

Interpellation SP-Fraktion vom 22. September 2009

## **Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen: Aufsicht und Revision**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. März 2010

Die SP-Fraktion nimmt Bezug auf verschiedene Medienberichte über die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) und erkundigt sich insbesondere nach der Rolle der Verwaltungskommission als Aufsichtsorgan sowie nach den fachlichen Voraussetzungen für die Revision der SVA.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Organe der SVA sind die Verwaltungskommission, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle (Art. 4 ff. des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [sGS 350.1; abgekürzt EG-AHVG/IVG]). Der Verwaltungskommission obliegt die Organisation der SVA. Zu ihren Aufgaben als leitendes Organ gehören unter anderem die Überwachung der Geschäftsführung, die Wahl der Leiter von Ausgleichskasse und IV-Stelle sowie die Beschlüsse über Voranschlag und Jahresrechnung. Art. 10 EG-AHVG/IVG setzt die Regierung als Aufsichtsinstanz über die Sozialversicherungsanstalt und ihre Organe ein. Sie wählt die Verwaltungskommission, die Revisionsstelle und den Direktor.
2. Vom leitenden Organ einer Unternehmung mit rund 370 Mitarbeitenden und einem Budget von fast 59 Mio. Franken erwartet die Regierung, dass es seiner Verantwortung bewusst ist und die Aufgaben auf der Basis einer konstruktiven Zusammenarbeit erfüllt. Die Regierung hat das gegenüber der Verwaltungskommission (VK) unmissverständlich zum Ausdruck gebracht.

Vor dem Hintergrund der im August 2009 insbesondere in der Sonntagszeitung und später auch im St.Galler Tagblatt formulierten Kritik am Direktor der SVA forderte die Regierung mit Beschluss vom 8. September 2009 die VK der SVA auf, ihr bis Ende 2009 darüber Bericht zu erstatten, wie in der SVA inskünftig die Grundsätze der Corporate Governance umgesetzt und in den entsprechenden Reglementen verankert werden sollen. Eine unabhängige Fachinstanz sei vorab mit der Abklärung des Handlungsbedarfs zu beauftragen. Dieser Expertenbericht zur «Institutional Governance» empfiehlt, bei der Auswahl künftiger Mitglieder der VK ausschliesslich auf die fachliche und persönliche Kompetenz sowie die notwendige Unabhängigkeit zu achten, das Auswahlverfahren zu professionalisieren und die Praxis der politischen Nominierung durch Parteien zu beenden. Der Bericht enthält auch ein konkretes Anforderungsprofil für VK-Mitglieder. Regierung und VK sind sich einig, dass der Bericht eine gute Grundlage darstellt, um die Rolle aller Beteiligten – auch der VK – klarer festzulegen und die Verantwortlichkeiten zu definieren. Die Regierung wird deshalb in einer Gesamtwürdigung auch die Zusammensetzung der VK überprüfen. Nach welchen Kriterien Gremien wie die VK der SVA zusammengesetzt sein sollen, wird auch im Zusammenhang mit den Postulaten 43.09.18 «Beteiligungsmanagement für öffentliche Unternehmen» und 43.09.21 «Corporate Governance im Kanton St.Gallen» zu untersuchen sein, die der Kantonsrat in der Februarsession 2010 gutgeheissen hat. Die Regierung möchte die Frage – nicht nur für die SVA – sorgfältig überprüfen.

3. Auslöser für die Schlagzeilen rund um die SVA war die Wahl der Lebenspartnerin des Direktors in die Geschäftsleitung mit den Bereichen Finanzen und Personal. Dieser Mehrheitsentscheid der VK widersprach klar den Grundsätzen guter Corporate Governance. Die Regierung begrüsst deshalb ausdrücklich den Entscheid der VK, die Wahl zu sistieren und die künftige Organisationsstruktur neu zu beurteilen. Die Frage der Revisionsstelle steht in keinem Zusammenhang mit der Kritik am Direktor der SVA. Die Regierung hat im Jahr 2007 unter sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile entschieden, dass weiterhin die kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle der SVA wirkt. Sie ist dazu nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d EG-AHVG/IVG befugt. Die Regierung hat keinen Anlass, an der fachlichen Kompetenz der kantonalen Finanzkontrolle auch für die Revision der SVA zu zweifeln. Dass ihre Revisionsberichte die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) regelmässig bestätigt. Im Übrigen entspricht es bewährter st.gallischer Praxis, dass alle selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten von der kantonalen Finanzkontrolle revidiert werden. Die Regierung hatte bisher keine Veranlassung, für einzelne Anstalten davon abzuweichen.

Die VK macht geltend, dass ihr Benchmarks fehlen, weil die Finanzkontrolle nur diese eine Sozialversicherungsanstalt revidiere und sie damit keine Vergleiche machen könne mit anderen Sozialversicherungsanstalten gleicher Grösse. Vergleiche aber seien für die Aufsichtsfunktion der VK unabdingbar. Inzwischen empfiehlt auch das BSV die Revision an eine externe, vom BSV akkreditierte Revisionsfirma zu vergeben. Zum gleichen Schluss kommt der Experte, der im Auftrag der VK einen Bericht darüber erarbeitete, wie in der SVA inskünftig die Grundsätze der Corporate Governance umgesetzt und in den entsprechenden Reglementen verankert werden sollen.

Dass das Fehlen von Benchmarks im Rahmen der Revision von VK und Geschäftsleitung als Mangel empfunden wird, ist nachvollziehbar. Es ist allerdings auch nicht die (primäre) Aufgabe einer Revisionsstelle, Daten für ein Benchmarking zu liefern, zumal sie dazu grundsätzlich vertrauliche Prüfinformationen anderer Anstalten zugänglich machen müsste. Vielmehr ist es die Aufgabe der Verwaltungskommission bzw. der Geschäftsleitung, für ein geeignetes Benchmarking zu sorgen und dazu bei Bedarf mit anderen Sozialversicherungsanstalten zusammenzuarbeiten. Dabei handelt es sich um eine Führungsaufgabe ähnlich wie der Auftrag, für ein zweckmässiges Controlling zu sorgen. Auch das ist nicht die Aufgabe der Revisionsstelle. Letzere kann bei Bedarf unterstützend mitwirken oder Daten überprüfen. Der Auftrag für das Benchmarking sowie die Vorgaben für die Ausgestaltung müssen hingegen von der Führungsebene der SVA kommen, die auch für die Auswertung zuständig ist.

Die Regierung hat die VK dazu eingeladen, im laufenden Jahr ein bestimmtes Thema herauszugreifen und eine externe Prüf- oder Beratungsfirma zu beauftragen, dazu einen Benchmark zu machen. So können die Erfahrungen ausgewertet werden und in die Grundsatzenscheidung einfließen, ob zukünftig die Finanzkontrolle oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Revision durchführen soll.

4. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Revision von Ausgleichskassen sind in Art. 68 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) zu finden. Der Artikel enthält unter anderem die Bestimmung, dass die Kantone die Revision ihrer Ausgleichskasse einer geeigneten kantonalen Kontrollstelle übertragen können; neben dem Kanton St.Gallen hat auch der Kanton Tessin diese Lösung gewählt. Ebenfalls geregelt ist, dass der Bundesrat nähere Vorschriften über die Zulassung von Revisionsstellen sowie über die Durchführung der Kassenrevisionen erlässt.

Die Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.101; abgekürzt AHVV) enthält in den Art. 159 bis 171 Bestimmungen über die Kassenrevisionen. Geregelt werden unter anderem Grundsätze, Umfang, Zulassungsbedingungen und die Berichter-

stattung. Konkret wird in Art. 165 Abs. 1 die Zulassung von Revisionsstellen an folgende Bedingungen geknüpft:

- gründliche Kenntnisse der Revisionstechnik, der Buchhaltung und der Vorschriften des ATSG (Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechtes) und des AHVG und ihrer Ausführungsbestimmungen sowie der Weisungen des Bundesamtes;
- Personen, welche die Prüfungen durchführen, müssen sich hauptberuflich der Revisionsstätigkeit widmen;
- Personen, welche die Prüfungen leiten, müssen im Besitz des eidgenössischen Diploms für Wirtschaftsprüfer sein.

Soweit es sich bei den Revisionsstellen nicht um kantonale Kontrollstellen handelt, finden sich in Art. 165 Abs. 2 AHVV weitere Zulassungsbedingungen. Unter anderem ist für private Revisionsfirmen vorgeschrieben, dass sie wenigstens drei Ausgleichskassen prüfen müssen.

Die auf dem Mandat SVA eingesetzten Revisoren der kantonalen Finanzkontrolle verfügen aufgrund ihrer Ausbildung, ihrer langjährigen Erfahrung und aufgrund der Schulungen durch die Treuhand-Kammer und das BSV über die geforderten Kenntnisse. An den Fachseminaren zur Prüfung von Ausgleichskassen findet jeweils ein intensiver Erfahrungsaustausch mit Prüferinnen und Prüfern anderer Ausgleichskassen statt. Die Personen, die auf dem Mandat eingesetzt werden, sind hauptberuflich tätig und verfügen über Diplome als eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer, Certified Internal Auditor/Certified Government Auditing Professional und Fachmann im Finanz- und Rechnungswesen.

Das BSV erhält die detaillierten Berichte der Finanzkontrolle über die Schluss- und die Hauptrevision. Auf jeden Bericht erhält die Finanzkontrolle eine Rückmeldung des BSV, aus der geschlossen werden kann, dass die Prüfungen den Anforderungen voll entsprechen.

Ergänzend ist festzuhalten, dass im Kanton St.Gallen die Bestimmungen über die Finanzkontrolle in den Art. 42a bis 42q des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) festgeschrieben sind. Darin ist auch die unabhängige Stellung der Finanzkontrolle, die in ihrer Prüfungstätigkeit – anders als eine mit einem Mandat beauftragte private Revisionsfirma – ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet ist, geregelt. Die Finanzkontrolle ist zudem bei der eidg. Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin registriert. Das heisst, dass sie aufgrund ihrer Mitarbeiterstruktur sowie der Organisation und der Qualifikation der leitenden Revisoren auch nach den Massstäben, die für privatrechtliche Gesellschaften gelten, berechtigt ist, ordentliche Revisionen durchzuführen.

Für die Prüfung der Aufgabenbereiche der SVA gelten grundsätzlich die unter 3. geschilderten Bedingungen. So verweist z.B. das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) in Art. 66 bezüglich Revision auf das AHVG.

Das BSV erlässt Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen, in denen neben allgemeinen Grundsätzen die Punkte aufgeführt sind, die in einzelnen Bereichen (z.B. Beiträge, Leistungen) speziell zu prüfen sind. Die Weisungen gelten auch für das Geschäftsfeld Invalidenversicherung, wobei das BSV das Mandat der Revisionsstellen mit IV-spezifischen Prüfpunkten ergänzt. In Abweichung zur AHV wird jedoch die materielle Rechtsanwendung durch das BSV selbst geprüft und die Prüfung der Finanzkontrolle konzentriert sich auf die Ordnungsmässigkeit des Rechnungswesens und der Jahresrechnung.

Zusätzlich gibt die Treuhandkammer einen detaillierten Fachbehelf für die Revision von Ausgleichskassen heraus. Der Fachbehelf enthält Erläuterungen zu den Weisungen des BSV, Kontrollfragen zu Risiken, Vorschläge zu Prüfvorgehen in einzelnen Bereichen, Checklisten usw.

Die Finanzkontrolle prüft auch weitere der SVA übertragene Aufgabenbereiche. Dies betrifft Familienausgleichskassen, Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung und Ergänzungsleistungen. In diesen Bereichen sind spezielle Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie Weisungen von Bundesämtern zu beachten. So hat das Bundesamt für Gesundheit Weisungen für die Berichterstattung und für die Revision der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung erlassen.

5. Gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. März 1993 zum Einführungsgesetz zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (22.93.03) wurde mit der Gründung der SVA die Möglichkeit geschaffen, bedeutsame Bereiche des Sozialversicherungsrechts effizient und bürgernah zu vollziehen. Gleichzeitig wurde ermöglicht, dass bei Bedarf weitere sozialversicherungsrechtliche Aufgaben bei einer einzigen Vollzugsstelle konzentriert werden können. Die SVA führt ausschliesslich Aufgaben durch, die diesem Leistungsauftrag entsprechen. Insbesondere führt sie im Auftrag des Kantons St.Gallen, gestützt auf entsprechende gesetzliche Grundlagen, die folgenden Sozialversicherungen oder Kontrollaufgaben durch:

<b>Sozialversicherungen; Kosten 2008</b>	<b>zu Lasten Kanton Fr.</b>	<b>davon an AHV- Zweigstellen Fr.</b>
EL – Ergänzungsleistungen	4'188'650.00	283'710.93
IPV – Individuelle Prämienverbilligung	2'975'029.61	917'862.35
UVG – Unfallversicherung, Kontrollpflichten	40'000.00	0.00
Zwischentotal	7'203'679.61	1'201'573.28
FAK-AN – Zulagenordnung für Arbeitnehmer	2'540'707.00	226'968.74
FAK-SE – Zulagenordnung für Selbständige	233'357.76	0.00
FAK-NE – Zulagenordnung für Nichterwerbstätige	0.00	0.00
Zwischentotal FAK	2'774'064.76	226'968.74
<b>Total</b>	<b>9'977'744.37</b>	<b>1'428'542.02</b>

6. Die Nachbar- und Vergleichskantone haben die Durchführung der übertragenen Aufgaben nach Ziff. 5 ebenfalls den Sozialversicherungsanstalten bzw. identischen Organisationen übertragen. Die Daten für Aufwände je Einheit sind nicht erhältlich. Es liegen lediglich die durchschnittlichen Ansätze für Verwaltungskostenbeiträge der kantonalen Ausgleichskassen vor:

<b>Ausgleichskassen</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
ZH	1,23 Prozent	1,24 Prozent	1,20 Prozent
SG	1,56 Prozent	1,55 Prozent	1,54 Prozent
TG	1,92 Prozent	1,90 Prozent	1,89 Prozent
GR	2,01 Prozent	2,02 Prozent	2,03 Prozent
AR	2,13 Prozent	2,13 Prozent	2,13 Prozent
AI	2,58 Prozent	2,56 Prozent	2,57 Prozent
CH-Durchschnitt	1,60 Prozent	1,61 Prozent	1,59 Prozent