

KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHSKASSEN

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

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDS- AUSGLEICHSKASSEN

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

IV-STELLEN-KONFERENZ

Sempacherstrasse 15
6003 Luzern
Tel. 041 369 08 08
info@ivsk.ch

Bern, 17. August 2023

Projekt eATSG

Die elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung umfassend und gesamtheitlich ermöglichen.

Das Wichtigste in zehn Punkten

1. Der politische Wille ist klar: Die rechtliche Basis für die Digitalisierung im Sozialversicherungsrecht soll umfassend und gesamtheitlich geschaffen werden.
2. Mit dem Projekt eATSG machen die drei Fachverbände der 1. Säule (Vereinigung der Verbandsausgleichskassen, Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen und IV-Stellen-Konferenz) einen proaktiven, konstruktiven und konkreten Vorschlag.
3. Das einheitliche Verfahrensrecht in der Sozialversicherung bleibt erhalten. Es wird entsprechend dieser Zielsetzung eine einheitliche bundesgesetzliche Grundlage geschaffen.
4. Im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) kann ein Zusatzkapitel eingefügt werden, das rund zwölf Artikel erhält.
5. Es entstehen keine neuen Zuständigkeiten, keine neuen Gremien, keine Doppelspurigkeiten und kein Bürokratieausbau.
6. Für Versicherte und Arbeitgebende ist die elektronische Kommunikation eine freiwillige Option; die Sozialversicherungsträger hingegen müssen ihre Akten künftig elektronisch führen.
7. Der Vorschlag orientiert sich an zwei aktuellen Gesetzesnovellen des Bundes. Einer ist schon vom Gesetzgeber verabschiedet (Mantelerlass: Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich); der zweite ist dem Bundesparlament überwiesen wurde (BEKJ; Elektronische Kommunikation mit Gerichten und Behörden).
8. Sicherheit, Authentizität und Integrität der Daten der Versicherten und der Sozialversicherung werden rechtlich garantiert.
9. Die Umsetzung erfolgt innert fünf Jahren durch die Sozialversicherung.
10. Für Gemeinden, Kantone und Bund entstehen keine Zusatzkosten.

Je ein kurzer Blick auf die zehn Punkte:

1 Der politische Auftrag ist klar: Umfassende und gesamtheitliche Lösung für die Sozialversicherung

Im Rahmen der Beratungen zur Gesetzesnovelle 'Modernisierung der Aufsicht über die 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule' (MdA, BBl 2020 1ff.) sprach sich der Ständerat als Erstrat dafür aus, dass die Versicherungsträger ihre Entscheide auf dem elektronischen Weg eröffnen können (AB 14. Juni 2021).

Der Nationalrat als Zweitrat lehnte dies in dieser Form ab. Die Kommissionssprecherin Sauter wies darauf hin: "Bezüglich dieser Absicht (eben die elektronische Kommunikation) bestand in Ihrer Kommission keine Differenz", aber diese Frage betreffe nicht nur die Ausgleichskassen, sondern alle Sozialversicherer (AB 17. März 2022). Im Rahmen der Differenzbereinigung hat dann der ständerätliche Kommissionssprecher Ettlín (AB 30. Mai 2022) festgehalten: "Mit der Lösung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) bräuchte es nicht bei jedem einzelnen Versicherungsträger einen Entscheid des Bundesrates. Das ATSG gilt ja für alle, und deshalb könnte man es in allen Sozialversicherungsbereichen einsetzen. Die Minderheit (im Ständerat) macht darauf aufmerksam, dass der Nationalrat mit klarem Stimmenverhältnis anders entschieden habe, weil der Bundesrat die Digitalisierung im Sozialversicherungsrecht umfassender und gesamtheitlicher lösen möchte."

Es zeigt sich, dass beide Kammern die elektronische Kommunikation wollen, dass es politisch vom Parlament gewollt ist, eine Regelung für alle Sozialversicherungszweige zu schaffen und dass der Bundesrat dem Parlament eine umfassende und gesamtheitliche Lösung in Aussicht gestellt hat.

Die Fachverbände der 1. Säule nehmen diesen klaren politischen Auftrag zustimmend zur Kenntnis. Sie präsentieren deshalb einen Vorschlag, der diesem politischen Willen des Bundesgesetzgebers entspricht.

2 Projekt eATSG: ein konkreter Vorschlag

Die Fachverbände haben dafür zwei externe Fachpersonen beigezogen: Mag. iur. Maria Winkler ist eine sehr erfahrene Juristin (IT & Law Consulting GmbH in Zürich; <https://www.itandlaw.ch/>;) in den Fachgebieten Informatikrecht und Datenschutz. Sie hat zuhanden der Fachverbände auch Fachbehelfe im Zusammenhang mit dem Datenschutz in der 1. Säule erarbeitet. Zudem ist Frau Winkler Datenschutzbeauftragte des Vereins Swisdec, der schweizweit bedeutendsten Organisation im Bereich der elektronischen Übermittlung von Lohndaten (www.swissdec.ch).

Zudem hat sich Prof. Dr. iur. Ueli Kieser (Zürich; <https://www.kspartner.ch/>) engagiert. Herr Kieser ist als sehr erfahrener Rechtsanwalt auf das Sozialversicherungsverfahren spezialisiert und unterrichtet an verschiedenen Universitäten unter anderem auch im Sozialversicherungsrecht.

Von Seiten der Durchführungsstellen war Frau Rechtsanwältin lic. iur. HSG Isabelle Hoop dabei. Sie ist Leiterin des Rechtsdienstes der SVA Zürich, der schweizweit grössten Durchführungsstelle in der 1. Säule. Zudem war der Präsident der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, Andreas Dummermuth (lic. iur.; Master of Public Administration) ebenfalls beteiligt.

Das Resultat der Arbeiten ist ein ausformulierter Vorschlag für einen Normtext auf Stufe Bundesgesetz. Der Vorschlag eignet sich für eine Diskussion mit der Bundesverwaltung, aber auch für eine Diskussion mit den politischen Entscheidungsträgern.

3 Einheitlichkeit auch bei der digitalen Kommunikation

Die Schaffung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) war eine Herkulesaufgabe. Die risikoorientierte Gliederung der Sozialversicherungen (Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter, usw.) und die geschichtliche Entwicklung zwischen dem Start der Unfallversicherung 1918, dem Aufbau der AHV ab 1948 und der Schaffung des KVG auf 1996 führte zu hochdifferenzierten Verfahrensnormen pro Sozialversicherungszweig. Ab dem 1. Januar 2003 gilt nun das ATSG. Der Wille des Gesetzgebers ist in Art. 1 Buchstabe b ATSG eindeutig verankert: Er will "ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren".

Genau um diesen Zweck und die Kernaufgabe des ATSG – nämlich das einheitliche Sozialversicherungsverfahren – zu stärken, muss die elektronische Kommunikation ebenfalls im ATSG verankert werden.

Informelle Gespräche mit Exponenten aus sieben Sozialversicherungszweigen wurden geführt, die gezeigt haben, dass ein hohes Interesse an einer Regelung der elektronischen Kommunikation besteht. Denn nur mit einer einheitlichen Regelung können Doppelspurigkeiten verhindert werden. Es ist eben eine Tatsache, dass viele Versicherungsträger Aufgaben aus verschiedenen Versicherungszweigen erfüllen. Wenn dabei wegen unterschiedlicher Verfahrensnormen technologisch differenzierte Verarbeitungen erfolgen müssten, würde dies zu einer unnötigen Komplexität und Kostenausweitungen führen.

Von einer besonders hohen Bedeutung ist auch die Rolle der Arbeitgebenden, die ja im System der Sozialversicherung eine gesetzliche Organstellung haben: Sie müssen (!) mitwirken bei der Abwicklung der Sozialversicherungen. Aus diesem Grund sind koordinierte Ansätze (eben z.B. Swisdec für die Steuerverwaltungen, die Unfallversicherer, die Ausgleichskassen und die Familienausgleichskassen) dringend und notwendig. Damit haben die Arbeitgebenden eben einheitliche Verfahrensnormen und es können standardisierte Schnittstellen genutzt werden.

Von grosser Bedeutung ist auch, dass für alle Versicherten neu eine Option für die elektronische Kommunikation geschaffen wird. Die Versicherten dürfen nun bei allen Sozialversicherungsgeschäften darauf vertrauen, dass das Verfahren gemäss eATSG sicher geregelt wird. Kurz: Die Versicherten erhalten eine neue Option und zugleich hohe Rechtssicherheit.

4 Einheitliches Verfahrensrecht – einfacher Zusatz

Wie im Punkt 3 angeführt: Das einheitliche Sozialversicherungsverfahren ist ein gesetzlicher Auftrag und ein politisches Ziel zugleich. Deshalb wurde im Projekt eATSG der Ansatz gewählt, das Verfahrensrecht, das sich seit 2003 bewährt und durch die Rechtsprechung weiterentwickelt hat, grundsätzlich zu belassen. Was nicht kaputt ist, muss nicht geflickt werden. Was aber fehlt, muss ergänzt werden. Das Verfahren zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung des ATSG am 6. Oktober 2000 war damals auf physische Akten und daraus folgend auf Papierprozesse ausgerichtet.

Das Projekt eATSG schlägt einen einfachen Weg vor: Es wird im 4. Kapitel des ATSG nach dem bisherigen "2. Abschnitt: Sozialversicherungsverfahren" ein weiterer Abschnitt angefügt: "2a. Abschnitt: Elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung".

In rund einem Dutzend Gesetzesbestimmungen werden die gesetzlichen Grundlagen für die elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung geschaffen.

5 Keine neuen Gremien, Zuständigkeiten, Doppelspurigkeiten oder Bürokratieausbau

Der Vorschlag des Projektes eATSG schafft keine neuen Zuständigkeiten, bedingt keine neuen Gremien, verhindert Doppelspurigkeiten und entspricht den Grundsätzen der Good Governance.

Statt Bürokratieausbau kann Bürokratieabbau erfolgen. Wer als versicherte Person oder als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber will, kann elektronisch kommunizieren.

Die technologischen Rahmenbedingungen für eine sichere Mitwirkung bei der elektronischen Kommunikation sind aber in keiner Art und Weise vom Geschäft 'Sozialversicherung' abhängig. Andere, aber ebenso schutzwürdige elektronische Kommunikation (z.B. mit Banken, Privatversicherungen, Steuerbehörden, etc.) ist heute zum Glück schon Alltag. Die bewährten Technologien stehen hier und heute zur Verfügung. Die Sozialversicherung muss kein Rad mehr erfinden, aber eben endlich einbauen dürfen.

Das Projekt eATSG hat deshalb eine klare Botschaft: Die elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung ist eine regulatorische Frage, die eben regulatorisch einfach durch eine Anpassung des ATSG geregelt werden kann. Die elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung ist keine (!) technologische Frage: Digitale Anwendungen sind 'commodities', das heisst technologisch auf dem Markt vorhanden, bewährt und einsetzbar.

6 Freiwilligkeit für Versicherte und Arbeitgebende – Pflicht für Sozialversicherung

Es ist nicht Sache des Staates, den Bürgerinnen und Bürgern einen einzigen Kommunikationsweg zwingend vorzuschreiben. Es gibt Menschen, die 7x24h digital unterwegs sind; andere verfügen hingegen nicht über den Zugang und die Kenntnisse, um mit den dafür notwendigen technischen Mitteln umzugehen. Dieser Umstand darf in der Sozialversicherung niemandem zum Nachteil gereichen.

Deshalb ist es für das Projekt eATSG essentiell, dass die Versicherten, aber auch die Arbeitgebenden – man denke z.B. an Hausdienstarbeitende mit einer stundenweisen Anstellung einer Haushalthilfe – nicht zur elektronischen Kommunikation gezwungen werden. Wer will, kann auf Papier verkehren; wer will eben elektronisch.

Die Sozialversicherungsträger hingegen sind neu verpflichtet, ihre Akten elektronisch zu führen. Dies entspricht schon heute fast durchwegs dem gelebten Standard und zumindest teilweise den gesetzlichen oder aufsichtsrechtlichen Vorgaben. Was heute fehlt, ist eben die regulatorische Möglichkeit der Versicherten, sich elektronisch anzumelden, zu kommunizieren und Entscheide zu erhalten.

Die Pflicht zur elektronischen Aktenführung wird auch den Datenaustausch zwischen den Trägern erleichtern. Mit der Novelle MdA hat das Parlament den Art. 76a Abs. 1 ATSG geschaffen, der am 1. Januar 2024 in Kraft treten wird: "Der Bundesrat regelt den elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten unter den schweizerischen Versicherungsträgern und zwischen diesen und den Bundesbehörden." Diese ATSG-Norm wird durch die im Projekt eATSG vorgesehene Pflicht zur elektronischen Aktenführung noch sinnvoller.

7 eATSG lehnt sich an bestehendes und entstehendes Bundesrecht an

Wie schon erwähnt: Elektronische Kommunikation mit Behörden ist kein technologisches Problem, sondern eine regulatorische Frage. Das Projekt eATSG hat deshalb den Ansatz gewählt, im Bereich des Massengeschäftes Sozialversicherung das parallele Massengeschäft der Steuern zu übernehmen. Das Bundesparlament hat am 18. Juni 2021 das neue Bundesgesetz über elektronisches Verfahren im Steuerbereich verabschiedet (BBl 2021 1499). Da es im Steuerbereich keinen "Allgemeinen Teil" gibt, mussten punktuell neun Bundesgesetze angepasst werden.

eATSG übernimmt Logik, Begrifflichkeiten und Elemente aus diesem Mantelerlass, der am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Was bei den Steuern politisch akzeptiert wurde, kann auch für die Sozialversicherung herangezogen werden.

