

Vorsteherin des Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartements EJPD

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

Bern, 20. Oktober 2022

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Inclusion Handicap vertritt als Dachverband der Behindertenorganisationen die Interessen der rund 1,8 Mio. Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.¹ Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap hat die Aufgabe, die **Umsetzung und Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts** zu fördern und dadurch die **autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens** zu unterstützen.

Die Bundesverfassung (BV)² verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, **Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen** zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes

¹ [Bundesamt für Statistik BFS, Anzahl Menschen mit Behinderungen](#).

² [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 \(BV; SR 101\)](#).



(BehiG)³ wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlicher Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Zudem verpflichtet die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)⁴ die Schweiz seit Mai 2014 zur Berücksichtigung derer Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BRK). Weiter hat der Staat bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die Menschen mit Behinderungen betreffen, Behindertenorganisationen aktiv miteinzubeziehen (Art. 4 Abs. 3 BRK).

1. Behindertengleichstellungsrechtliche Grundlagen

1.1 Recht auf Autonomie von Menschen mit Behinderungen

Das Recht von Menschen mit Behinderungen, **autonom** am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, steht im Zentrum des Behindertengleichstellungsrechts sowohl auf der Ebene des Völkerrechts als auch auf der Ebene des Verfassungs- und Gesetzesrechts. Die BRK garantiert u.a. das **Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben**⁵ und verankert die Achtung der individuellen Autonomie, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie der Unabhängigkeit als allgemeinen Grundsatz (Art. 3 lit. a BRK). Die Gewährleistung der **Möglichkeit einer autonomen Lebensführung** von Menschen mit Behinderungen stellt auch einen zentralen Teilgehalt des Diskriminierungsverbotes von Art. 8 Abs. 2 BV dar.⁶

Zum Recht auf Autonomie gehört insbesondere auch das **Recht auf autonomen Zugang zu Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme**, und damit u.a. das Recht, Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme grundsätzlich **ohne fremde Hilfe** zu benutzen. Wenn Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme für Menschen mit Behinderungen nur mit Hilfe Dritter zugänglich sind, ist ihr unabhängiges und selbstbestimmtes Handeln in einem Bereich, der für eine autonome Lebensführung von zentraler Bedeutung ist, nicht gewährleistet. Dadurch werden Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderungen benachteiligt.

1.2 Pflicht zur Gewährleistung der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)

Art. 9 Abs. 1 BRK verpflichtet die Schweiz, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den **gleichberechtigten Zugang zu Information und**

³ [Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2013 \(Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3\).](#)

⁴ [Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014 \(BRK; SR 0.109\).](#)

⁵ [Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661, S. 665.](#)

⁶ MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 181.



Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme, zu gewährleisten. Dieser Zugang soll Menschen mit Behinderungen deren **unabhängige Lebensführung** und die **volle Teilhabe in allen Lebensbereichen** ermöglichen. Zugänglichkeit i.S.v. Art. 9 BRK, insbesondere auch zu Information und Kommunikation, ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen unabhängig leben, voll und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben und in den **uneingeschränkten Genuss aller ihrer Menschen- und Grundrechte** kommen, und zwar gleichberechtigt mit anderen.⁷ Sie ist für die Inklusion von zentraler Bedeutung.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Zugänglichkeit, die sich auf Gruppen bezieht, und angemessenen Vorkehrungen, die sich auf Einzelpersonen beziehen. Die **Pflicht zur Gewährleistung der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)** ist **bedingungslos** und eine **Pflicht ex ante**: Die Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) ist bereits vor und unabhängig von individuellen Rechten und Anträgen zu gewährleisten, z.B. durch universelles Design (*design for all*). Für Menschen mit Behinderungen, für die trotz dieser Zugänglichkeit der Zugang nicht gewährleistet ist, müssen zusätzlich angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 2 BRK getroffen werden, es sei denn, dies wäre unverhältnismässig. Dabei handelt es sich um eine Pflicht *ex nunc*.⁸ Die Verweigerung des Zugangs, insbesondere auch zu Information und Kommunikation und den entsprechenden Technologien und Systemen, stellt eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung i.S.v. Art. 5 BRK dar.⁹

Nach Art. 9 BRK¹⁰ müssen auch bei der Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, einschliesslich des Internets und digitalen Dienstleistungen, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Die Schweiz ist somit verpflichtet, zur Sicherstellung des **Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu digitalen Dienstleistungen** die **nötigen Massnahmen** zu ergreifen. Dabei hat sie nach Art. 9 Abs. 2 lit. b BRK insbesondere auch sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die öffentlich-zugängliche Dienste anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Art. 14 Abs. 1 BehiG hält zudem fest, dass Behörden im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen nehmen müssen. Soweit Behörden ihre Dienstleistungen online anbieten, müssen diese gemäss Art. 14 Abs. 2 BehiG für Menschen mit Sehbehinderungen ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sein. Die Schweiz ist somit rechtlich verpflichtet,

⁷ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, General comment No. 2 \(2014\), 22 May 2014, CRPD/C/GC/2](#), p. 4, para. 14.

⁸ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, General comment No. 2 \(2014\), 22 May 2014, CRPD/C/GC/2](#), p. 7 f., para. 25 f.

⁹ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, General comment No. 2 \(2014\), 22 May 2014, CRPD/C/GC/2](#), p. 10, para. 34.

¹⁰ Vgl. insbesondere Art. 9 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. a, b, f und g BRK.



die **barrierefreie Nutzung sowohl staatlicher elektronischer Dienste als auch privater elektronischer Dienste** sicherzustellen (**E-Accessibility**).

2. Anwendung auf das E-ID-Gesetz

2.1 Ausdrückliche Verankerung der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)

Vor diesem Hintergrund ist für Inclusion Handicap **nicht nachvollziehbar**, dass die **Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)** des elektronischen Identitätsnachweises und der anderen elektronischen Nachweise sowie der damit einhergehenden Infrastruktur für Menschen mit Behinderungen **in der Vorlage nicht enthalten** ist. Weder im Vorentwurf für das E-ID-Gesetz noch im Erläuternden Bericht wird auf das entsprechende Recht von Menschen mit Behinderungen und die entsprechende rechtliche Pflicht der Behörden eingegangen.

Relevant im Zusammenhang mit dem Vorentwurf des E-ID-Gesetzes ist insbesondere Art. 9 BRK¹¹ als allgemeine Klausel zur Gewährleistung der Zugänglichkeit. Um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, welche die Dienstleistungen gemäss dem Vorentwurf zum E-ID-Gesetz – die Ausstellung und die Nutzung einer E-ID und weiterer elektronischer Nachweise sowie die Installation und Nutzung einer Briefftasche – in Anspruch nehmen, **müssen diese Dienstleistungen** demzufolge **nach dem design for all ausgestaltet** sein (Art. 2 Abs. 5 BRK). Im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung ist auch Art. 5 Abs. 2 BRK, der ein Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung beinhaltet. Schliesslich hat sich die Schweiz als Folge von Art. 4 Abs. 1 lit. e BRK ausdrücklich dazu verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu ergreifen.

Eine Umsetzung der Verpflichtungen aus der BRK hat im vorliegenden Vorentwurf zum E-ID-Gesetz offensichtlich erneut nicht stattgefunden; dies war bereits beim am 7. März 2021 abgelehnten Vorentwurf zum E-ID-Gesetz der Fall. Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen aus den Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe, die durch die Nutzung einer E-ID und weiterer elektronischer Nachweise eröffnet werden, nicht ausgeschlossen werden, fordert Inclusion Handicap, die **Anforderungen an die hindernisfreie Ausgestaltung ausdrücklich im Rahmen verschiedener Bestimmungen des E-ID-Gesetzes sowie der Ausführungsbestimmungen zu verankern**. Ohne Gewährleistung der E-Accessibility sind Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit Sehbehinderungen, vom staatlichen Angebot einer E-ID,

¹¹ Zur Tragweite von Art. 9 BRK siehe aus der Lehre PETER TRENK-HINTERBERGER, Zugänglichkeit, Art. 9, in: Kreutz Marcus/Lachwitz Klaus/Trenk-Hinterberger Peter (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 130 ff. sowie ANTJE WELTI, Zugänglichkeit, Art. 9, in: Welke Antje (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Ettenheim 2012, S. 127 ff.



weiteren staatlichen Angeboten elektronischer Nachweise und privaten elektronischen Nachweisen sowie einer elektronischen Briefftasche ausgeschlossen.

Diese Benachteiligung gilt es zu beseitigen, indem im Gesetz sowie den ausführenden Bestimmungen **detailliert geregelt** wird, wie die **digitale Barrierefreiheit (E-Accessibility) auf allen Ebenen sichergestellt** wird. In der Entwicklung sind u.a. sämtliche Umsetzungsschritte im Hinblick auf die jeweils aktuelle Version des Standards eCH-0059 (aktuell: Version 3.0) zu prüfen, der sich auf die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG (aktuell: Version 2.1) des World Wide Web Consortium W3C stützt und ergänzend Instrumente zur Förderung von E-Accessibility nutzt, die von der E-Accessibility-Richtlinie der EU inspiriert sind. Zu denken ist ferner z.B. auch an **Leichte Sprache**. Wir ersuchen Sie zudem, zwecks Überprüfung der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit BRK, BV und BehiG sowie der Formulierung von konkreten Gesetzesbestimmungen mit dem **Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** und den **Behindertenorganisationen** Kontakt aufzunehmen und diese **beizuziehen**.

2.2 Laufende Prüfung der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)

Weiter muss **vor jeder Publikation** eines webbasierten Produkts und auch **vor jedem Update geprüft** werden, **ob diese barrierefrei zugänglich sind**. Bei der Beschaffung von digitalen Produkten muss zudem zwingend das Prinzip des *design for all* zur Anwendung kommen, analog zum europäischen Recht. Dabei ist neben **E-Accessibility** u.a. auch an **Leichte Sprache** zu denken.

Zu diesem Zweck ist die zu entwickelnde Informatikinfrastruktur unbedingt auf sämtlichen Ebenen nachhaltig barrierefrei zu planen und die **Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) durch entsprechende Tests sicherzustellen**. Wir verweisen diesbezüglich auch auf die Antwort des Bundesrates auf die Frage 22.7406 von Nationalrätin Franziska Ryser, in der er ausführt, dass der **standardmässige Einsatz von Usability-Tests** im Rahmen der Weiterentwicklung der Instrumente zur Gewährleistung der Barrierefreiheit geprüft wird.¹² Die Freigabe bzw. Lancierung der E-ID und weiterer elektronischer Nachweise darf erst erfolgen, wenn die Barrierefreiheit durch Fachpersonen aus dem Kreis der Betroffenen bestätigt worden ist. Es ist zudem sicherzustellen, dass bei jeder Anpassung und jedem Update die Barrierefreiheit erneut geprüft wird. Neue Versionen dürfen erst freigegeben werden, wenn die Barrierefreiheit durch Fachpersonen aus dem Kreis der Betroffenen bestätigt worden ist. Dies ist leider aktuell nicht gewährleistet, wie aktuelle Beispiele beim Bund (z.B. beim elektronischen Patientendossier, beim elektronischen Einreiseformular oder beim Covid-Zertifikat) oder in den Kantonen (kantonale eID+ Schaffhausen) zeigen.

¹² [Bundesrat, Antwort vom 7. Juni 2022 auf die Frage 22.7406 «Digitale Exklusion – Einsatz von Usability-Tests» von Nationalrätin Franziska Ryser vom 1. Juni 2022.](#)



3. Anträge von Inclusion Handicap

Aus diesen Gründen stellen wir folgende Anträge:

1. Im Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis (E-ID-Gesetz, BGEID) sei ein eigener **Artikel «Barrierefreiheit»** aufzunehmen. Darin ist der **Grundsatz der barrierefreien Nutzbarkeit** festzuschreiben. Dies gilt für sämtliche Infrastrukturebenen, die von Antragstellenden, Inhaber:innen, Aussteller:innen, Verifikator:innen und weiteren Usergruppen genutzt oder betrieben werden können.
2. In den Ausführungsbestimmungen zum E-ID-Gesetz sei ein eigenes **Kapitel zur Barrierefreiheit** aufzunehmen. In diesem Kapitel sei detailliert zu beschreiben, wie die **Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)** des elektronischen Identitätsausweises und anderer elektronischer Nachweise für Menschen mit Behinderungen **sichergestellt** wird.
3. Zur **Kontrolle der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)** sei ein **Auftrag an eine anerkannte Fachinstitution** zu erteilen, die zusammen mit betroffenen Personen die Infrastruktur im Hinblick auf die Barrierefreiheit prüft.

Bis heute sind die Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts im Dienstleistungsbereich und insbesondere im Bereich der E-Accessibility in der Praxis wenig bekannt. Sogar in der Bundesverwaltung sind sich viele Behörden ihrer Verpflichtungen immer noch zu wenig bewusst. Eine **klare Verankerung und Konkretisierung** der behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen **in der jeweils relevanten Spezialgesetzgebung** kann dies ändern und zur konsequenten Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Inclusion Handicap

Dr. iur. Caroline Hess-Klein
Leiterin Abt. Gleichstellung

lic. iur. Nuria Frei, Rechtsanwältin
Fachmitarbeiterin Abt. Gleichstellung