsbehörden der Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, TG), der Westschweiz (JU, NE, VD, VS) und der Zentralschweiz (LU, OW, NW, SZ, UR, ZG), haben sich in Konkordaten zusammengeschlossen. Ihre Organe bestehen aus Regierungsrätinnen und Regierungsräten. So setzt sich auch der Konkordatsrat der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) seit der Gründung im Jahre 2006 aus Regierungsratsmitgliedern der sechs Konkordatskantone zusammen.

Im vorliegenden Bericht wird auf Seite 67 zu Art. 61 Abs. 3 unter anderem aufgeführt, eine unabhängige Aufsichtstätigkeit könne durch den Einsitz von Regierungsräten im Einzelfall erschwert sein. Die mehr als zehnjährige Praxis der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) zeigt ein anderes Bild und bestätigt, dass die getroffene Organisation sachgerecht ist und reibungslos funktioniert. Die Organisation bei der ZBSA hat sich seit mehr als zehn 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. Kein Mitglied des Konkordatsrats ist in einer Pensionskasse eines Mitgliedkantons oder in einer anderen beaufsichtigten Einrichtung vertreten. Die Kompetenzen des Konkordatsrats sind klar geregelt (Art. 6 des Konkordats über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004). Der Konkordatsrat übt gemäss Konkordat strategische Aufgaben aus. 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.

Zudem ist zu bedenken, dass auch ein Konkordatsrat mit sogenannten unabhängigen Mitgliedern keineswegs im luftleeren Raum operiert. Einflussnahmen sind theoretisch immer denkbar. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass sogenannte unabhängige Mitglieder des Konkordatsrats, im Unterschied zu den heute im Konkordatsrat amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräte, zu entschädigen wären. Dies würde zu wesentlichen Mehrkosten für die ZBSA führen, welche auf die Vorsorgeeinrichtungen abgewälzt werden müssten.

Eine Notwendigkeit, mit dem neu eingeführten dritten Satz von Art. 61 Abs. 3 BVG 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 der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gerechtfertigt ist.

Wir lehnen die vorgeschlagenen Änderung in Art. 61 Abs. 3 BVG und den damit verbundenen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie folglich ab, da sie nicht sachgerecht, kostentreibend und unzulässig ist.

Zu Antrag 14 (Art. 11 Abs. 3 FZG)

Diese Anpassung führt dazu, dass ein immenser und deshalb nicht zu vertretender bürokratischer Aufwand eingeführt wird. Dieser wird den Vorsorgeeinrichtungen aufgebürdet und ist selbstredend mit hohen Kosten verbunden, welche vom Versichertenkollektiv zu tragen sind. 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 nun mehr der jeweils aktuellen Vorsorgeeinrichtung obliegt.

III. Abschliessende Bemerkungen

Der Kanton Zug wendet sich nicht generell gegen die Modernisierung der Aufsicht im Bereich der 1. Säule. Es ist aber – gerade im Rahmen der beabsichtigten Good Governance – genau darauf zu achten, dass Aufsichts- und Durchführungsaufgaben nicht vermischt und Durchführungsaufgaben nicht zentralisiert werden, wo solches nicht notwendig ist.

Zu begrüssen ist die Stärkung des Qualitäts- und Risikomanagements und in diesem Zusammenhang der entsprechenden Transparenz. Die Modernisierung bleibt allerdings auf halbem Weg stehen, wären doch in diesem Zusammenhang gleichzeitig notwendige strukturelle Anpassungen der Organisation der 1. Säule angebracht. Die Kompetenz für zentrale Durchführungsfragen wäre analog den Kantonen einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu übertragen; die eigentliche Aufsichtskompetenz wäre beim Verwaltungsorgan des Bundes anzusiedeln. Den notwendigen Good Governance-Überlegungen würde dadurch auch strukturell Rechnung getragen.

Für Rückfragen steht Ihnen der Leiter der Ausgleichskasse / IV-Stelle Zug, Rolf Lindenmann, Tel. 041 560 47 15, gerne zur Verfügung.

Zug, 11. Juli 2017

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie (per E-Mail) an:

- pascal.coullery@bsv.admin.ch (Word-Dokument und PDF-Version)
- Ausgleichskasse / IV-Stelle des Kantons Zug, Rolf Lindenmann, Leiter, Baarerstrasse 11, 6300 Zug
- Direktion des Innern
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug