

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 5. März 2024 rv

**Bundesgesetz über die Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie den Kanton Zug eingeladen, bis am 29. März 2024 zum Bundesgesetz über die Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS) Stellung zu nehmen.

Gerne äussern wir uns wie folgt:

- **Wir lehnen das Bundesgesetz über die Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS) ab.**
- **Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die digitale Kommunikation in den Sozialversicherungen sind im ATSG zu verankern. Dabei ist speziell zu beachten, dass im Nachgang kein unnötiger Mehraufwand im Bereich der Arbeitslosenversicherung entsteht, welche gestützt auf Art. 83 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0) bereits über eigene autonome Informationssysteme verfügt.**

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Einheitliche Digitalisierung aller Sozialversicherungen

Die Abwicklung der Sozialversicherungen ist für Versicherte, Arbeitgebende und weitere involvierte Akteure möglichst einfach und kundenfreundlich zu gestalten. Eine digitale Kommunikation bzw. ein digitaler Informationsaustausch unterstützt dies.

Die Durchführungsstellen der 1. Säule haben in Bereichen, wo dies heute bereits möglich ist, digitale Kommunikationskanäle geschaffen: So können in verschiedenen Bereichen Anmeldungen und andere Informationen (z. B. Lohndaten) digital eingereicht werden. Daten werden im

IV-Bereich auf digitalen Plattformen ausgetauscht (z. B. medizinische Gutachten), Belege und Rechnungen können digital übermittelt werden.

In einigen Bereichen fehlt aktuell noch die Möglichkeit, statt brieflich auch digital kommunizieren zu können. So ist es den Ausgleichskassen und IV-Stellen beispielsweise rechtlich nicht möglich, ihre Entscheide den Versicherten in digitaler Form zuzustellen.

Es ist eine wichtige Zielsetzung, dass Bevölkerung und Unternehmen mit ihren Versicherungspartnern umfassend elektronisch kommunizieren und Informationen austauschen können. Bevölkerung und Unternehmen sollen aber nicht nur mit den Durchführungsstellen der 1. Säule, sondern mit allen Sozialversicherungspartnern elektronisch kommunizieren können (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung, Ausgleichskasse, IV-Stelle, Familienausgleichskasse, EL-Stelle). Mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge und der Sozialhilfe richtet sich das Verfahrensrecht der übrigen zehn Sozialversicherungszweige nach dem ATSG (SR 830.1). Das ATSG basiert noch auf der Idee, dass der Informationsaustausch, die Zustellung von Entscheiden und die Wahrung der Fristen auf schriftlich-physischem Weg erfolgen muss. Daher ist eine umfassende und ganzheitliche Anpassung der Rahmenbedingungen und ein einheitlich digitales Verfahrensrecht für alle Sozialversicherungen erforderlich. Die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen sind deshalb im ATSG zu integrieren. Dies hat den Vorteil, dass die vorgesehenen digitalen Möglichkeiten für alle Sozialversicherungen einheitlich gelten und sich nicht auf die 1. Säule beschränken.

1.2 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 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 gesamtheitliche Rechtsgrundlage für das elektronische Verfahren (eATSG) geschaffen werden.»

Am 18. Dezember 2023 hat der Ständerat die Motion 23.4041 gutgeheissen. Der Nationalrat wird später entscheiden. Der Bundesrat soll aufgefordert werden, die Anpassung für ein eATSG anzupacken. Die Vorlage BISS macht dies im zweiten Teil (Änderung anderer Erlasse) bereits in mehreren Bereichen. Diesen ATSG-Teil begrüßen wir daher im Grundsatz, ohne aber zu den einzelnen Bestimmungen Position zu beziehen.

1.3 E-Sozialversicherungsplattform (E-SOP)

Gemäss den Erläuterungen zur Vorlage ist eine neu zu schaffende, elektronische Sozialversicherungsplattform (E-SOP) das «Herzstück» der Gesetzesvorlage. Diese soll zentral durch die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) entwickelt und betrieben werden. Die Vorlage legt den Funktionsumfang im Detail auf Gesetzesebene fest. Unseres Erachtens ist es auf Gesetzesebene

jedoch ausreichend, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, welche eine digitale Kommunikation ermöglichen (in den Art. 6, 7, 8). Die Artikel 4 und 5 sind deshalb aus folgenden Gründen ersatzlos abzulehnen:

- 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 Anforderungen und Möglichkeiten sehr rasch. Wenn der Funktionsumfang eines IT-Systems im Gesetz festgelegt wird, so braucht es für jede weitere Funktion eine Gesetzesanpassung. Dies ist kompliziert, aufwändig und zeitraubend.
- Mit der Modernisierung der Aufsicht hat der Bundesrat per 1. Januar 2024 Bestimmungen in Kraft gesetzt, welche die Umsetzung eines solchen Informationssystems für die erste Säule erlauben (Art. 49a AHVG). Es braucht für die Umsetzung daher keine weiteren Normen.
- Der Bericht postuliert, dass es zwingend eine einzige nationale Plattform braucht, um sämtliche digitalen Kommunikationsbedürfnisse effizient zu realisieren. Diese Erkenntnis teilen wir nicht. Vielmehr gibt es diverse Beispiele, wo genau dieser Anspruch (des Bundes) an ein zentrales, umfassendes Gesamtsystem der Hauptgrund dafür war, dass die Umsetzung scheiterte.
- Der Bericht postuliert weiter, dass einzig die ZAS sinnvollerweise in der Lage sei, nationale Lösungen für die 1. 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 den Verein eAHV/IV gegründet, welcher als nationale Fachorganisation agiert und diese Leistungen verlässlich erbringt. Die Durchführungsstellen sind also bereits heute bestens in der Lage, gemeinsame Lösungen in der 1. Säule einheitlich und effizient zu entwickeln und zu betreiben. Kommt hinzu, dass mangels eigener Rechtsform der ZAS keine verbindlichen Betriebsverträge erstellt und durchgesetzt werden können.

1.4 Weitere Applikationen des Bundes

Die meisten Artikel des dritten Abschnitts der Gesetzesvorlage betreffen 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. Redundanzen in unterschiedlichen Gesetzen bergen das Risiko von Unklarheiten, statt Klarheit zu schaffen.

2. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 und 2 (Gegenstand und Geltungsbereich)

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

Art. 3 (Definition der Durchführungsstellen)

Die Definition der Durchführungsstellen erfolgt heute schon in den jeweiligen Bundesgesetzen und ist deshalb unnötig. Zudem ist sie auf die 1. Säule beschränkt und deshalb unvollständig.

Art. 4 und 5 (Plattformen)

Die Art. 4 und 5 werden ersatzlos abgelehnt. Die Spezifikation des Funktionsumfangs für ein IT-System in einem Gesetz ist nicht nur äusserst unüblich, es bringt erhebliche Nachteile mit sich. Gerade in der IT ändern sich Anforderungen und Möglichkeiten sehr rasch. Wenn der Funktionsumfang eines IT-Systems im Gesetz festgelegt wird, braucht es für jede weitere Funktion eine Gesetzesanpassung. Dies ist kompliziert, aufwändig und zeitraubend.

Die auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzten Bestimmungen der Modernisierung der Aufsicht lassen die Umsetzung eines Informationssystems bereits zu. Die Bestimmungen berücksichtigen, dass die Ausgleichskassen und IV-Stellen seit Jahren erfolgreich und effizient gemeinsame Lösungen entwickeln und betreiben. Diese Leistungen werden verlässlich über den Verein eAHV/IV erbracht. Die Durchführungsstellen sind somit bereits heute verlässlich in der Lage, gemeinsame Lösungen in der 1. Säule zu entwickeln und zu betreiben.

Art. 6 bis 8 (Pflicht zur elektronischen Kommunikation)

Der Inhalt dieser Bestimmungen ist zwingend im ATSG zu regeln. Es betrifft nicht nur die 1. Säule, sondern muss für die ganzen Sozialversicherungen gelten.

Art. 9 bis 12, 14 bis 17, 20 und 22

Diese Artikel sind unnötig, denn sie betreffend Applikationen der ZAS bzw. Informationssysteme, die bereits heute im Bundesrecht geregelt sind. Im erläuternden Bericht sind jeweils die vorhandenen Rechtsgrundlagen aufgelistet.

Art. 13 (Informationssysteme für Berichte und Gutachten)

Dieser Artikel ist zu streichen. Der Betrieb und die Weiterentwicklung von Informationssystemen für Gutachten oder andere Abklärungsdaten ist heute in der Verantwortung der IV-Stellen und wird über die Fachorganisation der IV-Stellen gewährleistet. Die IV-Stellen haben auf Basis bestehender gesetzlicher Vorgaben in Zusammenarbeit und mit Zustimmung des BSV zentrale Informationssysteme für diese Bedürfnisse entwickelt. Mit den Betriebspartnern bestehen Verträge, welche Wartung und Betrieb sicherstellen. Diese Systeme erfüllen die aktuellen Bedürfnisse und können bei Bedarf weiterentwickelt werden. Es besteht daher kein Bedarf, geschweige denn eine Notwendigkeit, die Entwicklung und den Betrieb dieser Systeme der ZAS zu übertragen. Vielmehr besteht bei einem Wechsel der Applikationsverantwortung die Gefahr, dass die Bedürfnisse der IV-Stellen als Verantwortliche der fachlichen Durchführung dieser zentralen Schritte im Abklärungsverfahren nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden. Die Regelung ist deshalb unnötig und der Wechsel der Verantwortung zur ZAS nicht nachvollziehbar und unverantwortlich.

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 Selbstständigkeit und der internationalen Versicherungsunterstellung sind beides Massengeschäfte, die im Alltag standardisiert ablaufen. Soweit sinnvoll, kann dafür heute schon gestützt auf Art. 95 Abs. 3 AHVG eine 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.

Art. 25 (Datenschutz)

Der Datenschutz gilt für alle Sozialversicherungen und ist daher nicht in einem Sondergesetz zu regeln. Dafür sind das ATSG und die Datenschutzgesetzgebungen vorgesehen.

Art. 26 bis 28 (Finanzierung)

Da die oben genannten Sachverhalte entweder heute schon geregelt sind oder die Bestimmungen unnötig sind, können die neuen Ausgaben zu Lasten der verschiedenen Fonds und des Bundes eingespart werden. 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 bereits heute verankert. Die neuen Finanzierungsnormen im BISS sind damit unnötig.

3. Politische Würdigung

Die Durchführungsorgane der 1. Säule haben neben einem heute schon anspruchsvollen Milliarden-Massengeschäft in den letzten fünf Jahren alle Aufträge des Bundesgesetzgebers erfolgreich umgesetzt: Einführung Corona-Erwerbsersatz (innert Tagen); Reform der Ergänzungsleistungen, Einführung Vaterschaftsurlaub, Einführung Überbrückungsleistungen von älteren Arbeitslosen, Einführung Betreuungsentschädigung 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 der Durchführung umgesetzt werden. Daraus ergibt sich: Das System der dezentralen Durchführung in der 1. Säule hat sich als sehr stabil und sehr flexibel erwiesen. Dieses bewährte System soll nicht durch ein unnötiges Gesetz geschwächt werden.

Die Nähe der Durchführungsstellen zu ihren Kunden ist ein entscheidender Faktor. Aus Bericht und Vorlage ist aber eine eindeutige Tendenz zur Zentralisierung durch Digitalisierung spürbar. Das neue BISS enthält in 16 Artikeln (!) Kompetenzen für die ZAS und das BSV zur Entwicklung und zum Betrieb von Plattformen und Systemen für den elektronischen Datenaustausch

und die elektronische Kommunikation. Es enthält jedoch keine einzige Bestimmung, welche einen Einbezug der Durchführungsstellen vorsieht. Dies ist ein gefährlicher Mangel und widerspricht der "öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS)" (BBl 2021 3030ff.). Die Durchführungsstellen haben langjährige praktische Erfahrung bei der Umsetzung von ICT-Projekten im Sozialversicherungsbereich und diese Systeme funktionieren im Dauerbetrieb. Gemäss dem Willen des Bundesgesetzgebers (Art. 49a AHVG) haben die Durchführungsstellen die gesetzliche Aufgabe, die ICT zu betreiben, nicht die Aufsichtsbehörde.

Wir betrachten diese Zentralisierungstendenzen auf Bundesebene als ein grosses und unnötiges betriebliches Risiko für die Durchführung der Sozialwerke. Gleichzeitig verzögert der Gesetzesentwurf aufgrund drohender Investitionsunsicherheiten die Einführung dringend benötigter Versichertenportale um Jahre.

4. Zusammenfassung / Fazit

Die Digitalisierung bietet eine grosse Chance, dass staatliche Dienstleistungen noch effizienter angeboten werden können. Technologisch bedeutet Digitalisierung nicht Zentralisierung, sondern ein medienbruchfreies Verwaltungsverfahren, welches durch eine Teilrevision des ATSG einfacher, rascher und für alle betroffenen Sozialversicherungen einheitlich umgesetzt werden kann.

Das BISS regelt primär das, was es heute schon gibt. Es werden zudem unnötig neue Bundeskompetenzen geschaffen, unter Ausschluss der für die Durchführung verantwortlichen Stellen. Nicht zuletzt werden den zuständigen Fonds neue Finanzierungsverantwortungen aufgebürdet. Wir lehnen deshalb den vorliegenden Vorschlag eines BISS ab und fordern den Bundesrat auf, eine umfassende Rechtsgrundlage für alle Sozialversicherungen mit einer Teilrevision des ATSG zu schaffen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zug, 5. März 2024

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Bereich.Recht@bsv.admin.ch (als PDF und als Word-Dokument)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung (als PDF)
- Gesundheitsdirektion (info.gd@zg.ch)
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch)