



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herr Pascal Coullery
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail: pascal.coullery@bsv.admin.ch

Zürich, 13. Juli 2017 MK/lr
kaiser@arbeitgeber.ch

Änderung des AHVG (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge): Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

Sehr geehrter Herr Coullery

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):

- Obwohl sich das System der 1. Säule bewährt hat, anerkennen wir grundsätzlich den ausgemachten Handlungsbedarf zur Modernisierung aufgrund der grossen Bedeutung der 1. Säule für die soziale Sicherheit der Schweiz. Weil sich diverse Bestimmungen jedoch auch klar verwaltungskostentreibend auswirken werden, fordern wir eine nochmalige Prüfung des Kosten- / Nutzenverhältnisses sämtlicher Bestimmungen resp. deren Auswirkungen.
- Die Etablierung einer risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht unterstützen wir. Allerdings sollen allfällige zu erlassende Mindeststandards explizit verschiedene Kriterien berücksichtigen (so bspw. die Grösse der Durchführungsstelle).
- Was die Steuerung und Aufsicht über die Informationssysteme anbelangt, anerkennen wir auch diesbezüglich einen gewissen Modernisierungsbedarf. Sehr umstritten bei unseren Mitgliedern ist jedoch die vorgesehene Bundeskompetenz zum Erlass diesbezüglicher Mindeststandards.

Aus systemischen Überlegungen stellen wir uns nicht grundsätzlich dagegen, verlangen aber die Festhaltung einzuhaltender Grundsätze zuhanden der künftigen Praxis.

- Ob es überhaupt einen Bedarf an einer Präzisierung der Regeln über die Fusion und Auflösung von Ausgleichskassen braucht, ist nicht hinreichend belegt. Zumindest lehnen wir aber die Schaffung einer subsidiären Haftung der Gründerverbände ab.
- Den Vorschlag betreffend Einzug der Aufsichtsabgabe durch den Sicherheitsfonds lehnen wir dezidiert ab, hingegen unterstützen wir die Festlegung, wonach kantonale Regierungsmitglieder nicht in die Aufsichtsgremien gehören.
- Das Ansinnen zur „Verbesserung“ der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen ist nicht weiter zu verfolgen. Weder ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf ausgewiesen noch überzeugen die vorgeschlagenen Regelungen aus Sicht der Durchführung und der sich daraus ergebenden Kosten.
- Die Verschärfung der Bedingungen zur Übernahme von Rentnerbeständen begrüßen wir ausdrücklich.

1. Allgemeine Bemerkungen

Mit der Vorlage soll die Aufsicht in der 1. Säule modernisiert und zeitgemäss ausgerichtet werden, die Grundsätze der Good Governance sollen gesetzlich verankert werden und die Regeln für die Sicherstellung der technologischen Entwicklungen entlang der heutigen Standards sollen verankert werden. Obwohl sich das System der 1. Säule in der Vergangenheit bewährt hat, unterstützen wir die Stossrichtungen der Vorlage grundsätzlich. Dies in Anerkennung der Bedeutung der 1. Säule im System der sozialen Sicherheit, der Dimension der 1. Säule sowie der Risiken und Chancen der sich beschleunigenden Automatisierung resp. Digitalisierung. Generell erlauben wir uns jedoch den Hinweis, dass sich verschiedene vorgeschlagene Lösungen auch spürbar in höheren Verwaltungskosten niederschlagen werden. Diesem Aspekt gilt es besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sämtliche Bestimmungen sollten diesbezüglich noch einmal auf das Verhältnis von Kosten und Nutzen hin geprüft werden.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Neuregelungen

Gerne nehmen wir insbesondere zu folgenden vorgeschlagenen Regelungen explizit Stellung:

Ad 4.2, Risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht

Der Notwendigkeit einer zeitgemässen risiko- und wirkungsorientierten Aufsicht ist grundsätzlich beizupflichten. Bereits heute wird in vielen Durchführungsstellen auf freiwilliger Basis ein den Verhältnissen angepasstes Risiko- und Qualitätsmanagement mit einem IKS betrieben. Gegen die gesetzliche Verankerung dieses Erfordernisses ist deshalb nichts einzuwenden. Swissmem hält dazu etwa fest: „Im Sinne einer Modernisierung der Aufsicht erachtet Swissmem es als sinnvoll, das generelle Erfordernis eines angepassten Risiko- und Qualitätsmanagements gesetzlich zu verankern.“ Zu Recht weist Swissmem aber auch auf die nicht zu unterschätzenden Aufwände hin, welche aus dem Aufbau entsprechender Dokumentationen resultieren. Durchführungsstellen, welche bereits heute diese Standards einhalten, sollen nicht gezwungen werden, durch übermässigen Formalismus das bestehende System anzupassen. ***In Artikel 66 vermissen wir den Hinweis, wonach allfällige zu erlassende Mindeststandards der jeweiligen Sozialversicherung, Grösse, Komplexität und Struktur der***

entsprechenden Durchführungsstelle angemessen sein müssen. Wir beantragen, Artikel 66 Absatz 3 entsprechend zu ergänzen. So weist etwa der Schweizerische Baumeisterverband in seiner Eingabe explizit auf dieses Manko hin und ergänzt: „Dennoch sind die einzuführenden Mehraufwände in diesem Zusammenhang für die operationelle Führung und Kontrolle in den Durchführungsorganen nicht zu unterschätzen. Primär sollen gut funktionierende Abläufe beibehalten werden. Der Fokus soll bei der heute bestehenden Verantwortung des Kassenvorstandes bleiben“. Zudem weist er auf die Problematik hin, wonach die Situation der IV nicht mit derjenigen bspw. der AHV verglichen werden kann und vor einer einseitigen, zu wenig reflektierten Übernahme von Grundsätzen aus der Steuerung der IV zu warnen ist. Die Ausgleichskassen sollen nicht durch die Aufsichtsbehörde über Ziele und Massnahmen gesteuert werden. Die Grenzen des Aufsichtsauftrags sind klar zu respektieren.

Ad 4.3, Verbesserung der Governance in der 1. Säule

Die vorgeschlagenen Lösungen werden unterstützt.

Ad 4.4, Steuerung und Aufsicht über Informationssysteme

Der Modernisierungsbedarf wird auch in diesem Bereich von unseren Mitgliedern grundsätzlich nicht bestritten. Insbesondere die Möglichkeit der Verbindlicherklärung von Mindeststandards durch die Aufsichtsbehörde (Artikel 49 Absatz 2) führt allerdings zu äusserst kontroversen Reaktionen. Kritisch äussern sich vor allem Mitgliederverbände mit eigenen Ausgleichskassen. So lehnen namentlich Swissem, die Aargauische Industrie- und Handelskammer, die Vereinigung Zürcher Arbeitgeberorganisationen sowie der Verband der Zürcher Handelsfirmen diese Bundeskompetenz generell ab und verweisen auf die entsprechenden Argumentationen der Verbände der Ausgleichskassen. Der Arbeitgeberverband der Schweizerischen Bindemittel-Produzenten befürchtet in seiner Eingabe sogar Schlimmes für die 1. Säule: „Wir erachten die angestrebte Bundeskompetenz nicht nur als unnötig, sondern als echte Gefahr für das Funktionieren der 1. Säule“. Andere wiederum – so etwa die Associazione Industrie Ticinesi (AITI) unterstützen die vorgeschlagene Lösung: „Gerade wegen unserer föderalen Struktur erachten wir es als wichtig, schweizweit Mindeststandards im Rahmen der Durchführungsstellen vorzugeben und einzuhalten, was mit der neuen Technologie besser koordiniert werden kann“. AITI betont weiter das Interesse an der Nutzung der Chancen der Digitalisierung gerade auch in der 1. Säule und die Notwendigkeit, dass ein entsprechendes Gesetzesprojekt auch von diesem Geist geprägt wird.

Unter Berücksichtigung der stark divergierenden Haltungen unserer Mitglieder stellen wir uns zwar aus systemischen Überlegungen nicht grundsätzlich gegen die Kompetenz, verlangen zum Verständnis aber klare Präzisierungen im Hinblick auf die Umsetzung. Entsprechende Grundsätze sind in der Botschaft klar festzuhalten.

Namentlich sollen Mindeststandards zielkonform aber praxistauglich sein. Sie sind deshalb in der Regel durch die Durchführungsstellen im Verbund selbst zu entwickeln und sie sollen den aktuellen technischen Fortschritt berücksichtigen. Die Aufsichtsbehörde hat sich dabei auf deren Prüfung und Genehmigung zu konzentrieren. Der Schweizerische Baumeisterverband hält in seiner Eingabe dazu u.a. treffend fest: „Es ist nicht Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Durchführung sicherzustellen, sondern den Vollzug der AHV-Gesetzgebung zu überwachen“.

Betreffend der Regelung zum Datenaustausch sind wir mit Art. 49ter Absatz 1 lit. a einverstanden, nicht aber mit lit. b; diese ist zu streichen. Der Datenaustausch zwischen den Ausgleichskassen, den Versicherten, den Arbeitgebern und Dritten ist ausschliessliche Aufgabe der Durchführungsorgane.

Ad 4.5, weitere Anpassungen der AHV

Mit der Abschaffung der paritätischen Ausgleichskassen und der Pflicht zur Führung von AHV-Gemeindezweigstellen sind wir einverstanden.

Ob es dagegen überhaupt eine Präzisierung der Regelung für die Fusion und Auflösung von Ausgleichskassen braucht, erschliesst sich uns aus den Darlegungen nicht zwingend. Als nicht gerechtfertigt und übertrieben erachten wir jedenfalls die Einführung einer zusätzlichen subsidiären Haftung der Gründerverbände. Dementsprechend beantragen wir die Streichung der entsprechenden Passage in Artikel 60 Absatz 1ter.

Ad 5.2, Einziehen der Aufsichtsabgabe

Das Einziehen der Aufsichtsabgabe zur Finanzierung der OAK BV durch den Sicherheitsfonds wäre für diesen eine absolut systemfremde Aufgabe. Zudem wäre die vorgeschlagene Lösung mit der Tatsache, dass der Sicherheitsfonds selbst durch die Oberaufsichtskommission beaufsichtigt wird, keineswegs in Einklang zu bringen. Als Spitzenorganisation der Arbeitgeber tragen wir den Sicherheitsfonds sozialpartnerschaftlich mit. In dieser Funktion lehnen wir die vorgeschlagene Lösung dezidiert ab. **Wir beantragen, auf diese Anpassung zu verzichten.**

Ad 5.3, Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Wir unterstützen den Ausschluss kantonalen Regierungsmitglieder aus den entsprechenden Aufsichtsgremien zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ausdrücklich. Das Risiko von Interessenskonflikten ist evident. Im Interesse der Reputation des Systems der beruflichen Vorsorge sowie aus allgemeinen Governance-Überlegungen gilt es entsprechende Interessenskonflikte zwingend zu vermeiden.

Ad 5.4, Verbesserung der Kontrolle zum Einbringen von Freizügigkeitsleistungen

Wir bestreiten in diesem Punkt den gesetzgeberischen Handlungsbedarf grundsätzlich. So verweist etwa der Schweizerische Versicherungsverband in seiner Eingabe zurecht auf das Funktionieren der heutigen Regelung: „Das heutige System der Selbstverantwortung des Versicherten, seine Freizügigkeitsleistung in eine neue Vorsorgeeinrichtung einzubringen, funktioniert in der Praxis grundsätzlich gut“. Dass in Einzelfällen die Einbringung nicht erfolgt, dürfte auch nicht wie geltend gemacht insbesondere steuerliche Gründe haben, sondern eher auf der Konstellation beruhen, wonach ältere Mitar-

beitende im Falle der Einbringung nicht mehr korrigierbare Verluste realisieren können. Die vorgeschlagene Einbringungspflicht könnte sich deshalb sogar negativ auf die Arbeitsmarktmobilität älterer Mitarbeitender auswirken.

Zudem teilen wir auch die starken Bedenken sowohl des Sicherheitsfonds als auch der Auffangeinrichtung in ihren Stellungnahmen bezüglich der Durchführung der vorgeschlagenen Lösung. Sie legen überzeugend dar, inwiefern die vorgeschlagene Einführung einer obligatorischen Abfrage bei der Zentralstelle zu erheblichem Verwaltungsaufwand führen würde, der sich mit den bekannten Einzelfällen niemals rechtfertigen lässt. Wenn überhaupt, müsste die entsprechende Anfrage in Wahrnehmung der Eigenverantwortung durch die Versicherten erfolgen.

Gemäss unseren Ausführungen beantragen wir, auf die Weiterverfolgung dieses Ansinnens ersatzlos zu verzichten.

Ad 5.5, Übernahme von Rentnerbeständen

Wir begrüssen die Verschärfung der Bedingungen für die Übernahme von Rentnerbeständen ausdrücklich.

Der Sicherheitsfonds verfolgt die Entwicklung zu den Rentenkassen in der beruflichen Vorsorge seit längerem und hat bereits wiederholt auf den aus dieser Sicht bestehenden dringlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf hingewiesen. Es besteht diesbezüglich ein in den letzten Jahren stark steigendes immanentes Systemrisiko, dem nun endlich mit Entschlossenheit auf Stufe Gesetzgebung zu begegnen ist. Swissmem hält in ihrer Eingabe dazu fest: „Rentnerkassen benötigen aufgrund ihrer speziellen Situation besonders hohe Deckungsgrade oder besonders vorsichtige Annahmen zu den Verpflichtungen, um die Renten finanzieren zu können. Folglich können sie auch nur begrenzt Risiken eingehen. Gerade bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Rentnerkapitalien viel zu niedrig gewesen sind und die Kassen die notwendige Transparenz haben vermissen lassen. Mit strengeren Regeln und schärferen Bedingungen zur Übernahme wird das Risiko gesenkt, dass schlussendlich der Sicherheitsfonds für diese Lächer eintreten muss.“

Was die konkrete Formulierung des neuen Artikels 53e^{bis} BVG anbelangt, beantragen wir, die Anpassungsvorschläge des Sicherheitsfonds zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge und Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Martin Kaiser
Mitglied der Geschäftsleitung