

Per E-Mail an:
rechtsinformatik@bj.admin.ch

Zu Handen:
Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Datum	12.10.2022
Ihr Kontakt	Raffael Knecht / 058 221 61 01 / raffael.knecht@swisscom.com
Thema	Stellungnahme zum Vorentwurf des E-ID-Gesetzes

Seite
1 von 5

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für Ihre Einladung vom 29. Juni 2022 und die Möglichkeit, im Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) Stellung zu nehmen.

Auch für Swisscom ist die digitale Identität ein wichtiges Thema. Denn beim heutigen Stand der Digitalisierung ist es ein dringendes Anliegen, ein elektronisches Identifikationsverfahren mit breiter Akzeptanz einsetzen zu können. Swisscom ist überzeugt, dass der Erfolg der staatlichen elektronischen Identität (E-ID) sowie dem damit zusammenhängenden Vertrauensökosystem von drei Faktoren abhängt:

- die Handhabung der E-ID sowie der anderen elektronischen Nachweise muss benutzerfreundlich ausgestaltet sein;
- die Verwendung der E-ID muss bei wenigen, jedoch weit verbreiteten Services aktiv gefördert werden und
- die Umsetzung muss schliesslich schnell erfolgen.

1. Grundsätzliches

Gleich wie in der physischen Welt erfordert die Abwicklung bestimmter Dienstleistungen oder Behördengeschäfte auch in der digitalen Welt die Identifikation der beteiligten Nutzerinnen und Nutzer.

In vielen Anwendungsfällen genügt jedoch bereits der Nachweis eines bestimmten Merkmals, wie beispielsweise das Erreichen des erforderlichen Mindestalters beim Kauf von Gütern, die einer Altersbeschränkung unterliegen.

Überall dort, wo keine spezifischen Regelungen gelten und ein Geschäftsvorfall mit einer unmittelbaren Zahlung abgeschlossen werden kann, ist üblicherweise kein weiterer Nachweis zur Abwicklung einer Transaktion erforderlich.

In diesem Spannungsfeld zielen Konzepte wie namentlich „Self-Sovereign Identity“ (SSI) darauf ab, datenschutzrechtlichen Anliegen wie dem Prinzip der Datenminimierung mittels selbstverwalteter Identitäten und Attributen bestmöglich zu entsprechen. Gleichermassen sollen auch die weiteren Ansprüche der handelnden Akteure, allen voran an die Benutzerfreundlichkeit, berücksichtigt werden, indem konzeptionell an altbekannte Abläufe aus der physischen Welt angeknüpft wird.

Ein derart ausgestaltetes Vertrauensökosystem bildet schliesslich die Basisinfrastruktur für eine digitale Landschaft, auf deren Grundlage sich bereits bestehende Anwendungen überhaupt erst in der Breite etablieren und neue Anwendungen gedeihen können. Viel diskutierte Beispiele hierfür sind E-Collecting und -Voting-Systeme, die Bestellung von Registerauszügen aller Art sowie in übergeordneter Weise die digitale Willenskundgabe mittels der elektronischen Signatur.

Gerade beim digitalen Gegenstück zur handschriftlichen Unterschrift, der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES), verunmöglichte das Fehlen niederschwelliger Identifikationsverfahren in der Vergangenheit deren Verbreitung in der Schweiz. Swisscom befürwortet deshalb die Regelung, wonach der Identitätsnachweis bei der Registrierung für die QES durch einen elektronischen Identitätsnachweis nach dem BGEID wird erbracht werden können. Wir gehen davon aus, dass die für den Privatrechtsverkehr anerkannten Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden und die Verwendung der elektronischen Signatur in der breiten Bevölkerung dadurch weiter gefördert wird.

Vor diesem Hintergrund begrüsst Swisscom den Vorentwurf grundsätzlich, regt aber an, nachfolgende Punkte in den weiteren Arbeiten zu berücksichtigen.

2. Risiken und Verbesserungsvorschläge aus Sicht Swisscom

a) Balanceakt zwischen technologieneutraler Regulierung und Wahrung der Investitionssicherheit privater Akteure

Der Vorentwurf regelt die Eckpunkte der E-ID sowie der darunterliegenden Vertrauensinfrastruktur und verweist an zahlreichen Stellen auf die Möglichkeit oder die Pflicht des Bundesrates, auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Ein technologieneutraler Rechtsrahmen ist grundsätzlich begrüssungswert, um eine dynamische Weiterentwicklung der Vertrauensinfrastruktur und deren Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik zu ermöglichen.

Bevor allerdings die Grundzüge der Ausgestaltung der Vertrauensinfrastruktur sowie die konkrete Rollenverteilung zwischen Staat und privaten Akteuren nicht hinreichend konkret sind, können potenzielle Technologielieferanten und Dienstleistungserbringer ihre Geschäftsmodelle nur ungenügend ausarbeiten. Dadurch wird auch die Planung von potenziellen E-ID-verwendenden Diensten und Dienstleistungsangeboten im Bereich der digitalen Nachweise erschwert. Dies birgt das Risiko, dass zwischen Inkrafttreten des Gesetzes und der Etablierung eines Vertrauensökosystems, das den Benutzerinnen und Benutzern Anwendungsmöglichkeiten der E-ID und anderer elektronischer Nachweise bietet, unnötig viel Zeit verstreicht, was im schlimmsten Fall die Adaption der Lösung verhindert. Deshalb ist es aus Sicht Swisscom wichtig, frühzeitig Klarheit zu schaffen in Punkten, die geschäftsstrategische Entscheide privater Akteure massgeblich beeinflussen könnten. Insbesondere betrifft dies Aspekte zur Ausgestaltung der Vertrauensinfrastruktur und deren vielfältigen Schnittstellen. Diesbezüglich erscheinen

uns die Ausführungen im 5. Abschnitt zur Vertrauensinfrastruktur in grundlegender Weise zu abstrakt, um konkrete Handlungsempfehlungen daraus ableiten zu können.

b) Vertrauen schaffen durch explizite Regelung des Schutzes der Privatsphäre und Abwehrrecht auf freien Zugang zum Internet

Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Datenminimierung verlangt, dass die Bearbeitung von Personendaten dem Zweck angemessen und auf das für die Zwecke der Bearbeitung notwendige Mass beschränkt sein muss. Demnach setzt das Datenschutzrecht potenziellen Verifikatoren Schranken bei der Wahl, welche Nachweise sie für den Zugang zu ihren Diensten voraussetzen dürfen.

Der einschlägige Art. 16 Abs. 1 des Vorentwurfs betreffend das Vorweisen von elektronischen Nachweisen nennt diese Schranke nicht explizit, auch andernorts wird darauf abgestellt, dass allgemeine Grundsätze zum Schutz von Personendaten im BGEID nicht wiederholt werden müssen, um Geltung zu behalten. Aus rechtssystematischer Sicht ist dies selbstredend zu begrüssen.

Hingegen könnte es die Akzeptanz der Vorlage fördern, wenn im BGEID, konkret in dessen Art. 16, explizit verankert wird, dass Verifikatoren für den Zugang von Diensten nur jene Nachweise verlangen dürfen, die aus explizit zu nennenden Gründen erforderlich sind. KonsumentInnen könnten andernfalls mit allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) und Datenschutzerklärungen konfrontiert werden, die sie eigentlich gar nicht akzeptieren wollen, aber faktisch nicht ablehnen können, wenn sie einen entsprechenden Dienst in Anspruch nehmen möchten.

In grundlegender Weise bildet schliesslich der Zugang zum Internet sowie zu zentralen digitalen Basisdiensten beim heutigen Stand der Digitalisierung gar die Voraussetzung für die wirksame umfassende Wahrnehmung praktisch aller Grundrechte. Thematisch spiegelbildlich zur Materie der digitalen Nachweise möchten wir deshalb anregen, die Einführung eines Abwehrrechts auf freien Zugang zum Internet, verstanden als die Summe essenzieller digitaler Dienste, zu prüfen. Als Leuchtturm könnte hier das Bayerische Digitalgesetz (vgl. BayDiG: Art. 8 Freier Zugang zum Internet) dienen, das seinen Rechtsunterworfenen einen freien Zugang zum Internet garantiert.

Sowohl die explizite Nennung des obgenannten datenschutzrechtlichen Grundsatzes zum Einsatz digitaler Nachweise als auch ein Abwehrrecht auf freien Zugang zum Internet könnten Bedenken hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre und ungerechtfertigter Zutrittsschranken im digitalen Raum in grundlegender Weise Rechnung tragen und so das Vertrauen in die künftige digitale Infrastruktur der Schweiz stärken.

c) Einführung eines standardisierten Identifikationsverfahrens für Personen ohne E-ID

Gemäss Vorentwurf ist die E-ID erhältlich für Inhaberinnen und Inhaber eines von den Schweizer Behörden ausgestellten Ausweises. Falls zu einem späteren Zeitpunkt politisch gewollt, kann die Schweizer E-ID dank grenzüberschreitender Interoperabilität internationale Anerkennung erlangen und umgekehrt können ausländische E-ID in der Schweiz zugelassen werden. Zur Umsetzung wären jedoch bilaterale Abkommen mit den jeweiligen Staaten erforderlich.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass es gerade im stark international geprägten Schweizer Wirtschaftsverkehr noch lange Personen geben wird, die keine Möglichkeit haben, sich eine kompatible E-ID zu beschaffen.

Damit diese Lücke geschlossen werden kann, regen wir an, ein standardisiertes Identifikationsverfahren zu bezeichnen, dass ebenbürtig zur E-ID zur Anwendung gebracht werden kann. Damit könnten namentlich digitale Angebote der Privatwirtschaft, die eine Identifikation erfordern (z.B. die Eröffnung eines Bankkontos), von hierfür zugelassenen Akteuren mittels eines standardisierten Verfahrens erbracht werden, welches Personen ohne E-ID zur Verfügung gestellt werden kann, sodass diese nicht von entsprechenden

digitalen Angeboten ausgeschlossen werden oder E-ID-verwendende Angebote aufgrund einer zu niedrigen Verbreitung der E-ID in der einschlägigen Population gar nicht erst geschaffen werden.

Eine derartige Regelung hätte schliesslich den Vorteil einer gesetzesübergreifenden Standardisierung der digitalen Identifikationsverfahren, welche sich heute in unterschiedlichster Ausprägung an verschiedenen Stellen der Rechtsordnung wiederfinden.

3. Einzelpunkte aus dem Vorentwurf

a) Zu Art. 19 Anwendung zur Aufbewahrung und Vorweisung von elektronischen Nachweisen

Neben der staatlichen elektronischen Brieftasche können gemäss Erläuterungen zu Art. 19 die Nutzerinnen und Nutzer auch andere Anwendungen für die Aufbewahrung und Vorweisung ihrer elektronischen Nachweise verwenden. Wir regen in diesem Zusammenhang an, die Verwendung von elektronischen Brieftaschen, die von privaten Akteuren angeboten werden, ebenfalls im Gesetz zu nennen, um die Gleichwertigkeit entsprechender Lösungen auszuweisen und damit deren Akzeptanz zu fördern.

b) Zu Art. 9 Abs. 4^{bis} des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur

Wie einleitend erwähnt, begrüsst Swisscom die Regelung, wonach der Identitätsnachweis bei der Registrierung für die QES durch einen elektronischen Identitätsnachweis nach dem BGEID wird erbracht werden können. Wir gehen davon aus, dass dies die Verwendung der elektronischen Signatur in der breiten Bevölkerung weiter fördern wird.

Entgegen dessen Wortlaut ist Abs. 4 von Art. 9 jedoch nicht ganz, sondern nur im zweiten Satz aufzuheben.

Zusammengefasst begrüsst Swisscom den Vorentwurf grundsätzlich, sieht aber gleichzeitig Verbesserungsbedarf in einigen Punkten. Der Erfolg der E-ID wird aber schliesslich vom zeitnahen Aufbau des notwendigen Vertrauensökosystems abhängen, weshalb wir dringend anregen, regulatorische und projektspezifische Arbeiten möglichst zu parallelisieren. Weiter sollte ein umsetzungsorientierter Umgang mit Abhängigkeiten zu gleichlaufenden, ausländischen Vorhaben gefunden werden. Denn die berechtigte Forderung nach internationaler Interoperabilität der E-ID-Systeme darf nicht zu Verzögerungen bei der nationalen Umsetzung führen.

Gerne stehen wir Ihnen zur Erläuterung unserer Sichtweise zur Verfügung. Für die Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Swisscom (Schweiz) AG

Raffael Knecht
FinTech & Digital Trust

Stéphane Vaucher
Senior Counsel