
Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG)

Zusammenfassung:

Das vorgesehene UIDG stellt die Konsistenz, d.h. die Widerspruchsfreiheit in den verschiedenen Datensammlungen der Verwaltungseinheiten in Gemeinden, Kantonen und Bund sicher. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für sicheres und effizientes eGovernment, insbesondere im Verkehr verschiedener Verwaltungsstellen miteinander (G2G). Die vorgesehene Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) erfüllt jedoch die zusätzliche Zielsetzung, den Datenaustausch zwischen Unternehmen untereinander (B2B) sowie zwischen Unternehmen und Verwaltungseinheiten (B2G) einfacher zu machen, nur teilweise.

1. Grundlagen

Die vorliegende Stellungnahme zum UIDG und zum „Erläuterndem Bericht und Kommentar zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer“ bezieht sich auch auf das veröffentlichte „Konzept zur Einführung einer Unternehmens-Identifikationsnummer (UID)“ vom 20. Februar 2008 als ergänzende Information zum UIDG.

2. Zweck des UIDG

Im erläuternden Bericht zum Art. 1 des UIDG wird der Zweck ergänzend wie folgt umschrieben: „Mit der UID soll der Datenaustausch zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung einfacher und sicherer werden. Die Unternehmen können die UID auch im Verkehr untereinander verwenden“. In den weiteren Punkten dieser Stellungnahme wird dargelegt, wieweit dieser Zweck unseres Erachtens mit der UID im vorliegenden UIDG erreicht werden kann.

3. Erfüllung der Zielsetzung des UID

3.1 Administrative Vereinfachung durch Verzicht auf Mehrfacherhebungen – Konsistenz der Daten

Das Hauptziel des UIDG ist die Konsistenz (Widerspruchsfreiheit) der Datensammlungen von Verwaltungseinheiten. Diese Zielsetzung wird erreicht durch Abgleich der Daten der UID-Stellen gegenüber dem Referenzregister des BFS. Die UID-Stellen sind gemäss Art. 4 c „Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraute Einrichtungen, die Datensammlungen über UID-Einheiten führen“. Die Beschaffung und Aktualisierung der UID-Daten ist in Art. 9 und deren Meldung und Berichtigung durch UID Stellen ist in Art. 10 geregelt.

Dadurch ist die Konsistenz der Daten, d.h. Widerspruchsfreiheit der Datensammlungen der verschiedenen Verwaltungseinheiten gewährleistet. Dies erhöht die Sicherheit für die Verwaltungseinheiten und für die mit ihnen in Kontakt stehenden Firmen.

Im eGovernment steht die UID-Einheit normalerweise mit verschiedenen Verwaltungseinheiten im Kontakt. Der Abgleich der Daten dieser UID-Stellen mit dem Referenzregister des BFS ist somit die Grundlage für die Beseitigung von Mehrfacherhebungen gleicher Daten bei verschiedenen Verwaltungseinheiten. Somit ergibt sich auch für die UID-Einheit eine erhebliche Vereinfachung.

Aus unserer Sicht ist die damit verbundene Konsistenz der Datensammlungen der verschiedenen Verwaltungseinheiten die **Hauptzielsetzung des UIDG**. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für sicheres und effizientes eGovernment und kann mit dem UIDG erfüllt werden.

3.2 Zugriff auf das UID-Register

Gemäss Art. 7 enthält das UID-Register die Daten zu folgenden Merkmalen der UID-Einheiten:

- (a) Kernmerkmale: Diese sind abschliessend im UIDG bezeichnet.
- (b) Zusatzmerkmale; durch Bundesrat (Verordnung) bezeichnet
- (c) Hilfsmerkmale; durch Bundesrat (Verordnung) bezeichnet

Gemäss Art. 11 sind Kernmerkmale öffentlich zugänglich, Zusatzmerkmale dürfen nur UID-Stellen zugänglich gemacht werden und Hilfsmerkmale sind nur dem BFS zugänglich.

Es stellt sich damit die Frage, ob durch diese Regelung der im Art. 1 beanspruchte Zweck des UIDG erreicht werden kann. Gemäss Erläuterung soll mit der UID der Datenaustausch nicht nur innerhalb der Verwaltung (G2G) einfacher und sicherer werden, sondern auch zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung (B2G) sowie zwischen Unternehmen untereinander (B2B). Dies erfordert (technische und organisatorische) Daten als weitere Grundlage für eGovernment (Betonung auf „e“), welche für die elektronische Kommunikation mit Unternehmen verwendet werden müssen. Dies betrifft insbesondere automatisierte Abläufe.

3.3 Datenaustausch zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung (B2G) sowie zwischen Unternehmen (B2B)

Im erläuternden Bericht und Kommentar zum UIDG (Kapitel 1.3 „Ein Blick ins Ausland“) wird bezüglich einheitlicher Identifikationsnummer auf Dänemark, Finnland, Frankreich u.a. hingewiesen. Die Schemata für Unternehmens-Identifikationsnummern, welche in den genannten Ländern verwendet werden, erlauben, die Organisation (entsprechend UID) selbst und einen Teil davon zu identifizieren. In Frankreich identifiziert der SIREN das Unternehmen und der SIRET umfassend das Unternehmen und einen seiner Betriebe. In Dänemark wird entsprechend das Nummernschema Global Location Number (GLN) von GS1 (Global Standards 1 - vormals EAN) verwendet. Dieses Nummernschema erlaubt ebenfalls die Organisation (entsprechend UID) und einen Teil davon zu identifizieren. Dieses Nummernschema wird international für Datenaustausch im eCommerce verwendet. In diesem Zusammenhang ist auch das Data Universal Numbering System (D-U-N-S Number) der Firma Dun & Bradstreet Ltd zu erwähnen, welches weltweit im Bereich Bonitätsprüfung eingesetzt wird.

Im erläuternden Bericht (Kapitel 1.3) wird darauf hingewiesen, dass in der Schweiz aber nur die Unternehmen und nicht auch die Betriebe (oder sonstige Teile eines Unternehmens) mit einer UID versehen werden. Als Begründung wird auf die erhebliche Vereinfachung des UID-Systems hingewiesen.

Diese Begründung befriedigt aus folgenden Gründen nicht:

- (a) Für elektronischen Datenaustausch nach heutigem Standard (B2G und B2B) ist ein Nummernschema erforderlich, welches die Identifizierung eines Teiles eines Unternehmens (organisational part) ermöglicht.
- (b) Zu bestimmen ist ein Code-Schema für die UID, welches die Angabe eines Teils der Organisation ermöglicht. Dies heisst weder, dass dieser immer verwendet werden muss (analog mit SIREN, welcher auch allein verwendet wird) noch dass die Registrierung von Organisations-Teilen für jedes Unternehmen obligatorisch sein soll.

Die vorgesehene „erhebliche Vereinfachung“ des UID-Systems hat zur Folge, dass für elektronischen Datenaustausch (B2G und B2G) zusätzliche Identifikationsnummern erforderlich sind.

FAZIT:

Der in Artikel 1 postulierte Zweck „Mit der UID soll der Datenaustausch zwischen den Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung einfacher und sicherer werden. Die Unternehmen können die UID auch im Verkehr untereinander verwenden“ wird allein mit dem geplanten UID nicht erreicht. Die UID-Einheiten und UID-Stellen benötigen dazu weitere Identifikatoren, welche ein Routing von elektronischen Geschäftsdokumenten ermöglichen. Dadurch wird die Zielsetzung des UIDG als Grundlage für vereinfachtes eGovernment und eCommerce stark relativiert.

4. Aufbau des UID-Codes

Im Entwurf zum UIDG wird der vorgesehene Aufbau des UID-Codes nicht direkt angesprochen. Im erläuternden Bericht wird lediglich darauf hingewiesen, dass nur Unternehmen und nicht Teile davon mit der UID identifizierbar sein sollen. Auf die Verwendbarkeit im internationalen Umfeld wird in den Erläuterungen (Abschnitt 3.3. „Volkswirtschaftliche Auswirkungen“) hingewiesen.

Da unserer Auffassung nach die Zielsetzung mit dem vorgesehenen UID nur teilweise erreicht wird, scheint es uns notwendig, auf den im Konzept vorgesehenen Aufbau des UID-Codes einzugehen.

Das Konzept sieht für die UID das folgende Nummernschema vor:

CHE-999.999.99P wobei

- CHE ein Präfix gemäss dem ISO Alpha-3 Ländercode ist
- 999.999.99P die neunstellige UID mit Prüfziffer an neunter Stelle ist

Im Vergleich dazu die neue AHV-Nummer und die bestehende Firmen-ID (Handelsregister-Nr.):

Nummer	ISO 3166-1	Länder-code	Beispiel
neue AHV-Nummer	numerisch	756	756.1234.5678.95
Firmen-ID d.h. HR Nr.	Alpha-2	CH	CH-000.0.000.001-0
UID	Alpha-3	CHE	CHE-999.999.998

Durch das Präfix CHE soll die Internationalität und die Abgrenzung zur bestehenden Firmen-ID hergestellt werden. Dazu unabhängig von den Bemerkungen im Abschnitt 3.3 bezüglich Datenaustausch folgende Punkte:

- Hinter dem Präfix CHE kann sich irgendeine Identifikationsnummer schweizerischen Ursprungs befinden, z.B. eine Autonummer. Der Kontext der Identifikationsnummer ist nicht eindeutig.
- Die Benutzung des Drei-Buchstaben-Ländercodes ist im internationalen Umfeld der Firmen-Identifikation unüblich, gebräuchlich ist das ISO 3166 Alpha-2 Länderkürzel (zwei Buchstaben, „CH“).
- Die UID soll auch als die neue MWST-Nummer verwendet werden.
- Die EU „Mehrwertsteuer-Direktive“ 2006/112/EC vom 28. November 2006 verlangt in Artikel 215 die Voranstellung des Zwei-Buchstaben-Länderkürzels vor eine MWST-Nummer.
- Bei einer Verwendung des dreibuchstabigen Kürzels in schweizerischen MWST-Nummern sind Inkompatibilitäten - insbesondere im eCommerce - mit den wichtigsten Handelspartner-Ländern vorprogrammiert.

FAZIT:

Das dreibuchstabige Kürzel ist nicht geeignet, um den Kontext des UID darzustellen. Für die Abgrenzung von der Handelsregister-Nummer ist das ISO 3166 Alpha-3-Länderkürzel ungeeignet. Die eindeutige Kennzeichnung als UID muss auf andere Art erreicht werden.

5. Erlaubte Sammelabfragen

Gemäss Artikel 11, Absatz 2 „Für die Bekanntgabe der UID ohne weitere Merkmale kann der Bundesrat Sammelabfragen zulassen.“ bzw. gemäss erläuterndem Bericht sind Sammelabfragen mit der UID als Eingabe nicht möglich. Dies vermindert den Nutzen für Unternehmen erheblich, da somit eine einfache Aktualisierung von Adress-Daten mittels UID-Register nicht möglich ist. Für diesen Zweck müssen folglich weiterhin private Identifikations-Systeme benutzt werden.

6. Löschung der UID-Daten

In Artikel 12, Absatz 2 wird festgelegt, dass „Gelöschte Daten [...] während höchstens sechs Jahren im *Internet* öffentlich zugänglich“ bleiben. Gemäss erläuterndem Bericht wurde „die Frist [...] auf sechs Jahre festgelegt um der Verjährungsfrist von *Steuerforderungen* zu entsprechen.“

Diese Argumentationslinie ist nicht verständlich, da Steuerforderungen von UID-Stellen erhoben werden. Diese UID-Stellen haben sowieso Zugang zu den gelöschten Daten, auch über die Frist des öffentlichen Zugangs hinaus.

7. Abschliessende Bemerkung:

Grundsätzlich ist die Zielsetzung des UIDG unbestritten. Die Schaffung des UID-Codes gemäss vorliegendem Konzept wirft jedoch einige Fragen auf. Unseres Erachtens wird es immer verschiedene Schemata für Unternehmens-Identifikationsnummern geben, welche in verschiedenen Kontexten eingesetzt werden. Siehe dazu Anhang.

Anhang: Mögliche Erweiterung, Anpassungen

Im (internationalen) elektronischen Geschäftsverkehr werden auch in Zukunft unterschiedliche Identifikatoren verwendet werden. Das Comité Européen de Normalisation (CEN) hat sich auf unsere Initiative hin mit Unterstützung durch die Europäische Kommission und die EFTA zum Ziel gesetzt, für den Umgang mit dieser Tatsache im internationalen Datenaustausch einen Beitrag zu leisten. In einem Workshop (Arbeitsgruppe) on Cyber-Identity entsteht zur Zeit ein sog. CEN Workshop Agreement, welches dazu Lösungsvorschläge macht. Die Argumentationskette ist wie folgt:

- Der internationale Erfolg der IBAN (International Bank Account Number) erklärt sich durch die Standardisierung der bestehenden/vorhandenen Elemente Account Nummer, Bank-Identifikationscode, Land bezüglich Reihenfolge und Länge (siehe ISO 13616)

Die IBAN's der angeschlossenen Teilnehmer ermöglichen automatische Abläufe im internationalen Rahmen über verschiedene Serviceprovider und Banken hinweg.

Beispiel: IBAN CH35 0070 0110 0010 4418 6 für ZKB Konto 1100-1044.186 der ID Cyber-Identity AG.

- Analog dazu ist die Zielsetzung des Workshops on Cyber-Identity wie folgt: Die bestehenden Firmen-Identifikations-Systeme (staatliche und private) werden untersucht auf ihre Gemeinsamkeiten und Einhaltung von Standards, Vorschriften und Gepflogenheiten. Entsprechende Empfehlungen werden daraufhin abgegeben. Weiter werden sie in ein standardisiertes Schema eingebettet und sind dadurch weltweit eindeutig. Beispiel einer möglichen Lösung anhand einer schweizerischen Handelsregister-Nummer:

urn:iso6523:0169:CH-020.1.021.491-5

Erklärung:

“urn:“ bezeichnet das Meta-System als „Uniform Resource Name“, ein bei Internet-Technologien verwendetes eindeutiges Identifizierungssystem. (IETF RFC 2141)

“iso6523:0169:“ ist die Identifikation des CH-HR-Nummerierungssystems gemäss dem Standard ISO-6523 (welcher Firmen-Identifikations-Systeme behandelt)

CH-020.1.021.491-5 ist die eigentliche HR-Nr.

- Weiter ist Ziel des Workshops, Regeln für das Nachschlagen eindeutiger Identifikatoren in Registern zu definieren. Dies umfasst die Qualität der Einträge, technische Anforderungen und insbesondere auch einheitliche Regeln, wie die Identifikatoren nachgeschlagen werden.

Beispiel: Service Provider für UNIVERSE® Dienst der Ccia-TI für das Nachschlagen der HR Nr. von ID Cyber-Identity AG

<http://universe.cciati.ch/urn/?urn=urn:iso6523:0169:CH-020.3.030.308-0>

Dadurch wird im internationalen Umfeld die automatische Verarbeitung der Identifikatoren ermöglicht. Ein solcher Dienst kann benutzt werden,

- um Adressierungs-Elemente im (B2B) eCommerce zu erhalten,
- um bestimmte Angaben zu überprüfen (z.B. Zugehörigkeit einer Web-Adresse zu einer Firma),
- als „Trust-Label“
etc.

Diese Folge von Elementen (im Beispiel oben „urn:iso6523...“) gilt es zu standardisieren, sodass automatische Verarbeitungen durch Service Provider im internationalen Umfeld vorgenommen werden können.

Zürich, 11. März 2009

Adrian Müller, Otto Müller