

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. April 2009

694. Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG); Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 30. Januar 2009 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) dem Regierungsrat einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) samt Erläuterungen zur Stellungnahme unterbreitet.

Mit der Einführung einer einheitlichen Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) sollen die Abläufe zwischen Unternehmen und Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung einfacher und effizienter werden. Einer solchen UID kommt nach Auffassung des Vorstehers des EDI ausserdem ein hoher Stellenwert im elektronischen Datenverkehr mit der öffentlichen Verwaltung zu (E-Government). Sie erlaube einen effizienten, sicheren und systematischen Datenaustausch auf elektronischem Wege und ermögliche die Realisierung weiterer E-Government-Projekte, wie dies von verschiedenen Seiten gefordert werde.

Gestützt auf ein vom Bundesrat am 20. Februar 2008 verabschiedeten Realisierungskonzept wurde ein Bundesgesetz ausgearbeitet, das die Zuweisung und die Verwendung der UID sowie die Führung und die Verwendung des Unternehmens-Identifikationsregisters (UID-Register) regelt. Das UIDG sieht vor, dass jedem Unternehmen, aber darüber hinaus auch allen andern steuer- oder abgabepflichtigen Personen, deren Steuern oder Abgaben durch den Bund oder seine Anstalten veranlagt und bezogen werden, weiter allen natürlichen Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben oder einen freien Beruf ausüben, allen Personengesamtheiten ohne Rechtsfähigkeit, die zu administrativen Zwecken identifiziert werden müssen, allen landwirtschaftlichen Betrieben und allen weiteren der Landwirtschafts-, Forstwirtschafts-, Tierseuchen-, Tierschutz- (z.B. Hundehalter) oder Lebensmittelgesetzgebung unterstellten Unternehmen und Personen, die zu administrativen Zwecken identifiziert werden müssen, und schliesslich praktisch allen Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden eine eindeutige, unveränderliche Identifikationsnummer zugeteilt wird, die von diesen sogenannten UID-Einheiten frei verwendet werden kann.

Die öffentliche Verwaltung von Bund, Kantonen und Gemeinden wird verpflichtet, diese UID als Identifikator für Unternehmungen anzuerkennen und zu verwenden. Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes muss die Verwaltung die UID in ihren Datenbanken

führen und die heute bestehenden Identifikatoren, insbesondere die Nummern des Handelsregisters und der Mehrwertsteuer, durch die UID ersetzt haben. Für diese beiden Nummern ist eine verkürzte Einführungsfrist von zwei Jahren vorgesehen. Um die korrekte Zuweisung und Verwendung der UID sicherzustellen, ist der Aufbau eines UID-Registers vorgesehen, das sich auf das Betriebs- und Unternehmensregister des Bundesamtes für Statistik als Referenzregister stützt. Im UID-Register sollen nur die für die Identifikation der Unternehmen notwendigen Merkmale geführt werden. Die UID und die wichtigsten Identifikationsmerkmale wie Namen und Adressen sollen öffentlich zugänglich sein. Dem Datenschutz soll mit technischen Vorkehrungen sowie mit Einschränkungen bei den Zugriffsrechten, den Abfragemöglichkeiten und beim Registerinhalt Rechnung getragen werden.

Nach Auffassung des Vorstehers des EDI entsteht den Unternehmen durch die Einführung der UID und der damit verbundenen Vereinfachung der administrativen Prozesse ein Nutzen, ohne dass sie zusätzliche Pflichten übernehmen müssen. Um dies zu ermöglichen, soll die öffentliche Verwaltung die Aufgaben erhalten, im genannten Sinne neue Unternehmen und Änderungen in den Daten bestehender Unternehmen an das UID-Register zu melden sowie die UID als Identifikator anzuerkennen und zu verwenden. Der möglicherweise zusätzlich entstehende Aufwand werde durch die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sowie die erhebliche Vereinfachung von Datenabgleich und -austausch innerhalb der Verwaltung mehr als wettgemacht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern EDI (Zustelladresse: Bundesamt für Statistik, Sektion Betriebs- und Unternehmensregister, Martin Meier, Projektleiter UID, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel)

Mit Schreiben vom 30. Januar 2009 haben Sie uns den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) zur Vernehmlassung zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Beim UIDG handelt es sich um ein komplexes Vorhaben mit vielen betroffenen Verwaltungsstellen auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden. Entsprechend mussten von vielen Stellen Untervernehmlassungen eingeholt und ausgewertet werden. Die knapp dreimonatige Vernehmlassungsfrist war dafür zu kurz bemessen. Wir bedauern deshalb, dass dem Anliegen nach angemessener Verlängerung der Frist nicht stattgegeben werden konnte, zumal das Parlament

im Herbst 2008 aus in den Vernehmlassungsunterlagen nicht näher erläuterten Gründen den Vorschlag abgelehnt hatte, die Einführung einer UID in den Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007–2011 aufzunehmen (Erläuternder Bericht und Kommentar zum UIDG, Ziff. 1.2, S. 5).

A. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Grundsätzlich ist die Verwendung einer einheitlichen nichtsprechenden und unveränderlichen Unternehmens-Identifikationsnummer zu befürworten. Wir sind der Auffassung, mit der vorliegenden Vorlage werde indessen ein riesiger Erfassungsaufwand mit erheblichen Investitions- und hohen jährlich wiederkehrenden Folgekosten verursacht, in erster Linie auf den Ebenen der Kantone und der Gemeinden. Der damit verbundene Nutzen rechtfertigt unseres Erachtens diese Kosten nicht. Es sind Alternativen zu prüfen, beispielsweise durch Verwendung der bereits bestehenden Identifikationsnummer im Handelsregister, allenfalls verbunden mit einem Zusatzregister. Auf jeden Fall ist die Einführung der Identifikationsnummer in der vorgeschlagenen Form abzulehnen, da der vorgelegte Gesetzesentwurf zu viele Fragen offenlässt sowie viele Mängel und Unklarheiten aufweist, nicht zuletzt auch im Bereich des Datenschutzes. Wir erlauben uns, an dieser Stelle auf die wichtigsten Punkte hinzuweisen und anschliessend unter lit. B noch punktuell zu einzelnen Gesetzesartikeln Stellung zu nehmen.

2. Der Kreis der UID-Einheiten ist gemäss der in Art. 4 Abs. 1 lit. b enthaltenen Definition als Träger einer Identifikationsnummer zu umfassend. Nicht nur sind insbesondere alle im Handelsregister eingetragenen Rechtsträger, sondern auch alle andern steuer- oder abgabepflichtigen Personen, deren Steuern oder Abgaben ohne Umsatzuntergrenze (also beispielsweise Abrechnungspflichtige für AHV-Beiträge oder Mehrwertsteuer) durch den Bund oder dessen Anstalten bezogen werden, alle natürlichen Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben oder einen freien Beruf ausüben oder eine Personengesamtheit ohne Rechtsfähigkeit wie insbesondere einfache Gesellschaften bilden, sind als UID-Einheiten zu erfassen; ebenso alle landwirtschaftlichen Betriebe und alle weiteren der Landwirtschafts-, Forstwirtschafts-, Tierseuchen-, Tierschutz- (z. B. Hundehalter) oder Lebensmittelgesetzgebung unterstellten Unternehmen und Personen, die zu administrativen Zwecken identifiziert werden müssen, und schliesslich praktisch alle Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Mit anderen Worten bewegt sich gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf die Spannbreite der UID-Einheiten von international tätigen Grossunternehmen über praktisch sämtliche in der Schweiz ge-

werbsmässig tätigen juristischen und natürlichen Personen und weiter über Künstlergemeinschaften, die sich zu einzelnen Veranstaltungen zusammenfinden, Betreiberinnen von Erotiketablissements und selbstständig erwerbstätigen Prostituierten, deren Tätigkeit mehrwertsteuerpflichtig ist, bis hin zu jedem seine Erzeugnisse abgebenden Imker und andern zahlreichen, verschiedenen Spezialgesetzen unterstehenden Personen, wie beispielsweise Hundehalterinnen und -halter und Hobbyfischerinnen und -fischer, die der Tierschutzgesetzgebung unterstehen und zur Erteilung von Bewilligungen usw. administrativ erfasst werden müssen.

3. UID-Stellen sind alle Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie die weiteren mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Einrichtungen (Art. 4 Abs. 1 lit. c UIDG). Eine Einschränkung ist im Gesetz nicht vorgesehen. Die Daten der UID-Einheiten müssen von all diesen UID-Stellen im Hinblick auf die Verwendungspflicht gemäss Art. 6 UIDG und die Meldepflicht gemäss Art. 10 UIDG erhoben, mit dem UID-Register verglichen und Änderungen sowie Berichtigungen gemeldet werden. Ebenso müssen sämtliche UID-Stellen die UID als Identifikator anerkennen, in ihren Datensammlungen führen und im Verkehr untereinander und mit den UID-Einheiten verwenden. Da gemäss Bericht und Kommentar keine dieser UID-Stellen von der Pflicht entbunden wird, bedeutet dies, dass sämtliche UID-Stellen, also auch solche, die mit den UID-Einheiten nicht aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in Kontakt stehen, die UID führen und verwenden sowie Änderungen und Berichtigungen melden müssen. Mit anderen Worten ist gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf selbst eine Primarschullehrerin, die den Eltern eines Schülers einen Brief schreibt, zur Ermittlung der UID sowie Meldung und Berichtigung der UID-Daten verpflichtet, ebenso zur Verwendung derselben im Brief, wenn ein Elternteil einen freien Beruf wie beispielsweise als Arzt, Rechtsanwältin, Architekt usw. ausübt. Dasselbe gilt, wenn ein Elternteil zufälligerweise einen Nebenerwerb als Hobby-Imker oder ähnliche Tätigkeiten im vorgenannten Sinne ausübt. Eine vernünftige Begründung für diese Pflicht ist in solchen Fällen nicht erkennbar.

4. Der damit verursachte Aufwand für alle beteiligten Stellen (öffentliche Verwaltung ebenso wie Privatwirtschaft) erscheint deshalb überdimensioniert und unverhältnismässig. Der Kreis der als UID-Einheiten zu erfassenden natürlichen Personen ist ebenso wie derjenige der Verwaltungseinheiten, die eine UID zugeteilt erhalten und/oder verwenden müssen, viel zu weit gefasst. Er ist erheblich zu verkleinern, ansonsten zu befürchten ist, dass bis zu 80% aller in der Schweiz lebenden natürlichen Personen eine UID erhalten.

5. Zur Vermeidung eines unnötigen Aufwandes ist unseres Erachtens in diesem Zusammenhang detailliert zu prüfen, ob nicht die im Handelsregister zugeteilten Identifikationsnummern grundsätzlich genügen würden. Zumal Art. 936a OR vorschreibt, dass eine solche einmal zugeteilte Handelsregisternummer während des Bestehens des Rechtsträgers unverändert bleibt, was bei der Ausarbeitung des UIDG offenbar vergessen ging. Entweder müsste diesbezüglich festgehalten werden, dass die rund 500 000 bestehenden Firmennummern des Handelsregisters bestehen bleiben, oder es müsste eine Übergangsbestimmung geschaffen werden, gemäss der bei der Einführung einer UID die bestehenden Firmennummern abgelöst werden und das Handelsregister so verändert werden darf.

6. Damit könnten auch die Probleme vermieden werden, die mit der Führung eines UID-Registers als Parallelregister zum Handelsregister entstünden, auch wenn Ersteres keine Rechtswirkung haben soll (Art. 8 UIDG). Dies ist anzuzweifeln, da ein von einer Amtsstelle publiziertes Register stets eine gewisse Rechtswirkung hat, und sei es nur die, dass die betreffend UID-Einheit unter dem angegebenen Namen und der angegebenen Adresse besteht. Das vorliegende Gesetz unterlässt es, eine Überprüfungspflicht für die UID-Stelle betreffend Richtigkeit der Angabe (z. B. Wohnadresse) oder eine Nachführungspflicht zu statuieren (zu denken ist hier insbesondere an die zahlreichen Personen, die unbekanntes Aufenthaltes sind, obwohl sie vielleicht einmal eine UID bezogen haben). Auch liegt die Rechtswirkung nur schon darin, dass die UID-Stellen der öffentlichen Verwaltung zum Gebrauch dieser Daten verpflichtet werden. Wer eine UID erwirbt, kann zudem unter dieser Nummer auftreten und den Eindruck erwecken, er sei staatlich überprüft (was aber offensichtlich gerade nicht zutrifft). Er verfügt über die gleiche Nummer wie derjenige, der sich als Einzelunternehmer (freiwillig) ins Handelsregister hat eintragen lassen (und in gewissen Belangen wie Unterschrift, Firma usw. tatsächlich staatlich überprüft wurde). Dies gilt nicht nur für die Firma, sondern auch für die Eintragung und Verwendung eines rechtswidrigen Zweckes (vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. b UIDG). Hier ruht ein erhebliches Missbrauchspotenzial.

Zu bedenken ist ebenso, dass grundsätzlich alle, die auch als nicht eingetragene Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmer auftreten, verpflichtet sind, sich an die Regeln des Firmenrechts zu halten (Art. 944 ff. OR). Mit der Einführung einer UID wird es aber unzweifelhaft dazu kommen, dass solche Einzelunternehmerinnen bzw. -unternehmer sich (auch unwissentlich) nicht an die Vorschriften des Firmenrechts halten, aber gleichwohl eine UID zugeteilt erhalten und im Geschäftsverkehr so auftreten. Das Firmenrecht wird damit unterlaufen. Die Problematik erfährt noch eine Verschärfung bei der späteren Eintragung eines unter rechtlich nicht korrekter Firma aufgetretenen Einzel-

unternehmens ins Handelsregister. Dann wird sich die Unternehmerin oder der Unternehmer wohl darauf berufen, sie bzw. er habe schliesslich eine UID erhalten und darauf vertrauen dürfen, dass damit alles in Ordnung sei. Wird die Unternehmerin oder der Unternehmer aber zur Anpassung gezwungen, dürfte sich die Frage der Staatshaftung stellen.

7. Zur Identifikation von Unternehmen wäre es deshalb sinnvoller, eine Harmonisierung der Eintragungspflicht von Einzelunternehmen (ab einem Umsatz von Fr. 100 000) und der Mehrwertsteuerpflicht (Grenze: Fr. 75 000) zu schaffen. Die beiden «Register» müssten dann grundsätzlich identisch sein. Wollte man noch weitere Unternehmerinnen und Unternehmer erfassen, wäre es wohl praxisgerechter, dies mit einem Zusatzregister bei den Handelsregisterämtern zu verwirklichen. Diese könnten – entsprechend ihrer Registerführungs- und Rechtskompetenz – den vorstehend zur Problematik eines Parallelregisters geschilderten Bedenken Rechnung tragen – allerdings wäre auch dies mit Zusatzkosten auf Kantonsebene verbunden (Informatik- und Personalkosten).

Zu bedenken ist weiter, dass die Handelsregisternummer vor mehr als 20 Jahren schweizweit eingeführt wurde. Sie ist nun gefestigt und auch weltweit bekannt. Ohne Not sollte daher vom bestehenden bewährten System nicht abgewichen werden. Die Datenbanken (etwa zwischen kantonalem Steueramt und Handelsregister) sind im Kanton Zürich mit Schnittstellen abgeglichen und es findet ein regelmässiges Update statt.

Bei der Einführung eines UID-Registers im geplanten Sinne ist weiter damit zu rechnen, dass in der Praxis zahlreiche Doppelspurigkeiten vorkommen werden, d. h., dass das UID-Register letztlich von Doppelinträgen überflutet sein wird. Schon im Bereich des Handelsregisters muss festgestellt werden, dass Unternehmen nicht genau so firmieren, wie sie im Handelsregister eingetragen sind. Gelangen solche Unternehmen (insbesondere Einzelunternehmen) an eine UID-Stelle (nicht das Handelsregister), so wird die Zuweisung einer weiteren, zusätzlichen UID die wohl unausweichliche Folge sein. Ein Chaos und ein riesiger Bereinigungsaufwand sind vorhersehbar.

8. Einige offene Fragen und Schwierigkeiten zeigen sich auch im Zusammenhang mit den Prozessabläufen bei der vorgesehenen Einführung einer UID. So wird die UID bereits bei der Eintragung im Handelsregister (im Hinblick auf die Publikation im Schweizerischen Handelsamtsblatt) bekannt sein müssen, wenn sie die Handelsregisternummer ersetzen soll. Dies wird mit einem zusätzlichen Zeitaufwand – insbesondere in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit des Internets – verbunden sein. Kommt die Eintragung aber in letzter Minute nicht zustande, so wird sicherzustellen sein, dass die schon bezogene UID wieder frei wird – auch hier wird Aufwand erzeugt werden.

Ein Beispiel für die schon erwähnte Doppelspurigkeit ergibt sich, wenn insbesondere Einzelunternehmen zur gleichen Zeit mit verschiedenen Amtsstellen in Verbindung sind (Sozialversicherung, Mehrwertsteuer), dort unter ihrem vorgesehenen Namen eine UID beziehen, sich im Handelsregister dann aber anders eintragen lassen.

Ein Widerspruch zu den Vorschriften über das Handelsregister entsteht auch aus der Bestimmung zur Löschung der UID-Daten (Art. 12 UIDG). Während UID-Daten höchstens sechs Jahren im Internet öffentlich zugänglich sein sollen, sehen die Vorschriften über das Handelsregister keine zeitliche Beschränkung für dessen Öffentlichkeit vor. Folge ist somit, dass die UID unbeschränkt der Öffentlichkeit zugänglich bleibt. Ein nachträgliches Entfernen aus dem Handelsregister ist wohl weder wünschenswert noch aufwandmässig verkraftbar.

9. Entgegen der nicht näher erläuterten Annahme im Bericht und Kommentar zum UIDG haben Kantone und vermutlich auch Gemeinden unseres Erachtens mit der Einführung der UID von einem hohen finanziellen Aufwand auszugehen. Jedenfalls ist diese Frage vor Erlass des entsprechenden Gesetzes noch vertieft zu prüfen. Als Beispiel seien die vom Handelsregisteramt des Kantons Zürich vorgenommene Schätzung für Erstaufwand und Folgekosten erwähnt. Danach beträgt der Erstaufwand im Sinne einer ersten Grobschätzung alleine für das Handelsregisteramt rund 1,1 Mio. Franken, bestehend aus Fr. 30 000 bis 50 000 für Programmierkosten, den Kosten für die Umrüstung des auf den bestehenden Firmennummern aufbauenden physischen Aktenarchivs (rund Fr. 250 000), hinzu kommen etwa fünf bis sieben Personenjahre Arbeit (also rund Fr. 500 000) sowie die Kosten für die Änderungen im Hauptregister, vermutlich mittels Datenabgleich und manueller Überprüfung der für einen Handelsregisterauszug erforderlichen Firmenidentifikationsnummer der eingetragenen Einheit und allenfalls derjenigen der Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (drei Personenjahre, d. h. rund Fr. 300 000). Die jährlichen Folgekosten lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch schwer abschätzen. Bei jährlich mehreren Tausend Neueintragungen pro Jahr wird das vermutlich eine zusätzliche Stelle erforderlich machen. Selbstverständlich fallen für alle andern Verwaltungsstellen von Kanton und Gemeinden ebenfalls Kosten an, nicht zuletzt auch mit der Verpflichtung zur Verwendung der UID im Verkehr untereinander und mit den UID-Einheiten, selbst wenn die UID für ihre Tätigkeit nicht erforderlich ist (also beispielsweise auch beim Erlass eines Strafbefehls durch die Staatsanwaltschaft gegenüber einer Person, die als UID-Einheit registriert ist, deren strafbares Verhalten aber keinen Zusammenhang mit deren wirtschaftlichen Tätigkeit hat). Ebenfalls erhebliche Kosten werden für Teile der Privatwirtschaft (unseres Wissens führen etwa Swiss-

com und Post die Firmennummer als Kundennummer) anfallen (Anpassung der Datenbank, Übernahme der Daten). Die geplante Einführung einer UID steht aus diesen Gründen in keinem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die im Bericht und Kommentar erwähnte Payback-Periode von vier bis sechs Jahren ist unter diesen Umständen in Frage zu stellen.

