

Reformprojekt der Fondation CH2048 –

Digitale Revolution: Reformvorschläge für eine global wettbewerbsfähige und verantwortliche Schweiz

Digitale Transformation und Reformbedarf in der Schweiz

Reformpaket 2017 der Fondation CH2048

Partner des Reformpakets 2017, welche der Fondation CH2048 dessen Entwicklung ermöglicht und in den Themenfeldern ihres Interesses mitgewirkt haben:

Swisscom, SBB, Die Post, PwC, Raiffeisen, Julius Bär, Medartis

Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerische Bankiervereinigung, TravailSuisse, Syndicom, Schweizerischer Bankpersonalverband, Angestellte Schweiz, Kaufmännischer Verband Schweiz

Hauptstadtregion Schweiz mit den Kantonen Bern, Fribourg, Solothurn, Wallis, Neuchâtel, Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen

Akademien der Wissenschaften Schweiz

Das Reformpaket 2017 wurde am 20. Oktober 2017 in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Stiftung und unter Berücksichtigung der teilweise unterschiedlichen Rückmeldungen der Partner vom Stiftungsrat der Fondation CH2048 als Diskussionsbasis für die im Dezember 2017 beginnende zweite Phase des Reformprojekts zur digitalen Revolution genehmigt.

Ermittlung und Überblick über das Reformpaket 2017

Prozess der Erarbeitung des Reformpaketes 2017

Das Reformpaket 2017 wurde von der Fondation CH2048 basierend auf dem bewährten zweiseitigen Vorgehen hergeleitet:

1. **Teil:** Eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus bolz+partner consulting ag und Polynomics AG hat begleitet von einer nationalen Expertengruppe - unter der Leitung von Dr. Hans Werder - in drei Reformstossrichtungen insgesamt 14 mögliche Reformoptionen identifiziert (*Studie vgl. www.ch2048.ch*). Bei den Reformstossrichtungen handelt es sich um:
 1. **Reformstossrichtung:** Global wettbewerbsfähige und Schweiz verträgliche Lösungen im Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Datennutzung.
 2. **Reformstossrichtung:** Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen - Flexibilität und Sicherheit im digitalen Zeitalter.
 3. **Reformstossrichtung:** Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen im digitalen Zeitalter mit Fokus auf Marktmachtregulierung, Steuerrecht und Haftungsrecht.
2. **Teil:** Am 18./19. August 2017 nahmen rund 75 Persönlichkeiten am Workshop der 20 Projektpartner, des Stiftungsrates und des Beirates der Fondation CH2048 teil. Basierend auf den Vorarbeiten aus dem ersten Teil wurde das Reformpaket 2017 geschnürt.

Die Projektpartner haben bei der Entwicklung des Reformpakets 2017 im Einzelnen wie folgt mitgewirkt: Begutachtung der 14 Reformoptionen im Rahmen von Sitzungen im Juni 2017 als Input für den Workshop im August 2017, teilweise Mitwirkung bei der Formulierung des Reformpakets 2017 im August in Olten, Rückmeldungen in einzelnen Themenfeldern des jeweiligen Interesses zum Reformpaket 2017 von Anfang September bis Mitte Oktober 2017.

Das Reformpaket 2017 wurde am 20. Oktober 2017 in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Stiftung und unter Berücksichtigung der teilweise unterschiedlichen Rückmeldungen der Partner vom Stiftungsrat der Fondation CH2048 als Diskussionsbasis für die im Dezember 2017 beginnende zweite Phase des Reformprojekts zur digitalen Revolution genehmigt.

Das Reformpaket 2017: Diskussionsbasis für Phase II des Reformprojekts

- In allen untersuchten Reformstossrichtungen bietet die Digitalisierung Chancen, sofern die Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet sind.
- Beim **Datenrecht** gilt es, das Datenschutzgesetz so zu konzipieren, dass es Raum für Innovationen lässt und gleichzeitig die Privatsphäre unkompliziert schützt. Öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb sind dabei nicht strengere Auflagen als privaten Unternehmen aufzuerlegen. Zudem muss das schweizerische Gesetz von der EU als gleichwertig anerkannt werden. Dabei sollte auf Regulierungen verzichtet werden, die über den Standard hinausgehen, der durch das EU-Recht gesetzt wird.
- Die «**Neue Sozialpartnerschaft**» soll sich den Herausforderungen der Digitalisierung stellen, um zukünftig eine konstruktive, pragmatische und starke Zusammenarbeit unter den Sozialpartnern zu ermöglichen.

- Im **Sozialversicherungsrecht** sind die Behörden aufgefordert, Szenarien zu entwickeln, wie auch für neue Arbeitsformen in der digitalen Arbeitswelt ein ausreichender sozialer Schutz gewährleistet werden kann.
- Im **Steuerrecht** sind die Steuerbehörden aufgefordert, Szenarien zu erarbeiten, welche sich mit den Auswirkungen und Risiken der Digitalisierung bezüglich des Steuersubstrats auseinandersetzen. Sie sollen Massnahmen entwerfen, die verhindern, dass dem Staat Mittel in wesentlichem Umfang entzogen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass das Steuersystem ein möglichst günstiges Umfeld für Beschäftigung und Innovationen schafft.

Datenschutz und Datennutzung

Ausgangslage

Daten - auch Personendaten - sind eine wichtige Ressource bei der Entwicklung von neuen Produkten, Technologien und Geschäftsmodellen. Zudem sind sie zu einem eigentlichen Zahlungsmittel namentlich für immaterielle Dienstleistungen geworden. Eine innovative und wettbewerbsfähige schweizerische Industrie und Forschung muss im Zeitalter der Digitalisierung Daten in grossem Umfang nutzen können und sollte daher möglichst umfassenden Zugang zu Datenbeständen von Wirtschaft und Staat haben – auch zu Personendaten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass angesichts der Digitalisierung die Privatsphäre der Menschen immer mehr zu erodieren droht; die sogenannte informationelle Selbstbestimmung scheint bedroht. Die EU versucht, mit einer neuen Datenschutzverordnung die Risiken von Persönlichkeitsverletzungen gerade auch durch digitale Techniken zu mindern. Sie sieht zu diesem Zweck eine Reihe von neuen administrativen Auflagen für Datenbearbeiter, zusätzliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten für Datenschutzbehörden vor. Das schweizerische Datenschutzgesetz aus den 90-Jahren soll nun ebenfalls an die technologische Entwicklung und infolge der Datenschutz-Grundverordnung der EU angepasst werden.

Es ist ein aussichtsloses Unterfangen, mit einer Datenschutzgesetzgebung jeweils die aktuelle Entwicklung der Datenbearbeitung und Digitalisierung einfangen zu wollen. Zu gross und zu heterogen sind die Datenvolumina, zu vielfältig die Datenflüsse, zu zahlreich die möglichen Applikationen, zu knapp die Ressourcen der Datenschutzbehörden. Eine zukunftsgerichtete Datenschutzgesetzgebung müsste sich deshalb auf allgemeine Bearbeitungsgrundsätze beschränken. Ob die EU-Verordnung, die mit detaillierten Bearbeitungsvorschriften den umgekehrten Weg geht, sich in der Praxis bewähren wird, scheint fraglich. Dies umso mehr als in den USA und in asiatischen Staaten ein anderes, offeneres Verständnis von Persönlichkeitsschutz herrscht, das bedeutend mehr Raum für die innovative Nutzung auch von Personendaten zulässt. Der EU-Markt ist für die schweizerische Wirtschaft jedoch von grosser Bedeutung. Wenn schweizerische Unternehmen ungehinderten Zugang zu diesem Markt haben sollen, muss das schweizerische Datenschutzrecht einen vergleichbaren Persönlichkeitsschutz wie das EU-Recht gewährleisten. Dabei sollte auf Regulierungen verzichtet werden, die über den Standard hinausgehen, der durch das EU-Recht gesetzt wird. Ein solcher «Swiss finish» schadet der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der schweizerischen Volkswirtschaft.

Staatliche Betriebe sind teils den strengen Bearbeitungsvorschriften für staatliche Organe unterstellt, teils den Vorgaben für private Datenbearbeiter, die mehr Spielraum belassen. Diese Zwitterstellung hindert die Unternehmen zum Teil an einer innovativen Datennutzung und führt zu Wettbewerbsnachteilen.

Reformvorschlag

Eine integrale Übernahme des komplizierten EU-Rechts ist für die Schweiz nicht angezeigt. Dies würde einen unnötigen bürokratischen Aufwand für Wirtschaft und Staat verursachen.

Der schweizerische Gesetzgeber hat die anspruchsvolle Aufgabe, im Rahmen der anstehenden Revision das Datenschutzgesetz so zu konfigurieren, dass es Raum lässt für Innovationen bei der Datennutzung und -bearbeitung, dass es die Privatsphäre wirksam aber auf unkomplizierte Art schützt und gleichwohl von der EU als gleichwertig anerkannt wird.

Ein besonderer Fokus ist dabei auf die öffentlichen Unternehmen zu legen, welche im Wettbewerb mit privaten Datenanbietern sind. Soweit staatliche Betriebe keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, sollten für sie die gleichen Vorschriften wie für private Unternehmen gelten, so wie dies zum Teil auch im Ausland der Fall ist.

Die nach der Vernehmlassung nun wesentlich entschlackte Vorlage des Bundesrates entspricht in etwa den Vorstellungen der Fondation CH2048; sie geht in die richtige Richtung. Wichtig wird sein, dass sich die Datenschutzbehörden bei ihren Interventionen nach neuem Gesetz Zurückhaltung auferlegen. Sie sollen von unnötigen Untersuchungen absehen und den Unternehmen keine aufwändigen Auflagen machen. So erleichtern sie Innovationen und stärken die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft.

Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen

Ausgangslage

Die Digitalisierung wird zu einem beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel führen: Verschwinden von Berufen und Branchen, Abbau von Arbeitsplätzen, aber auch Entstehen von neuen Arbeitsplätzen, Berufen und Branchen.

Die Schweiz hat gute Voraussetzungen, diesen Strukturwandel sozialverträglich durchzuführen: Flexibler Arbeitsmarkt, hohes Ausbildungsniveau, gute Sozialversicherungen sowie die stark verankerte Sozialpartnerschaft. Der flexible Arbeitsmarkt und das gute Ausbildungssystem sind deshalb beizubehalten und weiterzuentwickeln

Die Sozialpartnerschaft und das System sozialer Sicherheit stehen allerdings vor längerfristigen Herausforderungen:

- Beide bauen auf dem Modell angestellter Arbeitnehmenden auf, während die Digitalisierung zukünftig zu einer zunehmenden Zahl von Selbständig erwerbenden, Crowd Workern usw. führen wird.
- Die Sozialpartnerschaft findet bei vielen ausländischen Unternehmen nicht genug Verständnis. Die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen ist überdies im IT-Bereich besonders anspruchsvoll.
- Für das System der sozialen Sicherheit stellt – zusätzlich zur demographischen Entwicklung – die Digitalisierung eine neue Herausforderung dar.

Reformvorschlag im Bereich Arbeitsmarkt

Das Arbeits- und das Arbeitsvertragsrecht eignen sich grundsätzlich auch für die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in der digitalen Arbeitswelt.

Hingegen muss sich die Sozialpartnerschaft neu auf die Herausforderungen der digitalen Transformation ausrichten. Damit kann sie im notwendigen Strukturwandel rasche und flexible Lösungen erarbeiten, die breit abgestützt sind.

Welches die wichtigen Elemente dieser «Neuen Sozialpartnerschaft» sein sollen, ist Gegenstand der im November 2017 zu startenden Phase 2 des CH2048 Reformprojekts zur digitalen Revolution.

In einzelnen Branchen gibt es bereits interessante Lösungsansätze in Richtung «Neue Sozialpartnerschaft», wie sie etwa zwischen Swisscom und Syndicom praktiziert werden (siehe dazu das Interview in der Studie «Digitale Transformation und Reformbedarf in der Schweiz» der Fondation CH2048, Seiten 31/32).

Reformvorschlag im Bereich Sozialversicherungen

Die heutige Sozialversicherung orientiert sich stark an den bisher vorherrschenden Arbeitsformen «Festanstellung» und «Selbständigkeit» sowie an den Phasen «Erwerbstätig» und «Arbeitslos». In Zukunft dürften diese Einteilungen an Bedeutung verlieren. Insofern sind die Sozialversicherungsbehörden aufgefordert, Szenarien zu entwickeln wie sich die Arbeitsverhältnisse ändern können und Vorschläge zu unterbreiten, wie in den verschiedenen Szenarien ein ausreichender sozialer Schutz gewährleistet werden kann.

Steuerrecht

Ausgangslage

Wie sich die Digitalisierung und Vernetzung auf das Steuersubstrat auswirken wird, lässt sich heute nicht absehen. In einem optimistischen Szenario kann davon ausgegangen werden, dass sie gerade in unserem Land neue hochwertige Arbeitsplätze schafft, so dass das Steueraufkommen nicht nur erhalten, sondern möglicherweise sogar vergrössert wird. Es sind aber auch weitere Szenarien in Betracht zu ziehen. Denkbar ist, dass infolge der Digitalisierung Arbeitsplätze in erheblicher Zahl verloren gehen und damit auch das Substrat, namentlich der Einkommenssteuer teilweise schwindet.

Möglicherweise besteht das Steuersubstrat als solches fort, doch wird es in der digitalen Wirtschaft für die Steuerbehörden schwieriger, auf dieses Steuersubstrat zu greifen.

- So können die zunehmend volatileren und verschiedenartigen Arbeitsverhältnisse den Zugriff der Steuerbehörden erschweren
- Bei Unternehmen, die elektronische Dienstleistungen erbringen, ist die Besteuerung am Ort des Leistungsempfängers anzustreben, aber infolge der fehlenden Präsenz (keine steuerliche Anknüpfung an eine Betriebsstätte) schwierig durchzusetzen.
- Bei internationalen Unternehmen werden sich in der digitalen Wirtschaft die Fragen, wo der Gewinn der Unternehmung zu versteuern ist, weiter akzentuieren.

Die Digitalisierung hat auf der andern Seite ein grosses Potential, um die Steuererhebung zu erleichtern und so das Steuersubstrat zu bewahren: In der digitalen Wirtschaft können Zahlungsvorgänge lückenlos erfasst werden und neben den Banken können neue Dienstleister in den Prozess der Besteuerung (split payment Methode) einbezogen werden.

Reformvorschlag

Die Digitalisierung darf nicht dazu führen, dass dem Staat Steuersubstrat verloren geht. Zur Zeit erscheint eine solche Gefahr gering, unmittelbarer regulatorischer Handlungsbedarf ist im Steuerrecht daher nicht gegeben. Zeichnet sich in absehbarer Zeit jedoch eine Erosion des Steuersubstrats ab, so sollten evaluierte Alternativen zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund sind die Steuerbehörden heute aufgefordert, Szenarien zu erarbeiten, mit welchen Auswirkungen der Digitalisierung und Vernetzung auf unser Steuersystem zu rechnen ist, welche mögliche Risiken damit verbunden sind und welche Gegenmassnahmen gegen einen allfälligen Zerfall des Steuersubstrats eingeführt werden könnten. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sind dabei neue Steuern, wenn sie sich als nötig erweisen, möglichst auf europäischer Ebene einzuführen. Das gilt beispielsweise auch für die Transaktionssteuer. Die schweizerische Steuerverwaltung soll sich dabei mit kreativen eigenen Ideen in die internationale Diskussion einbringen. Dabei ist darauf zu achten, dass das Steuersystem ein möglichst günstiges Umfeld für Beschäftigung und Innovationen schafft.

Schliesslich kann unser Land neues Steuersubstrat insbesondere auch von internationalen Konzernen generieren, wenn es mit Hilfe digitaler Techniken sein Steuersystem noch transparenter gestaltet und den Prozess der Steuererhebung weiter vereinfacht.