



25.075 Bundesgesetz über Informationssysteme in den Sozialversicherungen (BISS)

Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV vom 27. Januar 2026 zuhanden der SGK-N

Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen

1 Ausgangslage

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) ist am 30. Oktober 2025 auf die Vorlage des Bundesrates zur Digitalisierung der ersten Säule (Bundesgesetz über Informationssysteme in den Sozialversicherungen BISS; 25.075) eingetreten. Die Vorlage schafft unter anderem die rechtlichen Grundlagen für eine elektronische Plattform für die erste Säule.

In den Augen der Kommission ist es für den Erfolg der Vorlage von zentraler Bedeutung, dass «die Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Durchführungsstellen bei der Ausgestaltung und der Umsetzung des neuen Gesetzes gut funktioniert». Dabei sei namentlich sicherzustellen, «dass der Föderalismus gewahrt bleibt und sich an der derzeitigen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren nichts ändert». Deshalb hat die Kommission die Verwaltung beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der zeigt, wie die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit den Durchführungsstellen im Rahmen der Umsetzung des BISS geplant ist und wie sie gegebenenfalls noch verbessert werden kann. Die Kommission möchte zudem, dass auch Formulierungsvorschläge für eine gesetzliche Verankerung der Zusammenarbeit vorbereitet werden.

Die heutige, aber auch die künftige Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Durchführungsstellen ist geprägt einerseits von der gesetzlich verankerten Organisation der 1. Säule und andererseits von der Finanzierung der Informationssysteme. Entsprechend ist es notwendig, die aktuelle Organisation und Aufgabenteilung sowie die Finanzierung der Informationssysteme zu erläutern.

2 Organisation und Aufgabenteilung zwischen der Bundesverwaltung und den Durchführungsstellen in der IT

Die Durchführung der 1. Säule funktioniert nach einem hybriden System, das dem Bund insbesondere die Zuständigkeit für die Verwaltung der Zentralregister und der schweizweit genutzten Informationssysteme überträgt und die Durchführungsstellen, inklusive diejenigen der ZAS, in Bezug auf die Versicherten und Beitragszahler in die Verantwortung nimmt. Dieses System der Durchführung hat sich insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen gesetzlichen Anpassungen bewährt, die stets innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Fristen umgesetzt wurden.

Heute wird die IT in der 1. Säule einerseits zentral durch die verschiedenen Informationssysteme beim Bund, konkret bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), und andererseits durch die dezentralen Informationssysteme der Durchführungsstellen betrieben. Die Ausgleichskassen haben für die Entwicklung und den Betrieb ihrer Informationssysteme mehrheitlich eigene Fachorganisationen (IT-Pools) geschaffen. Es existieren heute fünf IT-Pools. Die Ausgleichskasse des Kantons Bern führt zudem ein eigenes Informationssystem. Die IV-Stellen haben sich sodann zu zwei IT-Pools zusammengeschlossen.

2.1 Bei dezentralen Informationssystemen

Die Aufgaben der Durchführungsstellen der AHV und IV sind in verschiedenen Bestimmungen in den Spezialgesetzen (AHVG und IVG) sowie im ATSG geregelt. An dieser Aufgabenzuteilung ändert die Vorlage BISS nichts. Und für die Erfüllung dieser Aufgaben konnten die Durchführungsstellen seit jeher ihre eigenen, dezentralen Informationssysteme betreiben, in denen sie einerseits Daten führen, die über standardisierte Prozesse zur ZAS gelangen und andererseits weitere Daten führen, die sie für die Fallführung und zur operativen Steuerung einsetzen.

Weiter verfügen die Verbände der Durchführungsstellen mit dem Verein eAHV/IV über eine nationale Fachorganisation, welche IT-Projekte der Durchführungsstellen koordiniert. Mitglieder von eAHV/IV sind alle Durchführungsstellen (über deren Verbände) sowie die ZAS.

2.2 Bei zentralen Informationssystemen

Die zentralen Informationssysteme stellen Transparenz über die Daten her, unterstützen die Durchführungsstellen beim Vollzug, verhindern den Doppelbezug von Leistungen, machen dem Bund und anderen berechtigten Stellen die Daten zugänglich und ermöglichen statistische Auswertungen für die Weiterentwicklung und Steuerung der Versicherungen.

Um diese Ziele zu erreichen, bietet sich eine zentrale Stelle an, um die Informationssysteme wirtschaftlich zu betreiben, technisch und organisatorisch diese Dienstleistungen erbringen zu können, und die Datensicherheit sicherstellen zu können. Aus diesen Gründen wurde die Entwicklung und der Betrieb der zentralen Informationssysteme, den sogenannten «Registern», bei der ZAS angesiedelt.

Damit die Durchführungsstellen die Daten an die zentralen Register der ZAS verschlüsselt übermitteln und später auf die Daten der Register zugreifen können, hat das BSV ein nationales, sicheres Netz für die Übermittlung der Daten (Sedex (Secure Data Exchange) und AHV/IV-Netz) und den sicheren Zugriff (zwei-Faktor-Authentifizierungstoken) zur Verfügung gestellt.

Aus denselben Gründen wurde in der Vorlage BISS vorgeschlagen, die elektronische Plattform der 1. Säule (E-SOP, Art. 4 BISS) und die Informationssysteme der IV für Gutachten (Art. 9 BISS), zentral bei der ZAS anzusiedeln. Die Informationssysteme für IV-Gutachten (Art. 9 BISS) werden heute von allen IV-Stellen, koordiniert durch den Verein eAHV/IV, von Dritten entwickelt und betrieben. Das BSV möchte aus Governance-Gründen (Informationssicherheit und Datenschutz, Finanz-Controlling und Synergien mit bestehenden Informationssystemen der ZAS) die Verantwortung für diese zentralen Informationssysteme zur ZAS verschieben. Die Durchführungsstellen sehen dafür keine Notwendigkeit und möchten die Koordination für die Entwicklung und den Betrieb dieser Informationssysteme beim eAHV/IV belassen.

3 Finanzierung der IT in der 1. Säule

3.1 Finanzierung der dezentralen Organisation

Die Ausgleichskassen finanzieren ihre eigenen Informationssysteme über die Verwaltungskostenbeiträge, welche zusätzlich zu den AHV/IV/EO-Beiträgen erhoben und den Beitragszahlenden (Arbeitgeber, Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige) in Rechnung gestellt werden. Bei den IV-Stellen werden die Verwaltungskosten aus dem IV-Fonds finanziert, einschliesslich ihrer internen Informationssysteme.

Die Durchführungsstellen haben für die Entwicklung und / oder den Betrieb ihrer IT ihre Fachorganisationen beauftragt. Diese Fachorganisationen sind juristische Personen unterschiedlicher Rechtsnatur und werden, inklusive der Fachorganisation eAHV/IV, nicht vom Bund beaufsichtigt.

Bei den Fachorganisationen der **Ausgleichskassen** liegt die finanzielle Aufsicht bei den jeweiligen Mitgliedern (Ausgleichskassen). Die Ausgleichskassen unterstehen der finanziellen Aufsicht der Kantone

bzw. der Gründerverbände der Verbandsausgleichskassen (Arbeitgeberverbände). Das BSV verfügt gegenwärtig noch nicht über eine nach Bundessozialversicherungen aufgeschlüsselte Übersicht der IT-Kosten der AHV-Ausgleichskassen.

Bei den **IV-Stellen** genehmigt das BSV sowohl das Budget als auch die Rechnung der Verwaltungskosten. Deshalb besteht beim BSV ein detaillierter Überblick über die IT-Ausgaben der IV-Stellen. Das BSV überzeugt sich als Subventionsbehörde davon, ob die Mittel zweckmässig und wirtschaftlich eingesetzt werden.

