

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

5. Juli 2017

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2017 haben Sie uns eingeladen, bis zum 13. Juli 2017 zum oben erwähnten Erlassentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Wir unterstützen die mit der Vorlage verfolgte Zielrichtung, eine risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht über die Ihrem Amt unterstellten Sozialversicherungen einzuführen, und sind auch damit einverstanden, eine gewisse Vereinheitlichung unter den verschiedenen Zweigen zu erreichen. Aus unserer Sicht soll auch über die AHV als ein Sozialwerk des Bundes, das materiell ganz von dessen Recht beherrscht wird, in erster Linie eine Bundesbehörde die Aufsicht ausüben, zumal die entsprechenden fachlichen, sachlichen und personellen Ressourcen und Strukturen bereits vorhanden sind.

Es fällt jedoch auf, dass in verschiedenen Bereichen sehr detaillierte und einschränkende Vorschriften vorgesehen sind, die zu einem Mehraufwand der Durchführungsstellen führen werden. Es besteht an mehreren Stellen Potenzial, statt eigener Regelungen auf anerkannte Standards abzustellen (zum Beispiel Art. 66 und 67). Überregulierungen können damit verhindert werden. Für den Regierungsrat ist es wichtig, dass die daraus resultierenden Mehrkosten möglichst gering gehalten werden können und in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der vorgeschlagenen Änderungen stehen. Der Regierungsrat ersucht deshalb darum, dass die Änderungen hinsichtlich des Aufwands für die Durchführungsstellen nochmals kritisch überprüft und allenfalls angepasst werden.

Zu einzelnen Punkten und Bestimmungen des Entwurfs haben wir folgende Bemerkungen und Vorschläge:

- Bei Art. 50b des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sollte geprüft werden, ob die Daten auch weiteren Stellen zugänglich zu machen sind wie insbesondere den Familienausgleichskassen und den Durchführungsstellen der Prämienverbilligungen.
- Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Bund bezüglich der Rechtsform keine Vorgaben machen sollte. Solange der Kanton die tatsächliche Hoheit über seine Beteiligung ausübt, darf die Organisationsautonomie der Kantone in Bezug auf andere Rechtsformen nicht eingeschränkt werden. Ergänzt werden könnte die Zulässigkeit auch von Holdingstrukturen, in denen die einzelnen Zweige eine grössere Selbstständigkeit behalten.

- Allenfalls in Art. 63 AHVG, eventuell auch in Art. 61 AHVG könnten analog zu Art. 54 des Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) auch eine Befugnis der Kantone zur Schaffung gemeinsamer Einrichtungen und allgemein gewisse weitere Möglichkeiten einer Flexibilisierung verankert werden.
- In Art. 65 Abs. 2 AHVG ist der Passus "in den Gemeinden" zu streichen. Die kantonale Ausgleichskasse soll darüber entscheiden können, wie sie ihre Zweigstellen zweckmässigerweise organisiert.
- In Art. 66 Abs. 3 AHVG könnte ausdrücklich auf die im Bericht erwähnten Standardregelwerke verwiesen werden. Die Anwendung etablierter und bewährter Standards kann Aufwand einsparen und die Qualität verbessern. Eine solche Verweisung könnte auch allgemein für Fragen der Buchführung, Rechnungslegung und Kontrolle erfolgen.
- Art. 68 Abs. 3 AHVG sieht generell Anforderungen vor, die über diejenigen des Revisionsaufsichtsgesetzes hinausgehen. Entsprechend den Ausführungen im Bericht könnte die Formulierung dahingehend präzisiert werden, dass nicht (noch) schärfere, sondern auf die Anforderungen und Bedürfnisse der Ausgleichskassen und der AHV zugeschnittene Anforderungen gemeint sind.
- Die Befugnisse und Aufgaben der Aufsichtsbehörde des Bundes werden in Art. 72a AHVG recht eingehend und unseres Erachtens insgesamt zweckmässig geregelt. Den Kantonen kommt gemäss dem Bericht eine subsidiäre Funktion zu. Aus unserer Sicht ist es im Interesse der Rechtssicherheit wünschenswert, das Verhältnis zwischen der Bundesaufsicht und der kantonalen Aufsicht zu klären und insbesondere die wesentlichen Aufsichtsaufgaben der Kantone im Gesetz festzuhalten.
- Die Notwendigkeit der Präzisierungen in Art. 52e des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) erscheint fraglich.
- Grundsätzlich wird eine Regelung betreffend die "Übernahme von Rentnerbeständen" begrüsst. In Art. 53e^{bis} Abs. 2 und 3 BVG könnte präzisiert werden, dass die Aufsichtsbehörde der übertragenden beziehungsweise der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung zuständig ist.
- Art. 61 Abs. 3 BVG, dritter Satz, stellt einen Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie dar, für den keine genügenden Gründe, insbesondere keine konkreten Probleme mit der geltenden Regelung dargetan werden. Überdies ist die Bestimmung unglücklich formuliert. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt kann die Aufsichtsbehörde als solche keine Mitglieder haben. Die Unvereinbarkeit müsste daher wenn überhaupt auf die Mitglieder ihres obersten Organs bezogen werden.
- Bei der in Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) vorgesehenen Fragepflicht dürfte der zusätzliche administrative Aufwand in einem unangemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Jedenfalls würde eine solche Anfrage bei Eintritt der versicherten Person zu früh erfolgen.

