



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

5. Oktober 2022 (RRB Nr. 1330/2022)

**Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und
andere elektronische Nachweise (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 29. Juni 2022 haben Sie uns den Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen den vorliegenden Entwurf des E-ID-Gesetzes auf der Basis einer staatlich betriebenen Infrastruktur und den Grundsätzen der Privatsphäre durch Technik (privacy by design), der Datensparsamkeit und der dezentralen Datenspeicherung. Dies sind wichtige Grundvoraussetzungen für die Akzeptanz bei Bevölkerung und Wirtschaft.

Eine schnelle Umsetzung und Einführung der mit dem Gesetz ermöglichten Lösung erachten wir ebenfalls als zentralen Aspekt: Einerseits ist der Bedarf gross und dringend, andererseits muss vermieden werden, dass die Lösung schon bei der Einführung technisch überholt ist.

Zu bemängeln ist indessen, dass der erläuternde Bericht (S. 20–21) nur spärliche Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone enthält. In der Botschaft zur Gesetzesvorlage sollten diese Auswirkungen auf die Kantone nach Möglichkeit genauer beziffert werden, insbesondere die Bruttokosten (ohne Einbezug allfälliger Effizienzgewinne).

Der «Self-sovereign Identity»-Ansatz ist unseres Erachtens in der Bevölkerung noch wenig bekannt und schafft dadurch einen erhöhten Informations- und Erklärungsbedarf, der bereits jetzt angesprochen werden sollte. Eine nationale Sensibilisierungskampagne wäre eine Möglichkeit dafür.

Darauf hinweisen möchten wir, dass die E-ID auch im Rahmen verdeckter Ermittlungsmassnahmen anwendbar sein muss und entsprechend eine Urkunde im Sinne von Art. 289 Abs. 4 Bst. a der Strafprozessordnung (SR 312.0) oder Art. 110 Abs. 4 und 317^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) darstellt. Dies sollte in der Botschaft festgehalten werden.

Schliesslich ist für den gesamten Gesundheitsbereich zentral, dass die Bundes-E-ID die Ausbreitung des elektronischen Patientendossiers (EPD) unterstützt, einfach anwendbar ist und keine neuen Hürden entstehen lässt. Deshalb sind die E-ID- und die EPD-Gesetzgebung gut aufeinander abzustimmen, sodass die nationale E-ID ohne Weiteres auch den Anforderungen des ebenfalls national geregelten EPD genügt. Zudem sollte der Anwendungsfall EPD insgesamt im Gesetz und in der Botschaft noch klarer dargestellt werden. Deutlich hervorgehen sollte, dass die Bundes-E-ID die heute zur Verfügung stehenden, für das EPD zertifizierten E-ID-Lösungen (SwissID, TrustID, HIN eID) ablösen wird und wie der EPD-Eröffnungsprozess mit der nationalen E-ID effizient und kundenorientiert unterstützt wird.

Neben diesen grundsätzlichen Bemerkungen bleibt allgemein anzufügen, dass im vorgelegten Vorentwurf in vielen (keineswegs nur untergeordneten) Fragen auf die noch zu erarbeitende Verordnung verwiesen wird, welche die erforderlichen Präzisierungen bringen soll. Unter diesen Umständen regen wir an, auch die noch auszuarbeitende Verordnung in die Vernehmlassung zu geben, damit dort die Bedürfnisse der Kantone und gegebenenfalls der Gemeinden eingebracht werden können.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise

Art. 1 Abs. 2: Die Zweckumschreibung sollte klarer zum Ausdruck bringen, dass es um einen «Nutzen für alle» geht. Ausserdem erscheint die Formulierung «ohne die technische Entwicklung unnötig einzuschränken» (Bst. d) zu offen und unbestimmt. Sie könnte daher als Freipass verstanden werden, dass eben doch nicht die höchsten Anforderungen an die Sicherheit der Infrastruktur erforderlich seien. Stattdessen sollte ein Halbsatz angefügt werden, wonach Anpassungen an die technische Entwicklung möglich sein sollten.

Art. 2 Abs. 2: Zu den bereits aufgeführten Personenidentifizierungsdaten sollte bei Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft zusätzlich der Heimatort aufgenommen werden. Das Handelsregisteramt hat diesen gemäss Art. 24b Abs. 1 Bst. f der Handelsregisterverordnung (SR 221.411) «auf der Grundlage des Ausweisdokuments» zu erfassen.

Art. 2 Abs. 3: Wir begrüessen ausdrücklich, dass gemäss Art. 2 Abs. 3 Bst. a auch die AHV-Nummer zum Inhalt der E-ID gehören soll. Nur so ermöglicht die E-ID eine rasche und eindeutige Identifizierung im Verkehr mit Behörden, welche die AHV-Nummer in ihren Registern führen. Indessen begründen die Erläuterungen leider nicht, weshalb die AHV-Nummer verwendet werden soll; dies sollte in der Botschaft ausführlich nachgeholt werden.

Art. 5: Aus gesetzessystematischen Überlegungen sollte die Bestimmung über den Widerruf der E-ID unverändert nach Art. 6 zur Gültigkeitsdauer (der mit der Umstellung zu Art. 5 wird) platziert werden. Ausserdem wäre wünschenswert, wenn bei Änderung der Perso-

nenidentifizierungsdaten der Inhaberin oder dem Inhaber einer E-ID automatisch eine neue E-ID ausgestellt würde.

Gemäss Art. 5 Bst. d Ziff. 1 widerruft das Bundesamt für Polizei (fedpol) die E-ID u. a., wenn es informiert wird, dass der im Ausstellungsprozess der E-ID verwendete Ausländerausweis entzogen wurde. Wir regen an, die Systeme so aufzubauen, dass das fedpol automatisiert informiert wird oder dass das fedpol diese Daten aus dem zentralen Migrationsinformationssystem abrufen kann, ohne dass die Migrationsämter eine Meldung erstatten müssen.

Art. 6: Der Einfachheit halber sollte die Gültigkeitsdauer der E-ID mit der Gültigkeitsdauer des beim Ausstellungsprozess referenzierten physischen Ausweisdokuments gemäss Art. 2 Abs. 3 Bst. e des Vorentwurfs übereinstimmen.

Art. 7: Die Sorgfaltspflicht der Nutzenden einer E-ID sollte mit Massnahmen begleitet werden, welche die betroffenen Personen bei der Wahrnehmung dieser Sorgfaltspflichten unterstützen.

Art. 8: Grundsätzlich ist zu begrüssen, dass die Kantone den betroffenen Personen im Zusammenhang mit der Ausstellung und dem Einsatz der E-ID Unterstützung anbieten. Da jedoch die Aufgaben, Pflichten und Grenzen einer solchen Unterstützung derzeit nicht näher umschrieben sind und folglich auch die finanziellen Auswirkungen nicht beziffert werden können, sind hier entsprechende Vorbehalte anzubringen.

Art. 9: Die Tragweite dieser Bestimmung sollte in der Botschaft präzisiert werden, damit die betroffenen Stellen sich frühzeitig darauf einstellen können.

Art. 10: Die Wahlfreiheit der betroffenen Personen ist zu begrüssen und darf keinesfalls eingeschränkt werden. Denn es besteht die grosse Gefahr, dass die Freiwilligkeit der E-ID schon bald durch eine Pflicht zur E-ID abgelöst wird, wenn Dienstleistungen von öffentlichen oder privaten Anbietenden – bei elektronischem Verkehr – nur noch mit Verwendung der E-ID bezogen werden können. Dabei besteht die weitere Gefahr, dass Anbietende von Dienstleistungen sämtliche Personenidentifizierungsdaten verlangen, obwohl dies im konkreten Fall nicht nötig ist. Damit vergrössert sich auch die Gefahr des Missbrauchs dieser Personenidentifizierungsdaten. Um der Gefahr der «Überidentifikation» zu begegnen, müssen in diese Bestimmung weitere Regeln für das Vorweisen der E-ID eingefügt werden: Zum einen soll die Verifikatorin verpflichtet sein, die E-ID nur dann zu verlangen, wenn dies absolut notwendig ist, und zum anderen soll sie verpflichtet sein, nur diejenigen Teile der E-ID abzufragen, auf die sie nicht verzichten kann. Zusätzlich ist ihr die Verpflichtung aufzuerlegen, die Daten der Identifikation weder zu speichern noch weiterzugeben noch sonst wie zu bearbeiten, ausser eine anderweitige Pflicht verlangt dies.

Art. 11: Der wesentliche Punkt, dass die über die Schnittstellen zu ISA und ZEMIS abgerufenen Daten zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID im Informationssystem nicht aufbewahrt werden dürfen, sollte im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen. Art. 11 Abs. 4 sollte daher wie folgt lauten: «Die via Schnittstellen bezogenen Daten werden ausschliesslich zum Zweck der Ausstellung der E-ID bearbeitet und nicht im Informationssystem aufbewahrt.»

Gemäss Art. 11 Abs. 5 dürfen die Daten längstens bis fünf Jahre nach Ablauf der E-ID aufbewahrt werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass sie für Ermittlungen in Missbrauchsfällen (z. B. nach der Erschleichung einer falschen E-ID) nicht mehr zur Verfügung stehen. Wir schlagen deshalb vor, die Frist an Art. 37 Abs. 1 der Ausweisverordnung (SR 143.11) anzugleichen, der vorsieht, dass die zu einem Pass oder einer Identitätskarte gespeicherten Daten 20 Jahre aufbewahrt werden.

Art. 16: Es sind in Bezug auf Art. 16 Abs. 1 Massnahmen zu prüfen, wie die Beschränkung der Datenbearbeitung auch bei privaten Verifikatorinnen sichergestellt werden kann. Entsprechend ist ein eigener Absatz einzufügen, in dem ausdrücklich festgehalten wird, dass die Verifikatorin nur diejenigen Bestandteile des Nachweises verlangen darf, die sie für die Erbringung der Dienstleistung tatsächlich benötigt, und dass sie die ihr übermittelten «Bestandteile des Nachweises» nur mit ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person für weitere bzw. andere Zwecke verwenden darf.

Bei Art. 16 Abs. 3 ist unklar, warum die Systeme nicht so gestaltet werden müssen, dass gar keine Rückschlüsse gezogen werden können. Daher ist auf das Wort «möglichst» im Text zu verzichten. Falls aus technischen oder rechtlichen Gründen nicht darauf verzichtet werden kann, ist klar darzulegen, warum eine Ausgestaltung eines Systems, das keine entsprechenden Rückschlüsse zulässt, nicht möglich ist.

Art. 17: Es sollte eine Verifizierung der Identität der privaten Ausstellerinnen und Verifikatorinnen vorgesehen werden. Daher sollte Art. 17 Abs. 3 so formuliert werden, dass die Ausstellerinnen und Verifikatorinnen ihre Daten nicht ohne Verifikation selbst in das Basisregister eintragen können. Ein nachträglicher Kommunikationsweg in Fällen von begründetem Verdacht, wie in Art. 22 vorgesehen, erscheint ungenügend, um dem Risiko zu begegnen, dass Ausstellerinnen oder Verifikatorinnen mit vorgetäuschter Identität elektronische Beweismittel ausstellen könnten. Dabei dürfen die hohen Kosten des Zulassungsprozesses kein Argument sein, grosse Risiken eines Missbrauchs der Vertrauensinfrastruktur in Kauf zu nehmen. Von einer Vertrauensinfrastruktur kann zudem nur gesprochen werden, wenn die Risiken des Missbrauchs mit allen möglichen Mitteln kleingehalten werden.

Art. 23: Wir begrüssen diese Bestimmung ausdrücklich, denn Open-Source-Software und die damit einhergehende Transparenz trägt zum Vertrauen in technische Lösungen bei, was gerade im sensiblen Bereich des Nachweises der Identität von natürlichen Personen wesentlich ist.

Art. 26: Dass beim Einsatz der E-ID für die sie nutzenden, natürlichen Personen keine Gebühr anfällt, begrüssen wir. Dies trägt zum breiten Einsatz der E-ID bei. Ausdrücklich verankert werden sollte in dieser Bestimmung indessen die Gebührenfreiheit für die Kantone und andere Stellen, die öffentliche Aufgaben erfüllen (und die gemäss Art. 9 zur Akzeptanz der E-ID verpflichtet sind). Zumindest in Abs. 4 wäre klarzustellen, dass insbesondere die Datenabfrage zur Identitätsprüfung für diese Stellen gebührenfrei ist. Von den übrigen Ausstellerinnen und Verifikatorinnen sollte nur eine geringe Gebühr verlangt werden, da die Kosten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die künftige Verbreitung der E-ID und weiterer elektronischer Nachweise haben dürften. Eine Mindestgebühr zur Entgegenwirkung von Falscheinträgen scheint jedoch gerechtfertigt. Zudem sollte eine Kostenfolgenabschätzung für die Nutzerinnen und Nutzer der Vertrauensinfrastruktur in die Botschaft aufgenommen werden.



Schliesslich sollte aus Art. 26 klar hervorgehen, dass alle Leistungen um die E-ID gebührenfrei sind und Ausstellerinnen und Verifikatorinnen von anderen elektronischen Nachweisen (wie z. B. ein Universitätsdiplom) nur für die dafür notwendigen Einträge im Basisregister eine Gebühr zu entrichten haben. Wir beantragen daher, den Text von Art. 26 Abs. 1 wie folgt zu ändern: «Die Ausstellerinnen und Verifikatorinnen elektronischer Nachweise entrichten für ihre Einträge im Basisregister und im System zur Bestätigung von Identifikatoren Nachweisen eine Gebühr.»

Art. 27: Im Hinblick auf die Rechtssicherheit regen wir an, zumindest in der Botschaft die Tragweite von Art. 27 Abs. 1 zu präzisieren.

2. Bundesgesetz über die elektronische Signatur

Wir begrüssen, dass das Gesetz über die elektronische Signatur (SR 943.03) dahingehend geändert werden soll, dass mit dem Vorweis einer E-ID für die Ausstellung einer digitalen Signatureinheit keine persönliche Vorsprache mehr erforderlich ist (Art. 9 Abs. 4^{bis}). Die Ausstellung einer qualifizierten elektronischen Signatur wird damit wesentlich vereinfacht. Indessen regen wir an, weitergehende Möglichkeiten zu prüfen, sodass die elektronische Signatur einem breiteren Personenkreis einfacher zugänglich gemacht werden kann (z. B. eine automatische Ausstellung einer qualifizierten elektronischen Signatur bei der Ausstellung einer E-ID). Zudem sollen alle Erlasse dahingehend angepasst werden, dass für eine elektronische Eingabe über ein Portal des Bundes oder der Kantone das Vorweisen einer E-ID genügt, d. h., keine qualifizierte elektronische Signatur mehr erforderlich ist.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Ernst Stocker

Dr. Kathrin Arioli