3.2 Finanzierung der zentralen Informationssysteme

Die zentralen Informationssysteme beim Bund werden aus den AHV/IV/EO-Ausgleichsfonds finanziert. Das EL-Register (Art. 12 BISS) und das Familienzulagenregister (Art. 13 BISS) werden vom Bund finanziert.

Diese IT-Ausgaben sind deshalb in den Rechnungen der ZAS und des BSV detailliert aufgeführt und werden durch das Parlament genehmigt. Sie beliefen sich im Jahr 2023 insgesamt auf rund CHF 38 Millionen Schweizer Franken, davon entfallen auf die hier relevanten zentralen Informationssysteme rund CHF 22 Millionen Schweizer Franken.

4 Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und den Durchführungsstellen in der IT

Diese hybride Organisation mit zentralen und dezentralen Einheiten sowie der unterschiedlichen Finanzierungsmodelle erfordert eine enge und umfassende Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Durchführungsstellen und der Bundesverwaltung. Diese wird seit Jahren durch verschiedene Gremien, Projekt- und Betriebsgruppen auf verschiedenen Hierarchie- und Entscheidungsebenen sichergestellt. Auf fachlicher und technischer Ebene findet eine regelmässige Zusammenarbeit statt.

4.1 Rollen in der IT gemäss den heutigen gesetzlichen Grundlagen

Dem BSV obliegt die strategische Steuerung und Aufsicht der Versicherungen der ersten Säule. Es stellt sicher, dass die Durchführung qualitativ hochstehend, einheitlich und gesetzeskonform stattfindet. Entsprechend reguliert das BSV mit fachlichen Weisungen den Inhalt der zentralen Informationssysteme und standardisiert mit technischen Weisungen gegenüber den Durchführungsstellen den Datenaustausch (Art. 76a ATSG). Zudem legt das BSV die Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz fest (Art. 72a Abs. 2 Bst. b AHVG). Zudem entscheidet es nach Konsultation der Durchführungsstellen über die Finanzierung von fondsfinanzierten und schweizweit verwendeten Informationssystemen (Art. 211^{quinquies} Abs. 2 AHVV), um eine wirtschaftliche und standardisierte Entwicklung von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen sicherzustellen. Diese Finanzierungsstruktur zielt darauf ab, Synergien zu nutzen, Prozesse zu vereinfachen und den Administrativaufwand der Durchführungsstellen zu senken, was letztendlich zu Kosteneinsparungen führen soll. Ein gutes Beispiel dafür ist die nationale Plattform für die EO-Digitalisierung, die im Februar 2026 eingeführt wird.

In diesem Sinne sieht sich das BSV für die Steuerung und zusammen mit der ZAS für die Koordination der IT-Projekte für die zentralen Informationssysteme in der Rolle des Auftraggebers und der Projektleitung. Die Durchführungsstellen ihrerseits sind der Ansicht, dass die Rolle der Auftraggeberin für solche schweizweit verwendbaren und fondsfinanzierten Informationssystemen ihnen obliegt. Dies aus dem Grund, weil die Durchführungsstellen für den Vollzug und somit auch für die korrekte Funktionsweise der Systeme gegenüber den Kunden verantwortlich seien. Diese Verantwortung gilt nach Ansicht der Durchführungsstellen unabhängig davon, auf welche Art ein solches System finanziert werde, resp. unabhängig davon, ob ein System zentral oder dezentral entwickelt oder betrieben wird. Das BSV und die ZAS, welche das Budget für solche Informationssysteme auch gegenüber dem Parlament verantworten, teilen diese Ansicht nicht. Es liegt in der Natur der Sache, dass diejenigen Stellen, welche das entsprechende Budget verantworten, auch die Auftraggeber sein müssen.

Die ZAS entwickelt und betreibt diejenigen zentralen Informationssysteme der 1. Säule, für welche sie vom Gesetzgeber beauftragt wurde, gemäss den technischen Vorgaben des BSV. Sie stellt dabei die

Informationssicherheit und Datenschutz sicher und überwacht im Auftrag des BSV die Datenqualität mittels Plausibilitätsprüfungen.

Die IT-Pools entwickeln und betreiben im Auftrag der Durchführungsstellen die verwaltungskostenfinanzierten Informationssysteme, die sie zur Erfüllung ihrer im Spezialgesetz formulierten Aufgaben benötigen. Es liegt dabei auch im Interesse der Durchführungsstellen, die Verwaltungskosten tief zu halten und entsprechend anwendungsfreundliche und kosteneffiziente Informationssysteme zu entwickeln.

4.2 Sicherstellung der Koordination zwischen der IT der Durchführungsstellen und der IT der Bundesverwaltung

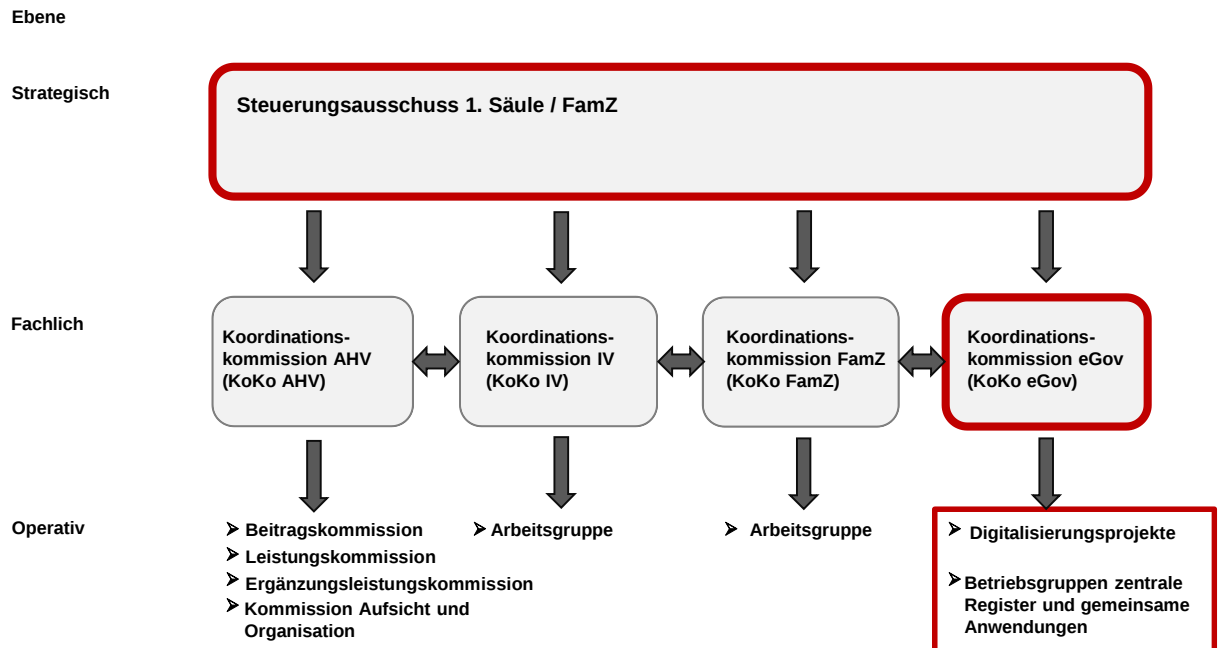
Die Koordination der IT der Durchführungsstellen und der Bundesverwaltung beginnt auf strategischer Ebene. Dafür ist es erforderlich, dass eine IT-Strategie entwickelt wird. Dabei muss beispielsweise entschieden werden, ob überhaupt ein zentrales Informationssystem zur Erfüllung einer Aufgabe gebaut werden soll. Grundsätzlich ist für die Diskussion solch strategischer Fragen das Gremium «Steuerungsausschuss 1. Säule/FamZ» vorgesehen. Diesem gehören die Präsidien der Konferenzen der Durchführungsstellen, die Direktion ZAS sowie Vertreter der Geschäftsleitung des BSV an. Die Direktion des BSV hat den Vorsitz.

Für die technische und fachliche Umsetzung der Digitalisierung ist die Koordinationskommission eGov (KoKo eGov) verantwortlich, welche wiederum aus fachlichen und technischen Vertretern der Durchführungsstellen, der ZAS und des BSV zusammengesetzt ist. Der Direktionsstab des BSV hat in diesem Gremium den Vorsitz.

Die Entwicklungen werden bei den fondsfinanzierten IT-Projekten des Bundes (d.h. bei der Modernisierung der zentralen Informationssysteme wie bspw. des Versichertenregisters) in einer Projektorganisation gemäss dem eCH-Standard für IT-Projektmanagement «Hermes» organisiert. Die Projektorganisation umfasst drei Ebenen: Steuerung (Projektausschuss), Führung (Fachausschuss) und Ausführung (Projektgruppe). In allen drei Ebenen arbeiten in der Regel Vertreter des BSV, der ZAS und der Durchführungsstellen mit. In den operativen Ebenen findet eine enge Zusammenarbeit statt, auf strategischer Ebene werden sie im Minimum konsultativ involviert, wobei sie im Rahmen der Projektausschüsse die Möglichkeit haben, mitzusteuern.

Während dem laufenden Betrieb der zentralen Informationssysteme sind immer wieder Anpassungen nötig. Zum Beispiel, wenn mit den Änderungen infolge der 13. AHV-Rente die fachlichen Weisungen und als Folge davon die Informationssysteme angepasst werden müssen. Für solche Anpassungen sind die Betriebsgruppen zuständig. Einer solchen Betriebsgruppe gehören wiederum Vertreter des BSV, der ZAS und der Durchführungsstellen an.

Fazit: Bei den fondsfinanzierten Informationssystemen des Bundes werden, wie auch die untenstehende Darstellung zeigt, die Durchführungsstellen zum Entscheid über ein Digitalisierungsprojekt (rot markiert) und deren Finanzierung konsultiert und arbeiten bei der Umsetzung und dem Betrieb in allen Gremien mit (auf strategischer, fachlicher und operativer Ebene).



5 Konkrete Möglichkeiten, die Zusammenarbeit im Gesetz abzubilden

Die obigen Ausführungen zeigen, dass für Digitalisierungsprojekte bereits heute Gefässe zur Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den Durchführungsstellen bestehen. Es besteht aber ein Verbesserungspotential. Das BSV, die ZAS sowie die Konferenzen der Durchführungsstellen haben dies erkannt. Sie haben vereinbart, diese Aspekte in einem gemeinsamen Projekt zwischen allen Akteuren zu überprüfen und Lösungen für eine zeitgemässe und wirkungsvolle föderale Governance im Bereich der Digitalisierung zu erarbeiten (Projekt DIGOMO NEW).

Die EFK hat in ihrem Audit EFK-24660 «Prüfung der Digitalisierung in der 1. Säule» sowohl die Organisation, die Zusammenarbeit als auch die Finanzierung der IT in der 1. Säule geprüft. Der Bericht wurde der Finanzdelegation des Parlaments vorgelegt und am 7. Januar 2026 publiziert. Dieser Bericht zeigt unter anderem auch die Problemfelder bei der Zusammenarbeit auf und erlässt entsprechende Empfehlungen, die das BSV alle angenommen hat.

In den Anhörungen zum BISS haben die Durchführungsstellen die Befürchtung geäussert, von der Mitwirkung in den Umsetzungsprojekten ausgeschlossen zu werden, weil die Zusammenarbeit nicht gesetzlich verankert ist. Um diese Befürchtungen auszuräumen, kann folgender Vorschlag für eine gesetzliche Verankerung im BISS gemacht werden:

Art. 4

³ Die ZAS bezieht die Durchführungsstellen bei der Entwicklung und dem Betrieb der Plattform nach diesem Gesetz auf strategischer, fachlicher und operativer Ebene ein.

⁴ Sie kann Dritte mit der Entwicklung und dem Betrieb der Plattform beauftragen.

Art. 18 Einbezug der Durchführungsstellen und Beauftragung von Dritten

¹ Die ZAS und das BSV beziehen die Durchführungsstellen bei der Entwicklung und dem Betrieb der Informationssysteme nach diesem Gesetz auf strategischer, fachlicher und operativer Ebene ein.

² Sie können Dritte mit der Entwicklung und dem Betrieb der Informationssysteme beauftragen.

5.1 Einschätzung dieser Bestimmung

Das BSV, die ZAS und die Durchführungsstellen arbeiten seit Jahren für den Betrieb und auch für die Umsetzung von gesetzlichen Reformen kooperativ und erfolgreich zusammen. Diese Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen und der rechtlich verankerten Organisation der 1. Säule, welche nicht hinterfragt wird.

Diese bewährte Organisation soll auch für die Entwicklung künftiger Informationssysteme im BISS, wie zum Beispiel E-SOP, angewandt werden. Eine gesetzliche Verankerung der Zusammenarbeit würde einzig der Schaffung von Transparenz und Klarheit dienen. Alle künftigen wesentlichen Änderungen an den bereits bestehenden Systemen sind ebenfalls Gegenstand dieser definierten Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen.

Die Verantwortung für die fondsfinanzierten Informationssysteme bleibt beim Bund. Dies muss so sein, damit die Ausgaben im Rahmen der Budgets der betroffenen Verwaltungseinheiten vom Parlament kontrolliert werden können. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen erfolgt somit keine Übertragung von bestehenden Rollen und Zuständigkeiten an andere Akteure. Vielmehr wird ein bewährtes System gefestigt, indem bestehende Rollen und Zuständigkeiten hinsichtlich des vom Gesetzgeber im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht festgelegten Prinzips der geteilten Verantwortung in BISS konkretisiert und verankert werden.

Das Ziel von BISS und der damit verbundenen Digitalisierungsprojekte ist, das aktuelle System durch schnellere und effizientere digitale Verfahren zu modernisieren und das föderalistische Funktionieren der Sozialversicherungen sicherzustellen. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass es um die Modernisierung der Informationsübermittlung zum Vorteil der Versicherten (schneller) und der Durchführungsstellen (gemeinsamer technischer Support zur Erleichterung des Austauschs) und andere Akteure geht, und zwar auf einfache und sichere Weise. Die Digitalisierung geht mit einer gewissen Zentralisierung der Informationen einher (Once-only Prinzip), nicht jedoch mit einer Zentralisierung der Aufgaben, deren Ausführung weiterhin dezentral erfolgt.

Durch die Modernisierung der Verfahren und des Datenaustausches auf einfache, sichere und kontinuierliche Weise dürften Einsparungen für die Fonds (Reduktion der Verwaltungszuschüssen aus den Fonds) resultieren. Die Modernisierung führt zudem langfristig zur Einführung modernerer Arbeitsprozesse, die der heutigen Arbeitswelt und Gesellschaft entsprechen.

6 Einschätzung der Durchführungsstellen

Der vorliegende Bericht und die vorgeschlagenen Bestimmungen¹ wurden mit den Konferenzen der Durchführungsstellen der 1. Säule diskutiert und von diesen gutgeheissen.

¹ Nach Bereinigung der Bestimmung mit den Konferenzen der Durchführungsstellen wurde auf Empfehlung des Bundesamts für Justiz der Begriff «Konzeption» gestrichen, weil die Konzeption zur Entwicklung gehört. Wenn die «Konzeption» bei der Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen speziell erwähnt wird, müssten auch alle anderen Bestimmungen, welche von «entwickeln und betreiben» sprechen, ergänzt werden, weil sonst der Eindruck entsteht, dass dort die Konzeption nicht gemeint ist, was zu Rechtsunsicherheit führen würde.