

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Herr
Martin Meier, Projektleiter UID
Sektion Betriebs- und Unternehmensregister
Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Zug, 7. April 2009 hs

Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) - Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Meier

Mit Schreiben vom 30. Januar 2009 unterbreitet uns das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Entwurf zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) zur Vernehmlassung. Dieser Einladung kommen wir gerne nach. In unsere nachfolgende Stellungnahme sind die Beurteilungen der Direktion des Innern, der Finanzdirektion, des Handelsregisteramtes und der AHV-Ausgleichskasse/IV-Stelle Zug eingeflossen.

Anträge

1. Auf die Einführung einer UID im Sinne des vorliegenden Entwurfes sei aus den nachstehend aufgeführten Gründen zu verzichten.
2. Sollte das UIDG eingeführt werden, sei den nachstehend aufgeführten Problemen bezüglich Umsetzung im Bereich Handelsregister und Ausgleichskassen Rechnung zu tragen.
3. Sollte das UIDG eingeführt werden, sei die Frage des Umfangs der Kostentragung durch die mit der Umsetzung beauftragten kantonalen Verwaltungseinheiten zu regeln.
4. Sollte das UIDG eingeführt werden, sei die im UIDG-Entwurf vorgesehene Übergangsfrist für die Ausgleichskassen wie auch für die Handelsregister von zwei auf fünf Jahre zu erhöhen.

Begründung

Das Gesetzesprojekt liegt auf der Linie der E-Government-Strategie des Regierungsrates vom 27. Juni 2007 und steht im Einklang mit den Bestrebungen unseres Kantons betreffend das Portal www.zug.ch (basierend auf dem Web 2.0). Mit der Zuteilung der eindeutigen, unveränderlichen Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) an jedes Unternehmen, aber auch an Selbstständigerwerbende, landwirtschaftliche Betriebe und Verwaltungsstellen dürfte der elektronische Datenaustausch einfacher und sicherer werden. Die Unternehmen wie auch Verwaltungseinheiten könnten so grundsätzlich administrativ entlastet werden.

Im Bereich der Ausgleichskassen und der Handelsregister sehen wir allerdings erhebliche Schwierigkeiten bei der Einführung und der Umsetzung des UIDG in finanzieller, personeller und zeitlicher Hinsicht.

Bereich Handelsregister

Im Handelsregister werden bei der Erwähnung von eingetragenen Rechtseinheiten mit einer Identifikationsnummer des Handelsregisters diese Nummern im Text erfasst. Die Identifikationsnummer des Handelsregisters wird zum Beispiel in einem Fliesstext (Bemerkungen, Qualifizierte Tatbestände wie Sacheinlagen, Fusionen etc.) oder auch als Ergänzung bei eingetragenen Personen (Revisionsstellen, Liquidatoren etc.) eingetragen. Das Handelsregisteramt müsste konsequenterweise diese Identifikationsnummer des Handelsregisters durch eine neu geschaffene UID ersetzen. Es wäre in der kurzen Übergangsfrist unmöglich, diese Identifikationsnummer des Handelsregisters durch eine UID zu ersetzen. Es ist zudem davon auszugehen, dass es nicht möglich sein wird, diese Anpassungen ausnahmslos alleine durch ein Programm erledigen zu lassen. Für die Kontrolle und Korrekturen ist das Eingreifen von Personal nötig. Das Handelsregister wäre gezwungen, für den Wechsel neues Personal anzustellen.

Das gesamte Ablagesystem für die den Eintragungen zugrunde liegenden Belege basiert auf der Identifikationsnummer des Handelsregisters. Die Ablage müsste mit grossem Aufwand umnummeriert und neu geordnet werden (im Kanton Zug waren per Ende 2008 28'600 Rechtseinheiten im Handelsregister eingetragen). Die UID ist willkürlich; es kann daher nicht eine systematische Ablage auf Nummern basierend erfolgen. Die Ablagemappen können nicht aufgrund einer aufsteigenden Nummer im Gestell abgelegt werden. Das Handelsregister müsste konstant die Ablagemappen in den Gestellen verschieben, um die Ablagemappen mit der willkürlichen UID einzureihen. Die aufwändigere Ablage bedingt eine Neuanschaffung von Personal. Zudem müssten sämtliche bestehenden Ablagemappen durch neue Ablagemappen ersetzt werden, was einen erhöhten Materialbedarf hervorruft. Diese Ersatzmappen und die künftigen Ablagemappen müssten alle manuell mit Nummern oder Namen ergänzt werden, da diese durch die willkürliche Nummer nicht mehr vorproduziert werden können. Es wäre unumgänglich, nur wegen der neuen UID alleine für die Archivbewirtschaftung neues Personal einzustellen.

Durch den Ersatz der bisherigen, gut eingeführten Identifikationsnummer des Handelsregisters entstehen dem Kanton Kosten in enormer Höhe. Es fallen einmalige Kosten an, bestehend aus Programmanpassungen (HRNet, InfoStore), Änderung der physischen Belegablage (Auswechseln der Dossiers, Neueinreihung) und Anstellung von Zusatzpersonal für die Umstrukturierung der physischen Belegablage. Zudem werden wiederkehrende Kosten anfallen (zusätzliches Personal für die aufwändigere Bewirtschaftung der physischen Belegablage).

Bereich Ausgleichskasse

Die UID kann in ihrer heutigen Ausgestaltung bei den Ausgleichskassen nicht ausschliesslich verwendet werden. Sie kann in dieser Form die heute verwendete Abrechnungsnummer nicht ersetzen, da die beiden Nummern nicht den gleichen Sachverhalt verkörpern und sich deshalb nicht entsprechen. Wird die UID nicht an die Bedürfnisse der Ausgleichskassen bzw. der ihnen

angeschlossenen Unternehmen angepasst, so eignet sie sich nicht als Identifikator im Rahmen der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen.

Ein Effizienzgewinn und eine Vereinfachung ist für die Ausgleichskassen nicht ersichtlich. Da in der aktuellen Ausgestaltung der UID nicht auf die Abrechnungsnummer verzichtet werden kann, ergeben sich bei der Einführung im Gegenteil zusätzliche Aufwendungen für die Anpassung der Infrastruktur (EDV, Korrespondenz). Auch bei Anpassung der UID-Nummern an die Bedürfnisse der Ausgleichskassen (siehe Kommentar zu Art. 4 und 5) müssen für Kundengruppen, welche keine Unternehmen darstellen (wie beispielsweise Nichterwerbstätige) spezielle Abrechnungsnummern geführt werden. Würde eine Anpassung des UID an die Bedürfnisse der Ausgleichskassen nicht erfolgen, entstünden zusätzliche - nicht unerhebliche - wiederkehrende Kosten für die gleichzeitige Nennung der UID und der Abrechnungsnummer. Weiterer zusätzlicher Aufwand ergibt sich aus Recherchen, Nachforschungen, die Beantwortung von Rückfragen und das Erheben zusätzlicher Daten bei Fehlen der Abrechnungsnummern. Diese Kosten entstünden nicht nur bei den Ausgleichskassen sondern auch bei den beitragszahlenden Unternehmen. Von einer Vereinfachung für die Unternehmen und die Ausgleichskassen könnte folglich keine Rede sein.

Im Gegensatz zu den Ausführungen in den Erläuterungen bewirkt die Einführung der UID für die Ausgleichskassen keine Kosteneinsparung, sondern eine erhebliche Kostensteigerung. Da bei der heutigen Ausgestaltung der UID die bisherige Abrechnungsnummer nicht abgeschafft werden kann, müsste die UID als zusätzliches Element in den Datensätzen geführt werden. In jedem Fall führt die UID zu Anpassungskosten, da EDV, Korrespondenz etc. entsprechend erweitert werden müssen. Die laufenden Kosten können die Ausgleichskassen nur dann tief halten, wenn keine Zusatzaufwendungen wie das Erheben zusätzlicher Daten, welche die Ausgleichskassen nicht benötigen, oder das Überprüfen von Daten anfallen. Würde die Abrechnungsnummer völlig abgeschafft, ergäben sich Zusatzkosten für die Umstellung an EDV und Korrespondenz, Information der Mitglieder, Zusatzabklärungen und die Nachführung der erloschenen Unternehmen über Jahrzehnte. Dazu müsste unter weiteren Zusatzkosten ein Nummernsystem für diejenigen Mitglieder eingeführt werden, welche keine UID erhalten. Diese zusätzlichen Kosten (Einführungskosten und laufende Kosten) sind nicht von den Ausgleichskassen zu tragen, da diese nicht im Rahmen der Durchführung der AHV anfallen. Sie müssen zusätzlich abgegolten werden. Sie gehören nicht zu den mit den Verwaltungskostenbeiträgen der Arbeitgeber gedeckten Aufgaben. Da der Gesetzesvorlage über die langfristige Finanzierung bzw. über die Entschädigung keine Auskunft zu entnehmen ist, bleibt im Bereich der Ausgleichskassen schliesslich die Frage offen, wer diese Aufwendungen entschädigt. Dies ist im Gesetz zu beantworten.

