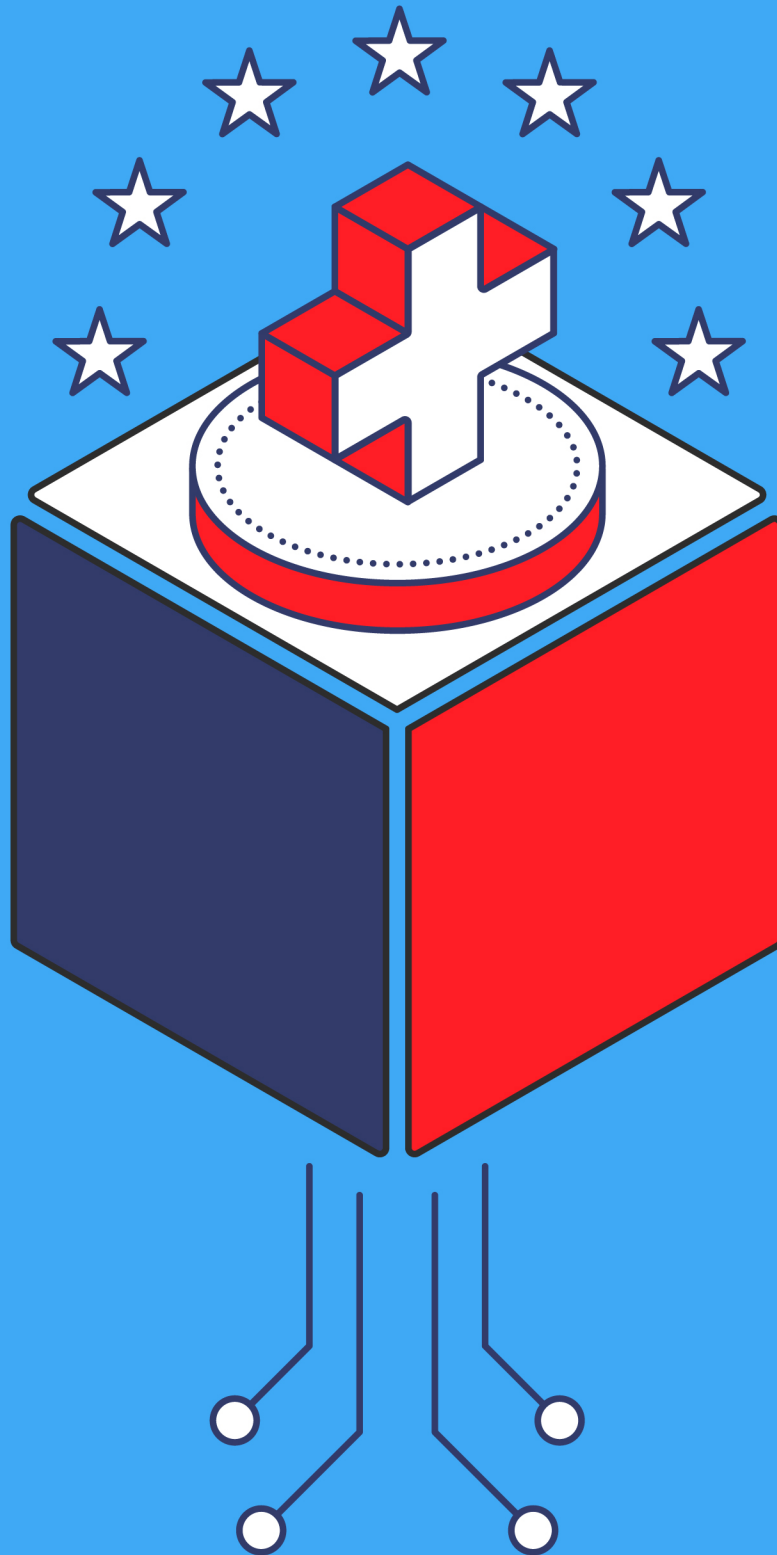


Diskussionspapier:
EU-Digitalpolitik



Welche Herangehensweise
für die Schweiz?

Impressum

Diskussionspapier EU-Digitalpolitik:
Welche Herangehensweise für die
Schweiz?

Zürich, 17. August 2023

Obwohl bei der Erstellung dieser Veröffentlichung grosse Sorgfalt angewandt wurde, übernehmen die Autor:innen und die beteiligten Mitarbeiter:innen keine Verantwortung für die Korrektheit der Daten, Informationen und Ratschläge sowie für eventuelle Druckfehler.

Alle Rechte sind vorbehalten, auch die der Übersetzung in andere Sprachen. Kein Teil dieser Veröffentlichung darf ohne vorherige schriftliche Genehmigung der Autor:innen in irgendeiner Form reproduziert, umgeschrieben und/oder in eine Computersprache, einschliesslich einer Informationsverarbeitungssprache, übersetzt werden.

Die Rechte an den genannten Marken liegen bei den jeweiligen Eigentümer:innen.

Kommunikative Begleitung der Publikation: Thomas Weidmann, Colin Wallace und Melanie Holenweger

Graphisches Design: Grafikagentur Hyperraum, Tobias Aeschbacher und Vincent Grand

Über die Autor:innen

Dieses Dokument sowie die dafür zuständige Arbeitsgruppe entstanden zwischen Ende April und Anfang August 2023 und folgten aus der Festlegung von thematischen Schwerpunkten am Strategieworkshop des Public Affairs Committees von digitalswitzerland am 12. Januar 2023.

Autor:innen:

Alain Gut, Director Public Affairs, IBM

Leonie Ritscher, Projektleiterin Wettbewerb und Regulatorisches, economiesuisse

Mario Ramò, Head Public Affairs, Die Mobiliar

Natalie Schnelle, Global Government Affairs Business Development, SAP

Karin Stöckli, Delegate Public Affairs, Swisscom

Mattia Balsiger, Senior Project Manager Public Affairs, digitalswitzerland

Valentina Rötheli, Intern Public Affairs, digitalswitzerland

Projektleitung:

Mattia Balsiger (mattia@digitalswitzerland.com)

Projektmitarbeit:

Valentina Rötheli (valentina.roetheli@digitalswitzerland.com)

Über digitalswitzerland

digitalswitzerland ist eine schweizweite, branchenübergreifende Initiative mit dem Ziel, die Schweiz in eine führende digitale Nation zu transformieren. Gemeinsam mit unserem Netzwerk von über 200 Mitgliedern und nicht-politischen Partnern, darunter mehr als 1'000 Top-Führungskräfte, engagieren wir uns in über 25 Projekten, um den digitalen Wandel in der Schweiz zu inspirieren, zu initiieren, mitzugestalten und anzuführen.

Danksagung

Wir möchten uns bei Ursula Sury, Professorin für Datenschutzrecht an der Hochschule Luzern, und Martin Steiger, Anwalt und Unternehmer für Recht im Digitalen Raum, für die Konsultation und den Expert:inneninput bedanken.

Für das Engagement und die interne Unterstützung danken wir zudem Guillaume Gabus und Dominique Reber, allen Teilnehmer:innen unserer Mitgliederumfrage sowie dem Public Affairs Committee von digitalswitzerland.

EU-Digitalpolitik: Welche Herangehensweise für die Schweiz?

Die Arbeitsgruppe EU-Digitalpolitik befasst sich mit der Positionierung der Schweiz gegenüber der EU-Digitalpolitik. Das vorliegende Diskussionspapier soll zur kritischen Reflexion anregen und eine konsistente und vorausschauende Herangehensweise ermöglichen.

Wo steht die Schweiz?

Eine klare Positionierung der Schweiz in der EU-Digitalpolitik kann für Wirtschaft und Gesellschaft mehr Klarheit schaffen, die Chancen der Digitalisierung besser zu nutzen und die Schweiz als führenden Standort für innovative Technologien zu etablieren. Dies stellt sicher, dass die Schweiz besser auf regulatorische Entwicklungen nicht nur in der EU, sondern auch in internationalen Systemen und Märkten ausserhalb der EU, vorbereitet ist.

Zunächst bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken der verschiedenen Strategien, die die Schweiz gegenüber der EU verfolgen könnte.

I. Strenger Nachvollzug

Vorwegzunehmen ist das Szenario einer strengen, zeitnahen und stetigen Übernahme aller EU-Regulierungswerke im digitalen Bereich. Dieser Ansatz brächte zwar Rechtssicherheit durch Rechtsäquivalenz, Planbarkeit und Anschlussfähigkeit (auch in Bereichen ausserhalb der Digitalwirtschaft), wäre aber innenpolitisch nicht durchsetzbar und würde die Schweizer Wirtschaft in einem vorseilenden Regulierungseifer um wertvollen Spielraum und Standortvorteile bringen.

II. Stärkere Eigenständigkeit

Im Gegensatz dazu brächte eine Abgrenzung und ein individueller Weg mit internationaler Ausrichtung, ohne dabei digitalpolitische Schritte von der EU abhängig zu machen, der Schweiz die volle Entscheidungshoheit. Es ist beispielsweise begrüssenswert, dass die Schweiz (via EFTA) aktuell mit Singapur über ein Digitalabkommen¹ verhandelt – die Standortattraktivität der Schweiz wird dadurch zweifelsohne erhöht. Jedoch ist eine Digitalausserpolitik, welche die Kompatibilität mit der EU nicht zum primären Ziel hat, ebenfalls riskant. Partnerschaften mit Dritten müssten mindestens die Opportunitätskosten aufwiegen, die bei einer Abgrenzung von der EU entstehen würden.

III. Der Mittelweg: "Status Quo"

Nach der Maxime "Handlungsbedarf besteht dann, wenn die Kompatibilität nicht mehr gewährleistet ist", könnte die Schweiz auch ihre Digitalpolitik vis-à-vis der EU gestalten. Von Vorteil ist dabei sicherlich eine gewisse Flexibilität, da die - wenn auch begrenzten - Handlungsspielräume der Schweiz bei ihrer Digitalpolitik besser genutzt

¹ EFTA: <https://www.efta.int/Free-Trade/news/EFTA-and-Singapore-hold-third-round-negotiations-towards-Digital-Economy-Agreement-535346>

werden können und sich prinzipiell keine zur EU differenzierte Haltung abzeichnet. Stattdessen wird eine Basis entlang der konkreten Vorlagen und eine entwicklungsfähige Linie etabliert. Andererseits läuft die Schweiz mit diesem Ansatz jedoch Gefahr, dass nachträgliche Anpassungen (“Swiss Finishes”) auch in der Digitalpolitik zum Modus Operandi werden. Es wäre nicht nur auf politischer Ebene mit der EU, sondern auch auf operativer Ebene für Unternehmen schwierig, wenn in einigen Branchen enger mit der EU zusammengearbeitet wird als in anderen, damit potenziell Doppelstandards entstehen und die vielen betroffenen Unternehmen dann zwei unterschiedliche Standards anwenden müssen (CH und EU).

EU-Digitalpolitik: jetzt Herangehensweise klären

Die Schweiz sieht sich im Rahmen der sich rasant entwickelnden EU-Digitalpolitik erneut mit der Tatsache konfrontiert, dass eine klare, auf das Verhältnis Schweiz-EU ausgerichtete Digitalausenpolitik zunehmend unabdingbar wird, um als eigenständige und vernetzte Akteurin wahrgenommen zu werden.

Es ist von grosser Bedeutung, die digitale Kompatibilität mit der EU aufrechtzuerhalten. Dies erfordert, Entwicklungen im Bereich der EU-Digitalregulierungen zu verfolgen, und – soweit erforderlich – durch angemessene und gut getimte Justierungen am eigenen Rechtskorpus sicherzustellen, dass Schweizer Unternehmen so wenig technische Hürden oder Wettbewerbsnachteile wie möglich erfahren. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf den Vorentwurf des Bundesrats zur Regulierung von Kommunikationsplattformen², welcher im ersten Quartal 2024 erwartet wird und stark an den Digital Services Act (DSA) der EU angelehnt ist.

In Bereichen, in welchen eine Übernahme von EU-Recht aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig ist, sollte sich die Schweiz der EU nach dem Prinzip “so viel wie nötig, so wenig wie möglich” annähern und auf eigene, zusätzliche Anforderungen (“Swiss Finishes”) verzichten. Dies erleichtert die Geschäftstätigkeit von Unternehmen, fördert die Klarheit und trägt zur Harmonisierung bei. Ansonsten entsteht unnötiger Mehraufwand, wie ein Beispiel aus einer digitalswitzerland-Umfrage zeigt: Ein mittelgrosses Schweizer IT-Unternehmen investierte viele Ressourcen, um seit 2018 DSGVO-konform zu sein, musste sich aber dann im Zuge der Revision des Schweizer Datenschutzgesetzes 2020 nochmals um kostspielige administrative Anpassungen bemühen.³

Um aus der Position der Nachzüglerin herauszukommen, sollte die Schweiz jeglichen Einfluss nutzen, den sie in der EU-Digitalpolitik geltend machen kann, wie es beispielsweise die Motion von Nationalrätin Judith Bellaiche fordert.⁴ Aktiv ist die Schweiz bereits im CAI des Europarates. Diesen Einfluss in anderen Gremien noch auszubauen, erfordert aber eine genaue, stringente Positionierung, welche durch die vielseitigen Ziele und unterschiedlichen

² Bundesrat: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/680/de>

³ Diese Erkenntnis entstammt einer internen digitalswitzerland-Umfrage, welche an alle Mitglieder versandt wurde. Im Fokus standen die Antizipation und Vorbereitung der Mitglieder auf den Digital Services Act und die entsprechende Regulierungsvorlage des UVEK für die Schweiz. Zudem wurden die Mitglieder zu weiteren, allgemeinen Themen der Beziehung Schweiz-EU in der Digitalpolitik befragt.

⁴ Siehe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213676>

Zuständigkeiten für Digitalisierungsthemen innerhalb der Bundesverwaltung erschwert wird. So ist beispielsweise die "Strategie Digitalausserpolitik"⁵ des EDA zwar umfassend, aber auch abstrakt – es ist wenig Konkretes zu den spezifischen, projektgebundenen Eigenmitteln zur Steuerung der Digitalausserpolitik zu lesen. Ausserdem fehlt der Strategie ein Ansatz, sich gegenüber den wichtigsten Akteur:innen EU, USA, China sowie anderen wichtigen Staaten im Digitalbereich zu positionieren und konkrete Ziele zu formulieren.⁶ Aber genau dies täte Not. Denn nicht nur die europäische, sondern auch die globale Kompatibilität der Schweiz ist von grosser Relevanz.

Exkurs: Der Blick auf die transatlantische Digitalpolitik

Zwei Beispiele digitalpolitischer Diskussionen zwischen den USA und der EU zeigen, welche Herausforderungen für die Schweiz bestehen und wie wichtig eine kontinuierliche Vernetzung ist.

EU-US Data Privacy Framework

Der Europäische Gerichtshof hat 2020 die Angemessenheit des EU-US-Data Shields aberkannt. Die Schweiz hat kurz danach die Anerkennung des adäquaten Schutzniveaus der USA mit dem Schweizer Datenschutzrecht ebenfalls ausgesetzt.⁷ Es ist anzunehmen, dass das daraus resultierende US Swiss Data Privacy Framework (US-CH DPF), welches noch ausverhandelt wird, eng an das neu ausgearbeitete und kürzlich abgeschlossene EU US Data Privacy Framework (EU US DPF) angelehnt sein wird.⁸ Denn Schweizer Firmen, die nach Datenschutzgrundverordnung Daten in die USA transferieren, werden sich bereits jetzt am EU US DPF ausrichten.⁹ Die Anerkennung des US-CH DPF durch den Bundesrat, und damit die EU-Kompatibilität des US-CH DPF, ist also von hoher Priorität. Die Verbindlichkeit dieses Abkommens sollte möglichst schnell nach Inkrafttreten der neuen Schweizer Datenschutzverordnung am 1.9.2023 erfolgen - allerdings bedingt dies auch einen Angemessenheitsbeschluss durch die USA.¹⁰ Solange beide Parteien noch nicht so weit sind, besteht für die Schweiz eine gewisse Rechtsunsicherheit.¹¹

Threads

Ein weiteres Beispiel ist Threads, die neue Applikation des Meta-Konzerns. Aufgrund noch nicht geklärter Fragen bezüglich des Digital Markets Act (DMA)¹² und der

⁵ Siehe "Strategie Digitalausserpolitik" des EDA:

https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAusserpolitik/20201104-strategie-digitalausserpolitik_DE.pdf

⁶ Foraus: https://foraus.ch/wp-content/uploads/2022/07/20220704_Digitalausserpolitik_WEB.pdf

⁷ PWC: <https://www.pwc.ch/en/insights/regulation/executive-order-on-the-eu-us-data-privacy-framework.html>, siehe auch die Mitteilung des Bundesrates: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80318.html>

⁸ EDÖB: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/kurzmeldungen/20230410_eu_us_dpf.html

⁹ LEXcellence: <https://lexcellence.swiss/en/news/new-eu-us-privacy-framework>, siehe auch PWC:

<https://www.pwc.ch/en/insights/regulation/executive-order-on-the-eu-us-data-privacy-framework.html>

¹⁰ Der Anwalt David Rosenthal hat sich dahingehend auf LinkedIn geäussert:

https://www.linkedin.com/posts/david-rosenthal-4491378_angemessenheitsbeschluss-dpf-schweiz-activity-708416430232383232-9oLX?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

¹¹ PWC: <https://www.pwc.ch/en/insights/regulation/the-eu-us-data-privacy-framework.html>

¹² The Verge: <https://www.theverge.com/23789754/threads-meta-twitter-eu-dma-digital-markets>

Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)¹³ wartet Meta mit der Lancierung der Applikation in der EU zu. Obschon die Schweiz weder EU- noch EWR-Mitglied ist, wird Threads durch den US-Mutterkonzern auch hier noch nicht verfügbar gemacht. Von diesem Beispiel lässt sich die Hypothese ableiten, dass bei der weltweiten Einführung von gewissen digitalen Produkten (das Schweizer Datenschutzrecht würde eine Lancierung von Threads grundsätzlich ermöglichen¹⁴) die Schweizer Eigenständigkeit anscheinend nicht anerkannt wird, beziehungsweise für die massgeblichen Akteur:innen eine untergeordnete Rolle spielt. Die Schweiz kann so ihren vermeintlichen Vorteil, nicht Teil des DMA zu sein, nicht geltend machen.

Schlussfolgerung und Handlungsmaximen

Die Digitalisierung und deren internationale Regulierung sind geprägt von politischen Grundsatzentscheidungen, die auch die Schweiz früher oder später angehen muss. Jede der zu Beginn erläuterten Herangehensweisen birgt sowohl Chancen als auch Risiken. Das Spektrum reicht von einer Digitalpolitik, die verstärkt auf Eigenständigkeit setzt bis zu einer Politik, die die EU-Kompatibilität als erste Priorität anführt.

Entscheidend ist, einen konstruktiven Diskurs mit Stakeholdern im In- und Ausland zu führen, um die bestmöglichen Lösungen zu erarbeiten. Bei jedem aus der EU kommenden digitalen Regulierungspaket ist es für die Schweiz daher empfehlenswert, sich dahingehend zu positionieren und dementsprechend zu handeln, dass:

1. die Schweiz sich, wenn immer möglich, ihre Eigenständigkeit zum Standortvorteil zunutze machen kann.
2. bei sich anbahnenden Regulierungen aus der EU genug zeitlicher Spielraum bleibt, um alle Stakeholder rechtzeitig abzuholen, damit entweder zum Vorteil für Konsument:innen und Unternehmen zeitnah reagiert werden kann oder zugewartet und nicht vorseilend und überstürzt gehandelt wird.
3. das reibungslose Wirtschaften für Schweizer Unternehmen in und mit Europa jederzeit gewährleistet ist.
4. jeglicher Einfluss, den die Schweiz in der EU-Digitalpolitik hat, geltend gemacht wird,
5. Doppelspurigkeiten und "Swiss Finishes" verhindert werden.
6. die Gestaltung der Digitalpolitik Schweiz-EU, die globale Kompatibilität miteinschliesst und ihr Rechnung trägt.

Wir müssen uns bewusst sein, dass eine Null-Risiko-Strategie nicht realistisch ist und immer eine Kosten-Nutzen-Abwägung erforderlich ist – auch innerhalb der aufgezeichneten Handlungsmaximen. Wichtig ist, dass der Diskurs um die Positionierung der Schweiz aktiv geführt wird und die Schweiz ihre Haltung bewusst und selbstbewusst einnimmt. Indem sie ihre Positionierung optimiert und schärft, kann sie die digitale Transformation als globaler Player aktiv mitgestalten und sich als führende Innovationsnation etablieren.

¹³ inCyber:

<https://incyber.org/en/meta-delays-launch-threads-european-union-due-gdpr/#:~:text=Indeed%2C%20Meta%20deems%20Threads%20incompatib le,a%20violation%20of%20European%20law>

¹⁴ Steiger Legal: <https://steigerlegal.ch/2023/07/05/meta-threads-twitter-schweiz-datenschutz/>