

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

19. Oktober 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 29. Juni 2022 zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Gelegenheit und nimmt wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Beurteilung

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt die Vorlage zum neuen E-ID-Gesetz. Er begrüsst die rasche Erarbeitung einer neuen Vorlage, die unter dem umfassenden Einbezug kantonaler wie privater Akteure erfolgt ist. Aus Sicht des Kantons Aargau ist die Schaffung einer einheitlichen staatlichen E-ID für die Schweiz unumgänglich, um zukunftsfähig zu bleiben und die Digitalisierung auch auf Ebene der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau ist der Ansicht, dass den Vorbehalten, die im März 2021 zur Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste geführt haben, mit dem vorliegenden Entwurf in angemessener und nachvollziehbarer Weise Rechnung getragen wird. Ausdrücklich begrüsst werden insbesondere die folgenden Punkte:

- Im Gegensatz zur in der Volksabstimmung gescheiterten Vorlage sieht der neue Entwurf eine Ausstellung der E-ID durch eine staatliche Stelle vor. Auch die nötige Infrastruktur wird durch den Bund zur Verfügung gestellt.
- Die Grundsätze von Datensparsamkeit, dezentraler Datenspeicherung und "privacy by design" entsprechen wichtigen Anliegen der Bevölkerung. Die Schweiz orientiert sich damit auch an den Vorgaben der geplanten europäischen Gesetzgebung (elektronische IDentifizierungs-, Authentifizierungs- und Vertrauensdienste [eIDAS]-Verordnung).
- Die Vorlage berücksichtigt die Entwicklungen auf europäischer Ebene und ermächtigt den Bundesrat, internationale Abkommen abzuschliessen, um die Anerkennung der schweizerischen E-ID im Ausland beziehungsweise die Anerkennung ausländischer elektronischer Identitäten in der Schweiz zu erleichtern.
- Die Möglichkeit, die Vertrauensstruktur für das Ausstellen weiterer elektronischer Nachweise zu nutzen, und die kostenlose Ausstellung der E-ID für Privatpersonen ermöglichen eine schnellere Verbreitung und Akzeptanz der Infrastruktur.

Benutzerfreundlichkeit

Entscheidend für die künftige Verbreitung der E-ID und der Vertrauensinfrastruktur wird die Benutzerfreundlichkeit der entsprechenden Applikationen sein. Sie muss 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. Der Benutzerfreundlichkeit wird somit bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Verordnung besondere Beachtung zu schenken sein.

Koordination mit Vollzugsträgern

Die Umsetzung des BGEID und insbesondere seiner Art. 8–9 verlangt nach umfassenden Massnahmen auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Im erläuternden Bericht 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 Vernehmlassungsverordnung [VIV]) sowie zum geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens. Der Regierungsrat des Kantons Aargau erwartet in der Botschaft des Bundesrats entsprechende Ausführungen. Eine koordinierte Umsetzung gemäss dem Arbeitspapier von Bund und Kantonen vom 28. Oktober 2015 ist an die Hand zu nehmen.

Haftung und Qualitätsstandards

Die E-ID wird zur Identifizierung in kantonalen elektronischen Diensten zur Anwendung kommen und kantonale Lösungen ersetzen. In der Vernehmlassungsvorlage und im erläuternden Bericht fehlen jedoch Ausführungen zum Umgang mit Haftungsansprüchen, sollten Fehler im System des Bundes zu Lücken in den kantonalen Anwendungen führen. Entsprechende Angaben mit Bezug zu anerkannten Qualitätsstandards (Standard eCH-0170) sind in der Botschaft zu ergänzen.

Vollmacht und gesetzliche Vertretung

Weder im Entwurf noch im erläuternden Bericht 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. Diese Altersgrenze ist nochmals zu überdenken, eine Harmonisierung mit Art. 5 Abs. 1 des Ausweisgesetzes (AwG) wäre wünschenswert. Es fehlen auch 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. Die Nutzung durch Minderjährige soll ohne allzu starke Einschränkungen möglich sein. Zugleich muss es den Eltern möglich sein, die Verwendung der E-ID durch ihre Kinder möglichst einfach einzustellen und zu kontrollieren. Die Verwendung der E-ID hat dagegen keinen Einfluss auf die rechtlichen Vorschriften der Handlungsfähigkeit, weshalb zur Vertretung im Rechtsverkehr keine neuen Vorschriften nötig sind.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des BGEID

Art. 1

Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a wird im BGEID die Ausstellung einer E-ID an natürliche Personen geregelt. Der erläuternde Bericht (Seite 8 zu Art. 3) weist darauf hin, dass juristische Personen nicht Inhaber einer E-ID sein können. Die elektronischen Dienste der kantonalen Verwaltungen sollen aber auch juristischen Personen zur Verfügung stehen. Für eine einheitliche und flächendeckende Lösung wäre die Ausstellung eines vergleichbaren Elektronischen Ausweises gemäss Art. 12 ff. an juristische Personen durch den Bund deshalb zu begrüssen. Es ist zu prüfen, wie die Einbindung der juristischen Personen erfolgen soll, wobei auch die Zeichnungsberechtigung zu zweien und Wechsel der

Zeichnungsberechtigten zu berücksichtigen sind. Auch ist zu prüfen, ob die Regelung anderer elektronischer Ausweise nicht beim Zweck in Art. 1 Abs. 2 Erwähnung finden sollten.

Art. 2 (Form und Inhalt)

Es ist auszuführen, warum auf die Aufnahme des Heimatorts als Personenidentifizierungsmerkmal verzichtet wurde.

Art. 3 (Persönliche Voraussetzungen)

Art. 3 BGEID sieht vor, dass nur Personen mit geregelter Aufenthalt in der Schweiz eine E-ID beantragen können. Der Kreis der Personen, die mit kantonalen Verwaltungen interagieren, ist aber weiter gefasst. Zu denken ist unter anderem an Personen, die ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz wohnhaft sind ("Sans-Papiers") oder an Zweitwohnungsbesitzer. Es ist zumindest die Möglichkeit zu prüfen, für solche Fälle eine spezifische E-ID auszustellen. Da die Identität der betroffenen Personen nicht in jedem Fall eindeutig festzustellen sein wird, dürfte der Einsatzbereich einer solchen E-ID entsprechend beschränkt sein.

Gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 9 zu Art. 3) sollen gesetzliche Einschränkungen in der Anwendung der E-ID möglich sein für Personen, deren Identität nicht verlässlich festgestellt werden konnte. Nicht deutlich wird aus dem Bericht, ob in solchen Fällen auf der E-ID ein entsprechender Vermerk angebracht wird. Ohne Vermerk kann keine Einschränkung der Verwendung gemacht werden. Ein kategorischer Ausschluss von Personen abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus hätte keinen sachlichen Grund und wäre daher diskriminierend.

Es ist zu prüfen, ob die Information über die Verlässlichkeit in die Daten unter Art. 2 Abs. 3 aufgenommen werden kann oder ob dies Persönlichkeitsrechte verletzen würde. Andernfalls ist auf eine Einschränkung der Verwendung, wie der erläuternde Bericht sie vorsieht, zu verzichten.

Art. 5 (Widerruf)

Art. 5 Bst. d Ziff. 2 BGEID legt fest, dass die E-ID widerrufen wird, wenn das Bundesamt für Polizei (fedpol) über eine Änderung der Personenidentifizierungsdaten der Inhaberin oder des Inhabers 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. Auch für eine Neuausstellung nach einem Widerruf gemäss Art. 5 Bst. a (etwa nach einem Verlust) ist ein vereinfachtes Verfahren zu prüfen.

Darüber hinaus ist zu regeln, dass ein Entzug der E-ID bei begründetem Verdacht auf Missbrauch (Art. 5 Bst. c) den Betroffenen begründet mitgeteilt und auf Verlangen als anfechtbare Verfügung eröffnet wird. Weil die E-ID für die Inhaberinnen und Inhaber im Alltag eine grosse Bedeutung erlangen kann, sollte das BGEID zudem klarstellen, dass gegen einen allfälligen Widerruf ein wirksamer Rechtsschutz besteht.

Art. 8 (Anlaufstellen der Kantone)

Die Bestimmung sieht eine zusätzliche Aufgabe für die Kantone vor. Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage geht davon aus, dass die benötigten Strukturen in den Kantonen bereits vorhanden sind. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall. Der Bundesrat plant, die Investitionskosten des Bundes über finanzielle Beiträge der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) zu finanzieren (Ziff. 5.1 erläuternder Bericht). Es ist somit zu prüfen, ob auf diesem Weg auch die entstehenden Kosten auf Seiten der Kantone finanziert werden können.

In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung wird von einem Second-Level-Support der Anlaufstellen durch den Bund gesprochen (Seite 11 erläuternder Bericht). Es fehlt allerdings eine normative Verankerung dieser Aufgabe.

Art. 9 (Pflicht zur Akzeptanz der E-ID)

Art. 9 E-BGEID sieht vor, dass jede Behörde oder andere Stelle, die öffentliche Aufgaben erfüllt, die E-ID akzeptieren muss, wenn sie eine elektronische Identifizierung vornimmt. Der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" wird im erläuternden Bericht mit "Verwaltungsaufgaben" gleichgesetzt, was dem Begriff von Art. 178 Abs. 3 BV 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 Elektronischen Patientendossiers (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.

Art. 10 (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.

Ferner ist zu prüfen, Art. 10 BGEID einfacher und verständlicher zu formulieren.

Art. 16 (Vorweisen von elektronischen Nachweisen)

Art. 16 Abs. 1 bestimmt, dass die Inhaberin beziehungsweise der Inhaber einer E-ID selber darüber bestimmt, welche Informationen an die betreffende Verifikatorin übermittelt werden. In der Praxis werden dennoch oft die Verifikatorinnen darüber bestimmen, da die Person ansonsten vom Angebot keinen Gebrauch machen kann. Private Verifikatorinnen unterliegen dabei nicht der Kontrolle durch einen Datenschutzbeauftragten, womit erhebliches Missbrauchspotenzial besteht. Vielfach unterlaufen heute marktmächtige Anbieter den Datenschutz, indem sie Personen von Käufen ausschliessen, wenn sie nicht allen Datenverarbeitungen zustimmen, während sie die vom Datenschutz verlangte "Opt-Out-Wahl" (Widerspruchsmodell) maximal erschweren. Es soll nicht dazu kommen, dass die Inhaberin oder der Inhaber durch ständig notwendige komplizierte Zustimmungserklärungen zermüht allem zustimmt. Das schadet dem Vertrauen in die E-ID. In der zu erarbeitenden Botschaft sind deshalb Ausführungen zu machen, wie die Beschränkung der Datenbearbeitung auf das Minimum bei privaten Verifikatorinnen sichergestellt werden soll.

Art. 17 (Basisregister)

Es erschliesst sich nicht, auf was "daraufhin" in Art. 17 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 Bezug nimmt.

Art. 21 (System für Sicherungskopien)

Gemäss Art. 21 BGEID kann der Bundesrat vorsehen, dass der Bund ein System für Sicherungskopien elektronischer Nachweise zur Verfügung stellt. Ein solches Sicherungssystem ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein benutzerfreundliches E-ID-System und einen wirkungsvollen technischen Support. Die Kann-Formulierung in Art. 21 BGEID ist durch eine Muss-Formulierung zu ersetzen.

Der Tod einer Person ist gemäss Art. 5 lit. d Ziff. 3 ein gesetzlicher Grund für den Widerruf einer E-ID, jedoch keiner für die Vernichtung von Sicherheitskopien – diese können von den Angehörigen gemäss Art. 21 Abs. 3 nicht mehr vernichtet werden. Es ist zu prüfen, ob neben den abschliessend formulierten Gründen des Art. 21 Abs. 3 weitere Gründe in Verbindung mit dem Widerruf nach Art. 5 hinzuzufügen sind. Allenfalls würde eine Verknüpfung der Widerrufsgründe der Originale mit den Vernichtungsgründen der Sicherheitskopien Sinn ergeben.

Art. 25 (Technische Entwicklung)

Die Funktionsweise von Absatz 2 dieser Bestimmung ist unklar: Wer entscheidet darüber, ob ein Anwendungsfall von Absatz 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 im Text deutlicher hervorzuheben:

"² Sofern Bestimmungen gemäss Abs. 1 zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten führen [...]."

Art. 26 (Gebühren)

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 Digitalen Verwaltung Schweiz finanzieren, die von den Kantonen mitfinanziert wird. Gemäss Art. 3 Abs. 2 AllgGebV 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 diese 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 erläuternde Bericht äussern sich nicht beziehungsweise 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.

Art. 28 (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 (Änderung anderer Erlasse)

Gemäss dem erläuternden Bericht (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.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- rechtsinformatik@bj.admin.ch