Der Regierungsrat weist im Übrigen seitens der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) auf folgende Themen hin:

- Es wird anerkannt, dass mit Art. 53e^{bis} BVG möglicherweise die Übernahme von unzureichend ausfinanzierten Rentnerbeständen verhindert werden kann. Die neue Regelung verhindert allerdings nicht, dass Arbeitgebende zum Beispiel durch Umstrukturierungen ihre Angestellten als aktive Versicherte von den in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung verbleibenden Rentnerinnen und Rentnern trennen und in eine neue Vorsorgeeinrichtung überführen. In der Praxis hat dies massgeblich zur Bildung von Rentnerbeständen, die nur ungenügend ausfinanziert sind, beigetragen. Art. 53e Abs. 4 BVG wäre deshalb wie folgt zu ergänzen:

⁴ Löst der Arbeitgeber den Anschlussvertrag mit seiner Vorsorgeeinrichtung auf, so haben sich die bisherige und die neue Vorsorgeeinrichtung über den Verbleib der Rentenbeziehenden bei der bisherigen oder den Wechsel zur neuen Vorsorgeeinrichtung zu einigen, sofern der Anschlussvertrag für diesen Fall keine Regelung vorsieht. Fehlt eine Regelung im Anschlussvertrag oder kommt zwischen der bisherigen und der neuen Vorsorgeeinrichtung keine Einigung zustande, ~~so verbleiben die Rentenbezüger bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung.~~ kann der Arbeitgeber den Vertrag mit seiner Vorsorgeeinrichtung erst dann auflösen, wenn eine neue Vorsorgeeinrichtung schriftlich bestätigt hat, dass sie die Rentenbezüger zu den gleichen Bedingungen übernimmt.

^{4ter} Wird die Mehrheit der aktiven Versicherten von den Rentnern eines Arbeitgebers getrennt, ohne dass der Arbeitgeber den Anschlussvertrag auflöst, kann die Vorsorgeeinrichtung den Arbeitgeber oder dessen Rechtsnachfolger jederzeit verpflichten, das Rentnerkollektiv im Falle einer Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtung oder des Vorsorgewerks zu sanieren.

- Der Einschätzung des Bundes, wonach zahlreiche finanzielle Probleme von rentnerlastigen Vorsorgeeinrichtungen darauf zurückzuführen sind, dass in der Vergangenheit unzureichende Rückstellungen für die Rentenbeziehenden gebildet wurden, wird beigeprlichtet. Vorsorgeeinrichtungen, die im Rahmen einer Strategie Rentnerbestände zusammengetragen haben, haben die laufenden Renten oftmals mit zu hohen technischen Zinssätzen kapitalisiert, was angesichts der gegenwärtig tiefen Ertragserwartungen zu einem hohen finanziellen Risiko geworden ist. Der Regierungsrat spricht sich deshalb für eine Lösung aus, wonach der maximale zulässige technische Zinssatz durch den Bundesrat analog dem Mindestzinssatz gemäss Art. 15 BVG geregelt wird. Die in der gegenwärtigen Lösung angewandte Fachrichtlinie FRP 4 der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE) betreffend technischer Zinssatz lässt aus Sicht der BVSA einen zu grossen Spielraum, womit gegenwärtig ein technischer Zinssatz von 2,25 % oder in begründeten Einzelfällen sogar höher zulässig ist. Bei der Übernahme von Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern aus einer anderen Pensionskasse sollten die entsprechenden Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger zu den gleichen Bedingungen wie die Angestammten übernommen werden. Mit einer Regelung des technischen Zinssatzes durch den Bundesrat kann verhindert werden, dass bei der Bestimmung des technischen Zinssatzes bilanzstrategische Überlegungen des obersten Organs und dienstleistungsorientierte Rücksicht auf Mandaten seitens der Expertin beziehungsweise des Experten einfließen. Der Transfer von Rentnerbeständen wäre bei der Verwendung eines einheitlichen, marknahen technischen Höchstzinssatzes sowohl für die abgebenden als auch für die aufnehmende Vorsorgeeinrichtung kostenneutral.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- bereich.recht@bsv.admin.ch