10. Mit der Einführung der UID gemäss dem vorliegenden Gesetz sind zudem einige datenschutzrechtliche Probleme verbunden, die gemäss eingeholter Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich noch ungelöst sind. So stellt die umfassende Verpflichtung der UID-Stellen zur Verwendung der UID aus datenschutzrechtlicher Sicht keine hinreichende gesetzliche Grundlage für diese Datenbearbeitung dar, da neben der damit verbundenen allgemeinen Ermächtigung in einem Gesetz zusätzlich noch für die Verwendung der UID in einem bestimmten administrativen Bereich eine konkrete Ermächtigung mit Angabe von Zweck und Nutzungsberechtigten erforderlich ist. Heikel ist auch der mit dem UIDG verfolgte Zweck, nämlich die Verbesserung des Informationsaustausches in administrativen und statistischen Prozessen. Während die Statistik pseudonymisierte Daten aus möglichst vielen Quellen bzw. Registern benötigt, braucht die Verwaltung möglichst genaue, personenbezogene Daten. Das aus datenschutzrechtlicher Sicht erforderliche Auseinanderhalten dieser beiden unterschiedlichen Zwecke kann nur bewerkstelligt werden, wenn eine entsprechende technische Infrastruktur geschaffen wird, die einen nicht vorgesehenen Datenaustausch innerhalb der Verwaltung technisch ausschliesst. Weiter erscheint die Bearbeitung und Verwendung der Daten in verschiedenen Belangen als nicht verhältnismässig und kann deshalb einen unzulässigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zur Folge haben. Dies gilt im Hinblick auf unerwünschte Verknüpfung mit anderen Daten insbesondere für den Zugriff durch Private auf das UID-Register und deren anschliessende Verwendung gemäss Art. 11 und 13 UIDG wie auch für die unbefristete Speicherung und Zugänglichkeit der Daten für UID-Stellen, da Art. 12 UIDG zwar eine Kennzeichnung der Daten als gelöscht, aber keine endgültige Vernichtung vorsieht.

11. Offene und zu klärende Fragen bleiben auch zum Schicksal und Verhältnis anderer Identifikationsnummern zu der UID, wenn Letztere Ersterer im Verkehr zwischen UID-Stellen und UID-Einheiten ersetzen soll (Art. 16). Da es sich bei den Trägerinnen und Trägern gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b UIDG vielfach um natürliche Personen handelt, über die im Verkehr mit Verwaltungsstellen auch andere Identifikationsnummern geführt werden (insbesondere die AHV-Versichertennummer gemäss Art. 50c AHVG), stellt sich hier die Frage, ob auch diese Identifikationsnummern durch die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) ersetzt

werden, was wohl nicht Absicht der Vorlage ist, aber aus der Übergangsbestimmung in Art. 16 Abs. 3 UIDG geschlossen werden könnte, die den vollständigen Ersatz der bisherigen Identifikationsnummern vorschreibt. Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel: Ein Rechtsanwalt gilt als UID-Einheit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 UIDG (vgl. auch die Änderung des Anwaltsgesetzes durch Art. 17 UIDG). Dem Rechtsanwalt ist als natürliche Person auch eine AHV-Versichertennummer zugewiesen. Dieser Rechtsanwalt wird gemäss Art. 8 lit. b^{bis} Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) mit der AHV-Versichertennummer im Zivilstandsregister (genauer in der «zentralen elektronischen Datenbank Infostar») geführt. Es ist wohl nicht die Meinung, dass diese AHV-Versichertennummer durch die UID ersetzt werden soll, obwohl hier UID-Einheit und die in Infostar registrierte natürliche Person identisch sind. Ansonsten müssten wohl auch noch weitere Bundesgesetze oder zumindest die ZStV angepasst werden, was von unserer Seite nicht begrüsst würde.

12. Unklar bleibt ebenso das Schicksal des Betriebs- und Unternehmensregister (BUR), das für viele Stellen ein wichtiges und unverzichtbares Instrument darstellt. Als Grundlage für statistische Erhebungen dient das BUR als wichtigstes Referenzregister und Adressverzeichnis, da dort nicht nur Informationen zu den Unternehmen, sondern – über die BUR-Nummer – auch zu den Arbeitsstätten enthalten sind. Erst die BUR-Nummer erlaubt es also, die betrieblichen Einheiten eines Unternehmens anzusprechen und damit statistische Angaben zur Beschäftigtenzahl, zum Beschäftigungsumfang oder zur wirtschaftlichen Aktivität geokodiert zu erheben und auszuweisen oder andere kleinräumige Analysen der Unternehmens-, Betriebs- und Beschäftigungsstrukturen vorzunehmen. Ebenso beziehen heute Arbeitsinspektorate und Lebensmittelkontrollen die Nummern der Arbeitsstätten aus dem BUR. Dies soll auch in Zukunft möglich sein. Eine UID in der vorliegenden Form darf deshalb die heutige BUR-Nummer weder verdrängen noch ersetzen. Zu fragen ist darum, ob nicht gleichwohl eine Zuordnung der UID auf Betriebsebene (Filiale) statt auf Unternehmensebene vorzuziehen wäre.

13. Schliesslich bedarf folgende offene Frage zur UID-Vergabe bei der öffentlichen Hand noch einer Klärung: Für die Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge mit den Sozialwerken bräuchte die kantonale Verwaltung als Arbeitgeberin eine gemeinsame UID (Ersatz der heutigen Arbeitgebernummern). Gemäss Art. 4 Ziff. 7 UIDG werden zusätzlich administrativen Einheiten von Verwaltungen eigene UID zugeteilt, sofern dies für administrative Prozesse nötig ist. Da einzelne Dienststellen einer kantonalen Verwaltung mehrwertsteuerpflichtig sind, müssten diese – zusätzlich zur Kantons-UID – eine eigene Dienststellen-UID erhalten. Ihre UID wäre somit nicht eindeutig.

14. Zu prüfen wäre, ob den beiden letztgenannten Anliegen (Identifikationsnummer auch auf Betriebsebene und Vergabe einer Identifikationsnummer pro Verwaltungseinheit und zusätzlich eine gemeinsame Nummer für den Gesamtkanton) nicht durch Zuteilung einer Identifikationsnummer auf Unternehmungsebene (Kantonebene) und Zuteilung von Unternehmern an untergeordnete Einheiten Rechnung getragen werden könnte. Eine UID auf Unternehmensebene (Kantons Ebene) würde dann wie folgt aussehen: CHE999.999.998-00000, die entsprechende UID einer untergeordneten Einheit CHE999.999.998-12345. Dabei wäre darauf zu achten, dass die UID höchstens 20 Stellen umfasst, ansonsten im SAP-System für die zu ersetzende Mehrwertsteuer-Nummer kostspielige Systemanpassungen vorzunehmen wären.

15. Aus den genannten Gründen lehnen wir die Vorlage in der vorliegenden Form ab, auch wenn wir die Verwendung einer einheitlichen Unternehmens-Identifikationsnummer befürworten. Im Folgenden nehmen wir in diesem Sinne nur noch punktuell zu einzelnen der im UIDG vorgesehenen Bestimmungen Stellung und dies stets unter dem Vorbehalt der vorstehenden Ausführungen.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfes

Art. 1

Wie bereits vorstehend unter lit. A erwähnt, ist die Vermischung von Statistik- und Verwaltungsanliegen bezüglich des Persönlichkeitsschutzes heikel. Aus datenschutzrechtlicher Sicht lässt sich dies nur bewerkstelligen, wenn eine technische Infrastruktur geschaffen wird, die es erlaubt, statistische und administrative Zwecke klar zu trennen. Sie muss dafür sorgen, dass ein nicht vorgesehener Datenaustausch innerhalb der Verwaltung technisch ausgeschlossen ist.

Art. 4

Wie vorstehend in lit. A erwähnt, halten wir die in dieser Bestimmung verwendete Definition von Unternehmen als zu weitgehend. Dazu und zur Illustration der damit verbundenen Auswirkungen noch folgendes Beispiel: Umsätze von Personen mit unsittlichen oder illegalen Tätigkeiten (wie beispielsweise illegaler Handel mit Betäubungsmitteln oder Betrieb eines Erotiketablisements zwecks Prostitution) sind der Mehrwertsteuer unterstellt (vgl. Urteil des Bundesgerichts Nr. 2C_430/2008 vom 18. Februar 2009). Diese Personen gelten somit als UID-Einheit gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b UIDG und sind demzufolge von allen UID-Stellen, also beispielsweise auch von Polizeiorganen, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden dem BFS zur Erfassung und Nachführung der aktuellen Adresse sowie der weiteren Kern- und Zusatzmerkmalen

im UID-Register zu melden (Art. 10 Abs. 1 UIDG), was wohl gegen die diesbezüglichen Amtspflichten (Amtsgeheimnis usw.) verstossen würde. Weiter sind deren UID-Daten zu den Kernmerkmalen (einschliesslich Name und Adresse sowie Mehrwertsteuernummer und -status sowie Beginn und Ende der Mehrwertsteuerpflicht) im Internet öffentlich zugänglich zu machen, wenn solche Personen dies verlangen (bzw. mindestens dazu einwilligen oder anderweitig eine gesetzliche Pflicht zur Publikation besteht). Die Zugriffsrechte der UID-Stellen sind sogar unbeschränkt (Art. 11 Abs. 1, 3 und 4 UIDG). Es gibt auch viele entsprechende Beispiele aus anderen Bereichen. Wir schlagen deshalb vor, Art. 4 Abs. 2 lit. b UID zumindest dahingehend zu präzisieren, dass nur juristische und natürliche Personen erfasst werden, die aufgrund ihrer (legalen) wirtschaftlichen Tätigkeit steuer- oder abgabepflichtig sind und im Zusammenhang mit ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu administrativen Zwecken identifiziert werden müssen. Auch die Verwendungs- und Meldepflichten gemäss Art. 6 und 11 UIDG sind entsprechend einzuschränken.

Im Bereich der Berufsbildung wäre den Lehrbetrieben eine eigene UID zuzuteilen, da diese (und nicht nur die im Handelsregister eingetragenen Unternehmen) im Verkehr mit den Amtsstellen stehen.

In den organisatorischen Abläufen der Steuerverwaltung nimmt das Steuersubjekt und damit verbunden die Identifikation desselben eine zentrale Stellung ein. Der im Vernehmlassungsentwurf verwendete Begriff der UID-Einheit ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff des Steuersubjekts; damit kann die UID im kantonalen Steueramt keine tragende Rolle zur Identifikation einer pflichtigen Person übernehmen. Diese Abgrenzung (z. B. bei einfachen Gesellschaften) muss geklärt werden.

Die vorliegende Formulierung gibt nicht lückenlos Aufschluss über die Definition gewisser Institutionen als UID-Einheit: So können z. B. Institutionen mit fakultativem Eintrag im Handelsregister (steuerbefreite Vereine, kirchliche Stiftungen) nicht eindeutig einer der in Art. lit. 4 b UIDG aufgezählten Kategorien zugeordnet werden, obwohl sie vom kantonalen Steueramt im Steuerregister geführt werden. Hier besteht eine zu klärende Unsicherheit in der Auslegung dieses Artikels.

Unklar ist, welche staatlichen Stellen als UID-Stellen zu betrachten sind. Gemäss der vorliegenden Definition sind es alle Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Damit fallen Gerichte (wie auch Parlamente) nicht in Betracht, obwohl diese häufig im Verkehr mit UID-Einheiten stehen, einige sogar beaufsichtigen und entsprechende Register führen, wie beispielweise über Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte oder Notarinnen und Notare. Die Definition der UID-Stellen in Art. 4 Abs. 1 lit. c UIDG ist entsprechend zu präzisieren.

Art. 6

Die hier formulierte Verwendungspflicht scheint uns zu absolut gefasst. Es stellt sich die Frage, ob wirklich die gesamte Korrespondenz mit UID-Einheiten, also auch jedes einfache Schreiben ohne Verfügungscharakter, mit der UID versehen werden muss. Falls dem so ist, müsste die Software aller Verwaltungsstellen bzw. UID-Stellen entsprechend angepasst und das Verwaltungspersonal entsprechend instruiert werden, was mit nicht zu unterschätzenden Kosten verbunden wäre.

Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel: Ein Rechtsanwalt tritt bei einer beliebigen Verwaltungsstelle oder auch einem Gericht auf (das wegen seiner Datensammlung über Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wohl auch als UID-Stelle zu gelten hätte, vgl. Bemerkungen zu Art. 4). Muss demnach jede beliebige UID-Verwaltungsstelle und jedes entsprechende Gericht in seiner Korrespondenz, auch in Rechtsmittelverfahren, zwingend die UID aufführen?

Entsprechende Fragen stellen sich auch bei dem unter lit. A bereits erwähnten Brief einer Lehrperson an die Eltern der Schulkinder, vor allem wenn es ein an alle Eltern adressiertes Schreiben ist. Müssen dann die UID sämtlicher Elternteile aufgeführt sein, wie die vorliegende Formulierung vorzugeben scheint?

Umgekehrt scheint in der Vernehmlassungsvorlage die Bedeutung einer UID im Rechnungswesen zu wenig Beachtung zu finden. Eine eindeutige Identifizierung der Lieferantendaten vereinfacht die Prozesse im Rechnungswesen stark. Dieses Ziel wird aber bei einer bloss freiwilligen Verwendung der UID (vgl. Bericht und Kommentar zum UIDG, S. 18) nur teilweise erreicht, da nur jene Unternehmungen, die bisher die Mehrwertsteuernummer angeben müssen, zur Angabe der UID verpflichtet sind (vgl. Erläuternder Bericht und Kommentar zum UIDG, S. 9).

Um die Identifizierung beim Einscannen und beim optischen Erfassen der Rechnungsbelege zu vereinfachen, sind alle UID-Einheiten (Unternehmungen) zu verpflichten, auf Rechnungen die UID anzugeben, im Idealfall sogar an einer vorgegebenen Position auf dem Briefpapier. Dies bringt volkswirtschaftlich einen Modernisierungs- und Effizienzschub, da mehr Unternehmungen und Verwaltungseinheiten auf die elektronische Rechnungsverarbeitung wechseln würden.

Art. 7

Unklar ist, wieso die Identifikationsnummer des Handelsregisters und die Mehrwertsteuernummer gemäss Art. 7 UIDG Kernmerkmal sein sollen, obwohl sie grundsätzlich gemäss Art. 16 Abs. 3 UIDG zumindest im Verkehr mit den UID-Einheiten und UID-Stellen durch die UID ersetzt werden.

Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung stellt sich die Frage, in welcher Sprache die Zusatzmerkmale zu erfassen sind. Insbesondere bei den Angaben zur wirtschaftlichen Tätigkeit ergeben sich unterschiedliche Schreibweisen. Da es sich um ein Bundesregister handelt, sind die Angaben wohl mindestens dreisprachig zu führen. Zumindest auf Verordnungsstufe ist deshalb festzuhalten, dass die UID-Stellen, die dem BFS diese Daten zu liefern haben, hier nicht zur Dreisprachigkeit verpflichtet sind.

Art. 10

Gestützt auf Art. 6 UIDG ist davon auszugehen, dass für UID-Stellen eine Pflicht zur Abklärung besteht, ob eine mit ihnen im Verkehr stehende Person eine UID-Einheit gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b UIDG darstellt. Ebenso sind sie gehalten zu überprüfen, ob die registrierten Daten aktuell sind. Eine solche Überprüfungspflicht kann indirekt aus der Verwendungspflicht gemäss Art. 6 wie auch aus der Meldepflicht gemäss Art. 10 UIDG abgeleitet werden, jedenfalls sind UID-Stellen zur Verwendung der UID und zur Meldung sämtlicher Änderungen und Berichtigungen von UID-Daten verpflichtet (vgl. dazu auch die Ausführungen unter lit. A). Es gibt Amtsstellen, die häufig im Kontakt mit Einzelpersonen mit hohem kreativem Potenzial, aber weniger ausgeprägten administrativen und bürokratischen Neigungen sind. Zudem ist zu beachten, dass in gewissen Bereichen häufig Gesuche und andere Eingaben zu beurteilen sind, die von einer ad hoc für ein bestimmtes Projekt zusammengefundene Gesamtheit von Einzelpersonen und/oder Institutionen eingereicht werden. Sollten auch diese einmalig auftretenden Gesamtheiten gemäss Art. 4 lit. b Ziff. 4 UIDG als UID-Einheiten betrachtet werden und entsprechende Meldepflichten im vorgenannten Sinne gemäss Art. 10 UIDG bestehen, würde der administrative Aufwand nicht nur für diese Stellen ins Uferlose wachsen.

Art. 11

Der öffentliche Zugriff auf das Register ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht vom Zweck des Gesetzes gedeckt. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass es sich nach Auffassung unseres kantonalen Datenschutzbeauftragten um ein öffentliches Register des Privatverkehrs gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. d des Bundesgesetzes über den Datenschutz (BDSG) handelt, auf das weder das Bundesdatenschutzgesetz noch die kantonalen Datenschutzgesetze anwendbar sind. Dementsprechend wird angeregt zu prüfen, Art. 11 UIDG dahingehend zu ändern, dass lediglich die UID-Stellen online auf die Registerdaten zugreifen können. Die Risiken für die Privatsphäre insbesondere der Selbstständigerwerbstätigen sind bei einem öffentlichen Zugriff enorm. Denn der Zugriff auf eine immer gleich bleibende Nummer würde uner-

wünschte Verknüpfungen mit anderen Daten zulassen und auch privaten Datensammlerinnen und -sammlern die vereinfachte Erstellung von Persönlichkeitsprofilen ermöglichen.

Art. 16

Wie unter den grundsätzlichen Bemerkungen gemäss lit. A festgehalten, ist es nicht in allen Fällen sinnvoll, wenn bei natürlichen Personen im Verkehr mit Verwaltungsstellen andere Identifikationsnummern (AHV-Nr. usw.) durch die UID ersetzt werden. Aus den erwähnten Gründen gilt dies auch für die Handelsregisternummer.

Gestützt auf die geschilderten, mit der Einführung der UID verbundenen Arbeiten erscheinen die Anpassungsfristen, insbesondere diejenige von zwei Jahren für das Handelsregisteramt, als zu kurz und sind angemessen zu verlängern.

Zur Frage der Einführung der UID ist weiter festzuhalten, dass im mehrheitlichen Fall, in dem einfache Verhältnisse vorliegen – typischerweise die Gleichsetzung einer juristischen oder natürlichen Person mit einer UID-Einheit –, die UID als beschreibendes Merkmal in die bestehenden Datenstrukturen wie beispielsweise diejenigen der Steuerämter aufgenommen werden kann. Liegen jedoch komplizierte Verhältnisse vor, z. B. eine einfache Gesellschaft mit mehreren beteiligten Steuersubjekten, ist eine kurzfristige Aufnahme in die Systeme des kantonalen Steueramtes nicht möglich, da solche Strukturen heute nicht systematisch abgebildet werden. Sie müssten zwecks Aufnahme der UID neu entwickelt und eingeführt werden, was auch wiederum mit entsprechenden Mehrkosten verbunden wäre.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli