

Herr Franz Steinegger
Präsident des Verwaltungsrates
Suva Hauptsitz
Fluhmattstr. 1
6002 Luzern

Herr Dr. Ulrich Fricker
Vorsitzender der Geschäftsleitung
Suva Hauptsitz
Fluhmattstr. 1
6002 Luzern

5. Mai 2006

Stellungnahme zum Projekt „Einheitliches Lohnmeldeverfahren (ELM)“ der Suva

Sehr geehrter Herr Steinegger
Sehr geehrter Herr Dr. Fricker

economisesuisse stiess im Rahmen der Arbeitsgruppe zum neuen Lohnausweis auf das von der Suva lancierte Vorhaben zum „Einheitliches Lohnmeldeverfahren (ELM)“. Obwohl das Projekt bereits 2003 gestartet wurde und die Wirtschaft bzw. die Unternehmungen vom Projekt direkt betroffen sind, blieb es in Wirtschaftskreisen weitgehend unbekannt. Die Zusammenarbeit erfolgte allein auf der technischen Ebene. Die politische Dimension dieses Projektes wurde unseres Erachtens zu wenig berücksichtigt.

Da ELM Fragen zum Datenschutz einerseits aufwirft, aber auch eine steuerliche Komponente andererseits enthält, wurde economisesuisse aktiv und organisierte Anfang März eine Informationsveranstaltung in Absprache mit dem Projektverantwortlichen der Suva, Herr Ernst Stalder. Ziel der Veranstaltung war es, Wirtschaftskreise auf den aktuellsten Informationsstand zu bringen, um dann im Rahmen eines internen Vernehmlassungsverfahrens ihre Stellungnahme zu ELM, insbesondere bezüglich Wirtschaftsvertäglichkeit, zu geben. Für diese Bereitschaft der Projektverantwortlichen der Suva zur Stellungnahme möchte sich economisesuisse bedanken.

Die nachfolgend dargelegte Position stützt sich insbesondere auf ausführliche Eingaben der Bankenbranche sowie kantonale Industrie- und Handelskammern bzw. kantonale Organisationen aus der Deutsch- und Westschweiz.

1 Allgemeine Würdigung des Projekts ELM

Bisher mussten Unternehmen ihre Lohndaten in unterschiedlicher Form aufbereiten und sie sodann an die kantonalen Ausgleichskassen der AHV, die Unfallversicherungen und andere Sozialversicherungen sowie an das Bundesamt für Statistik und in gewissen Kantonen auch an die Steuerbehörde separat mitteilen. Dies erwies sich als zeitaufwändig und war mit hohen Kosten verbunden. Mit ELM sollen die Lohndaten standardisiert und sodann elektronisch übermittelt werden. Aufwändige Papierausdrucke mit Formularen und physischer Unterschrift würden entfallen. Dieses Ziel der administrativen Vereinfachung und der damit verbundenen von Einsparung von Kosten in Form von aufgewendeter Arbeitszeit wird von der Wirtschaft **explizit sehr begrüsst**.

In der internen Vernehmlassung wurden aber aufgrund ordnungs- und persönlichkeitsrechtlicher Aspekte **gewichtige Vorbehalte** insbesondere zur konkreten Ausgestaltung geäußert. Auf diese Aspekte möchten wir unter Punkt 2 eingehen.

2 Einzelne kritische Punkte

Die zentrale Abwicklung bzw. Übermittlung von Lohndaten über einen „Distributor“ ist unseres Erachtens nicht konform mit dem Datenschutz sowie mit dem Wettbewerbsrecht. Grundsätzlich kann eine Zentralisierung der Datenabwicklung zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Auch gegen zentralisierte Abrechnungssysteme im Krankenversicherungsbereich laufen Abklärungen. Wir schlagen vor, diesen Lösungsansatz einzustellen.

Datenschutz/Datensicherheit

Der Gewährleistung der Datensicherheit und des Datenschutzes räumen die Vernehmlassungsteilnehmer absolute Priorität ein. Lohndaten sind besonders sensible Daten. Daher müssen die Rahmenbedingungen, insbesondere die Zugriffsmöglichkeiten und die Detaillierung der Lohndaten müssen klar festgelegt werden. Die Datensicherheit- und -integrität muss den allerhöchsten und aktuellsten Standards entsprechen und die Anforderungen des Datenschutzes müssen sowohl inhaltlich als auch technisch lückenlos gewährleistet sein. Der bisherige Einbezug des Zürcherischen Datenschützers ins ELM-Projekt durch die Suva reicht nach Ansicht der Vernehmlasser nicht aus. Nach dem Datenschutzgesetz ist für die Datenbearbeitung von öffentlichen Stellen, zu denen auch die Suva und die AHV-Ausgleichskassen zu zählen sind, eine **gesetzliche Grundlage notwendig**. Wir sind erstaunt, dass ein Projekt von derartiger Tragweite nicht durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten selbst mitbegleitet wird.

Im Detail wurden die folgenden kritischen Aspekte zur Datensicherheit und zum Datenschutz geäußert:

- Schwachstelle punkto Datensicherheit und Datenschutz ist der von der Suva angestrebte einzige Distributor, welcher sämtliche Daten empfängt und die Selektierung und Verteilung der Daten an die unterschiedlichen Empfänger automatisch steuert. Die Zustellung von Lohndaten an die Empfänger muss durch die Arbeitgeber selbst gesteuert werden.
- Die Anonymisierung der Daten (Daten an das Bundesamt für Statistik) darf nicht durch den Distributor erfolgen, sondern in den Lohnsystemen der Arbeitgeber.
- Um die Trennung der Datenströme nach Empfängergruppen zu gewährleisten wird die Verwendung eines unabhängigen Distributors für jede Empfängergruppe vorgeschlagen. Das Risiko eines Missbrauchs der Daten bei einem einzigen Distributor wird von einigen Vernehmlassungsteilnehmern als zu gross beurteilt.

- Auf breite Akzeptanz stösst der vom Verein der eAHV unterstützte Lösungsansatz bei dem die Unternehmungen die Lohndaten mittels eines Export-Import-Verfahren (EIV) die jeweiligen Daten direkt an die einzelnen Empfängergruppen (Ausgleichskassen, Familienausgleichskassen) übermitteln.

Freiwilligkeit für Unternehmer

In der Strategie von ELM ist keine gesetzliche Grundlage vorgesehen, so dass die Unternehmungen den Lohnstandard Schweiz theoretisch freiwillig nutzen können. Dennoch stellt sich die Frage, ob Unternehmungen **Kosten** zu gewärtigen haben, wenn sie das System nicht übernehmen. Ein Zwang zur Übernahme neuer Lohnabrechnungssysteme, selbst ein indirekter, wird entschieden abgelehnt. Viele kleine Unternehmen arbeiten zudem nicht mit einer Lohnbuchhaltungssoftware und auch ihnen müsste eine KMU-freundliche elektronische Datenermittlung ermöglicht werden. Offen ist die Frage, ob aus dem System allfällige Kosten für die Unternehmer entstehen. Aus Sicht der Vernehmlasser wären diese aber durch die Empfänger zu finanzieren. Anzustreben ist, dass die Unternehmer durch die Einführung von ELM auch finanziell entlastet werden. Um zu verhindern, dass zusätzliche Software-Kosten für die Arbeitgeber anfallen, muss sichergestellt werden, dass die Hersteller von Lohnadministrations-Software bei der Weiterentwicklung auch in Zukunft mitarbeiten.

Art der Datenübermittlung mittels eines zentralen „Distributors“

Das Konzept des zentralen „Distributors“ wird von den Vernehmlassungsteilnehmern **äusserst kontrovers** beurteilt. Einige lehnen einen solchen einzigen „Distributor“ vehement ab, die Mehrzahl hinterfragt diesen äusserst kritisch. Hingegen wird der Lösungsansatz des Vereins eAHV (Export/ Import-Verfahren: die aus dem Lohnprogramm exportierte Datei wird direkt an die Empfänger übermittelt und von diesem importiert) klar unterstützt bzw. bevorzugt.

Im Detail wurden folgende Punkte kritisch beurteilt:

- Ein Datenmonopol der Suva wird klar abgelehnt. Die Suva darf gegenüber den privaten Versicherungen, die diese Lohndaten auch brauchen, nicht bevorteilt werden. Eine einzige Trägerin ist für die Zuweisung der Verantwortlichkeit erweist sich als ungenügend. Die Tätigkeit des Distributors ist durch ein juristisches Konstrukt zu regeln, welche eine unbeschränkte Haftbarkeit der Empfänger garantiert.
- Das Potenzial für Missbrauch durch Hacker oder eigenes Personal und das damit verbundene politische Risiko wird als erheblich beurteilt. Deshalb wird zur Trennung der Datenströme alternativ separate, von den anderen unabhängigen Datenübertragungskaräle vorgeschlagen; z.B. könnten die Datenströme nach folgenden Empfängergruppen (AHV und FAK Ausgleichskassen, übrige Sozialversicherungen, Steuerbehörden, Statistische Ämter) separiert werden. Dieser Lösungsansatz müsste aber näher geprüft werden. Dabei müsste die Tägerschaft der einzelnen Datenübertragungskaräle durch die Empfänger identifiziert und wahrgenommen werden können. Die Überwachung dieser Karäle müsste durch eine anerkannte, unabhängige politische Instanz erfolgen und die Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten wird als unverzichtbar erachtet.
- Beim „Distributor“ darf keine Datenbank entstehen. Es muss sichergestellt werden, dass keine Daten gespeichert werden (Logs), nachdem die Übertragung an die Empfänger erfolgt ist.
- Unklar blieben Fragen bezüglich Datenzugriff, Überwachung, Unterhalt und Kosten der Infrastruktur.

Steuerverwaltungen als involvierte Partner

Die Möglichkeit der direkten Abgabe des Lohnausweises an die Steuerverwaltung ist inakzeptabel. Die automatisierte Weiterleitung von Daten kann aufgrund von möglichen Systemrisiken nicht mit der Übermittlung eines ausgefüllten Lohnausweises verglichen werden. Damit würde die heutige bewährte **Prinzip der Selbstdeklaration** der Steuerpflichtigen **ausgehöhlt** und der Arbeitgeber würde zum verlängerten Arm des Fiskus.

Die mit dem „Einheitlichen Lohnmeldeverfahren (ELM)“ verbundene Absicht zur Vereinfachung administrativer Abläufe wird allgemein sehr unterstützt. Aus Sicht der Wirtschaft wurde aber die kommunikatorische Herausforderung des Projekts bisher verkannt. **Die seitens der Wirtschaft eingebrachten Vorbehalte gilt es vor der geplanten Einführung zu klären und auf seine Wirtschaftstauglichkeit – zusammen mit den Wirtschaftsverbänden – zu korrigieren. Gerne helfen wir dabei mit.** Die politische Transparenz sollte schliesslich grundsätzlich verbessert werden und muss auch in Zukunft gewährleistet sein, um Risiken zu minimieren.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Pascal Gentinetta
Mitglied der Geschäftsleitung