Das zweite Element ist das geplante Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), mit dem auch die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) über die elektronische Kommunikation angepasst werden. Der Bundesrat hat dem Parlament am 15. Februar 2023 die Botschaft dazu unterbreitet. BEKJ regelt das strittige Verfahren vor den Gerichten. In der Sozialversicherung ist dies der 3. Abschnitt: Rechtspflegeverfahren gemäss Art. 56ff. ATSG.

eATSG schafft keine Doppelspurigkeiten, da es sich einzig auf das Verwaltungsverfahren fokussiert. Es ist klar, dass die Sozialversicherung dann – ebenso wie alle anderen staatlichen Akteure – sich für das justizielle Verfahren an die neuen Bestimmungen von BEKJ halten müssen.

Beachten wir die Volumina: Sozialversicherung ist per se ein Massengeschäft. Es geht um mehr als 8.8 Mio. Menschen und um mehr als 127 Mia. Franken Ausgaben pro Jahr (ohne berufliche Vorsorge; Jahr 2021). Die Verfahren vor den Gerichten hingegen machen kein Promille der Geschäftsfälle der Sozialversicherung aus. Aus diesem Grund ist es eben sinnvoll, die elektronische Kommunikation für das nicht-strittige Sozialversicherungsfahren im ATSG und dann für das strittige Verfahren im BEKJ zu normieren.

8 Sicherheit, Authentizität und Integrität der Daten der Versicherten und der Sozialversicherung werden rechtlich garantiert

Die Qualität der Daten ist für die Sozialversicherung von höchster Bedeutung. Deshalb ist im Projekt eATSG verankert, dass die Sicherheit, die Authentizität und die Integrität der Daten der Versicherten und der Sozialversicherung garantiert sein müssen.

Die Versicherungsträger werden verpflichtet, eine Plattform für die elektronische Kommunikation zu betreiben oder betreiben zu lassen und dessen Benutzerinnen und Benutzer zu identifizieren. Es wurde darauf verzichtet, detaillierte Vorgaben betreffend die konkreten Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit und betreffend die Aktenführung in das ATSG zu integrieren, da die in den letzten Jahren revidierten Datenschutzgesetze des Bundes und der Kantone sowie die für einzelne Sozialversicherungszweige geltenden Vorgaben betreffend die Führung und Archivierung von Akten (wie z.B. die Weisung des BSV über die Aktenführung, Aktenaufbewahrung, Aktenarchivierung und Aktenvernichtung in der AHV/IV/EO/EL/ÜL/FamZ/FamZLw (WAF) diese Anforderungen detailliert regeln.

9 Umsetzung innert fünf Jahre

Wie schon angeführt: Die elektronische Kommunikation in der Sozialversicherung ist eine primär regulatorische Frage. Die Technologien stehen heute schon zur Verfügung. Dennoch wird die Umsetzung sicher Zeit in Anspruch nehmen. Einerseits werden sicherlich koordinierte Investitionen erfolgen und neue Schnittstellen in heute schon bestehende Fachanwendungen eingebaut. Schließlich wird auch die vollumfängliche elektronische Dossierführung sowie der vom Bund geregelte Datenaustausch (neuer Art. 76a Abs. 1 ATSG) Anpassungen erfordern.

Im Projekt eATSG werden deshalb fünf Jahre veranschlagt ab Inkrafttreten der Novelle.

10 Keine finanzielle Belastung für den Bund, wenig für die Kantone

Die technologische Erneuerung der Infrastruktur in der Sozialversicherung ist eine bekannte Daueraufgabe. Es ist deshalb nicht mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen, welche über die üblichen technologischen Erneuerungen hinausgehen.

Die Durchführung der Sozialversicherung wird in aller Regel durch die Versicherten und ihre Arbeitgebenden finanziert. Der Bund finanziert hier in der Regel nicht spezifisch mit.

Ausnahme ist dabei primär die Durchführung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die primär von den Kantonen (je nach kantonalem Recht auch von ihren Gemeinden) finanziert wird und durch einen standardisierten Bundesbeitrag mitgetragen wird. In diesen – von den Kantonen finanzierten – Durchführungsaufgaben kann es gewisse Zusatzinvestitionen geben, die aber nicht zu einer Kostenexplosion führen werden. Die EL-Stellen in den Kantonen haben heute schon 100% digitale Akten, müssen aber eben – mangels eATSG! – dauernd Papieranmeldungen einscannen und nach erfolgter 100% elektronischer Verarbeitung wieder Papierversand vornehmen.

Auskunftsperson

für die Fachverbände der 1. Säule zum Projekt eATSG ist Andreas Dummermuth
andreas.dummermuth@aksz.ch