Hinweise zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1

Bei den Unternehmen und den Ausgleichskassen wird entgegen dem Gesetzesentwurf ein Mehraufwand entstehen, da bei der heute geplanten Ausgestaltung der UID die einzelnen, bisher durch die Abrechnungsnummern identifizierten Abrechnungseinheiten, welche nicht den UID-Einheiten entsprechen, mit der UID nicht mehr identifiziert werden könnten. Dies würde entsprechende Nachforschungen nötig machen. Ausserdem müssten sowohl die Unternehmen als auch die Ausgleichskassen zwei Nummernsysteme nebeneinander führen.

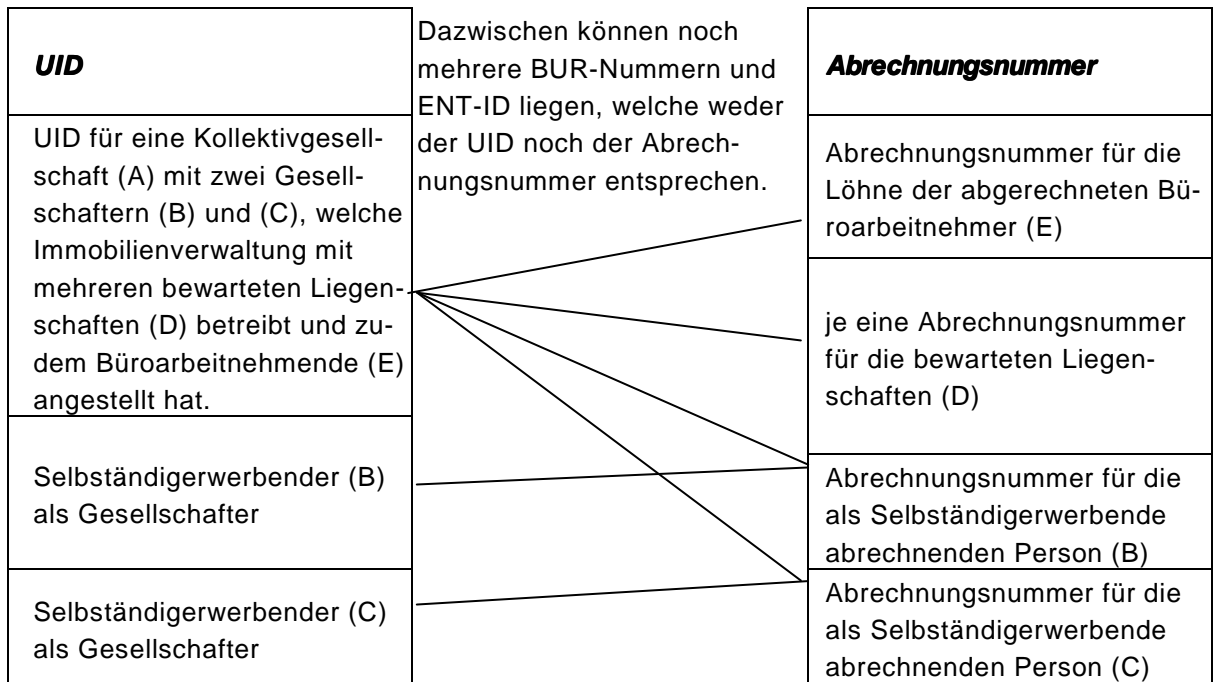
Art. 4

Die heute geplanten UID-Einheiten decken nur einen Teil der Mitglieder der Ausgleichskassen ab. Der Kreis der abrechnungspflichtigen Mitglieder einer Ausgleichskasse geht über die in Abs. 1 Bst. b genannten Einheiten hinaus. Zusätzlich Abrechnungsnummern der Ausgleichskassen haben zum Beispiel Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber, private Hausdienstleistungsanbieter oder private Liegenschaftsbesitzer mit angestellten Hauswarten und Nichterwerbstätige. Ausserdem gibt es Unternehmen, welche aus administrativen und weiteren Gründen mehrere Abrechnungsnummern benötigen, beispielsweise Selbständigerwerbende, welche Arbeitnehmer beschäftigen oder mehrere Unternehmen haben, CO₂-abgabebefreite Unternehmensteile, separat abrechnende Filialen und Betriebsstätten, Mitglieder von Kollektiv- oder einfachen Gesellschaften oder Immobiliengesellschaften, welche verschiedene Liegenschaften mit Hauswart betreuen. Die genannten Abrechnungseinheiten der Ausgleichskassen sind bis heute nicht als eigenständige UID-Einheiten erfasst und erhalten keine eigene UID-Nummer. Die UID-Nummer des Gesamtunternehmens ist in Belangen der Beitragsabrechnung gegenüber den Ausgleichskassen jedoch nicht aussagekräftig, weshalb bei der heutigen Ausgestaltung nicht auf die bisherige Abrechnungsnummer verzichtet werden könnte.

Art. 5

Die Zuteilung einer einzigen UID an jede UID-Einheit ist somit aus den in den Bemerkungen zu Art. 4 genannten Gründen für die administrativen Belange der Ausgleichskassen nicht geeignet. Die UID verkörpern nicht den gleichen Sachverhalt wie die Abrechnungsnummern. Eine eindeutige Identifikation der Abrechnungspflichtigen bzw. der Abrechnungsmodalitäten lässt die UID nicht zu.

Zur Erläuterung dazu folgende Grafik:



- Ist die UID bekannt, so lässt sich nicht eindeutig auf das Abrechnungsverhältnis schließen. Somit kann der administrative Vorgang mit der UID nicht eindeutig zugeordnet werden.
- Ist umgekehrt die Abrechnungsnummer bekannt, so kann ebenfalls nicht eindeutig auf die UID geschlossen werden. Werden einer Abrechnungsnummer mehrere UID zugeordnet, kann ein erfolgter administrativer Vorgang zwar einer UID zugeordnet werden. Die Meldung kann aber bezüglich den mit der gleichen Abrechnungsnummer verknüpften anderen UID ausbleiben, womit allenfalls widersprüchliche Informationen bezüglich miteinander zusammenhängender UID vorliegen.
- Ausserdem ist die Zuordnung auch deshalb nicht eindeutig, weil es diverse Abrechnungsstellen mit Abrechnungsnummern gibt, welche gar keine UID bekommen können.

Damit die UID im Bereich der Ausgleichskassen als einziger Identifikator den Bedürfnissen der Abrechnenden entspricht, müssten Mittel und Wege gefunden werden, um die oben zu Art. 4 und 5 aufgeführten, heute bestehenden Abrechnungseinheiten durch neue UID-Stamm- oder Unternehmern abzudecken. Diese kämen an Stelle der heute bestehenden Abrechnungsnummern zum Einsatz. Einzig für die Nichterwerbstätigen würde eine andere ausschliessliche Abrechnungsnummer zur Anwendung kommen.

Bei den Daten, die eine Meldung erforderlich machen, kann es sich lediglich um die Meldung der ohnehin zur Durchführung der AHV erforderlichen Daten handeln. Die Ausgleichskassen erheben keine zusätzlichen Daten, welche sie nicht benötigen. Sie sind dazu nicht verpflichtet. Die Ausgleichskassen sind auch nicht zur zusätzlichen Überprüfung der Informationen zu verpflichten.

Die Identifikationsnummer des Handelsregisters ist bereits jetzt unveränderlich und wird ebenfalls nur einmal vergeben. Die Identifikationsnummer des Handelsregisters wird üblicherweise bei der Freigabe für das Tagesregister generiert. Die Nummernvergabe des UIDG deckt verschiedene Bedürfnisse des Handelsregisters nicht ab, die sich zum Beispiel aus dem Fusionsgesetz oder der Handelsregisterverordnung ergeben. Das Handelsregisteramt benötigt eine Identifikationsnummer des Handelsregisters bevor die Rechtseinheit im Tagesregister aufgenommen worden ist; als Beispiel sei nur erwähnt, dass bei einer Kombinationsfusion der neuen Rechtseinheit eine Identifikationsnummer des Handelsregisters vor ihrer Eintragung ins Tagesregister vergeben werden muss, da diese bei der zu löschenden Einheiten bereits in der Löschungsbemerkung erfasst werden muss.

Art. 6

Die ausschliessliche Verwendung der UID (in der heutigen Ausgestaltung) durch die Ausgleichskassen ist nicht möglich. Die UID deckt nicht alle Abrechnungspflichtigen ab, welche mit der heutigen Abrechnungsnummer erfasst sind. Daneben können Unternehmen aktuell mehrere Abrechnungseinheiten führen. Falls die UID nicht auf die Bedürfnisse der beitragsabrechnenden Unternehmen und damit der Ausgleichskassen angepasst wird, müsste für die Ausgleichskassen aus den genannten Gründen eine Ausnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 3 vorgesehen werden.

Art. 7

Auf die Abrechnungsnummer kann bei der heutigen Ausgestaltung der UID nicht verzichtet werden. Diese wäre bei Festhalten an der bisherigen zu engen Konzeption als Zusatzmerkmal zu definieren. Sie ist für die Ausgleichskassen notwendig, um die administrativen Vorgänge bezüglich der UID-Einheit durchzuführen. Damit hätte der Bundesrat gemäss Abs. 3 die Abrechnungsnummer als Zusatzmerkmal zu bezeichnen.

Im Erläuternden Bericht wird bei Art. 5 UIDG erwähnt, dass die bestehende Identifikationsnummer des Handelsregisters durch die UID zu ersetzen sein wird. Art. 7 Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 UIDG sieht vor, dass die vorhandene Identifikationsnummer des Handelsregisters Kernmerkmal einer UID-Einheit im UID-Register ist. Es ist insofern nicht klar, ob die Identifikationsnummer des Handelsregisters durch die UID ersetzt wird oder ob das Handelsregister die bisherige Identifikationsnummer des Handelsregisters weiterführt.

Art. 10

Den Ausgleichskassen sind nicht neue Zusatzaufgaben zu überbinden. Die Ausgleichskassen können zwar vorhandene Informationen melden, was im Rahmen des Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR) auch vorgesehen ist. Die Erhebung zusätzlicher Daten und allenfalls sogar deren Überprüfung kann nicht Aufgabe der Ausgleichskassen sein. Ziel kann es nicht nur sein, den Unternehmen keine neuen Verpflichtungen aufzuerlegen und dem BFS möglichst keine Zusatzkosten zu bescheren (Erläuterungen zu Art. 10), sondern allgemein keine neuen zusätzlichen Kosten zu verursachen. Würden die Ausgleichskassen aber zu mehr verpflichtet als der Meldung der ihnen ohnehin bekannten Daten, würde dies erhebliche zusätzliche Kosten verursachen, welche abzugelten wären. Ohnehin keiner Meldung durch die Ausgleichskasse bedürfen Daten, welche im Handelsregister eingetragen sind, da diese unverändert übernommen werden sollen.

Art. 16

Eine ausschliessliche Verwendung der UID in der heute definierten Form ist für die Ausgleichskassen nicht möglich. Die Abrechnungsnummer ist dann nicht verzichtbar. Die Verwendung der UID in der heute vorgesehenen Ausgestaltung würde die Administration verkomplizieren und wohl auch seitens der Unternehmen kaum begrüsst, müssten doch diverse Zusatzinformationen nachgefragt werden, welche heute durch die Abrechnungsnummer definiert sind.

Die Einführung der UID kann weder bei den Ausgleichskassen noch beim Handelsregister innerhalb einer Übergangsfrist von zwei Jahren erfolgen. Eine solch kurze Frist lässt die Anpassungen an der Infrastruktur und am Geschäftsverkehr nicht zu. Bei der Verkürzung der Einführungsfrist wurde offenbar übersehen, dass das Handelsregister parallel zur Einführung der UID gemäss Art. 175 HRegV Anmeldungen und Belege in elektronischer Form entgegennehmen muss. Dafür sind Programmanpassungen und Änderungen der internen Organisation unabdingbar.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Seite 8/8

Zug, 7. April 2009 hs

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- Direktion des Innern
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Datenschutzbeauftragter
- Handelsregisteramt
- Ausgleichskasse Zug
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug