



Sitzung vom

17. Oktober 2022

Mitgeteilt den

17. Oktober 2022

Protokoll Nr.

804/2022

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an: [rechtsinformatik@bj.admin.ch](mailto:rechtsinformatik@bj.admin.ch)

## **Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. Juni 2022 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähn-  
tem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst  
grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identi-  
tätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID).

### **I. Allgemeine Bemerkungen**

#### **1. Grundsätzliches**

Vor dem Hintergrund des in der Volksabstimmung im Jahr 2021 abgelehnten Bun-  
desgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste wurden die Bedenken der  
Bevölkerung aufgenommen. Mit dem neuen Vernehmlassungsentwurf wird nun ein  
Konzept verfolgt, welches die Herausgabe elektronischer Identitäten nicht mehr

durch Private, sondern alleine durch den Staat vorsieht. Die Ausgestaltung der Vorlage nimmt die Forderungen der nach der Volksabstimmung eingereichten Motionen auf und stellt die Grundsätze "privacy by design", Datensparsamkeit und dezentrale Datenspeicherung ins Zentrum, wodurch dem Schutz der Persönlichkeit Rechnung getragen werden kann. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass nach den gleichen Grundsätzen die Grundlagen für ein Ökosystem weiterer elektronischer Nachweise geschaffen werden sollen, um eine umfassende Digitalisierung zu ermöglichen.

Hinsichtlich der technischen Ausgestaltung bleibt das Gesetz berechtigterweise unbestimmt, so dass die laufenden technischen Entwicklungen vor dem Hintergrund der datenschutzrechtlichen Vorgaben (Art. 1 Abs. 2 lit. b BGEID) übernommen werden können, ohne die rechtlichen Grundlagen anpassen zu müssen. Naturgemäss leidet darunter die Präzision der Bestimmungen. Dieser Mangel ist jedoch gegenüber der Flexibilität von untergeordneter Bedeutung.

## **2. Begriffsdefinitionen**

Das BGEID verwendet eine Vielzahl von technischen Begriffen wie "elektronischer Nachweis", "Verifikatorin", "Basisregister", "Vertrauensregister" oder "Identifikator". Diese sind im allgemeinen Sprachgebrauch nicht geläufig und bedürfen daher einer genaueren Definition. Die entsprechenden Begriffe werden zwar teilweise im Rahmen einzelner Artikel (z.B. "Verifikatorin" in Art. 16 BGEID) oder im Rahmen des erläuternden Berichts (nachfolgend: EB) definiert. Die Verständlichkeit des Gesetzes und die Systematik würden indes profitieren, wenn eine neue Bestimmung (z.B. als Art. 2 BGEID) aufgenommen würde, welche die relevanten Definitionen für das gesamte Gesetz vornimmt. Zu achten ist dabei auch auf eine klare Unterscheidung zwischen "elektronischen Nachweisen" (als Oberbegriff, der die E-ID und andere elektronische Nachweise umfasst) und "anderen elektronischen Nachweisen".

## **3. Sicherheit und Benutzerfreundlichkeit**

Mitentscheidend für die künftige Verbreitung der E-ID und der Vertrauensinfrastruktur wird die Benutzerfreundlichkeit der entsprechenden Applikationen sein. Sie müssen für alle Beteiligten möglichst unkompliziert und niederschwellig zugänglich und anwendbar sein. Unter anderem an diesem Punkt sind in der Vergangenheit Vorhaben

wie die qualifizierte elektronische Signatur gescheitert. Gleichzeitig darf Benutzerfreundlichkeit nicht auf Kosten von Sicherheit und Datenschutz gehen. Hierbei ist den Schutzzielen der Authentizität und der Verbindlichkeit besonderes Gewicht beizumessen. Sind diese nicht gewährleistet, entstehen hohe Risiken, nicht nur für die betroffenen Personen, sondern auch für die öffentlichen Organe und die Privaten, die auf die Bestätigung der Identität des Gegenübers angewiesen sind. Spätestens bei Bekanntwerden vom Missbrauchsfall hätten Sicherheitslücken zudem einen Vertrauensverlust zur Folge, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Verbreitung der E-ID und die Nutzung der Vertrauensinfrastruktur. Den Aspekten der Benutzerfreundlichkeit und der Sicherheit wird somit bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Verordnung besondere Beachtung zu schenken sein. Die Infrastruktur muss laufend den technischen Veränderungen angepasst werden können.

#### **4. Koordination mit Vollzugsträgern**

Die Umsetzung des BGEID und insbesondere seiner Art. 8 und Art. 9 verlangt nach umfassenden Massnahmen auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Im EB fehlen jedoch Ausführungen zur Notwendigkeit, die Umsetzung mit den Vollzugsträgern koordiniert zu planen. Auch werden keine Angaben gemacht zum Zeitbedarf für die Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden (gemäss Art. 8 der Vernehmlassungsverordnung, VIV; SR 172.061.1) sowie zum geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens. Wir erwarten in der Botschaft des Bundesrates entsprechende Ausführungen. Eine koordinierte Umsetzung gemäss dem Arbeitspapier von Bund und Kantonen vom 28. Oktober 2015 ist an die Hand zu nehmen.

Wir erinnern daran, dass die Digitalisierung der Verwaltung auf Kantons- und Gemeindeebene bereits in vollem Gange ist. Es wurden bereits und werden in den nächsten Jahren weitere grosse Investitionen vorgenommen. Für die Kantone ist es deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die Identifizierung über die E-ID sich technisch problemlos in ihre bestehenden Anwendungen integrieren lässt. Der EB (Kap. 5.2., S. 20-21) geht pauschal davon aus, dass Kantone und Gemeinden von der E-ID und der Vertrauensinfrastruktur profitieren werden, was ihre (nicht weiter bezifferten) Aufwände in jedem Fall rechtfertigen werde. Diese Ausführungen genügen

nicht. Es ist eine detailliertere Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen, und der Berücksichtigung der Anschlussfähigkeit bestehender Lösungen ist bei der Ausarbeitung der technischen Details vorrangige Beachtung zu schenken.

## **5. Haftung und Qualitätsstandards**

Die E-ID wird zur Identifizierung in kantonalen elektronischen Diensten zur Anwendung kommen und kantonale Lösungen ergänzen. Im EB fehlen jedoch Ausführungen zum Umgang mit Haftungsansprüchen, sollten Fehler im E-ID-System zu Lücken in den kantonalen Anwendungen führen. Entsprechende Angaben mit Bezug zu anerkannten Qualitätsstandards (Standard eCH-0170) sind im Hinblick auf nachfolgende Ausführungsbestimmungen in der Botschaft zu ergänzen.

## **6. Vollmacht und gesetzliche Vertretung**

Weder im Entwurf noch im EB sind Hinweise zu finden auf die Abläufe in Zusammenhang mit Vollmachten und der gesetzlichen Vertretung. Gemäss Art. 4 und Art. 5 BGEID ist zur Ausstellung einer E-ID für Minderjährige bis 14 Jahre und Personen unter umfassender Beistandschaft das Einverständnis der gesetzlichen Vertretung nötig. Es fehlen aber Aussagen zu späteren Vertretungs- und Delegationsmöglichkeiten in der Nutzung der E-ID oder in der Anwendung anderer Nachweise. Im Interesse einer einheitlichen Vollzugspraxis ist eine entsprechende Klärung in der Botschaft wichtig.

## **7. Fehlende Ausführungen zur Funktionsweise des elektronischen Identitätsnachweises**

Die technologieneutrale Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs ist aufgrund der laufenden technischen Entwicklungen grundsätzlich zu begrüßen, da nur auf diese Weise die Flexibilität und Zukunftsorientiertheit des Gesetzes sichergestellt werden kann. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass auch im Rahmen des EB Aussagen zur vorgesehenen Ausgestaltung der Lösung weitgehend fehlen. Es werden zwar verschiedene Schlagworte wie "Self Sovereign Identity" im Rahmen des EB genannt, ohne jedoch auszuführen, wie eine entsprechende Lösung ausgestaltet sein könnte. Dies macht es für Personen, welche die Debatte und insbesondere die informelle öffentliche Konsultation bisher nicht verfolgt haben schwierig, sich eine abschliessende Meinung zum Erlass zu bilden. Es wird daher angeregt, dass zumindest im Rahmen

der Botschaft etwas konkreter auf die Ausgestaltung der möglichen Lösung eingegangen werden soll.

## 8. E-ID mit und ohne Identitätsnachweis

Die vom Volk am 7. März 2021 deutlich abgelehnte Vorlage hatte den Titel "Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste". Diese sprachliche Verschiebung weg von "Identifizierung" neu hin zu "Identitäts(-nachweis) stiftet Verwirrung. So benötigt die ausländische Wohnbevölkerung bloss einen gültigen Ausweis nach Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) vorzuweisen, um eine E-ID ausgestellt zu erhalten. In seiner physischen Form gilt ein solcher Ausländerausweis nun aber einerseits nie als Identitätsausweis. Andererseits kann bei bestimmten Ausweiskategorien nicht davon ausgegangen werden, dass vorgängig die Identität der betreffenden Personen verlässlich festgestellt werden konnte (so N, F, S und Ci). Mit anderen Worten kann bei der Grundlage, die zur Ausstellung einer E-ID führt, unterschieden werden in:

- E-ID mit Identitätsnachweis
- E-ID ohne Identitätsnachweis

Der Gesetzgeber möchte darauf verzichten, den beiden in ihrer Fundiertheit und Aussagekraft doch unterschiedlichen E-ID-Konstellationen unterschiedliche rechtliche Wirkungen beizumessen. So wird in Art. 9 BGEID festgehalten, dass jede Behörde oder andere Stelle, die öffentliche Aufgaben erfüllt, die E-ID akzeptieren muss, wenn sie eine elektronische Identifizierung vornimmt. Des Weiteren liest man in den Erläuterungen: *"Dies ist angezeigt, weil die E-ID als staatliches elektronisches Identifikationsmittel zum Nachweis der eigenen Identität in der virtuellen Welt ausgestaltet wird und damit vergleichbar ist mit Identitätskarte oder Pass in der physischen Welt, die auch bei jeder Identifizierung von allen Behörden akzeptiert werden."* Klar ist, dass die E-ID in ihrer Wirkung nicht über diejenige des Ausländerausweises gehen darf. Dies soll so auch im Gesetz festgehalten sein. Um Missverständnissen vorzubeugen, erscheint es zudem sinnvoll, dass der Gesetzgeber terminologisch sehr deutlich zwischen einem Identifikationsmittel und dem Identitätsnachweis unterscheidet. Mit dem Ausländerausweis kann sich die betroffene Person als diejenige identifizieren, der in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht unter den im Ausweis genannten Daten (Namen, Geburtsdatum etc.) bewilligt worden ist. Ob diese Daten auch der tatsächlichen Identität entsprechen, ist hiervon klar zu trennen. Insofern kann es nach dem Gesagten

nicht genügen, im EB zu Art. 3 BGEID die Problematik aufzuzeigen ("fehlender Identitätsnachweis"), daran aber keine Konsequenzen zu knüpfen. Hier gilt es dringend, anzusetzen und zu differenzieren.

## **9. Sprachliche Form des Vorentwurfs**

Im Vorentwurf sind noch einige Formulierungen enthalten, welche noch nicht einheitlich gendergerecht scheinen. Art. 5 BGEID verwendet beispielsweise die männliche und die weibliche Form, Art. 13 Abs. 1 BGEID nur die weibliche Form, Art. 13 Abs. 2 BGEID wieder beide, Art. 17 Abs. 1 BGEID nur die weibliche. Dies ist zu korrigieren.

## **II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des BGEID**

### **Art. 1 BGEID: (Marginalie fehlt)**

Es wird ausdrücklich begrüsst, dass auf den Schutz der Persönlichkeit und die technischen Möglichkeiten hingewiesen wird. Indessen bezweckt das Gesetz lediglich die sichere Identifizierung mittels E-ID unter Privaten und mit Behörden zu gewährleisten. Dabei sind die in Art. 1 Abs. 2 lit. b - d BGEID aufgeführten Aspekte zu berücksichtigen. Sie bilden nicht Zweck des Gesetzes, sondern Massnahmen für die Zweckerfüllung. Es wird deshalb beantragt, einen neuen Art. 1 Abs. 3 einzufügen, der Art. 1 Abs. 2 lit. b - d BGEID beinhaltet.

Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a wird im BGEID die Ausstellung einer E-ID an natürliche Personen geregelt. Der EB (S. 8 zu Art. 3 BGEID) weist darauf hin, dass juristische Personen nicht Inhaber einer E-ID sein können. Wir unterstützen diesbezüglich den Standpunkt des Bundes. Die E-ID für juristische Personen würde dem Identity & Access Management-Konzept des Kantons Graubünden widersprechen. Eine juristische Person wird immer von einer oder mehreren natürlichen Person(en) vertreten. Ein Einbezug von juristischen Personen wird deshalb abgelehnt.

### **Art. 2 BGEID: Form und Inhalt**

Weder aus der Formulierung noch aus den Erläuterungen wird die in Art. 2 BGEID aufgeführte Aufzählung von Attributen plausibel. Unter dem Titel "Personenidentifizierungsdaten" (Art. 2 Abs. 2 BGEID) werden Daten aufgeführt, die eine Person iden-

tifizieren sollen. Die AHV-Nummer, welche für sich alleine eine Person individualisiert, wird jedoch unter dem Titel "Folgende Daten" (Art. 2 Abs. 3 BGEID) festgehalten. Die E-ID enthält gemäss Gesetz alle Daten gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 BGEID. Aus dem Gesetz geht nicht hervor, welche Daten gegen aussen erkennbar sind. Es darf sein, dass für jedermann die AHV-Nummer erkennbar ist. In Art. 16 Abs. 1 BGEID wird wohl festgehalten, die Inhaberin des elektronischen Nachweises bestimme, welche Bestandteile des Nachweises an Behörden oder Private, die elektronische Nachweise überprüfen, übermittelt werden. Diese Vorgehensweise entspricht nicht der gelebten Wirklichkeit. Obwohl im EB auf den Grundsatz der Beschränkung der Datenbearbeitung auf das strikte Minimum verwiesen wird, läuft es in der Praxis darauf hinaus, dass sämtliche Daten der E-ID bekannt gegeben werden müssen, wenn eine Dienstleistung bezogen werden will, zumal die Verifikatorin bestimmt, welche Daten für den Bezug von Leistungen erforderlich sind.

In Art. 2 Abs. 1 BGEID ist definiert, welche Personenidentifizierungsdaten eine E-ID zwingend enthalten muss. Sowohl in Anwendung des Datenschutzrechtes als auch der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Normen ist immer dem Prinzip der Verhältnismässigkeit nachzuleben. Die Verwendung der meisten dieser Personenidentifizierungsdaten ist im Zusammenhang mit der Identifizierungsfunktion der E-ID durchaus nachvollziehbar (etwa amtlicher Name und Vorname, Geburtstag oder Geschlecht). In diesem Zusammenhang nicht einleuchtend erscheint die Verwendung des Geburtsorts. Die Erforderlichkeit des Geburtsorts als Personenidentifizierungsdatum wird auch im EB nicht weiter begründet. Es sind im nicht-digitalen Rechtsverkehr kaum Fälle ersichtlich, in denen zu Identifizierungszwecken der Geburtsort einer Person benötigt wird. An die Identifizierung im digitalen Raum sollen, wie sich aus dem EB ergibt, nicht höhere Anforderungen gestellt werden als an die Identifizierung im nicht-digitalen Raum. Daher ist auf die Verwendung des Geburtsorts als Personenidentifizierungsdatum zu verzichten.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 BGEID enthält die E-ID zudem unter anderem die AHV-Nummer. Diese AHV-Nummer wurde ursprünglich nur für die Anwendung in den Sozialversicherungen geschaffen. Seit dem 1. Januar 2022 dürfen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die

AHV-Nummer systematisch verwenden. Die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifizierungsdatum ist jedoch verschiedentlich kritisiert und auf ihren Nutzen hinterfragt worden. So wurde insbesondere auch im Rahmen der Botschaft zum ursprünglichen BGEID aufgrund der Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren von einer Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifizierungsdatum weitgehend abgesehen. Diese solle nur vom fedpol zur Identifizierung von Personen systematisch verwendet werden können (vgl. BBl 2018 3936). Mit der Aufnahme der AHV-Nummer in Art. 2 Abs. 3 BGEID kann diese nun wieder flächendeckend zur Identifizierung im Rahmen der Verwendung einer E-ID verwendet werden. Warum die neue Gesetzesvorlage, welche einen grossen Wert auf den Aspekt der Datensparsamkeit legt, in diesem Bereich über die vorherige Vorlage ohne Erforderlichkeit und weitere Erläuterung hinausgeht, ist nicht nachvollziehbar. Wir beantragen, auf die Nennung der AHV-Nummer in Art. 2 Abs. 3 lit. a BGEID zu verzichten oder deren Verwendung so zu beschränken, dass sie nur vom fedpol im Rahmen der Identifizierung verwendet werden kann.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. g Ziff. 1 BGEID enthält die E-ID ein Gesichtsbild gestützt auf Art. 11 Ausweisgesetz (AwG; SR 143.1). Massgebend ist aber vielmehr Art. 2 AwG. Danach enthält jeder Ausweis eine Fotografie, nicht jedoch zwingend einen Datenchip mit einem Gesichtsbild. Aus dem EB geht nicht hervor, ob der Begriff Fotografie und Gesichtsbild identisch ist. Hier besteht Erklärungsbedarf. Die gesetzliche Grundlage für den Inhalt des Informationssystem ZEMIS findet sich in Art. 4 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51). Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup> BGIAA werden im System biometrische Daten, unter anderem Gesichtsbilder gespeichert. Hier ist eine Präzisierung angebracht, zumal sich die Begriffe Fotografie und Gesichtsbild gemäss BGIAA und AwG deutlich unterscheiden.

### **Art. 3 BGEID: Persönliche Voraussetzungen**

Die Bestimmung sieht vor, dass nur Personen mit geregelter Aufenthalt in der Schweiz eine E-ID beantragen können. Der Kreis der Personen, die einen entsprechenden Identitätsnachweis in der Schweiz z.B. im Verkehr mit Behörden aber auch im Privatrechtsverkehr benutzen können, ist aber weiter gefasst. Hierbei ist etwa an Personen zu denken, welche ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz wohnhaft



sind ("Sans-Papiers") oder an Zweitwohnungsbesitzer. Es rechtfertigt sich nicht, diese Personengruppen per se von der Nutzung entsprechender elektronischer Identitätsnachweise auszuschliessen. Dies zumal auch bei Personengruppen mit einem gültigen Ausweis nach der Bundesgesetzgebung über Ausländerinnen und Ausländer, Integration und Asyl, bei welchen die Identität nicht eindeutig festgestellt werden kann, eine eingeschränkte Nutzung der E-ID vorgesehen werden kann (vgl. S. 9 EB). Es ist zu prüfen, ob diese Möglichkeit auch auf Personengruppen ohne Ausweis ausgeweitet werden kann.

Gemäss dem EB (S. 9 zu Art. 3 BGEID) sollen gesetzliche Einschränkungen in der Anwendung der E-ID möglich sein für Personen, deren Identität nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Die Einschränkung für Personen ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz soll nicht über einen weiteren "Vermerk", sondern über die bereits definierten Vertrauensstufen gem. eCH-1070 gelöst werden. Der Kanton Graubünden sieht vor, dass jede natürliche Person die Möglichkeit hat, eine elektronische Identität zu erstellen. Je nach Identifizierung der Person (z.B. persönliches Vorsprechen), erhält diese eine entsprechende Vertrauensstufe (siehe eCH-0170). Dies ermöglicht auch bspw. ausländischen Personen die Nutzung von elektronischen Dienstleistungen des Kantons. Wichtig ist, dass diese Vertrauensstufe in der E-ID hinterlegt ist. Die Vertrauensstufe soll durch einen entsprechenden Identifizierungsprozess jederzeit erhöht werden können, ohne dass eine neue E-ID ausgestellt werden muss.

Im Weiteren fehlt in Art. 3 Abs. 1 BGEID die gemäss dem EB vorgesehene Kann-Bestimmung, *"mit der (...) sichergestellt (wird), dass die antragstellenden Personen nicht verpflichtet sind, eine E-ID zu beziehen oder zu verwenden"*. Es ist richtig und nachvollziehbar, dass keine Verpflichtung zur Nutzung einer E-ID bestehen soll, auch wenn man die persönlichen Voraussetzungen für deren Ausstellung erfüllt. Sofern man zum Schluss kommt, dass dies mit der gegebenen Formulierung nicht der Fall ist, so ist Art. 3 BGEID explizit als Kann-Bestimmung zu formulieren.

#### **Art. 4 BGEID: Ausstellung**

Der Ausstellungsprozess und damit verbunden die Frage, wie die Identifizierung der antragsstellenden Personen durchgeführt wird, sind für die Sicherheit und damit auch

für die künftige Akzeptanz der E-ID zentral. Eine Regelung des Ausstellungsprozesses muss deshalb ins Gesetz aufgenommen werden. Dabei dürfen Sicherheitsüberlegungen nicht hinter Kosten- und Effizienzfragen zurückstehen. Art. 6 Abs. 5 des revidierten Bundesgesetzes über den Datenschutz (nDSG; SR 235.1) statuiert die Pflicht des Datenbearbeiters oder der Datenbearbeiterin, sich über die Richtigkeit der Personendaten zu vergewissern. Die Angemessenheit der Massnahmen muss sich dabei auch nach dem – im Falle der E-ID erheblichen – Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person richten.

Der Vorentwurf sieht in Art. 4 Abs. 2 BGEID u.a. vor, dass Minderjährige bis zum vollendeten vierzehnten Lebensjahr die Einwilligung ihrer gesetzlichen Vertretung benötigen. Im Gegensatz dazu wird für den Bezug eines physischen Schweizer Identitätsausweises Volljährigkeit vorausgesetzt. Diese Unterscheidung ist schwierig nachvollziehbar. Somit könnte eine Person ab dem vierzehnten Lebensjahr ohne die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung eine E-ID beziehen. Auch die Begründung im EB, wonach die Jugendlichen für die Erledigung ihrer alltäglichen Aufgaben und Aktivitäten hauptsächlich das Internet verwenden und demzufolge eine unterschiedliche Handhabung gerechtfertigt sei, vermag nicht zu überzeugen. Im Vordergrund sollten Sicherheitsüberlegungen stehen und nicht die Frage, welche Ausweisarten von Jugendlichen mehrheitlich genutzt werden. In Analogie zum physischen Ausweis sollte das massgebende Alter für den eigenmächtigen Bezug einer elektronischen ID ebenfalls auf achtzehn Jahre erhöht werden, alternativ zumindest bis zum achtzehnten Altersjahr die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung erfordern.

Im Rahmen einer Ausweisbeantragung sollte es ferner (ohne Zwang) möglich sein, direkt im Ausweiszentrum eine E-ID zu beantragen. Ein in der Folge nachgelagerter Antrag beim fedpol würde einen (vermeidbaren) administrativen Leerlauf darstellen.

### **Art. 5 BGEID: Widerruf**

Art. 5 Bst. d Ziff. 2 BGEID legt fest, dass die E-ID widerrufen wird, wenn das fedpol über eine Änderung der Personenidentifizierungsdaten des Inhabers oder der Inhaberin informiert wird. Im Sinne einer Dienstleistung und des Mehrwerts, den die E-ID auch für die Bevölkerung schaffen soll, ist in solchen Fällen die automatische Ausstellung einer neuen E-ID ins Auge zu fassen. Die betroffenen Personen müssen sich

dann nicht noch einmal um die Ausstellung einer neuen E-ID bemühen und profitieren so von den erleichterten Abläufen, die durch die Digitalisierung ermöglicht werden.

Art. 5 BGEID regelt die Voraussetzungen, gemäss denen die E-ID bei begründetem Verdacht auf Missbrauch den Betroffenen entzogen werden kann (Art. 5 Bst. c BGEID). Sofern die E-ID die gewünschte und vorgesehene grosse Bedeutung im Alltag erlangt, kann eine entsprechende Sperrung für die Inhaberin oder den Inhaber im Alltag einschränkende Auswirkungen haben. Dies kann auch durch die Pflicht zur Akzeptanz eines Ausweisdokuments anstelle der E-ID nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Daher muss gegen einen allfälligen Widerruf zwingend ein wirksamer Rechtsschutz bestehen und es ist sicherzustellen, dass der Entzug den Betroffenen mitzuteilen und auf Verlangen als anfechtbare Verfügung zu eröffnen ist.

Antrag (neuer Art. 5 Abs. 2 BGEID)

*"Der Widerruf der E-ID gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c ist der Inhaberin oder dem Inhaber mitzuteilen und auf Verlangen innert 30 Tagen nach der Mitteilung als anfechtbare Verfügung zu eröffnen."*

### **Art. 6 BGEID: Gültigkeitsdauer**

Gemäss EB bleibt nach Ablauf der Gültigkeit die E-ID auf dem Gerät des Inhabers / der Inhaberin bestehen. Es müssen in diesem Zusammenhang zwei Aspekte beachtet werden. Art. 32 Abs. 2 lit. c nDSG gibt einer betroffenen Person das Recht, dass Personendaten gelöscht werden. Kann dieses Recht gestützt auf die Ausführungen im EB durchgesetzt werden? Unseres Erachtens müsste die Löschung der abgelaufenen E-ID automatisch erfolgen. Darüber hinaus wird dem Missbrauch von abgelaufenen E-ID Vorschub geleistet, da in vielen Fällen dem Ausstellungs- und Ablaufdatum wenig Gewicht beigemessen wird. Auch aus diesem Blickwinkel betrachtet, drängt sich eine Löschung der Daten auf dem Gerät des Inhabers / der Inhaberin auf, selbst wenn dies mit technischen Schwierigkeiten verbunden ist.

Neben der Gültigkeitsdauer ist im Entwurf auch die Frage der Verlängerung nicht geregelt. Es wird nicht klar, ob nach Ablauf des physischen Ausweisdokuments – sofern die Gültigkeit der E-ID an diese geknüpft wird – erneut eine E-ID beantragt werden

muss oder ob dies bei Verlängerung des Ausweises automatisch geschieht. Dies ist spätestens in der Verordnung ebenfalls zu klären.

### **Art. 7 BGEID: Sorgfaltspflicht**

Art. 7 BGEID sieht eine Sorgfaltspflicht für Inhaberinnen und Inhaber einer E-ID vor. Nicht konkret geregelt sind dabei die Verpflichtungen bei Verlust des E-ID-Trägers / der E-ID Trägerin, dies im Gegensatz zu Art. 8 AwG, das eine Meldepflicht bei Verlust eines (physischen) Ausweises vorsieht. Zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten ist dieser Fall auch im BGEID auszuführen. Die Inhaberin oder der Inhaber einer E-ID muss jeden Verdacht auf Missbrauch ihrer oder seiner E-ID dem fedpol melden. Dies sollte aus praktischen Gründen auch über die kantonale Anlaufstelle möglich sein (analog z.B. beim Verlust der Identitätskarte).

### **Art. 8 BGEID: Anlaufstellen der Kantone**

Die Bestimmung sieht eine zusätzliche Aufgabe für die Kantone vor. Der EB geht davon aus, dass die benötigten Strukturen in den Kantonen bereits vorhanden sind. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall. Als Vollzugsträger steht hier der Bund in der Verantwortung. Wer eine Informatiklösung anbietet und betreibt, hat auch den nötigen Support sicherzustellen, soweit die eigene Anwendung betroffen ist. Die Kantone sehen sich da als zuständig, wo es darum geht, Unterstützung beim Einsatz der E-ID für kantonale E-Government-Angebote zu leisten. Für Schwierigkeiten bei der Beantragung der E-ID oder bei der Nutzung der Vertrauensinfrastruktur muss dagegen der Bund eine Ansprechstelle schaffen. Eine solche ist im EB zwar erwähnt, sie fehlt jedoch im Gesetzesentwurf ebenso wie der Second Level Support, den der Bund gemäss dem EB für die Kantone wahrnehmen soll. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen im EB ist zudem darauf hinzuweisen, dass Personen, die bereit sind, eine E-ID zu nutzen, üblicherweise auch in der Lage sind, einen Support per Telefon oder E-Mail in Anspruch zu nehmen. Es müssen dafür nicht zwingend physische Anlaufstellen geschaffen werden.

### **Art. 9 BGEID: Pflicht zur Akzeptanz der E-ID**

Gemäss Art. 9 BGEID müssen Behörden und andere Stellen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, die staatliche E-ID akzeptieren, wenn sie eine elektronische Identifizierung vornehmen. Aus dem EB wird klar, dass diese Verpflichtung sich lediglich auf

Identifizierungsprozesse beschränkt, bei denen ein persönliches Erscheinen und die Vorlage eines Identitätsdokuments erforderlich sind. In diesen Fällen muss es der betroffenen Person offenstehen, sich gegenüber der Behörde mit einer E-ID auszuweisen. Gemäss der Formulierung im EB nicht vorgesehen ist, dass alle kantonalen und kommunalen Online-Dienstleistungen, welche auf einer Login-Lösungen basieren, zwingend auch die Verwendung einer E-ID anbieten müssen. Dies erachten wir im Ergebnis als richtig, ergibt sich jedoch nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes. Aus Klarheitsgründen sei das Gesetz daher entsprechend anzupassen.

Der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" wird im EB mit "Verwaltungsaufgaben" gleichgesetzt, was dem Begriff von Art. 178 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) entspricht. Es empfiehlt sich, im BGEID ebenfalls von "Verwaltungsaufgaben" zu sprechen, oder, falls der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" weiter gefasst werden soll, die Botschaft in diesem Punkt zu präzisieren. Es ist zu bedenken, dass unter anderem im Gesundheitswesen eine Vielzahl von privaten Akteuren öffentliche Aufgaben ausführen, so zum Beispiel Krankenversicherer, Betreiber von Krebsregistern und Transplantationsregistern oder Anbieter des EPD. Die Pflicht zur Akzeptanz der zukünftigen E-ID bei all diesen Akteuren ist durchaus sinnvoll, wird aber Investitionen und Vorbereitungsarbeiten zur Folge haben, die den Betroffenen möglichst rasch klar kommuniziert werden müssen. Es ist somit wichtig, dass bei allen Beteiligten von Anfang an Klarheit herrscht über den Geltungsbereich von Art. 9 BGEID.

Die Umsetzung von Art. 9 BGEID bedingt eine Integration der E-ID in bestehende IT-Anwendungen von Kantonen und Gemeinden. Diesen ist dafür eine ausreichende Übergangsfrist einzuräumen.

#### **Art. 10 BGEID: Vorweisen einer E-ID**

Art. 10 BGEID legt fest, dass eine Identifizierung in der physischen Welt weiterhin auch ohne eine E-ID durch das Vorweisen eines Ausweisdokuments möglich sein muss. Die Bestimmung verhindert aber nicht, dass der Zugang zu Dienstleistungen, die ausschliesslich elektronisch verfügbar sind, künftig eine E-ID voraussetzen kann. Die Freiwilligkeit zum Bezug einer E-ID wird damit unter Umständen eingeschränkt. Die leichtere Abwicklung einer elektronischen Identifizierung birgt zudem das Risiko,

dass eine solche künftig von öffentlichen wie privaten Akteuren auch für den Zugang zu Dienstleistungen verlangt wird, für die das Vorweisen eines Personalausweises bisher nicht nötig war. In der Umsetzung ist somit darauf zu achten, dass durch den Einsatz der E-ID der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen nicht in unzumutbarer Weise eingeschränkt wird. Problematisch wäre beispielsweise, wenn der Zugriff auf in der Volksschule verwendete Online-Lehrmittel künftig nur mit einer E-ID möglich wäre. Dies würde nicht nur Schülerinnen und Schüler ausschliessen, deren Eltern keine E-ID beantragen möchten, sondern auch solche ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz, die gemäss Art. 19 BV dennoch ein Recht auf Grundschulunterricht haben.

### **Art. 11 BGEID: Informationssystem zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID**

Gemäss Art. 11 BGEID betreibt das fedpol ein Informationssystem zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID. In der Bestimmung werden die beinhalteten Daten und die Schnittstellen zu anderen Informationssystemen geregelt. Gemäss Art. 11 Abs. 5 BGEID regelt der Bundesrat die Aufbewahrungsfristen, wobei diese für längstens bis fünf Jahre nach dem Ablauf oder Widerruf einer E-ID aufbewahrt werden können.

Nach dem weiteren oben Ausgeführten sind Datenbearbeitungen aus Verhältnismässigkeitsgründen auf das erforderliche Mass zu beschränken. Dies gilt neben der Art der bearbeiteten Daten auch in zeitlicher Hinsicht. Es trifft zu, dass auch nach dem Ablauf oder Widerruf ein Interesse an der Einsicht in diese Daten bestehen kann, etwa um Missbräuche nachträglich aufzudecken. Jedoch gilt es zu beachten, dass das Interesse hieran im Laufe der Zeit abnimmt. Zudem ist ein entsprechendes Ereignis umso schwerer zu beweisen, je länger es zurückliegt. Die vorgesehene Aufbewahrungsdauer erscheint zu lange und ist auf zwei Jahre zu begrenzen.

### **3. Abschnitt: Andere elektronische Nachweise**

Der Bund stellt Behörden oder Privaten die Vertrauensinfrastruktur zur Verfügung. Gemäss Art. 17 BGEID besteht ein öffentlich zugängliches Register (Basisregister). Daneben wird offenbar ein Vertrauensregister geführt. Im Gesetz finden sich dazu keine Angaben. Es ist also nicht klar, was Inhalt des einen und des anderen Registers bildet und wie sich diese beiden Register zueinander verhalten. Ganz grundsätzlich erschliessen sich die Ausführungen im EB zu dieser Thematik einem aussenstehenden Dritten kaum.

### **Art. 15 BGEID: Übertragbarkeit von elektronischen Nachweisen**

Art. 15 BGEID regelt die Übertragbarkeit von elektronischen Nachweisen. Hierbei wird festgelegt, dass Nachweise nicht einer Drittperson übertragen werden dürfen. Dies ist zu begrüßen. Kritisch betrachtet wird indes die Formulierung von Art. 15 Abs. 2 BGEID, gemäss welcher dem Bundesrat die Kompetenz übertragen wird, die Übertragung von elektronischen Nachweisen, die nicht auf eine natürliche Person ausgestellt sind, zuzulassen.

Diese Formulierung suggeriert, dass z.B. auch juristische Personen entsprechende elektronische Nachweise nutzen können. Dies erscheint nicht ausgeschlossen steht jedoch im Gegensatz zur E-ID, welche gemäss den persönlichen Voraussetzungen nur durch natürliche Personen genutzt werden kann (vgl. Art. 3 Bst. a BGEID). Sofern die elektronischen Nachweise (ausser der E-ID) juristischen Personen offenstehen soll, so ist fraglich, ob der entsprechende Verweis zur Regelung auf Verordnungsstufe ausreicht. Gemäss dem EB ist Art. 15 Abs. 2 BGEID indes in erster Linie dahingehend zu verstehen, dass es ermöglicht werden soll, ihre Nachweise etwa beim Wechsel des technischen Trägers (z.B. Smartphone) auf ein neues Gerät übertragen zu können. Der Verlust oder der Wechsel des technischen Trägers ist in der Praxis ein häufiges Szenario. Es wird daher richtigerweise eine Möglichkeit vorgesehen, um die elektronischen Nachweise in diesen Fällen möglichst umstandslos wiederherstellen zu können. Der Gesetzgeber entschliesst sich hierzu ein System für Sicherungskopien bereitzustellen, welches in Art. 21 BGEID geregelt wird. Wenn der entsprechende Absatz nur die Möglichkeit abdecken soll, die eigenen elektronischen Nachweise auf diese Weise wiederherzustellen, so ist er zu weit gefasst und ist anzupassen.

Antrag (Anpassung Art. 15 Abs. 2 BGEID):

*"Elektronische Nachweise können mithilfe des Systems für Sicherungskopien auf ein neues Trägermedium übertragen werden. Der Bundesrat regelt die Übertragung."*

### **Art. 16 BGEID: Vorweisen von elektronischen Nachweisen**

Gemäss Art. 16 Abs. 1 BGEID bestimmt die Inhaberin oder der Inhaber darüber, welche Bestandteile des Nachweises oder davon abgeleitete Informationen an die Verifikatorin übermittelt werden. Diese begrüssenswerte Regelung wird bereits im EB

dadurch eingeschränkt, dass die Verifikatorin festlegt, welche Daten für den Zugang zu ihren Diensten erforderlich sind. Es liegt hier bei im Interesse der Verifikatorinnen so viele Daten wie möglich zu akquirieren. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zum datenschutzrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Es ist insofern problematisch, als dass keine Kontrolle darüber stattfindet, welche Daten die Verifikatorinnen von den Inhaberinnen und Inhabern eines Nachweises verlangen dürfen. In Anbetracht dessen, dass sich die Inhaberin resp. der Inhaber kaum gegen die unzulässige Erhebung von persönlichen Daten wehren kann, ist es angebracht, Vorkehrungen für die Verifikatorin zu treffen. Eine entsprechende Kontrolle der Daten, welche maximal verlangt werden dürfen, könnte z.B. im Zusammenhang mit der Aufnahme in das Basisregister erfolgen.

## **5. Abschnitt: Vertrauensinfrastruktur**

Vergleiche obige Ausführungen zum 3. Abschnitt.

### **Art. 17 BGEID: Basisregister**

Wie der EB (S. 14) ausführt, birgt die Tatsache, dass Ausstellerinnen ohne weitere Überprüfung ihre Daten selber ins Basisregister gemäss Art. 17 Abs. 3 BGEID eintragen können, das Risiko, dass diese unter falscher Identität elektronische Beweismittel ausstellen können. Es liegt auf der Hand, dass dies für die betroffenen Personen unter Umständen weitreichende Folgen haben kann. Die Abfederung dieses Risikos durch Veröffentlichung bei begründetem Verdacht gemäss Art. 22 BGEID ist nicht ausreichend, da sie bereits eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte von betroffenen Personen voraussetzt. Auch können durch blosses Öffentlichmachen erfahrungsgemäss nicht alle Nutzenden rechtzeitig erreicht werden. Ein Eintrag ins Vertrauensregister nach Art. 18 BGEID muss entsprechend auch für private Anbieter resp. private Anbieterinnen zwingend sein. Andernfalls können Missbräuche nicht verhindert werden.

### **Art. 20 BGEID: Anwendung zur Prüfung von elektronischen Nachweisen**

Der Bundesrat kann gemäss dieser Bestimmung vorsehen, dass der Bund eine Anwendung zur Verfügung stellt, mit der elektronische Nachweise auf ihre Gültigkeit überprüft werden kann. Dies ist nicht nur vorzusehen, sondern unbedingt umzusetzen. Die Kann-Bestimmung ist entsprechend anzupassen. Nur so stösst die E-ID in



der Gesellschaft auf Akzeptanz. Es muss ein Nutzen vorliegen und die Handhabung muss einfach sein - auch bei der prüfenden Stelle.

### **Art. 21 BGEID: System für Sicherungskopien**

Es ist zu begrüßen, dass der Bund dem Inhaber resp. der Inhaberin eine Möglichkeit zur Aufbewahrung bereitstellt. Da auch eine Cloud-Lösung möglich sein soll, ist auf die Sicherheitsaspekte einer Cloud-Lösung hinzuweisen. Gemäss Art. 21 Abs. 2 BGEID werden die Sicherheitskopien vor Zugriffen durch andere Personen geschützt. Der Schutz muss auch den Bund mitumfassen, da in der Briefftasche auch elektronische Nachweise Dritter aufbewahrt werden. Zumindest in der Botschaft ist auf diesen Aspekt hinzuweisen. Eine treffendere Formulierung im Gesetz ist anzustreben, z.B.: *"Die Sicherheitskopien werden vor unberechtigtem Zugriff geschützt"*.

### **Art. 25 BGEID: Technische Entwicklung**

Die Funktionsweise von Abs. 2 dieser Bestimmung ist unklar: Wer entscheidet darüber, ob ein Anwendungsfall von Abs. 2 vorliegt? Entscheidet dies der Bundesrat bereits mit dem Erlass der Verordnung? Zudem ist der Zusammenhang zwischen Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 25 BGEID im Text deutlicher hervorzuheben, und es sollte der Vollständigkeit halber der Fall des fakultativen Referendums miterfasst werden:

*"2 Sofern Bestimmungen, die gestützt auf Abs. 1 erlassen werden, einer weiteren Grundlage in einem Gesetz bedürfen, treten diese Bestimmungen ausser Kraft:*

*a) [...]*

*b) mit der Ablehnung des Entwurfs des Bundesrates durch die Bundesversammlung oder die Stimmberechtigten; oder [...]"*

### **Art. 26 BGEID: (Marginalie fehlt)**

Art. 26 BGEID sieht vor, dass von Ausstellerinnen und Verifikatorinnen elektronischer Nachweise Gebühren erhoben werden. Dies betrifft auch Stellen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, obwohl diese gemäss Art. 9 BGEID zur Akzeptanz der E-ID verpflichtet sind. Gleichzeitig möchte der Bundesrat die E-ID durch Beiträge aus der Agenda Digitale Verwaltung Schweiz finanzieren, die von den Kantonen mitfinanziert wird. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV; SR

172.041.1) verzichtet die Bundesverwaltung auf die Erhebung von Gebühren von interkantonalen Organen, Kantonen und Gemeinden, soweit diese Gegenrecht gewähren. Dies soll auch vorliegend entsprechend gehandhabt und Verrechnungen zwischen den Gemeinwesen auf ein Minimum beschränkt werden.

Der Bundesrat soll darüber hinaus mit der Kompetenz ausgestattet werden, die Gebühren für weitere Akteure ganz oder teilweise zu erlassen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Unter anderem besteht im Gesundheitsbereich ein grosses Interesse an einer breiten Nutzung der E-ID, um die Aufbereitung von Gesundheitsdaten zu erleichtern. Die Kosten für die betroffenen Stellen sind somit möglichst tief zu halten.

Die Vorlage und der EB äussern sich nicht bzw. nur sehr vage über die Höhe der zu erhebenden Gebühren. Diese sollen auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Eine explizite Kostenfolgeschätzung für die Nutzer aufgrund der Gebühren sollte in die Botschaft aufgenommen werden, da die Kosten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die künftige Akzeptanz und Verbreitung der E-ID und der Vertrauensinfrastruktur haben dürften. Eine explizite Kostenfolgeschätzung für die Ausstellerinnen und Verifikatorinnen elektronischer Nachweise aufgrund der Gebühren sollte deshalb in die Botschaft aufgenommen werden.

### **Art. 28 BGEID: Ausführungsbestimmungen**

Zahlreiche technische Aspekte zur Umsetzung der E-ID werden auf Verordnungsstufe geregelt. Aufgrund der unterschiedlichen bestehenden Lösungen in den einzelnen Kantonen, aber auch in den einzelnen Sektoren ist es unabdingbar, dass die zuständigen Akteure eng in die Erarbeitung der Vollzugsregelungen miteinbezogen werden. Es ist eine der Voraussetzungen einer breiten Akzeptanz der E-ID, dass diese unkompliziert in bestehende Anwendungen integriert werden kann.

### **Art. 29 BGEID: Änderung anderer Erlasse**

Gemäss dem EB (Ziff. 3.1) wurde die Verwendung der E-ID in spezifischen Bereichen und damit die Änderung anderer Erlasse im Entwurf nur exemplarisch geregelt. Es ist unabdingbar, die Gesetzgebung des Bundes im weiteren Verfahren systematisch auf Bestimmungen hin zu überprüfen, in denen ein physischer Ausweis oder

eine qualifizierte elektronische Signatur verlangt werden. Dies betrifft insbesondere auch die Verfahrensgesetzgebung des Bundes. Die entsprechenden Bestimmungen sind durchgehend anzupassen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Caduff".

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Spadin".

Daniel Spadin