Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Statistik BFS

Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB)

Machbarkeitsstudie zur Harmonisierung von Lohndaten in der Schweiz

Synthesebericht vom 23. August 2023

1. MANAGEMENT SUMMARY 4

2. KONTEXT UND AUSGANGSPUNKT 5

3. PHASE I 5

4. PHASE II 6

ZIELE 6
ABLAUF DER STUDIE 7
ERSTER SCHRITT: SITUATIONSANALYSE 7
ZWEITER SCHRITT: DEFINITION UND PRÜFUNG DER HARMONISIERUNGSVARIANTEN 9
Was bedeutet Lohnharmonisierung? 10
Variante 1 «Harmonisierung der Definition des Lohnbegriffs» 11
Variante 2 «Harmonisierung auf Stufe Übermittlungskanäle» 11
Variante 3 «Harmonisierung durch eine zentrale Datenbewirtschaftung» 11

5. KONSULTATIONEN 12

6. EMPFEHLUNGEN 13

Abkürzungstabelle

Abkürzung	Beschreibung
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASIP	Schweizerischer Pensionskassenverband
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
eAHV/IV	Verein eAHV/IV
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
ELM	Einheitliches Lohnmeldeverfahren
ERP	Enterprise Ressource Planning
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOF	Konjunkturforschungsstelle
LSE	Schweizerische Lohnstrukturerhebung
NaDB	Nationale Datenbewirtschaftung
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
SSUV	Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung
SUVA	Schweizerische Unfallversicherung
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
Travail.Suisse	Unabhängiger Dachverband der Arbeitnehmenden der Schweiz
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung
VZÄ	Vollzeitäquivalent

1. Management Summary

Im September 2019 beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Bundesamt für Statistik (BFS), in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und unter Einbezug der Sozialpartner die Möglichkeiten und Bedingungen für die Mehrfachnutzung von Lohndaten aus Registern (AHV, Lohnausweis) zu prüfen.

Ziel dieses ersten Auftrags war es, das Potenzial der in den bestehenden Registern enthaltenen Informationen zu analysieren und herauszufinden, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, um auf eine Direkterhebung, die alle zwei Jahre bei 50 000 Unternehmen durchgeführt wird, verzichten zu können. Diese Erhebung – die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) – ist heute unerlässlich für die Erstellung der Statistiken, zu deren Produktion das BFS gesetzlich verpflichtet ist. Aus dieser ersten Analyse, die in enger Zusammenarbeit mit den wichtigsten Stakeholdern (SECO, ESTV, eAHV/IV, SAV, SGV, Travail.Suisse, SGB, KOF, ERP, Suva usw.) durchgeführt wurde, ging klar hervor, dass die in den verschiedenen Registern (AHV, Lohnausweis, Unfallversicherung, berufliche Vorsorge usw.) enthaltenen Lohndaten die Mindestanforderungen in Bezug auf statistische Abdeckung und Qualität (Konzept und Methode) nicht zu erfüllen vermögen. Aktuell müssen die Lohndaten weiterhin direkt bei den Unternehmen erhoben werden. Das Ziel, die Unternehmen durch die Anwendung des Once-Only-Prinzips so weit wie möglich administrativ zu entlasten, wird jedoch weiterverfolgt. Der Bundesrat beauftragte am 25. November 2020 das BFS, das SECO und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), eine zweite Studie durchzuführen und zu prüfen, ob eine Harmonisierung der Lohndaten in der Schweiz möglich wäre.

Diese zweite Machbarkeitsstudie, die Gegenstand des vorliegenden Berichts ist, lässt sich in drei Phasen einteilen: Analyse des Ist-Zustandes, Bewertung der Harmonisierungsvarianten und Abgabe von Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Die wichtigsten Akteure (Suva, eAHV/IV, SSK, Privatversicherer), die aktiv an dieser Studie mitgewirkt haben, unterstützen das strategische Ziel, die Lohndaten in der Schweiz zu harmonisieren. Genauer gesagt befürworten sie die Variante, bei der eine Harmonisierung der Daten zu einem frühen Zeitpunkt, also noch vor der Datenerhebung, stattfindet. Aus fachlicher Sicht müssten die Definitionen der Bestandteile dessen, was gemeinhin als «der Lohn» bezeichnet wird, harmonisiert werden.

Die vielversprechendste Harmonisierungsvariante zu ermitteln, war ein zentrales Ziel dieser Machbarkeitsstudie. Genauso wichtig war es jedoch, die breite Unterstützung der betroffenen Kreise zu gewinnen. Für die Konsultation der Analyseergebnisse wurde der Kreis der Befragten, namentlich innerhalb des EDI, ausgeweitet. Im Rahmen der Konsultation wiesen das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Arbeitsgruppe auf wichtige Aspekte einer Harmonisierung hin. Da die Beiträge und Leistungen, wie jene der AHV, direkt vom Lohn abhängen, hat jede Änderung einer dieser Lohnkomponenten direkte Auswirkungen auf die Höhe der ausbezahlten Leistungen und auf die Finanzierung dieser Sozialversicherung.

