

**KONFERENZ DER KANTONALEN
AUSGLEICHSKASSEN**

Genfergasse 10
3011 Bern
Tel. 031 311 99 33
info@ahvch.ch

**SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG
DER VERBANDS-
AUSGLEICHSKASSEN**

Kapellenstrasse 14
3001 Bern
Tel. 058 796 99 88
info@vvak.ch

IV-STELLEN-KONFERENZ

Sempacherstrasse 15
6003 Luzern
Tel. 041 369 08 08
info@ivsk.ch

Bern/Luzern, 6, Juli 2023

Geht an
Bundesamt für Sozialversicherungen

Via Mail an :
Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

**Modernisierung der Aufsicht
Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV), der
Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2)
sowie weitere Verordnungen**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den Verordnungsänderungen, die zur Umsetzung der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule (MdA) notwendig sind. Wir bitten Sie höflich, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

1. Vorbemerkungen

Die vorliegenden Verordnungsänderungen betreffen wesentliche Aspekte unsere Arbeit als Durchführungsstellen der 1. Säule. Wir bedauern, dass wir, im Gegensatz zu Vertretern anderer Institutionen, wie Revisionsaufsichtsbehörde, Zentrale Ausgleichsstelle, Post, EXPERTsuisse, Sicherheitsfonds BVG sowie Expertinnen für berufliche Vorsorge, nicht beigezogen wurden (Erläuterungsbericht S.4).

Die Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen, die Vereinigung der Verbandsausgleichskassen und die IV-Stellen-Konferenz sind der Ansicht, dass im vorliegenden Entwurf Anpassungen notwendig sind. Unsere konkreten Änderungsvorschläge sind nachfolgend aufgeführt und begründet.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 108a nAHVV Gliederung der Sozialversicherungsanstalt

Der Begriff « Abteilungen » erscheint nicht passend und muss durch den offeneren Terminologie « Organisationseinheiten » ersetzt werden, welche in der Botschaft des Bundesrates zur MdA (BBI 2020 66) verwendet wird. Die Verordnung erfolgt damit der Logik der Botschaft. Bei der Auslegung der Rechtsbegriffe entsteht dadurch eine bessere Klarheit.

Diese Bestimmung sollte deshalb wie folgt abgeändert werden:

Art. 108

Sind die Ausgleichskassen und die IV-Stellen einer kantonalen Sozialversicherungsanstalt nach Art. 61, Abs. 1bis AHVG angeschlossen, so müssen sie als eigene **Abteilung Organisationseinheit** geführt werden.

Art. 109a nAHVV Verwaltungskommission

Wir sind der Ansicht, dass dieser Artikel zwingend zu streichen ist. Tatsächlich sieht das Gesetz keinerlei Delegationsnorm vor, die den Bundesrat ermächtigen würde, in der Verordnung die Zusammensetzung der Verwaltungskommission einer Sozialversicherungsanstalt zu regeln. Der Bundesgesetzgeber wollte den Kantonen die Möglichkeit geben, ihre kantonsinterne Organisation selber zu regeln. In der Botschaft (BBl 2020 21) wird ausdrücklich von einer "hohen Flexibilität für die Kantone" gesprochen. Aus staatspolitischen Gründen ist es nicht möglich, dass der Bundesrat ohne klare verfassungsmässige Kompetenzdelegation im Gesetz via blosses Ordnungsrecht des Bundes die Wahlvoraussetzungen für Organe einer kantonalen Anstalt regelt. Nota bene besteht – zurecht - auch keine analoge Regelung für die Verbandsausgleichskassen.

Es obliegt sinnvollerweise und staatspolitisch korrekt einzig den Kantonen, im Rahmen des AHVG die Verwaltungskommissionen für ihre kantonale Ausgleichskasse oder die SVA zusammenzusetzen. Dabei stützen sie sich auf die Prinzipien der Good Governance und direkt auf Art. 61 Abs. 1^{bis} nAHVG.

Die Vorlage hat zudem einen weiteren Mangel: Sie stellt nur für die SVA genaue Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit gegenüber dem Kanton; nicht aber für die kantonale Ausgleichskasse. Die Erläuterungen im Bericht sind unbefriedigend. In der Realität kann eine Ausgleichskasse von seinem Kanton mit den gleichen Aufgaben betraut sein wie eine SVA. Für eine Verwaltungskommission gelten die gleichen Governance-Prinzipien, die gleichen Regeln zur Unabhängigkeit gegenüber dem Kanton, sei die kantonale AHV-Durchführungsstelle nun eine Ausgleichskasse oder eine SVA.

Art. 109a

~~In der Verwaltungskommission der kantonalen Sozialversicherungsanstalt dürfen die Vertreter der Kantonsregierung oder der kantonalen Verwaltung nicht die Mehrheit stellen.~~

Art. 132octies Interessenbindungen

Die in Art. 66a AHVG vorgesehenen Personen werden normalerweise von der Regierung oder vom Kantonsparlament ernannt, manchmal auch durch beide. Bevor z.B. der Regierungsrat die Mitglieder der Verwaltungskommission ernennt, prüft er zuvor deren Eignung und deren Interessenbindung. Dagegen haben wir nichts einzuwenden. Hingegen scheint es uns übertrieben, das Parlament mit einer regelmässigen Kontrolle der Interessenbindung der Direktion der Kasse und der Mitglieder der Verwaltungskommission zu beauftragen. Sind die Mitglieder einmal ernannt, kann die Kasse die jährliche Kontrolle übernehmen. Die Revisionsstellen haben anschliessend die Möglichkeit, die von der Kasse aktualisierte Liste zu konsultieren.

Art. 132octies

1 Die Interessenbindungen von Personen nach Art. 66a AHVG sind vom zuständigen Wahlorgan **bei der Ernennung** zu erheben. Die **Ausgleichskasse** dokumentiert diese ~~auprès de la caisse de compensation~~ und **überprüft sie** jährlich.

Art. 141sexies AHVV Informationssystem

Absatz 1 muss präzisiert werden. Das Informationssystem muss nicht nur ermöglichen, das Leistungsgesuch elektronisch auszufüllen, sondern ebenfalls, die notwendigen Belege weiterzuleiten.

Absatz 3 ist zu restriktiv. Er berücksichtigt nicht, dass in der Praxis die Daten nicht nur von den versicherten Personen, sondern auch von ihren gesetzlichen Vertretern, einer Durchführungsstelle erfasst oder von anderen Registern importiert werden können.

Diese Bestimmung sollte wie folgt abgeändert werden:

Art. 141 sexies

1 Das Informationssystem nach Art. 71 Abs. 4bis AHVV ermöglicht versicherten Personen, die Formulare zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs nach Art. 29. Absatz 2 ATSG elektronisch auszufüllen **und alle notwendigen Belege zu übermitteln.**

2 Die ZAS leitet die Formulare in strukturierter und maschinenlesbarer Form automatisch an die zuständigen Durchführungsstellen weiter.

3 Das Informationssystem enthält alle zur Geltendmachung des Leistungsanspruchs notwendigen Daten. ~~die von den versicherten Personen selbst erfasst wurden.~~

Art. 141septies nAHVV Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme

Absatz 1 muss gestrichen werden. Tatsächlich wird die Meldepflicht bei Beeinträchtigungen der Informationssysteme bereits in einem anderen Gesetz geregelt, welches zurzeit im Parlament behandelt wird (Parlamentsgeschäft 22.073). Die Botschaft zu diesem Informationssicherheitsgesetz (ISG, BBI 2023 84) wurde sowohl im Nationalrat wie auch im Ständerat gut aufgenommen.

Das ISG sieht bei Art.74b, Bst. i vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel dem Nationalen Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein.

Tritt ein Vorfall auf, muss sofort gehandelt werden. Im Übrigen haben wir dies am 13. Juni 2023 erlebt, zudem ist es nicht ungewöhnlich, dass Cyberangriffe auf mehrere Ziele gleichzeitig erfolgen. In diesen Fällen ist ein konzertiertes Vorgehen wichtig. Eine parallele Meldepflicht ans NCSC und an das BSV sowie an die Datenschutzorgane kann zu Konfusionen und Verspätungen führen. Bei einem Vorfall ist das NSCS die am besten qualifizierte Behörde, um die Situation zu beurteilen und den Ausgleichskassen oder anderen anvisierten Betreibern eine Lösung anzubieten. Dies war der Wille des Bundesrates und auch des Bundesparlamentes. Die betroffenen Stellen sollen Hilfe erhalten können. Genau deshalb und um die Meldungen zu erleichtern, wird das NSCS ein einheitliches und einfaches Meldeverfahren installieren. Die Meldung erfolgt via einem leicht zu bedienenden elektronischen Formular, das im Bedarfsfall direkt an andere Stellen weitergeleitet werden kann (Art. 74f ISG, BBI 2023 84). Es ist deshalb das NSCS, das weitere Stellen wie zB Aufsichtsbehörden bedienen kann.

Die Vorlage MdA regelt sodann, wer denn die Datensicherheit prüfen muss: Die Revisionsstellen überprüfen im Rahmen der IT-Kontrollen, die sie nach Art. 159 Bst. c nAHVV durchführen müssen, ob die von einem Cyberangriff betroffenen Durchführungsstellen die notwendigen Massnahmen ergriffen haben. Der Regelkreis der Kontrolle ist damit geschlossen.

Art. 141 septies

~~1 Die Durchführungsstellen melden Beeinträchtigungen und bedeutende Einschränkungen der Funktionsfähigkeit der Systeme, insbesondere aufgrund von Cybervorfällen und Sicherheitslücken, unverzüglich dem BSV und erstatten ihm Bericht über deren Behebung.~~

→ Verweis auf das ISG

2 Meldungen nach Absatz 1 ersetzen die Meldungen von Verletzungen der Datensicherheit an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten nach dem Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 oder an die kantonalen Datenschutzbehörden nach den kantonalen Datenschutzgesetzen nicht.

Art. 155a nAHV Verwaltungsrechnung der Sozialversicherungsanstalten

Bei Absätze 1 und 2 muss der Begriff der « Abteilungen » wie bei Art. 108 durch den passenderen Begriff der « Organisationseinheiten » ersetzt werden (siehe oben).

Dem Verordnungstext in Absatz 2 kann zugestimmt werden. Hingegen sind wir mit dem Bericht zu dieser Bestimmung nicht einverstanden. Wir verstehen nicht, warum die « strategischen Projekte für eine Weiterentwicklung der Dachorganisation » kein gesetzlicher Auftrag einer Durchführungsstelle sein sollte. Diese Aussage im Erläuterungsbericht beruht auf einer Verkennung der Realität und widerspricht einem modernen Dienstleistungs- und Unternehmensverständnis. Bereits heute stellen die SVA eine sachgerechte Kostenverteilung sicher, was ihm Rahmen der Abschlussrevision von den Revisionsstellen überprüft wird.

Absatz 3 hingegen, (« Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen»), hat keine gesetzliche Grundlage und muss gestrichen werden. In Art. 63a Absatz 3 nAHVG ist verankert: « Wer Aufgaben überträgt, stellt sicher, dass die Kosten, die den Ausgleichskassen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, vollständig gedeckt sind ». Diese Bestimmung bezieht sich nur auf übertragene Aufgaben und nicht auf « andere Aufgaben ».

Die Schaffung einer SVA ist nicht eine übertragene Aufgabe. Es handelt sich dabei um eine institutionelle Option (Art. 61 Abs. 1^{bis} nAHVG) an die Kantone. Die Bezeichnung « Kosten für andere Aufgaben » im Kontext mit einer SVA ist völlig unklar und führt zu juristischen Unsicherheiten.

Neben dieser Unklarheit über Umfang und Art der Kostentragung stellt sich ein grundlegendes Problem: Wenn der Bund die Kantone zur Mitfinanzierung einer Organisation (hier die SVA) verpflichten will, braucht es eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Bundesgesetz. Es ist staatsrechtlich nicht zulässig, den Kantonen eine – nota bene völlig unklare - Finanzierungsverantwortung via blosses Verordnungsrecht des Bundesrates zu übertragen. Der bundesverfassungsmässig zulässige Spielraum des Verordnungsgebers ist hier klar überschritten.

Diese Bestimmung sollte deshalb wie folgt abgeändert werden:

Art. 155a

1 Besteht eine Sozialversicherungsanstalt nach Artikel 61, Absatz 1bis, AHVG, so hat diese für jede ihrer ~~Abteilungen~~ **Organisationseinheiten** sowie für die gemeinsame übergeordnete Führungsorganisation eine eigene Bilanz und Verwaltungsrechnung zu führen.

2 Die übergeordnete Führungsorganisation kann an die ihr unterstellten ~~Abteilungen~~ **Organisationseinheiten** nur die Kosten weiterverrechnen, die einen direkten Zusammenhang mit deren Aufgaben haben und auch ohne übergeordnete Führungsstrukturen entstehen würden.

~~3 Kosten für andere Aufgaben sind vom Kanton zu tragen.~~

Art. 211 nAHVV Posttaxen und Zahlungsgebühren

Das Volumen von Postsendungen geht tendenziell zu Gunsten von E-Mail-Sendungen zurück. Um vertrauliche Nachrichten und Dokumente sicher per E-Mail an Versicherte und Arbeitgeber zu übermitteln, benutzen die Ausgleichskassen verschlüsselte Systeme (vom Typ INCAMAIL). Die damit verbundenen Kosten sollten ebenfalls vom Fonds übernommen werden.

Diese Bestimmung sollte wie folgt ergänzt werden:

Art. 211

1 Die für die Durchführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung bei den Ausgleichskassen **und ihren Zweigstellen** sowie bei der Zentralen Ausgleichsstelle anfallenden Taxen und Gebühren für die Postsendungen und Gebühren im Inland sowie im Rahmen der bilateralen Abkommen im Ausland werden durch den AHV-Ausgleichsfonds finanziert. **Er übernimmt auch die Kosten für sichere E-Mail-Systeme.**

Art. 211quinquies nAHVV Übernahme der Kosten für Informationssysteme

Wir sind sehr zufrieden, dass der Bundesgesetzgeber in der MdA klar festlegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben und zwar nur sie. Der Wortlaut in Art. 49a Absatz 2 nAHVV ist eindeutig: « Sie (die Durchführungsstellen) stellen sicher, dass ihre Informationssysteme jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten ».

Weder in der Botschaft (BBI 2020 11) noch im Gesetz (Art. 72a nAHVG) ist enthalten, dass die Aufsichtsbehörde ICT für die Durchführungsstellen entwickeln, betreiben oder finanzieren darf. In der Botschaft sind alle Durchführungsaufgaben des BSV abschliessend aufgelistet. Entscheide über ICT und ICT-Finanzierungsfragen für die Durchführungsstellen sind weder im Gesetz noch in der Botschaft enthalten.

Gemäss dem Legalitätsprinzip müssen die Aufgaben einer Aufsichtsbehörde aber zwingend gesetzlich geregelt werden. Es liegt eindeutig weder eine Grundlage im formalen Bundesgesetz vor noch besteht eine Delegationsnorm im Gesetz.

Die ZAS als Durchführungsstelle hingegen hat die gesetzliche Aufgabe ICT zu betreiben. Wir schlagen deshalb vor, dass es eben die ZAS ist, die über die Finanzierung entscheidet. Der grosse Vorteil, dieses Vorschlages ist es, dass damit einerseits eine klare rechtliche Grundlage auf Stufe Gesetz für die Kompetenzzuweisung auf Stufe Verordnung besteht. Andererseits ist die ZAS als Abteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu 100% gleich wie das BSV den Budgetprozessen des Bundes und damit den Finanzkompetenzen des Bundesrates, der Finanzgremien der Räte sowie des Gesamtparlamentes unterstellt. Es entsteht keine Regelungslücke für den Bundesrat. Der Bundesrat ist dadurch in seiner Hoheit gemäss Art. 95 Abs. 4 nAHVG in keiner Art und Weise eingeschränkt.

Materiell unbestritten ist hingegen, dass auch in der 1. Säule gemeinsame ICT-Anwendungen für bestimmte Operationen sinnvoll und notwendig sind. Zu erwähnen ist z.B. SNAP EESSI für die Entsendung von Arbeitnehmern ins Ausland. Genau dafür wurde Art. 95 nAHVV eingeführt mit dem Ziel, solche Anwendungen zu finanzieren. Mit Art. 95 Abs. 3 Bst. a nAHVG wurde festgelegt, dass der AHV-Ausgleichsfonds « die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen übernimmt, sofern sie für die Ausgleichskassen, die Versicherten oder Arbeitgeber Erleichterungen bringen ».

In seiner Botschaft zur MdA (BBI 2020 40) hat der Bundesrat versprochen: « Die Durchführungsstellen werden bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einbezogen ». Dieses Versprechen wird mit der vorliegenden Verordnungsfassung klar nicht eingehalten. In der Verordnung ist festzuhalten, dass die Fachorganisationen der Durchführungsstellen (eAHV/IV) systematisch konsultiert und am Entscheidungsprozess beteiligt werden. Absatz 2 muss in diesem Sinne präzisiert werden.

Zudem widerspricht Absatz 2 auch den Prinzipien der Good Governance, denn er gibt der nicht für die ICT verantwortlichen Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, völlig eigenständig über die ICT-Anwendungen der Durchführungsstellen entscheiden zu können, ohne dass objektive Kriterien, Beschränkungen oder ein finanzieller Rahmen festgelegt werden. Diese Bestimmung ist risikobehaftet, weil sie die Durchführungsstellen in einem Bereich vollkommen ausschliesst, der ihnen von Gesetzes wegen zusteht. Für Absatz 2 gibt es keine gesetzliche Grundlage.

Der Ausschluss der Durchführungsstellen im Bereich der ICT entspricht auf ganz klar nicht dem politischen Willen des Bundesparlamentes. Das Parlament wollte dreimal (!) formal und inhaltlich einen aktiven Einbezug der Durchführungsstellen und ihrer Fachorganisationen. Das Parlament hat genau dies in Art. 49 Abs. 3 nAHVG, Art. 71 Abs. 4^{bis} nAHVG sowie in Art. 72a Abs. 2 lit. b nAHVG verankert. Es wurde dreimal auf Stufe Gesetz auf die Mitwirkung der Durchführungsstellen entschieden. Diese klaren Weichenstellungen des Gesetzgebers muss auch der Bundesverordnungsgeber respektieren. Insbesondere, weil eben – wie schon erwähnt – genau dies in der Botschaft dem Parlament versprochen wurde. Wir verweisen auch auf den eindeutigen Positionsbezug der eidgenössischen AHV/IV-Kommission vom 30. Juni 2023 zuhanden des Bundesrates.

Die Bestimmung sollte deshalb wie folgt geändert werden:

Art. 211quinquies

2 ~~Das BSV~~ **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. **Sie begrüsst das BSV.**

Revisionsaufsichtsverordnung vom 11. August 2007

Die Zulassungskriterien werden nicht mehr in der AHVV, sondern in der Revisionsaufsichtsverordnung festgelegt. Mit der MdA steigen die Anforderungen der Revisions- und Aufsichtsbehörden (RAB) an die Mandatsleiter/innen, wie auch Umfang und Inhalt der Revisionsmandate mit dem neuen Aufsichtsgesetz. Parallel dazu stellen wir fest, dass sich die grösseren Revisionsgesellschaften immer mehr aus dem Bereich der 1. Säule zurückziehen. Know-how und Erfahrung gehen verloren und es bleiben immer weniger Anbieter mit der Grösse und Erfahrung im Bereich einer SVA oder einer Ausgleichskasse mit kantonalen übertragenen Aufgaben. Wir befürchten, dass die Ausgleichskassen bald nicht mehr frei über die Wahl der Revisionsstelle entscheiden können. Dieses Risiko muss ernst genommen werden. Die Aufsichtsbehörde ist angehalten, in Zusammenarbeit mit EXPERTsuisse möglichst schnell nach Lösungen zu suchen.

Die anderen Bestimmungen in der Vernehmlassung erfordern keine Kommentare oder Änderungsvorschläge.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen, dass Sie unsere Anmerkungen berücksichtigen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

KONFERENZ DER KANTONALEN
AUSGLEICHSKASSEN

IV-STELLEN-KONFERENZ

SCHWEIZERISCHE
VEREINIGUNG DER
VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

Andreas Dummermuth
Präsident

Martin Schilt
Präsident

Yvan Béguelin
Präsident