

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per E-Mail an:

Bereich.Recht@bsv.admin.ch

Liestal, 19. März 2024

Bundesgesetz über Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur oben genannten Verordnungsänderung unsere Stellungnahme abzugeben.

1 Digitalisierung ist für den Kanton Basel-Landschaft wichtig

Der Regierungsrat hat in der Langfristplanung zu seiner Digitalisierungsstrategie verankert, dass künftig Behördengeschäfte medienbruchfrei digital abgewickelt werden sollen. Dazu wurden Programme und Vorhaben initialisiert, mit denen die Verwaltung durch effiziente Strukturen und digitalisierte Prozesse auf eine moderne und bürgernahe Leistungserbringung ausgerichtet wird. Diese innerkantonale Zielsetzung spiegelt sich auch auf nationaler Ebene in der "öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz 2024 – 2027 (DVS)" wider. Diese gemeinsame Strategie von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden richtet sich übergreifend an die öffentlichen Verwaltungen. Die mit der DVS definierten acht Prinzipien unterstützen wir ausdrücklich. Die DVS ist ein partnerschaftlicher Innovationsansatz über die Staatsebenen hinweg.

Wie der Bund und viele Kantone auch, strebt der Kanton Basel-Landschaft an, dass Bevölkerung und Wirtschaft ihre Behördengänge und Geschäfte mit der Verwaltung auf elektronischem Weg abwickeln können. Konkret sollen künftig digitale Service-Leistungen über das eigene, kantonale Behördenportal "BL-Konto" zur Verfügung gestellt werden.

Für den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist daher anzustreben, dass die Bevölkerung und die Firmen im Kanton ihre Behördengänge nicht nur mit den Durchführungsstellen der 1. Säule, sondern mit allen Sozialversicherungspartnern elektronisch abwickeln können - mit ihrer Krankenkasse, mit den Organen der Arbeitslosenversicherung, mit ihrem Unfallversicherer, der Ausgleichskasse, der IV-Stelle, der Familienausgleichskasse und der EL-Stelle. Kurz: Alle Sozialversicherungsorgane sollen die elektronische Kommunikation anbieten.

2 Einheitliches und digitales Verfahrensrecht in allen Sozialversicherungen

Es erscheint vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar, wieso der Bundesrat mit BISS eine Linie verfolgt, bei der mittels eines neuen Spezialgesetzes die Digitalisierung nur in einem Teilbereich geregelt wird. Dies vor allem auch, da Informationssysteme je länger je mehr miteinander verknüpft und von mehreren Sozialversicherungen für verschiedene Zwecke genutzt werden. Wir meinen, dass das vom Bundesrat mit dem BISS vorgeschlagene Vorgehen nicht im Sinne der DVS ist und schlagen deshalb eine umfassende und gesamtheitliche Anpassung der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen vor.

Mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge und der Sozialhilfe richtet sich das Verfahrensrecht der übrigen zehn Sozialversicherungszweige nach dem ATSG (SR 830.1). Dort liegt heute das grosse Hindernis für eine elektronische Kommunikation. Das Bundesgesetz wurde im Jahr 2000 erlassen und basiert noch auf der Idee, dass z.B. der Informationsaustausch, die Zustellung von Entscheidungen und die Wahrung von Fristen über den Papierweg erfolgen muss. Das ATSG ist insbesondere auch für die Sozialversicherungsträger unseres Kantons (SVA, Arbeitslosenversicherungsorgane usw.) verbindlich. Als Kanton können wir kein davon abweichendes Verfahrensrecht einführen, das eine elektronische Abwicklung erlauben würde. Dazu braucht es zwingend eine Anpassung des ATSG.

3 Umfassende und einheitliche Regelung im ATSG

Im Rahmen der Beratungen zur Gesetzesnovelle 'Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule' (MdA, BBI 2020 1ff.) war in beiden Räten klar, dass die elektronische Kommunikation für alle Sozialversicherungszweige geregelt werden soll. Daraufhin hat der Bundesrat dem Parlament eine umfassende und gesamtheitliche Lösung in Aussicht gestellt. Im Herbst 2023 wurden deshalb 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 darin:

"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 mit 30 zu 11 Stimmen gutgeheissen. Der Nationalrat wird später entscheiden.

Wir unterstützen diese Stossrichtung. Die Vorlage zum BISS geht im zweiten Teil ("Änderung anderer Erlasse") auch teilweise in diese Richtung, indem aufgezeigt wird, welche Anpassungen im ATSG erforderlich sind.

Bereits im Sommer 2023 haben die Fachverbände der Durchführungsstellen der 1. Säule den Bundesbehörden einen ausformulierten Text für eine ATSG-Revision (eATSG) zugestellt, der vom Verfahrensrechtler Rechtsanwalt Prof. Dr. Ulrich Kieser sowie einer Datenschutz- und IT-Rechtsspezialistin erarbeitet wurde. Die Grundlagen sind also vorhanden; eine ATSG-Revision ist zügig machbar.

4 Kritikpunkte an der BISS-Vorlage

Den vorliegenden Vorschlag des Bundesrats zur Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS) lehnen wir aus nachfolgenden Gründen ab.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 und 2: Gegenstand und Geltungsbereich erübrigen sich, weil es wie dargelegt kein zusätzliches neues Gesetz braucht.

Art. 3: Die Definition der Durchführungsstellen erfolgt heute schon in den jeweiligen Bundesgesetzen und ist unnötig.

2. Abschnitt: Plattformen

Art. 4 und 5: Plattformen. 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. Sie lautet:

"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."

Es besteht also heute schon eine neue, bislang noch nicht angewendete Norm für ein Informationssystem. Daher braucht es keine weitere Norm im BISS.

Art. 6 und 7: Die Pflicht zur elektronischen Kommunikation bzw. zum elektronischen Datenaustausch auf Verlangen u.a. für die Durchführungsstellen kann und muss im ATSG geregelt werden. Dies betrifft nicht nur die 1. Säule.

3. Abschnitt: Weitere Informationssysteme des Bundes

Art. 9 bis 24: Der dritte Abschnitt umfasst primär Bestimmungen, die heute schon im Bundesrecht verankert sind. Insbesondere die Aufgaben der ZAS für ein Versichertenregister (Art. 9), die AHV-Nummern (Art. 10), die laufenden Geldleistungen (Art.11), die Abrechnungen (Art. 12), das EO-Register (Art. 14), das EL-Register (Art. 16), das Familienzulagenregister (Art. 17), das Informationssystem über die internationalen Abkommen (Art. 20), den Datenaustausch mit dem Ausland (Art. 22) und das Informationssystem zur Erfüllung von Aufgaben aus internationalen Abkommen sind allesamt heute schon geregelt und produktiv. Im Bericht des EDI zur Vorlage sind jeweils die heute schon vorhandenen Rechtsgrundlagen aufgelistet. Eine erneute Verankerung im BISS wäre eine unnötige Doppelspurigkeit.

Art. 19 Regress: Regress ist eine reine Durchführungsaufgabe und kann aus Gründen der 'Good Governance' nicht von der Aufsichtsbehörde wahrgenommen werden.

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 im Alltag standardisiert ablaufen. Soweit dies sinnvoll ist, kann dafür heute schon gestützt auf Art. 95 Abs. 3 AHVG eine sogenannte gemeinsame Anwendung geschaffen werden. Dafür braucht es somit keine neue Norm.

4. Abschnitt Datenschutz

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

5. 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.

Wir verweisen nochmals auf Art. 95 AHVG, der 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, ist unverständlich.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das neue Gesetz BISS nicht nötig ist und deshalb kein neues Gesetz erlassen werden soll.

5 Fehlender Einbezug der Durchführungsstellen

Aus Bericht und Vorlage zum BISS ist eine 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. In keinem dieser 16 Artikel ist eine Bestimmung enthalten, die einen Einbezug der Durchführungsstellen der Kantone verankert.

Dies obwohl die Durchführungsstellen der 1. Säule langjährige praktische Erfahrung bei der Umsetzung von ICT-Projekten haben und deren Systeme im Dauerbetrieb funktionieren.

6 Fazit

Mit dem Gesetz sollen die rechtlichen Grundlagen für eine einfache und sichere digitale Kommunikation und einen digitalen Datenaustausch für Versicherte und andere Akteure der 1. Säule geschaffen werden. Kernstück ist die Schaffung einer schweizweiten E-Sozialversicherungsplattform wodurch Synergien genutzt werden können. Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich die Intention des Ausnutzens von Synergieeffekten im Digitalisierungsbereich.

Nach Auffassung des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft steht die BISS-Vorlage im Widerspruch zu wichtigen Grundsätzen der DVS und ist eine 'lex specialis' für einzelne Versicherungszweige. Es würden darüber hinaus neue Bundeskompetenzen unter Ausschluss der Durchführungsverantwortlichen und neue Finanzierungsverpflichtungen für den AHV-Fonds geschaffen.

Der Kanton Basel-Landschaft lehnt den vorliegenden Vorschlag für ein BISS daher ab und fordert den Bundesrat auf, eine umfassende und gesamtheitliche Rechtsgrundlage für alle Sozialversicherungen mittels einer Teilrevision des ATSG (eATSG) zu schaffen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin