



SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHKASSEN (VVAK)
ASSOCIATION SUISSE DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES (ACCP)



KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHKASSEN
CONFÉRENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION
CONFERENZA DELLE CASSE CANTONALI DI COMPENSAZIONE
CONFERENZA DA LAS CASSAS CHANTUNALAS DA CUMPENSAZIUN

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHKASSEN

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

KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHKASSEN

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

Eidg. Departement des Innern (EDI)
Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider

Per E-Mail an :
Bereich.Recht@bsv.admin.ch

Bern, 25. März 2024

Vernehmlassungsverfahren

Bundesgesetz über Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für Ihre Einladung vom 15. Dezember 2023 zur Vernehmlassung zu diesem Geschäft. Wir nehmen dazu innert Frist wie folgt Stellung.

Die Vorlage hat zwei Teile: Zum ersten das neue Gesetz (BISS) und zum zweiten die Änderungen des übrigen Rechts, darunter vor allem Änderungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil der Sozialversicherungen (ATSG; SR 830.1).

Zusammenfassung

- Wir begrüßen die Intention des Bundesrats, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, welche eine digitale Kommunikation in den Sozialversicherungen ermöglichen. Diese sollten jedoch für alle Sozialversicherungen einheitlich geregelt und daher im ATSG verankert werden.
- Die weiteren Artikel lehnen wir ab. Sie sind unnötig und schränken zu stark ein. Damit verhindern sie, dass neu entstehende Bedürfnisse umgesetzt werden können.
- Die Ausgestaltung der digitalen Kommunikation in den Sozialversicherungen als neues, eigenständiges Bundesgesetz ist unnötig und problematisch. Wir lehnen eine solche daher ab.

Allgemeine Ausführungen

Gerne erläutern wir unsere Überlegungen hierzu.

1 Digitale Kommunikation ist für eine zeitgemässe Abwicklung aller Sozialversicherungen nötig

Wir sprechen uns für schlanke Leistungen des Staates aus, aber auch für eine moderne Leistungserbringung. Die Sozialversicherungen betreffen alle Menschen und alle Firmen in der

Schweiz. Die Ambition von uns Durchführungsstellen ist es, deren Abwicklung für Versicherte und weitere involvierte Akteure möglichst einfach, zeitgemäss und kundenfreundlich zu gestalten. Es ist deshalb eine wichtige Zielsetzung, dass Bevölkerung und Unternehmen mit ihren Versicherungspartnern elektronisch kommunizieren und Informationen austauschen können.

- Bevölkerung und Unternehmen sollen aber nicht nur mit den Durchführungsstellen der 1. Säule, sondern **mit allen Sozialversicherungspartnern** (Krankenversicherer, Organe der Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherungsträger, Ausgleichskasse, IV-Stelle, Familienausgleichskasse, EL-Stelle) elektronisch kommunizieren können. Mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge und der Sozialhilfe richtet sich das Verfahrensrecht der übrigen zehn Sozialversicherungszweige nach dem ATSG (SR 830.1). Genau dort liegt aber das heutige Hindernis für eine elektronische Kommunikation. Das Bundesgesetz wurde im Jahr 2000 geschaffen und basiert noch auf der Idee, dass z.B. der Informationsaustausch, die Zustellung von Entscheiden und die Wahrung von Fristen über den Papierweg erfolgen muss. Eine umfassende und gesamtheitliche Anpassung der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen und ein **einheitliches und digitales Verfahrensrecht in allen Sozialversicherungen** ist daher erforderlich.
- Wir unterstützen, dass eine elektronische Kommunikation möglich ist. Die Kommunikationsform soll aber den Bürgerinnen und Bürgern nicht durch den Staat und seine Organe aufgezwungen werden. Vielmehr soll die elektronische Kommunikation für die Bevölkerung im Sinne von „**digital first**“ **eine Option** darstellen. Eine Pflicht zur elektronischen Kommunikation („digital only“) für alle Bürgerinnen und Bürgern lehnen wir ab.
- Für uns als Fachorganisationen der Durchführungsstellen sind die **Verfassungsprinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus** wichtig. Wir vertrauen darauf, dass Akteure bei den Sozialversicherungen in der Lage sind, zeitgemässe Formen der elektronischen Kommunikation effizient anzubieten. Den zentralstaatlichen Ansatz der Vorlage BISS lehnen wir ab. Die inhaltlichen Eckwerte der Sozialversicherungen werden national durch das Bundesparlament in einem Bundesgesetz festgelegt, die Umsetzung hingegen erfolgt bei allen Sozialversicherungen **dezentral**. Dieses System hat sich in der Vergangenheit bestens bewährt.

Die Durchführungsstellen haben in Bereichen, wo dies heute bereits möglich ist, digitale Kommunikationskanäle geschaffen. Diesbezüglich begrüssen wir die Intention der Gesetzesvorlage, im Sinne der Art. 6, 7 und 8 eBISS entsprechende Möglichkeiten zu schaffen. Wir sind jedoch der Ansicht, dass sich diese Artikel **sehr gut in das ATSG integrieren lassen und der Vorschlag eATSG dazu bestens geeignet ist**. Gemäss der Vorlage muss das ATSG unabhängig davon angepasst werden – es entsteht also kein zusätzlicher Aufwand.

Die Regelung im ATSG hat zudem den Vorteil, dass diese Möglichkeiten für alle Sozialversicherungen einheitlich geschaffen werden und sich nicht nur auf die 1. Säule beschränken. Dies würde zudem auch der Forderung des Gesetzgebers entsprechen¹.

Im Sommer 2023 haben die Fachverbände der Durchführungsstellen den Bundesbehörden (BSV, BAG und Bundeskanzlei) einen konkreten Vorschlag für eine ATSG-Revision (eATSG) zugestellt. Der proaktive und konstruktive Vorschlag wurde durch den schweizweit anerkannten Verfahrensrechtler und Rechtsanwalt Prof. Dr. Ulrich Kieser sowie eine Datenschutz- und IT-Rechtsspezialistin erarbeitet. Die Grundlagen sind also vorhanden; eine ATSG-Revision ist somit zügig machbar.

¹ Im Rahmen der Beratungen zur Gesetzesnovelle „Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule“ (19.080, MdA, BBI 2020 1ff.) war in beiden Räten der Wille zur elektronischen Kommunikation eindeutig erkennbar. Schon im Jahr 2022 entsprach es dem Wunsch beider Kammern, dass eine Regelung für **alle Sozialversicherungszweige** geschaffen wird. Der Bundesrat hat dem Parlament damals eine umfassende und gesamtheitliche Lösung in Aussicht gestellt.

2 Motionen 23.4041 und 23.4053: eATSG

Im Herbst 2023 wurden im Ständerat und im Nationalrat zwei gleichlautende Motionen eingereicht: 23.4041 und 23.4053 "Sozialversicherung. Umfassende und einheitliche Rechtsgrundlage für das elektronische Verfahren schaffen (eATSG)". Die mitunterzeichnenden Parlamentsmitglieder aus vier Parteien (FDP/Liberale, GLP, Mitte und SVP) fordern:

"Der Bundesrat wird beauftragt, eine Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) vorzulegen. Mit dieser Änderung soll für alle Sozialversicherungen eine umfassende und gesamtstaatliche Rechtsgrundlage für das elektronische Verfahren (eATSG) geschaffen werden."

Am 18. Dezember 2023 hat der Ständerat die Motion 23.4041 mit 30 zu 11 Stimmen gutgeheissen. Der Nationalrat wird später entscheiden.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, die Anpassung für ein eATSG anzupacken. Die Vorlage BISS macht dies im zweiten Teil ("Änderung anderer Erlasse") bereits in mehreren Bereichen. Diesen ATSG-Teil können wir im Grundsatz daher begrüessen, ohne aber zu den einzelnen Bestimmungen Position zu beziehen.

3 "E-Sozialversicherungsplattform": MdA erlaubt bereits heute deren Umsetzung

Gemäss den Erläuterungen des EDI ist das „Herzstück“ der Gesetzesvorlage eine neu zu schaffende, elektronische Sozialversicherungsplattform (E-SOP). Diese soll zentral durch die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) entwickelt und betrieben werden. Die Vorlage legt den Funktionsumfang im Detail fest. Diese Bestimmungen betreffen die Umsetzung auf Gesetzesebene. Unseres Erachtens ist es auf dieser Ebene aber ausreichend, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, welche eine digitale Kommunikation ermöglichen (Art 6, 7, 8). Die betreffenden Artikel 4 und 5 lehnen wir aus folgenden Gründen ersatzlos ab:

- Die Spezifikation des Funktionsumfangs für ein IT-System in einem Gesetz ist äusserst unüblich und bringt erhebliche Nachteile mit sich. Gerade in der IT ändern sich Bedürfnisse und Möglichkeiten sehr rasch. Wenn der Funktionsumfang im Gesetz eines IT-Systems festgelegt wird, so braucht es für jede weitere Funktion eine Gesetzesanpassung. Dies ist **kompliziert, aufwändig und zeitraubend**.
- Mit der Modernisierung der Aufsicht (MdA) hat der Bundesrat per 1. Januar 2024 Bestimmungen in Kraft gesetzt, welche die Umsetzung eines solchen Informationssystems für die erste Säule erlauben.² **Es braucht für die Umsetzung daher keine zusätzlichen oder weiteren Normen**. Genau das, was aber fehlt, würde ja durch die Vorschläge gemäss eATSG geschaffen!
- Der Bericht postuliert, dass es zwingend eine einzige nationale Plattform braucht, um sämtliche digitalen Kommunikationsbedürfnisse effizient zu realisieren. Diese Erkenntnis erschliesst sich uns nicht. Dieser Ansatz ist auch in der Schweiz völlig systemwidrig. Vielmehr gibt es diverse Beispiele, wo genau dieser Anspruch (des Bundes) an ein zentrales, umfassendes Gesamtsystem der Hauptgrund dafür war, dass deren Umsetzung scheiterte. Zudem spricht man von einer "E-Sozialversicherungsplattform", die dann aber keine ist, weil sie ja mehrere Sozialversicherungen (ALV, UVG, KVG, etc.) gar nicht abdecken will.

² Art. 71 Abs. 4bis AHVG: "Sie (die ZAS) kann auf Antrag und in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen der Durchführungsstellen [...] ein Informationssystem entwickeln und betreiben, das die Übermittlung von Daten durch die Versicherten an die Durchführungsstellen und den Austausch von Daten zwischen den Durchführungsstellen ermöglicht."

- Der Bericht postuliert weiter, dass einzig die ZAS sinnvollerweise in der Lage sei, nationale Lösungen für die erste Säule zu entwickeln und zu betreiben. Dabei ignoriert der Bericht die Tatsache, dass die Durchführungsstellen der 1. Säule seit Jahren erfolgreich und effizient gemeinsame Lösungen entwickeln und betreiben. Sie haben dafür vor zwanzig (!) Jahren den gemeinnützigen Verein eAHV/IV gegründet, welcher als nationale Fachorganisation agiert und diese Leistungen verlässlich erbringt. Somit sind die **Durchführungsstellen bereits heute in der Lage, gemeinsame Lösungen in der ersten Säule einheitlich und effizient zu entwickeln und zu betreiben.**

4 Applikationen des Bundes: Redundante Regelungen sind unnötig

Die meisten Artikel des dritten Abschnitts der Gesetzesvorlage betreffen wichtige und unbestrittene Applikationen, welche bereits seit längerem existieren. Für sie ist es nicht notwendig, neue Gesetzesartikel zu schaffen, denn sie sind bereits in anderen Gesetzen rechtlich ausreichend verankert. Dies besagt auch der erläuternde Bericht des EDI. Redundanzen in unterschiedlichen Gesetzen verkomplizieren unseres Erachtens jedoch die Situation, statt Klarheit zu schaffen. Wir regen daher an, auf die Schaffung von Redundanzen zu verzichten.

5 Weitere Erwägungen

Die Durchführungsorgane der 1. Säule haben neben einem heute schon anspruchsvollen Multi-Milliarden-Massengeschäft in den letzten fünf Jahren alle Aufträge des Bundesgesetzgebers umgesetzt: Einführung Corona-Erwerbsersatz; Reform der Ergänzungsleistungen, Einführung Vaterchaftsurlaub, Einführung Überbrückungsleistungen von älteren Arbeitslosen, Einführung Betreuungsschädigung für pflegende Angehörige, Reform der Invalidenversicherung "Weiterentwicklung der IV", Einführung Adoptionsentschädigung und Einführung AHV 21.

Alle diese Aufgaben konnten durch die dezentral organisierten Durchführungsstellen fristgerecht, fachgerecht, bürgerfreundlich und ohne Kostenexplosion bei den Durchführungskosten umgesetzt werden. Für uns ist klar: **Das System der dezentralen Durchführung in der 1. Säule hat sich als sehr stabil und sehr flexibel erwiesen.**

Aus Bericht und Vorlage ist eine eindeutige Tendenz des EDI zur „Zentralisierung durch Digitalisierung“ spürbar. Das neue Gesetz BISS enthält in 16 Artikeln (4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27) Kompetenzen für die ZAS und das BSV zur Entwicklung und zum Betrieb von Plattformen und Systemen für den elektronischen Datenaustausch und die elektronische Kommunikation. **Gemäss Art. 49a AHVG obliegt es aber der Durchführung, ICT zu betreiben, und nicht der Aufsichtsbehörde.** In keinem dieser 16 Artikel ist auch nur eine einzige Bestimmung enthalten, welche einen Einbezug der Durchführungsstellen der Berufsverbände und der Kantone verankert. Wir betrachten diese **Zentralisierungstendenzen auf Bundesebene** als ein grosses und unnötiges betriebliches Risiko für die Umsetzung der Sozialwerke. Die Durchführungsstellen haben langjährige praktische Erfahrung bei der Umsetzung von ICT-Projekten im Sozialversicherungsbereich und diese Systeme funktionieren auch bei hohen Belastungen zuverlässig.

Schon bei den Konsultationen der beiden Fachkommissionen SGK-S und SGK-N zu den Bestimmungen der AHVV äusserte das Parlament eine klare Botschaft:

Medienmitteilung SGK-S vom 13. Oktober 2023:

Die Kommission liess sich zu den Anpassungen der Verordnung über die AHV sowie weiterer Verordnungen konsultieren, mit denen die "Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule" umgesetzt werden soll. Mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung empfiehlt sie dem Bundesrat, dass die Zustimmung der Fachorganisationen der Durchführungsstellen notwendig sein soll, damit die Kosten von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen durch den AHV-Ausgleichsfonds übernommen werden.

Medienmitteilung SGK-N vom 27. Oktober 2023:

Die Kommission liess sich zu den Anpassungen der Verordnung über die AHV sowie weiterer Verordnungen konsultieren, mit denen die "Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule" umgesetzt werden soll. Wie ihre Schwesterkommission empfiehlt sie dem Bundesrat, dass gesamtschweizerisch anwendbare Informationssysteme nur nach Anhörung und Zustimmung der Durchführungsstellen durch den AHV-Ausgleichsfonds finanziert werden sollen.

Von diesem klaren politischen Willen zur "Anhörung und Zustimmung der Durchführungsstellen" ist in der Vorlage BISS kein einziges Wort enthalten. Damit ist der Grundstein für ein erhebliches Problem und unklaren Kompetenzen zwischen Aufsicht und Durchführung gelegt.

Nach der Volksabstimmung vom 3. März 2024 über die Einführung einer 13. Altersrente hat sich die Prioritätenordnung nochmals massiv verändert. Wir als Ausgleichskassen werden alles daran setzen, um den Versicherten ab dem Jahr 2026 ihre verfassungsmässigen Leistungen auszurichten. Dies bedingt eine ganze Kaskade von notwendigen Regulationen auf Stufe AHV-Gesetz, AHV-Verordnungen, Weisungen und Richtlinien. Wir benötigen diese Entscheide des Bundes sehr schnell, damit wir die Umsetzung aufgleisen können. Dieses Anliegen hat unseres Erachtens absolute Priorität vor einem unnötigen Gesetz BISS. Bei knappen Ressourcen muss man eben Prioritäten setzen.

Ebenfalls sind wir der Ansicht, dass der AHV-Fonds nun ebenso prioritär für die Ausrichtung von Renten-Leistungen und nicht für mangelhaft abgesprochene ICT-Projekte von Bundesbehörden zur Verfügung stehen sollte.

6 Beurteilung der einzelnen Artikel

Wir nehmen nun zum ersten Teil der Vorlage Stellung. Zusammenfassend zeigt sich, dass das neue Gesetz BISS nicht nötig ist und deshalb kein neues Gesetz erlassen werden soll. Wir lehnen den ersten Teil vollumfänglich ab.

Dies aus folgenden sachlichen Gründen:

Erster Abschnitt: Gegenstand

Art. 1 und 2 (Gegenstand und Geltungsbereich):

Diese Artikel erübrigen sich, weil es kein zusätzliches neues Gesetz braucht.

Art. 3 (Definition der Durchführungsstellen):

Diese erfolgt heute schon in den jeweiligen Bundesgesetzen und ist deshalb unnötig.

Zweiter Abschnitt: Plattform

Art. 4 und 5 (Plattformen):

Wir lehnen die betreffenden Artikel 4 und 5 ersatzlos ab. Die Erfordernisse müssen für alle Versicherungszweige im ATSG verankert werden und nicht in einem BISS als „lex specialis“ gespiegelt sein.

Zudem hat der Bundesrat auf den 1. Januar 2024 eine neue Bestimmung in Art. 71 Abs. 4bis AHVG in Kraft gesetzt und damit bereits eine gesetzliche Grundlage für eine Plattform verankert (s. Punkt 3 in der allgemeinen Stellungnahme). Es besteht demnach bereits eine noch gar nie angewendete und aktuelle Norm für ein Informationssystem. Somit braucht es keine andere und neue Norm im BISS, bevor man das neue Recht noch nicht einmal umgesetzt hat.

Art. 6 bis 8 (Pflicht zur elektronischen Kommunikation):

Dies kann und muss im ATSG geregelt werden, betroffen ist nicht nur die 1. Säule (s. vorangehende Ausführungen in der allgemeinen Stellungnahme).

Dritter Abschnitt: Informationssysteme des Bundes.

Artikel 9 bis 12, 14, 16, 17, 20 und 22:

Diese Artikel betreffend Applikationen der ZAS umfassen Bestimmungen, die heute schon im Bundesrecht verankert und daher unnötig sind. Im erläuternden Bericht des EDI sind jeweils die heute schon vorhandenen Rechtsgrundlagen aufgelistet.

Art. 18 und 21:

Bei diesen beiden Informationssystemen handelt es sich um reine Durchführungsaufgaben, die heute schon von den Ausgleichskassen wahrgenommen werden. Die Bestimmung der Selbständigkeit und der internationalen Versicherungsunterstellung sind beides Massengeschäfte, die standardisiert ablaufen. Soweit sinnvoll, kann dafür heute schon gestützt auf Art. 95 Abs. 3 AHVG eine sogenannte gemeinsame Anwendung geschaffen werden. Dafür braucht es keine neue Norm.

Art. 19 (Regress):

Regress ist eine reine Durchführungsaufgabe und kann aus Gründen der „Good Governance“ nicht von der Aufsichtsbehörde wahrgenommen werden.

Vierter Abschnitt: Datenschutz

Art. 25 betrifft den Datenschutz, der ebenfalls für alle Sozialversicherungen gilt und nicht in einem Sondergesetz BISS gesondert geregelt werden muss. Dafür sind das ATSG und die Datenschutzgesetzgebungen vorgesehen.

Fünfter Abschnitt: Finanzierung

Art. 26 bis 28: Da die oben genannten Bestimmungen entweder heute schon bestehen oder unnötig sind, können die neuen Ausgaben zu Lasten des AHV-Fonds eingespart werden. Die neuen Finanzierungsnormen im BISS sind damit unnötig.

Insbesondere verweisen wir nochmals auf Art. 95 AHVG, der ebenfalls in einer neuen Form ab dem 1. Januar 2024 gilt. Dort ist die Finanzierung von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen für die Durchführung heute schon verankert. Dass das EDI am 15. Dezember 2023 vorschlägt, ein neues Bundesgesetz zu schaffen, obwohl der Bundesrat neue und ausreichende Grundlagen auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt hat, **können wir nicht verstehen.**

Fazit und Forderung

Gerade die Digitalisierung bietet eine grosse Chance, dass staatliche Dienstleistungen noch effizienter angeboten werden können. Technologisch bedeutet Digitalisierung nicht Zentralisierung, sondern ein medienbruchfreies Verwaltungsverfahren, das durch eine Teilrevision des ATSG einfacher und für alle betroffenen Sozialversicherungen einheitlich umgesetzt werden kann. Die **Vorlage BISS ist daher unnötig und schafft unnötig zentralistische Strukturen.**

BISS regelt primär das, was es heute schon gibt und ist eine "lex specialis" für einzelne Versicherungszweige. Es werden zudem unnötig neue Bundeskompetenzen unter wissentlichem Ausschluss der Durchführungsverantwortlichen und zudem unnötige neue Finanzierungsverantwortungen für den AHV-Fonds geschaffen. Zusammenfassend zeigt sich, dass es kein neues Gesetz BISS braucht, um die digitale Kommunikation in den Sozialversicherungen zu ermöglichen.

Wir lehnen den vorliegenden Entwurf zu einem neuen Gesetz BISS vollumfänglich ab und fordern den Bundesrat auf, eine umfassende und gesamtheitliche Rechtsgrundlage für alle Sozialversicherungen mit einer Teilrevision des ATSG (eATSG) zu schaffen. Es liegt ein ausformulierter Entwurf vor, der im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebungsprozess gesichtet und bearbeitet werden kann. Wir regen dem EDI an, diesen Weg über den eATSG zu wählen.

Für Auskünfte stehen Ihnen ybeguelin@centrepatronal.ch und andreas.dummermuth@aksz.ch zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG
DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHSKASSEN

Yvan Béguelin
Präsident

Andreas Dummermuth
Präsident