Nach Abschluss der Studie und des Konsultationsprozesses gibt die Arbeitsgruppe zwei Empfehlungen ab. Zunächst sollen die gewonnenen Erkenntnisse, die eine Umsetzung der Variante 1 «Harmonisierung der Definition des Lohnbegriffs», ermöglichen, vertieft werden. Mit anderen Worten, das Ausmass der Harmonisierung und der Vereinheitlichung der Lohndaten im Vorfeld der Datenerhebung muss detailliert festgelegt werden. Die neue Studie soll das Potenzial für eine Standardisierung und Vereinfachung der Lohnsysteme aufzeigen und die finanziellen und rechtlichen Auswirkungen der angestrebten Änderungen (Revision der Gesetzesgrundlagen) darlegen.

Parallel dazu schlägt die Arbeitsgruppe eine direktere Lösung vor, die bei den Datenübermittlungskanälen ansetzt. Sie schlägt vor, die Entwicklung von Datenübermittlungstools, die den administrativen Aufwand der Unternehmen markant reduzieren, weiter voranzutreiben. Konkret geht es darum, die Anwendung des Schweizer Lohnstandards (ELM) zu fördern, damit die Lohndaten auch für weitere Erhebungen genutzt werden können (Mehrfachnutzung).

Die erste Empfehlung wird aufgrund der Situation der Bundesfinanzen auf 2026 verschoben. Für die zweite Empfehlung wird nach Alternativen gesucht. Somit wird sich die Entlastung der Unternehmen entsprechend verzögern.

2. Kontext und Ausgangspunkt

Am 13. Juni 2017 verabschiedete das Parlament die Motion 16.4011 «Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung: Der Bundesrat wird beauftragt sicherzustellen, dass Unternehmen nicht die gleichen Daten und Informationen an verschiedene Behörden liefern müssen. Die Koordination des Bundesamtes für Statistik, der verschiedenen Bundesämter sowie der Kantone und Gemeinden muss dazu führen, dass der Aufwand durch Befragungen und Kontrollen für die Unternehmen beträchtlich abnimmt.»

Das Once-Only-Prinzip

«Daten werden nur einmal bei den Unternehmen erhoben»

Bund, Kantone und Gemeinden koordinieren ihre Register, damit die Bevölkerung und die Unternehmen ihre Angaben nur einmal liefern müssen.

Quelle: Tallinn-Deklaration zu E-Government, von der Schweiz 2017 unterzeichnet

2019 wurde das BFS vom Bundesrat beauftragt, ein Programm zur nationalen Datenbewirtschaftung (NaDB) einzurichten. Mit diesem Programm sollen die Unternehmen und Personen durch die Anwendung des Once-Only-Prinzips entlastet werden. Zur Umsetzung dieses Prinzips muss die öffentliche Verwaltung ihre Datenerhebungen koordinieren und harmonisieren. Den spezifischen Bedürfnissen der Stakeholder wird dabei Rechnung getragen. Das vom BFS lancierte Programm NaDB umfasst mehrere Pilotprojekte, mit denen die Machbarkeit des Once-Only-Prinzips auf gesamtschweizerischer Ebene überprüft werden soll. Diese Bestrebungen auf nationaler Ebene sind zudem Teil einer europaweiten Strategie, die im Rahmen der Ministerkonferenz zu E-Government 2017 in Tallinn beschlossen wurde: Die von EU und EFTA gemeinsam erarbeitete «Declaration on eGovernment» – die sogenannte Tallinn-Deklaration – wurde von allen EU-Staaten und der Schweiz unterzeichnet. Die Deklaration enthält fünf zentrale Prinzipien für E-Government und soll als Leitfaden zur Weiterentwicklung dienen.

3. Phase I

In diesem Gesamtkontext der Digitalisierung strebt das BFS seit mehreren Jahren eine Entlastung der Unternehmen an. Zusätzlich zu den bereits ergriffenen Massnahmen auf Ebene der Standardisierung und Automatisierung der Verfahren zur Lieferung von Lohndaten hat das BFS das Potenzial der wichtigsten bestehenden Register zur Bereitstellung von Lohninformationen analysiert. Diese Arbeiten waren Teil der ersten Phase des NaDB-Projekts zu den Lohndaten und entsprechen dem ersten Auftrag, den das BFS vom Bundesrat erhalten hatte.

Die zentrale Frage war, ob der Bedarf an Lohndaten bereits durch die Informationen gedeckt werden kann, die in den wichtigsten bestehenden Registern (etwa bei der AHV, der SUVA oder den kantonalen Steuerverwaltungen) vorhanden sind.

Folgende Arbeiten wurden durchgeführt:

- A. Auswahl der in den Registern enthaltenen Lohndaten und Potenzialanalyse
- B. Definition des Variablenkatalogs mit den unerlässlichen Merkmalen für die Erstellung einer Lohnstatistik und die Erfüllung des Informationsbedarfs aller Nutzenden
- C. Erarbeitung und Evaluation möglicher Szenarien und Definition der Voraussetzungen für die Zielerreichung, d. h. die Mehrfachnutzung der Lohndaten (Once-Only-Prinzip)

Die Analyse der verfügbaren administrativen Quellen ergab für alle betroffenen Stakeholder klar, dass die in den wichtigsten Registern enthaltenen Daten nicht die notwendigen Bedingungen erfüllen, damit der gesamte Bedarf an Lohninformationen, der von den verschiedenen sozioökonomischen Akteuren auf nationaler Ebene gefordert wird, abgedeckt werden kann.

Aufgrund der geringen Grösse der anderen Erhebungen, die nützliche Informationen liefern könnten, sowie des möglichen Qualitätsverlusts der Statistiken stellt auch die Verknüpfung der LSE mit den Daten aus anderen Erhebungen keine Option dar.

Am 25. November 2020 beauftragte der Bundesrat das EDI (BFS) daher, in Zusammenarbeit mit dem WBF (SECO), dem EFD (ESTV) und den betroffenen institutionellen Akteuren (Sozialversicherungen, Pensionskassen, kantonale Steuerbehörden, Ausgleichskassen AHV/IV, Sozialpartner), die Machbarkeit eines einheitlichen Systems für alle obligatorischen Lohnmeldungen der Unternehmen unter Berücksichtigung der bestehenden Lösungen zu prüfen und dem Bundesrat bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht vorzulegen.

Die folgenden Kapitel informieren über das Vorgehen und die Ergebnisse der zweiten Phase des NaDB-Projekts zu Löhnen und Gehältern (Machbarkeitsstudie).

4. Phase II

In der zweiten Phase wurde der ursprüngliche Auftrag der Machbarkeitsstudie erweitert und die Möglichkeit einer landesweiten Harmonisierung der Lohndaten geprüft.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Phase I und den neuen Auftrag des Bundesrates wurden für die zweite Projektphase folgende Ziele festgelegt:

Ziele

1. Den Kreis der öffentlichen und privaten Institutionen bestimmen, die direkt und offiziell mit Lohndaten arbeiten (Verwaltungen, Sozialversicherungen, Privatversicherungen, Pensionskassen, Sozialpartner, Gerichte, Forschung usw.);
2. Die Unterstützung und das Engagement (Commitment) all dieser Institutionen im Hinblick auf das angestrebte Gesamtziel gewinnen und ihre Rolle und künftigen Aufgaben beim schrittweisen Aufbau dieses neuen Systems definieren;
3. Das weitere Vorgehen festlegen, die angestrebten Ziele spezifizieren und gemeinsam mit den Partnern ein Arbeitsprogramm (Arbeits- und Zeitplan) vereinbaren;
4. Alle Definitionen der Löhne (Konzepte) und der damit verbundenen Variablen sammeln. Das entspricht den Stammdaten, die zur Erfüllung des spezifischen Auftrags der einzelnen Institutionen benötigt werden;
5. Für jede Institution die technischen und IT-Spezifikationen auflisten, die die Lohndatensätze kennzeichnen;
6. Ein Modell zur grundlegenden Harmonisierung der Lohnkonzepte und -komponenten sowie der damit verbundenen Variablen und Metadaten skizzieren;
7. Die Grundsätze und Prozesse auflisten, die in dem neuen System für das Sammeln, Bewirtschaften, Bearbeiten und Verbreiten von Lohndaten implementiert werden müssten;
8. Die Bedingungen und gesetzlichen Bestimmungen auflisten, die erfüllt bzw. angepasst werden müssen, um das neue Netzwerk für die Lohndatenbewirtschaftung einzurichten;
9. Eine gemeinsame Informationsstrategie und Kommunikationsmassnahmen auf politischer Ebene vereinbaren, um die schrittweise Realisierung des neuen Systems zu fördern und zu unterstützen.

Die AWK Group AG wurde beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit der B.S.S Volkswirtschaftlichen Beratung AG die Koordination und das Monitoring der Studie zu übernehmen. Die wichtigsten Stakeholder wurden in alle Überlegungen einbezogen und trugen aktiv zur Erarbeitung der Ergebnisse bei.

Ablauf der Studie

In diesem Abschnitt werden die Ziele und der Ablauf der einzelnen Schritte der Machbarkeitsstudie vorgestellt. Die Studie wurde in drei Schritten realisiert. Im ersten Schritt – der Situationsanalyse – wurden die Lohndatenflüsse und die betroffenen Akteure ermittelt.

Erster Schritt: Situationsanalyse

Stakeholderanalyse

Das Projektteam hat 24 Organisationen identifiziert, die von dem Thema Lohndatenbewirtschaftung in irgendeiner Weise betroffen sind. Am stärksten tangiert sind die Sozialversicherungen und die Privatversicherungen. Die Organisationen wurden ferner entsprechend ihrer Relation zum Projekt in drei Kategorien eingeteilt: Lohndatenproduzenten (A), Lohndatenkonsumenten (B) und eine Gruppe «andere Nutzende», in der alle übrigen Stakeholder zusammengefasst sind (C). Dazu gehören zum Beispiel die wichtigsten Forschungsinstitute, die indirekt gewonnene Daten, insbesondere solche des BFS, verwenden. Im Anschluss an diese Analyse und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit und Ressourcen wurden folgende Stakeholder direkt in die Machbarkeitsstudie einbezogen:

In der folgenden Tabelle sind die Termine der Treffen mit den verschiedenen Stakeholdern entsprechend den Schritten der Machbarkeitsanalyse aufgeführt:

Arbeitsschritte		**Situationsanalyse**	**Prüfung der Harmonisierungsvarianten**	
Stakeholder	**Vertreter Swissdec**			
SECO		05/11/2021		
ESTV				
Suva	x[1]	08/10/2021	08/02/2022	08/04/2022
EBG		08/10/2021		
eAHV/IV	x[2]	05/11/2021	02/03/2022	08/04/2022
SSK	x[3]	01/11/2021	14/02/2022	
Allianz	x[4]		08/02/2022	08/04/2022
BSV				
BAG				

Abbildung der Lohndatenlandschaft

Bei diesem Schritt ging es in erster Linie darum, die betroffenen Akteure und die Lohndatenflüsse zu ermitteln und zu kategorisieren. Sind die Akteure Datenproduzenten, -konsumenten oder -übermittler? Haben sie eine oder mehrere Funktionen? Was lässt sich zur Häufigkeit und zum Umfang der Datenflüsse sagen? Diese Situationsanalyse erlaubte es, den Projektumfang und die zu betrachtende Lohndatenlandschaft einzugrenzen.

Es zeigte sich, dass von den befragten Stakeholdern das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) keine Lohndaten direkt produziert oder verwendet. Das vom Bund zur Verfügung gestellte Analysetool LOGIB ermöglicht es den Unternehmen, die Lohngleichheit innerhalb ihrer Belegschaft zu bewerten, ohne dass die analysierten Daten an das EBG weitergeleitet werden. Nach Abschluss der Situationsanalyse wurde deshalb auf den weiteren Beizug des EBG verzichtet.

Die Beteiligung des Schweizerischen Pensionskassenverbands (ASIP) beschränkte sich mangels Kapazitäten auf die Übermittlung von Informationen und Inputs per E-Mail.

Alle anderen oben erwähnten Stakeholder waren an allen Phasen des Projekts aktiv beteiligt. Dank dieser direkten Einbindung der wichtigsten betroffenen Institutionen konnte ein Konsens über die Definition und vor allem über die Evaluation der drei Harmonisierungsvarianten erzielt werden.

---

[1] Thomas Bächler, Geschäftsführer Swissdec

[2] Christoph Beer, Vorberatende Kommission für Standardisierung, Christian Zeuggin, Vorstandsmitglied

[3] Michael Baeriswyl und Felix Sager, Mitglieder der Vereinsversammlung

[4] Christoph Rothenbühler, Leiter Vorberatende Kommission für Standardisierung

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Stakeholder nach dem Grad ihrer Betroffenheit (Kreis 1 und 2) und die Lohndatenflüsse:

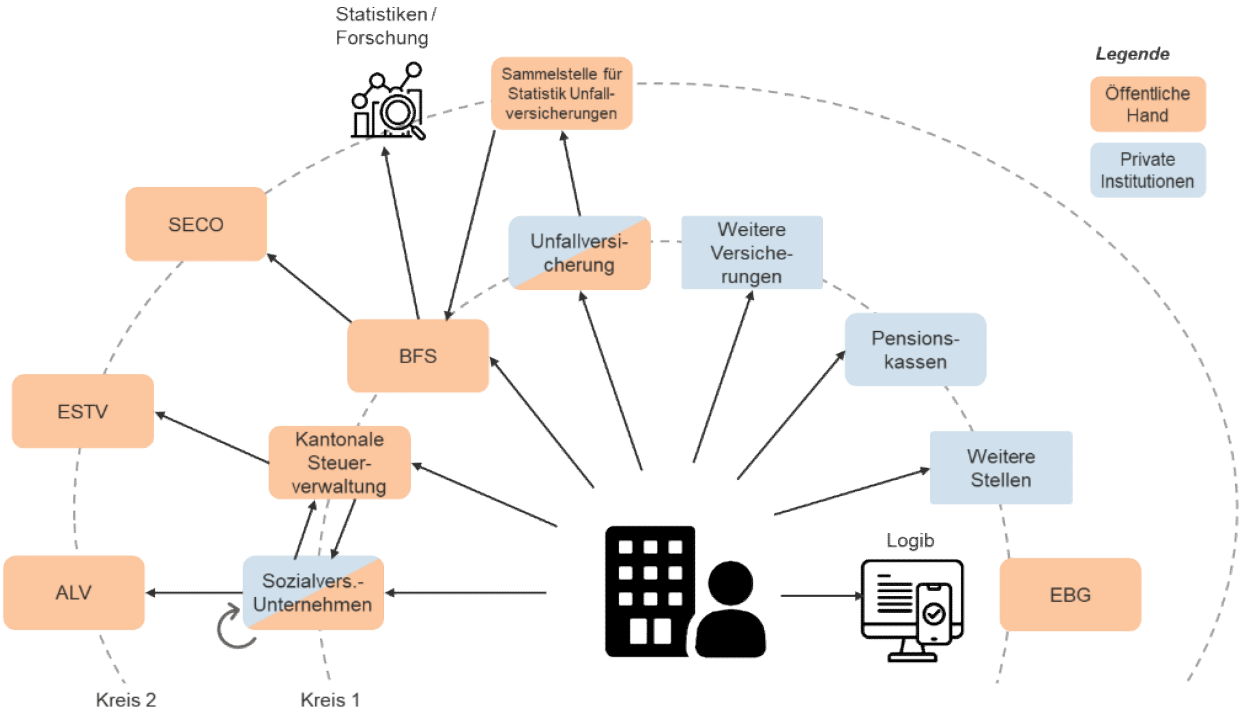

Abbildung 1: Überblick über die Stakeholder und die Lohndatenflüsse

Die Lohndaten im Sozialversicherungssystem

Aus dem obigen Schema geht klar hervor, dass die Sozialversicherungen die grössten Lohndatennutzer sind. Lohndaten sind insbesondere für die Berechnung der AHV-Beiträge und -Leistungen, für die Zahlungen im Rahmen der Unfallversicherung, für die Entschädigungen bei Mutterschaft usw. unerlässlich (siehe Schema unten). Die zentrale Rolle der Lohndaten für das Funktionieren des Sozialversicherungssystems erklärt, weshalb die Teilnehmenden an dieser Machbarkeitsstudie mehrheitlich aus diesem Umfeld stammen.

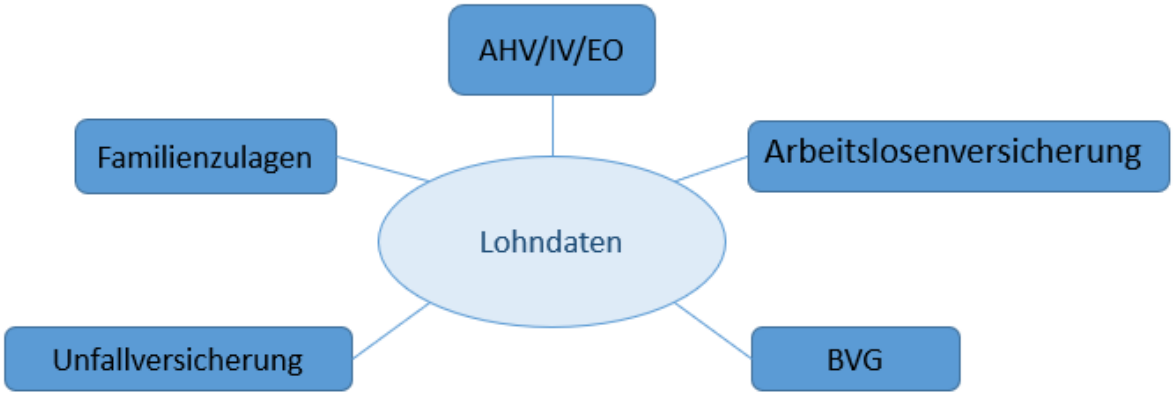

Abbildung 2: Lohndatennutzende im Sozialversicherungsbereich

Zweiter Schritt: Definition und Prüfung der Harmonisierungsvarianten

Nachdem der Kreis der Stakeholder feststand und die Lohndatenlandschaft (Liste der zentralen Variablen, deren Format, Übermittlungskanäle und Periodizität usw.) dank ersten Gesprächen abgegrenzt war, konzentrierten sich die Überlegungen auf das Kernthema, d. h. die Harmonisierung der Daten. Im Februar, März und April 2022 fanden intensive Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Suva, der Privatversicherungen, des Verbands eAHV/IV, der SSK und von Swissdec statt.

Jeder Stakeholder gab – nach Massgabe seines spezifischen Auftrags und des zu gewährleistenden Lohnleistungskatalogs – den Wichtigkeitsgrad der technischen und IT-Spezifikationen an, die seinen eigenen Lohndatensatz kennzeichnen. Ziel war es, ein Verständnis für die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Stakeholder zu entwickeln. Diese sind abhängig von der Art und Weise, wie sie die Lohndaten nutzen, von der spezifischen Funktionsweise ihrer Organisation, aber auch von den Besonderheiten des politischen und institutionellen Kontexts, in dem sie sich bewegen.

Nachdem das ganze Spektrum der für die einzelnen Institutionen zu erbringenden Lohnleistungen ermittelt worden war, ging es darum, eine gemeinsame Definition des Konzepts der Harmonisierung von Lohndaten zu entwickeln und sich darauf zu verständigen, wie dieses Ziel erreicht werden könnte.

Eine zweite Diskussionsrunde bot den Stakeholdern die Möglichkeit, die verschiedenen Harmonisierungsvarianten zu beurteilen, hauptsächlich aus fachlich-institutioneller Sicht. Die zentrale Herausforderung bestand darin, konzeptionell zu klären, was unter Harmonisierung zu verstehen ist und auf welcher Ebene sie umgesetzt werden soll. Schliesslich stellte sich auch die Frage nach den finanziellen Auswirkungen und den rechtlichen Bedingungen, die erfüllt werden müssen, um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen.

Was bedeutet Lohnharmonisierung?

Der Begriff der Harmonisierung muss verbindlich definiert werden. Geht es um die Standardisierung von Definitionen? Um die Vereinheitlichung der Lohnkomponenten? Um einheitliche Datenformate? usw. Die Stakeholder einigten sich zunächst darauf, was «Harmonisierung der Lohndaten» bedeutet und welche Ansprüche sie erfüllen muss. Das Ziel, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger beim Austausch von Lohninformationen mit den verschiedenen Institutionen zu entlasten, muss innerhalb einem von allen gebilligten Rahmen angestrebt werden.

Der Analyserahmen ist im Wesentlichen zweigeteilt. Er umfasst einen **inneren Rahmen**, der alle Elemente auflistet, die Gegenstand dieser Harmonisierung sind, und einen **äusseren Rahmen**: die Rahmenbedingungen. Diese Elemente wurden in den Gesprächen mit den Stakeholdern erhoben und bewertet. Dabei ging es nicht darum, den Inhalt dieser Elemente so präzise wie möglich zu bestimmen, sondern den Spielraum auszuloten, auf den sich alle einigen können, d. h. die gemeinsamen Nenner. Auf dieser Grundlage wurden die drei Varianten erarbeitet, die im Folgenden kurz beschrieben werden:

Innerer Rahmen

Prozess:

Auf welcher Stufe bzw. in welchem Umfeld soll die Datenharmonisierung stattfinden? (In den Unternehmen? Bei der Datenübermittlung? Im Rahmen eines zentralen Tools? Auf der Ebene der Datenkonsumenten/-empfänger? usw.)

Angaben:

Welche Dateninhalte und -dimensionen müssen harmonisiert werden (Variablenkataloge? Definitionen? Modalitäten? Mengengerüst?)

Zeitlichkeit:

In welchen Abständen? Zu welchen Terminen? Aufgrund welcher Vorgaben werden die Fristen festgelegt? Werden die Daten übermittelt, ausgetauscht, abgelegt?

Format:

In welchem Format werden die Daten bereitgestellt? Nach welchem Schema?

Qualitätssicherung:

Welche Qualitätskriterien gibt es und welche Verfahren zur Qualitätskontrolle werden durchgeführt? Welche Arten der Datenplausibilisierung und -validierung sind vorgesehen?

Äusserer Rahmen

Gesetzliche Grundlagen

Datensicherheit und Datenschutz

Offenlegungspflicht

Datenqualität (Relevanz und Genauigkeit)

Dieser Parametersatz bildet den normativen Rahmen für die Entwicklung eines Harmonisierungsmodells und die Erarbeitung von Lösungsvarianten.

Variante 1 «Harmonisierung der Definition des Lohnbegriffs»

Die erste Variante sieht eine Harmonisierung der Daten innerhalb des Unternehmens selbst vor, d. h. noch bevor die Daten erhoben und an die verschiedenen Nutzerkreise übermittelt werden. Hier würde es darum gehen, die Definition der Variablen und ihrer Komponenten an der Quelle zu standardisieren. Diese Art der Harmonisierung, d. h. die Erarbeitung eines harmonisierten «massgebenden» Lohns, würde sich direkt auf das Rechnungswesen der Unternehmen auswirken und bedingen, dass sämtliche Lohn- und Lohnnebenbestandteile vorgängig gleich definiert und in den gesetzlichen Bestimmungen jeder datenanfragenden Institution verankert würden. Derzeit beruht der Begriff des «massgebenden» Lohns auf Definitionen, die von einer Institution zur anderen variieren, auch wenn die Lohnbestandteile ähnlich oder teilweise vergleichbar sind.

So wird zum Beispiel der Begriff Vollzeitpensum von einer Institution zur anderen unterschiedlich definiert. Wie werden Überstunden berechnet? Wird eine wöchentliche, monatliche oder jährliche Gesamtstundenzahl als Bezugsgrösse herangezogen? Dabei würde es nicht darum gehen, die Anzahl der Wochenarbeitsstunden zu standardisieren, sondern vielmehr darum, die Art und Weise, wie der Zeitfaktor bei der Berechnung des Lohns berücksichtigt wird, landesweit zu vereinheitlichen.

Bei dieser Variante würde das Unternehmen die gleichen (einheitlich definierten und kategorisierten) Lohndaten an jede beteiligte Organisation übermitteln, ohne unterschiedliche Definitionen und damit Berechnungen verwenden zu müssen. Dies würde die Komplexität der Lohnformen reduzieren, die gemeldet und folglich bearbeitet werden müssen. Um eine solche Harmonisierungsvariante in der Praxis implementieren zu können, müssten bestimmte gesetzliche Bestimmungen im Sozialversicherungsbereich (AHV, Arbeitslosenversicherung, berufliche Vorsorge, Unfallversicherungen usw.) zwingend geändert werden.

Variante 2 «Harmonisierung auf Stufe Übermittlungskanäle»

Während Variante 1 eine Vereinheitlichung und Vereinfachung durch die Standardisierung und Verringerung der Anzahl Lohnbestandteile vorsieht, zielt Variante 2 darauf ab, die Anzahl der technischen Möglichkeiten der Datenübermittlung zu verringern. Diese Variante hätte keinen Einfluss auf die Lohnbestandteile und die unterschiedlichen Lohndefinitionen. Mit anderen Worten: Jede Institution würde ihre eigenen Lohndefinitionen und -spezifikationen beibehalten. Betroffen wäre lediglich das Management der Datenströme zwischen Unternehmen und Empfängern. Technisch sind zwei Modalitäten denkbar: Entweder erfolgt der Datenaustausch ausschliesslich über einen definierten, vorzugsweise elektronischen Kanal, oder die Daten werden unter Beibehaltung der Vielfalt der bestehenden Kanäle (Papierformular, xml, Excel usw.) weitergeleitet.

Derzeit existieren parallel mehrere verschiedene Möglichkeiten der Datenübermittlung. Einige Unternehmen, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, nutzen immer noch den Postweg (Formulare). Die meisten grösseren Unternehmen verwenden dagegen eine ERP-Software, mit der die Datenübermittlung automatisch erfolgt. An dieser Stelle ist der Schweizer Lohnstandard ELM von Swissdec zu erwähnen. Mit diesem einheitlichen Lohnmeldeverfahren übermitteln Unternehmen ihre Lohndaten direkt aus ihrem System digital an Behörden und Sozialversicherungen. Das manuelle Ausfüllen unzähliger Formulare entfällt. Die Unternehmen werden entlastet, da die Lohndeklaration an alle Lohndatenempfänger entsprechend dem Once-Only-Prinzip nur einmal erfolgt. Die SUVA beispielsweise bietet den bei ihr versicherten Unternehmen die Möglichkeit, die Lohndaten direkt in EasyGov zu erfassen.

Die Vielfalt der bestehenden Übermittlungskanäle kann Auswirkungen auf die Datenqualität haben (Medienbruch) und erhöht tendenziell den Arbeitsaufwand auf Seiten der Unternehmen wie auch der Empfänger. Eine standardisierte und harmonisierte elektronische Datenübermittlung gewährleistet eine höhere Datenqualität und verringert den Arbeitsaufwand.

Variante 3 «Harmonisierung durch eine zentrale Datenbewirtschaftung»

Bei dieser letzten Variante würden alle von den Unternehmen zu liefernden Lohndaten gesammelt und auf einer einzigen, zentralen Plattform abgelegt. Jede Organisation hätte im Rahmen ihrer gesetzlichen Berechtigungen einen begrenzten Zugriff auf die Lohndaten. Bei dieser Variante würden die institutionsspezifischen Lohndefinitionen und die verschiedenen Möglichkeiten der Datenübermittlung beibehalten (wobei die Digitalisierung der papierbasierten Lieferungen unerlässlich wäre, damit die

entsprechenden Daten in die zentrale Datenbank aufgenommen werden könnten). Diese Lösung würde es den Unternehmen ermöglichen, die Anzahl ihrer Lieferungen erheblich zu reduzieren (im Prinzip nur eine einzige Lieferung) und den Nutzern mehr Flexibilität bieten, da diese wiederholt auf die Daten zugreifen könnten, ohne die Unternehmen mehrmals anfragen zu müssen (Once-Only-Prinzip). Andererseits würde eine solche zentrale Bewirtschaftung sensibler Daten erhebliche Herausforderungen bezüglich Sicherheit, Gouvernanz und Datenschutz mit sich bringen. Ein Projekt, das die zentrale Speicherung und Kontrolle aller Lohnangaben vorsieht, würde zweifellos Bedenken oder sogar Misstrauen hervorrufen.

Die folgende Abbildung verortet die drei Lösungsvarianten im Harmonisierungsmodell:

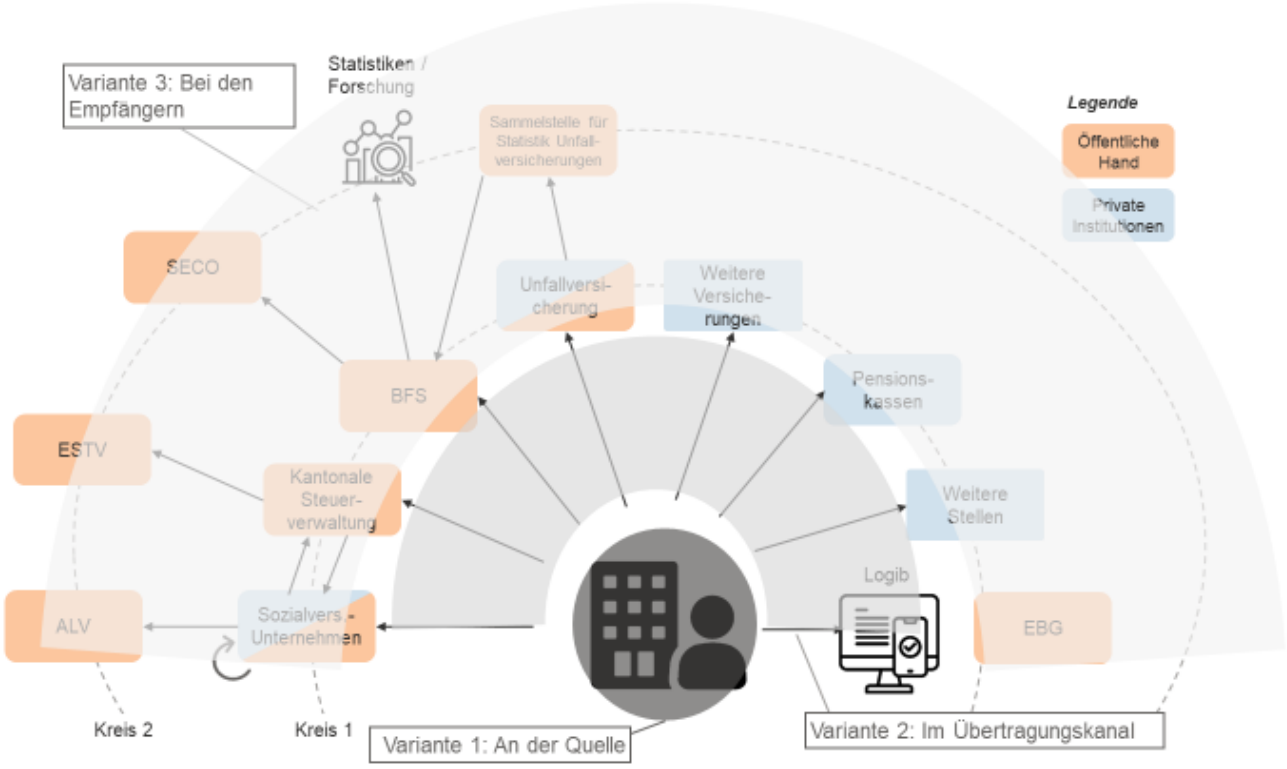

Abbildung 3: Darstellung der Harmonisierungsvarianten

Nach einer sorgfältigen Prüfung der Vor- und Nachteile der drei erörterten Lösungen gaben die Stakeholder der **Variante 1** (theoretisch) klar den Vorzug. Diese Option ist die vielversprechendste und entspricht am ehesten den Projektvorgaben. Sie erlaubt es, die Qualität der gelieferten Daten zu erhöhen und gleichzeitig die Unternehmen zu entlasten. Zudem bietet sie kleinen Unternehmen die Möglichkeit, ihre bisherige Form der Datenübermittlung beizubehalten und damit Kosten für digitale Anpassungen zu vermeiden. Schliesslich ist sie Teil genereller Bestrebungen zur Datenstandardisierung, die in vielen Bereichen auf nationaler Ebene stattfinden.

Aus den Diskussionen ging auch hervor, dass eine Kombination von zwei oder drei Varianten absolut gesehen ideal wäre. Dies wird jedoch als nicht realistisch erachtet. Deshalb wird Variante 1 bevorzugt.

5. Konsultationen

Um die Variantenwahl weiter abzustützen, wurden Konsultationen mit den Stakeholdern und zwei Bundesämtern (BSV und BAG) durchgeführt, die für die Umsetzung der politischen und gesetzlichen Vorgaben im Sozialversicherungsbereich zuständig sind. Zur Erinnerung: Die Unterstützung der betroffenen Organisationen ist ein ebenso wichtiges Ziel des Projekts wie die Ermittlung der bestmöglichen Harmonisierungsvarianten.

Die Machbarkeitsstudie schliesst mit einer positiven Stellungnahme der Stakeholder (Commitment). Diese befürworten das Prinzip einer fachlichen Harmonisierung des Lohnbegriffs (Variante 1). Sie sind sich jedoch im Klaren darüber, welche Hindernisse – insbesondere juristischer Natur – bei einem

Prozess zur schweizweiten Harmonisierung der Lohndaten zu bewältigen wären. Die Entlastung der Unternehmen ist eine politische Forderung. Dieses Ziel gilt es umzusetzen. Es wird längerfristig zweifellos zur Verbesserung der Datenqualität und Datenverfügbarkeit beitragen. Die Stakeholder weisen darauf hin, dass die Umsetzung der Variante 1 (Harmonisierung der Definitionen und Lohnbestandteile) gesetzgeberische Anpassungen insbesondere im Sozialversicherungsbereich erfordern würde. Das BSV und das BAG haben mit Nachdruck auf die möglichen Auswirkungen einer Vereinheitlichung der Lohndaten auf das gesamte Sozialversicherungssystem und dessen gesetzliche Bestimmungen hingewiesen. Beide Ämter sind zudem bereits in Harmonisierungsprojekte auf ihrer Stufe involviert.

6. Empfehlungen

Die vorliegende Machbarkeitsstudie zeigt, dass es derzeit kein eindeutiges und einheitliches Konzept zur Definition des Lohns gibt. Alle Stakeholder verständigen sich darauf, dass der Lohn ein komplexes System aus unterschiedlichen Definitionen und heterogenen Komponenten ist, welches so konstruiert ist, dass es den gesetzlichen Anforderungen im Sozialversicherungsbereich entspricht. Angesichts dieser Komplexität wäre eine Harmonisierung der Lohndefinitionen und -komponenten sinnvoll und würde die Belastung der Unternehmen verringern.

Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage der oben beschriebenen Variante 1 empfiehlt die Arbeitsgruppe, eine weitere Analyse durchzuführen, um die in der Machbarkeitsstudie gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen und zu konkretisieren. Dabei soll der Umfang der Harmonisierung und Vereinheitlichung der Lohndaten auf Unternehmensebene detailliert festgelegt werden. Die neue Studie soll das Potenzial für eine Standardisierung und Vereinfachung der Lohnsysteme aufzeigen und die finanziellen und rechtlichen Auswirkungen der angestrebten Änderungen (Revision der Gesetzesgrundlagen) darlegen. Sie werden als Grundlage dienen, um über weitere Schritte zur Harmonisierung der Lohndaten zu entscheiden.

Parallel dazu schlägt die Arbeitsgruppe vor, die elektronische Übermittlung von Lohndaten zu fördern und zu erleichtern. Der Austausch zwischen Unternehmen und Behörden soll weiter vereinfacht werden. Aktuell nutzen vor allem grosse Unternehmen die heutige technische Plattform. Es sind erhebliche Anstrengungen notwendig, um eine breitere Nutzung zu ermöglichen, wobei insbesondere kleine Unternehmen (KMU) angesprochen werden sollen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die technische Plattform zu stärken und auszubauen. Dafür wären entsprechend, zusätzliche Mittel bereitzustellen.

Die technische Plattform sollte vorangetrieben werden, zum einen, weil über eine allfällige Harmonisierung der Lohndaten entschieden wird, zum anderen, weil diese heutige Lösung bei einer allfälligen Umsetzung genutzt werden könnte. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Unternehmen mit den entsprechend zertifizierten Lohnprogrammen seit 2014 die Quellensteuerdaten (wie Abrechnungen und Mutationen) mit sämtlichen Kantonen in einem einheitlichen und standardisierten Prozess elektronisch abrechnen können (siehe Verordnung des EFD über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer, QStV; SR 642.118.2).

Aufgrund der aktuellen Situation der Bundesfinanzen und weiterer Abklärungen (vgl. Ziffer 5) wird der Entscheid über die Vertiefung der «Machbarkeitsstudie Lohndaten» auf 2026 verschoben. Für die zweite Empfehlung, wird auch, aufgrund von fehlenden finanziellen Mitteln, etappiert und 2026 neu beurteilt. In der Zwischenzeit wird nach einer alternativen Finanzierung gesucht. Somit wird sich die Entlastung der Unternehmen entsprechend verzögern.