



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:

Sekretariat.ABEL@bsv.admin.ch

Basel, 27. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2023

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;
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. April 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der AHVV, der BVV 2 und weiterer Verordnungen (Modernisierung der Aufsicht) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Grundsätzliche Zustimmung zur Revision

Die vorgeschlagenen Änderungen werden vom Regierungsrat grossmehrheitlich gutgeheissen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diejenigen Punkte, die wir beantragen zu überprüfen und zu überarbeiten.

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)

Art. 109a AHVV

Im neuen Art. 61 Abs. 1^{bis} AHVG wird eine vom Kanton unabhängige Verwaltungskommission verlangt. Wir begrüssen, dass mit der vorgesehenen Verordnungsbestimmung dennoch eine gewisse Vertretung des Kantons möglich ist. Es ist somit Sache der kantonalen Einführungsgesetzgebung und dann Aufgabe des dort bestimmten Wahlgremiums, einen Wahlentscheid zu fällen.

Wir regen an, dass auch die Mitglieder des Kantonsparlaments und kantonaler Gerichte in die Auflistung aufgenommen werden, denn Mitglieder der kantonalen Legislative, Exekutive, Judikative und Verwaltung sind rechtlich und faktisch Vertretungen kantonalen Behörden. Eine explizite Regelung in der AHVV verhindert unnötige Diskussionen über den Begriff der Unabhängigkeit auf Stufe der Kantone.

Zudem regen wir an, auf eine Verwaltungskommission für Ausgleichskassen und IV-Stellen, welche nicht in einer Sozialversicherungsanstalt organisiert sind, zu verzichten. Die administrative Aufsicht einer auf das Kerngeschäft der AHV und die Durchführung der Familienzulagen konzentrierten Ausgleichskasse oder einer auf die Umsetzung des IVG fokussierten IV-Stelle kann

ohne bürokratischen Aufwand durch eine Person aus der Exekutive wahrgenommen werden - und die Good Governance ist trotzdem sichergestellt, da ja die materielle Aufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV wahrgenommen wird.

Art. 141^{septies} AHVV

Ein bedeutender Fortschritt der Modernisierung der Aufsicht ist, dass das Bundesparlament klar festgelegt hat, wer für die Informationssysteme (in der Folge auch ICT) der ersten Säule verantwortlich ist: Es sind mit dem neuen Art. 49a AHVG allein die Durchführungsstellen. Dies ist ein wesentlicher Schritt hin zur Good Governance.

In diesem Sinn ist es konsequent und richtig, dass in der AHVV mit dem neuen Art. 159 festgelegt wird, dass die Prüfung der Informationssysteme durch die gesetzliche Revisionsstelle erfolgt, wie dies ja auch im neuen Art. 68a Abs. 2 AHVG vom Parlament verankert wurde. Wenn aber die Revisionsstelle prüft, ob die ICT den gesetzlichen Anforderungen entspricht, dann soll auch eine Meldepflicht bei Beeinträchtigungen gegenüber der Revisionsstelle bestehen. Die Revisionsstelle dürfte die ICT der Durchführungsstelle aus der jährlichen Prüfarbeit nämlich besser kennen als das als materielle Aufsichtsbehörde fungierende BSV.

Zudem sieht die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG; Parlamentsgeschäft 22.073; BBI 2023 84) in Art. 74b Abs. 1 lit. i ausdrücklich vor, dass die AHV-Ausgleichskassen verpflichtet werden, Cyberangriffe auf ihre Informatikmittel an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) zu melden. Das NCSC wird die zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen sein. Das ISG ist eine geeignete Rechtsgrundlage, um die Meldepflicht von Cybervorfällen auf schweizerischer Ebene einheitlich und kohärent zu regeln. Bei den noch laufenden Beratungen im Parlament zum ISG wurde die Bestimmung in Art. 74b Abs. 1 lit. i einstimmig angenommen. Dieser zukünftigen Meldepflicht der Durchführungsstellen gegenüber dem NCSC sollte im neuen Art. 141^{septies} AHVV Rechnung getragen werden, da ansonsten eine parallele Meldepflicht gegenüber zwei Bundesbehörden (NCSC und BSV) eingeführt wird, die zu unnötigen Doppelspurigkeiten führt und dadurch der Good Governance widerspricht.

Art. 211^{quinquies} AHVV

Mit dem neuen Art. 49a AHVG hat der Bundesgesetzgeber eindeutig und klar festgelegt, dass die Durchführungsstellen ICT betreiben. In Art. 49a Abs. 2 AHVG wird diese Aufgabe dahingehend umschrieben, wonach die Durchführungsstellen sicherstellen, 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 neue Art. 95 AHVG geschaffen: Mit Art. 95 Abs. 3 lit. a AHVG 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 die Arbeitgeber Erleichterungen bringen.

Es ist unseres Erachtens sachlich und rechtlich angezeigt, dass die Durchführungsstellen zwingend angehört und damit eingebunden werden. In der Botschaft des Bundesrates zu Art. 95 AHVG (BBI 2020 40) hatte der Bundesrat versprochen, die Durchführungsstellen bei deren Entwicklung und deren Betrieb eng einzubeziehen. Die vorgeschlagene Verordnungsbestimmung wird dieser Vorgabe nicht gerecht. Sie dürfte inhaltlich auch gegen die Good Governance verstossen, da das BSV als nicht für die ICT verantwortliche Aufsichtsbehörde völlig eigenständig über die Übernahme von Kosten für ICT-Anwendungen entscheiden soll. Zudem führt die vorgesehene Regelung dazu, dass die Durchführungsstellen in einem Bereich ausgeschlossen werden, der gemäss Art. 49a Abs. 2 AHVG eigentlich in ihre Zuständigkeit fällt.

Um der Zielsetzung des neuen AHVG zu entsprechen, schlagen wir deshalb folgende Formulierung von Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV vor:

«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. Das BSV ist vorgängig zu begrüssen.»

Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1)

Art. 3 Abs. 3 BVV 1

Die Ergänzung der Verzeichnisse der beaufsichtigten Einrichtungen mit der Unternehmensidentifikationsnummer erachten wir als sinnvoll, auch wenn zumindest die Umstellung mit einem gewissen Aufwand für die Direktaufsichtsbehörden verbunden ist. Allenfalls ist im Rahmen einer Übergangsbestimmung festzulegen, bis wann die Verzeichnisse entsprechend ergänzt werden müssen.

Art. 6 Abs. 3 BVV 1 und Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1

Nach geltendem Recht werden die Kosten der Oberaufsicht durch eine jährliche Aufsichtsabgabe der Direktaufsichtsbehörden sowie durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gedeckt, wobei die Direktaufsichtsbehörden die geschuldeten Abgaben auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. Die Oberaufsichtskommission stellt die Aufsichtsabgaben den Aufsichtsbehörden neun Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Oberaufsichtskommission in Rechnung. Basis für die Erhebung bilden die Zahlen (Anzahl Vorsorgeeinrichtungen, aktiv Versicherte und ausbezahlte Renten) des dem Geschäftsjahr der Oberaufsichtskommission vorangehenden Jahres.

Konkret bedeutet dies, dass die Direktaufsichtsbehörden die Gebühren für die Oberaufsichtskommission für das Jahr 2022 im Frühjahr 2023 basierend auf den Zahlen der Jahresrechnungen 2021 den von ihr beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen in Rechnung gestellt haben. Neu erhebt der Sicherheitsfonds die Aufsichtsabgaben (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. i nBVG). Der Wechsel auf das neue System bedarf neben den Ausführungsbestimmungen in Art. 7 Abs. 1 bis 3 BVV 1 ausdrücklicher Übergangsbestimmungen, welche festlegen, per wann der Systemwechsel vorgenommen wird, damit klar ist, wer die Aufsichtsabgabe der Oberaufsichtskommission für das Jahr 2023 erhebt, falls die neuen Verordnungsbestimmungen per 1. Januar 2024 in Kraft treten sollten.

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)

Art. 17 BVV 2

Im Sinne einer Vorbemerkung gehen wir davon aus, dass der neue Art. 53e^{bis} BVG nichts an der Praxis der kantonalen BVG- und Aufsichtsbehörden betreffend die Entstehung von Rentenbeständen ändert. Demnach öffnen die neuen Bestimmungen nicht einen Markt, um Rentenbeziehende gewillkürt von den zu ihnen gehörenden Aktivversicherten zu trennen mit dem Ziel, diese zur Verbesserung der Bilanz der Arbeitgeberin separat bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung unterzubringen (was regelmässig weder im Interesse der abgebenden noch der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung liegt). Die Auflösung eines Anschlussvertrages nur für den Bestand der Rentenbeziehenden ist unseres Erachtens auch weiterhin nicht möglich. Die neuen Bestimmungen regeln (neben den rentnerlastigen Beständen) einzig den Fall, in welchem bereits ein reiner Rentnerbestand entstanden ist (bspw. durch Kündigung eines Anschlussvertrages und Zurücklassung der Rentenbeziehenden, durch Wegfall der Arbeitgeberin und somit Wegfall der aktiv Versicherten, im Rahmen einer Gesamtliquidation usw.). Besteht eine Vorsorgeeinrichtung weiter, kann ein Rentnerbestand nicht allein aufgrund eines Entscheids der übertragenden und der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entstehen. Rentnerlastige Bestände können hingegen auch aufgrund eines Anschlusswechsels der Arbeitgeberin übertragen werden.

Es ist unseres Erachtens daher wünschenswert, wenn zumindest in Art. 17 BVV 2 präzisiert wird, in welchen Fällen ein reiner Rentnerbestand entstehen kann. Ausserdem sollte zumindest in den Erläuterungen festgehalten werden, welche Sachverhalte unter die neuen Bestimmungen fallen. So kommen die vorgesehenen Bestimmungen grundsätzlich auch im Rahmen einer Teilliquidati-

on nach Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG zum Tragen, wenn der Bestand rentnerlastig ist.

Der Einbezug von Invaliditätsfällen in Art. 17 Abs. 3 BVV 2, für welche ein Drehtürprinzip gilt, erscheint nicht sinnvoll.

Art. 17a Abs. 2 BVV 2

Zumindest bei einer Teilliquidation aufgrund eines Anschlusswechsels (Art. 53b Abs. 1 lit. c BVG) besteht in der vorgesehenen Bestimmung ein Widerspruch zu Art. 27h Abs. 1 BVV 2. Weiter ändern die neu vorgesehenen Bestimmungen das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung (statt vieler: BGE 145 V 22 E. 9.2.2 und BGE 144 V 120 E. 1.2.3) statuierte Prinzip, wonach bei einer Teilliquidation nur die Situation in der abgebenden Vorsorgeeinrichtung massgebend ist, was zu neuer Rechtsunsicherheit führt. Sinnvollerweise sind die Bestimmungen betreffend die Teilliquidation mitanzupassen. Ausserdem birgt die Bestimmung das Risiko, dass bereits bisher schlecht finanzierte Rentnerbestände künftig gleich schlecht oder schlechter finanziert werden. Denn je schlechter eine Vorsorgeeinrichtung finanziell aufgestellt ist, desto günstiger kann sie Rentnerbestände übernehmen. Dies kann zu Fehlanreizen führen.

Für eine ausreichende Finanzierung muss gemäss jetziger Vorlage die Wertschwankungsreserve des Bestands mindestens der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entsprechen. Diese Voraussetzung kann in Einzelfällen zu restriktiv sein, falls die Ausfinanzierung der fehlenden Wertschwankungsreserve nicht sichergestellt werden kann. Als zusätzliche Variante könnte deshalb vorgesehen werden, dass die Übertragung bei der übernehmenden Einrichtung zu keiner grösseren Verwässerung als von z.B. zwei Prozentpunkten führen darf.

Art. 17a Abs. 3 BVV 2

Wir gehen davon aus, dass mit der Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 17a BVV 2 stets die Zielwertschwankungsreserve gemeint ist und nicht deren tatsächliche Äufnung. Dies geht aus den vorliegenden Verordnungsentwürfen nicht hervor und sollte präzisiert werden. Ohne separate Berechnung der Wertschwankungsreserve (Art. 17a Abs. 3 BVV 2 e contrario) führen die vorgesehenen Bestimmungen zu einer gesetzlichen Verwässerung, was mit den Grundsätzen der beruflichen Vorsorge nicht vereinbar ist.

Sollte hingegen Art. 17a BVV 2 entgegen unserer Annahme jeweils von der Ist-Wertschwankungsreserve ausgehen, führt dies dazu, dass Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung Rentenbestände oder rentnerlastige Bestände ohne Mitgabe von Wertschwankungsreserven übernehmen könnten, was die Sanierungsfähigkeit verschlechtern würde und nicht der Zielsetzung der Gesetzesrevision entspricht. Die Möglichkeit der Sicherstellung analog zu Art. 58 Abs. 2 lit. a BVV 2 ist unseres Erachtens zu streichen. Bei Beibehaltung ist zu definieren, wer die Sicherstellung einholt.


Art. 17a Abs. 6 BVV 2

Der Experte bzw. die Expertin hat bereits aufgrund des neuen Art. 17a Abs. 5 BVV 2 die künftigen Entwicklungen des Bestandes (Passivseite) zu berücksichtigen. Soll auch die Veränderung der Aktivseite berücksichtigt werden, birgt dies das Risiko, dass der Übernahmevertrag mehrmals angepasst werden muss. Gerade im Fall einer Teilliquidation bestehen hier wiederum Unsicherheiten in Bezug auf die reglementarische Konkretisierung von Art. 27h Abs. 4 BVV 2 und der vorliegend vorgesehenen Ordnungsbestimmung.

Daher ist die vorgesehene Bestimmung zu überarbeiten oder zu streichen. Im Übrigen stellen wir fest, dass die Beurteilung der Rentnerlastigkeit dem Experten bzw. der Expertin für berufliche Vorsorge der übergebenden Vorsorgeeinrichtung obliegt, während der Experte bzw. die Expertin für berufliche Vorsorge der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung für die Beurteilung der ausreichenden Finanzierung verantwortlich ist. Unseres Erachtens können sich hier Fragen zur Abgrenzung der Haftung der beiden Experten ergeben.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Ausführungen. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Dr. Antonios Haniotis, Leiter Amt für Sozialbeiträge (antonios.haniotis@bs.ch, Tel. 061 267 86 39), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin