

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: rechtsinformatik@bj.admin.ch

Basel, 20. Oktober 2022
RHE / NGR I +41 58 330 62 51

Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (VE-E-ID-Gesetz, VE-BGEID)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 29. Juni 2022 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (VE-E-ID-Gesetz, VE-BGEID).

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche wichtigen Vernehmlassung. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Die aus unserer Sicht wichtigsten Anliegen lauten wie folgt:

- Der VE-BGEID muss als **Rahmengesetz** die wichtigsten Regulierungsgrundsätze enthalten, die eine **allgemeine Tragweite haben** und **technologieneutral** ausgestaltet sind. Von entscheidender Bedeutung sind die **Ausführungsbestimmungen**, die in der Verordnung enthalten sein werden. Bei der Erarbeitung derselben sind angesichts der Komplexität der Materie **Experten aus der Privatwirtschaft und Wissenschaft beizuziehen**.
- Die rechtlichen Grundlagen sollten **schnell und pragmatisch in die Praxis umgesetzt** werden, damit die Schweiz in diesem Bereich nicht (noch weiter) ins Hintertreffen gerät.
- Die **Konsistenz mit anderen Gesetzen**, welche eine Identifizierung vorsehen, muss sichergestellt werden, namentlich im Bereich des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) und im Bereich der digitalen Signaturen gemäss Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES).

• Swiss Banking

- Die **internationale Interoperabilität** und **Anerkennung** vergleichbarer ausländischer E-ID in der Schweiz und vice versa soll sichergestellt werden.
- Allfällige **Vertretungsrechte von natürlichen Personen an juristischen Personen** sollten auf der E-ID der natürlichen Person abgebildet werden.

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Schaffung einer E-ID mit der vorgesehenen, **umfassenden staatlichen Vertrauensinfrastruktur** und der Ermöglichung, dass **Akteure sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors** die E-ID bzw. weitere elektronische Nachweise verwenden bzw. ausstellen können, ist sehr zu begrüßen.

Wichtig ist aus unserer Sicht eine **schnelle und pragmatische Umsetzung der rechtlichen Grundlagen** in die Praxis, damit die Schweiz in diesem Bereich nicht (noch weiter) ins Hintertreffen gerät. Zudem sollte die neue E-ID bei den Benutzerinnen und Benutzern **rasch zum Standard werden**. Deren Verwendung muss daher **leicht zugänglich und verständlich, zuverlässig** und **weit verbreitet** sein.

Während wir die Vorlage im Wesentlichen unterstützen, möchten wir dennoch **einzelne Verbesserungsvorschläge** anbringen. Diese betreffen folgende Bereiche:

- **Förderung der E-ID und der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle:** Ein staatlich anerkannter elektronischer Nachweis ist auch ein wichtiger Baustein von innovativen Geschäftsmodellen, namentlich von solchen, die von privatwirtschaftlichen Akteuren entwickelt werden. In diesem Sinne sollte die aktive Förderung der Akzeptanz und Weiterentwicklung der E-ID als Zweckbestimmung im Gesetz festgehalten werden (siehe nachfolgend Ziffer B.1).
- **Abbildung von Vertretungsrechten an juristischen Personen:** Auch wenn die E-ID richtigerweise nur für natürliche Personen konzipiert ist, müsste es aus unserer Sicht dennoch möglich sein, auch allfällige Vertretungsrechte dieser natürlichen Personen an juristischen Personen auf der E-ID (der natürlichen Person) abzubilden, allenfalls durch eine Verbindung des Basisregisters mit dem Handelsregister und/oder dem SHAB (siehe nachfolgend Ziffer B.2).
- **Gültigkeitsdauer der E-ID:** Die Gültigkeitsdauer der E-ID darf jene des Identitäts- oder Legitimationsdokuments, welches im Rahmen der Ausstellung der E-ID verwendet wurde, nicht überschreiten. Zudem sollte die zeitliche Kontinuität der Gültigkeit einer E-ID gewährleistet werden, d.h. ein zu einem bestimmten Zeitpunkt überprüfter und zertifizierter Ausweis soll beispielsweise auch 10 Jahre später als überprüft und zertifiziert gelten (siehe nachfolgend Ziffer B.3).
- **Internationale Interoperabilität:** Vergleichbare ausländische E-ID sollten in der Schweiz explizit anerkannt werden. In einer international verwobenen Wirtschaft ist es unabdingbar, dass die Prozesse auch in diesem Bereich durch technische Lösungen vereinfacht werden (siehe nachfolgend Ziffer B.4).
- **Datenschutz und Datensicherheit:** Dem Datenschutz sollte insbesondere in Bezug auf die Aufbewahrungsfristen noch mehr Rechnung getragen werden. Die vorgeschlagenen Fristen erachten wir als zu lange (siehe nachfolgend Ziffer B.5)

• Swiss Banking

- **Vorweisen von elektronischen Nachweisen:** Es sollte festgehalten werden, dass der Aussteller weder einen Nachweis noch spezifische Daten für die Validierung aufbewahren darf. Zudem eröffnet der Wortlaut der Vorschrift der Betreiberin der Systeme über den gewählten Begriff «möglichst» die Möglichkeit, einen Rückschluss zur Verwendung des elektronischen Nachweises ziehen zu können (siehe nachfolgend Ziffer B.6).
- **Rechtssicherheit und Verantwortlichkeit:** Die Folgen des Missbrauchs der E-ID sowie weiterer elektronischer Nachweise sind im Gesetz nur marginal geregelt. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, im Gesetz eine Haftungsnorm aufzunehmen. Zudem soll auch über die privaten Identifikatoren und Nachweise eine gewisse Kontrolle bestehen, weshalb dies im Gesetz besser reflektiert werden sollte (siehe nachfolgend Ziffer B.7).
- **Konsequente Umsetzung der Technologieneutralität:** Zukünftige Entwicklungen sollten weder vorweggenommen noch durch ein zu eng formuliertes Gesetz verhindert werden. Wir sehen diesbezüglich vereinzelt noch Verbesserungspotenzial (siehe nachfolgend Ziffer B.8).
- **Weitere Verbesserungsvorschläge:** Wir schlagen Ergänzungen zu Form und Inhalt, Akzeptanz und Vorweisung einer E-ID sowie der Ausstellung anderer elektronischer Nachweise, der Nutzung von elektronischen Nachweisen und der Verbesserung in Bezug auf die Vertrauensinfrastruktur vor (siehe nachfolgend Ziffer B.9).
- **Änderung weiterer Erlasse** (siehe nachfolgend Ziffer B.10).
 - **Verwendung der E-ID im Finanzsektor:** Die Schaffung der E-ID kann im Finanzbereich (vor allem beim Onboarding) viel Effizienz schaffen. Entsprechend sollten bereits mit dem BGEID die entsprechenden expliziten rechtlichen Grundlagen im Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) geschaffen werden.
 - **Abstimmung mit dem Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate** (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES): Die Voraussetzungen zur Erlangung einer E-ID und einer qualifizierten elektronischen Signatur (QES) müssen aufeinander abgestimmt werden. Die Identifizierung mit der E-ID muss der Identifikation durch persönliches Erscheinen gleichgestellt sein.
- **Periodische Überprüfung:** Der Sicherheitsaspekt, insbesondere im Bereich der Cybersicherheit, muss selbstverständlich eine kontinuierliche Priorität bleiben. Dies nicht nur bei der Einführung der elektronischen Identität, sondern auch während ihrer gesamten Anwendung. Die angewandten Standards müssen regelmässig überprüft werden, um einen hohen Schutz der Privatsphäre und eine hohe Widerstandsfähigkeit gegen Cyberangriffe zu gewährleisten (siehe nachfolgend Ziffer B.11).

Wir erlauben uns schliesslich den Hinweis, dass der VE-BGEID ein **Rahmengesetz** ist, das die wichtigsten Regulierungsgrundsätze im Zusammenhang mit der elektronischen Identität enthalten muss. Diese haben daher eine **allgemeine Tragweite** und müssen **technologieneutral** sein. Von noch grösserer Bedeutung sind hingegen die **Ausführungsbestimmungen**, die in der Verordnung enthalten sein werden. Bei der Erarbeitung derselben sind angesichts der Komplexität der Materie **Experten aus der Privatwirtschaft und Wissenschaft beizuziehen** (siehe nachfolgend Ziffer B.12).

B. Im Einzelnen

1. Förderung der E-ID und der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle

Damit eine staatlich anerkannte elektronische Identität rasch in der Breite angewandt wird, muss sie einfach erhältlich sowie weit verbreitet und akzeptiert sein. Die aktive Förderung der Akzeptanz und Weiterentwicklung der E-ID sollte daher im Zweck des Gesetzes festgehalten werden.

Ein staatlich anerkannter elektronischer Nachweis ist auch ein wichtiger Baustein von zukünftigen innovativen Geschäftsmodellen, namentlich von solchen, die von privatwirtschaftlichen Akteuren entwickelt werden. Innovative Geschäftsmodelle sollten wo immer möglich und sinnvoll weiter gefördert werden und entsprechend als Zweckbestimmung im Gesetz festgehalten werden. Wir schlagen folgende Ergänzung im Gesetzestext vor:

Art. 1 Abs. 2 VE-BGEID

[...]

² Es hat zum Zweck:

[...]

e. die Akzeptanz und Weiterentwicklung der E-ID sowie auf der E-ID basierende Geschäftsmodelle laufend zu fördern.

2. Vertretungsrechte an juristischen Personen

Die digitale Abbildung der Vertretungsrechte für eine juristische Person entspricht einem grossen Bedürfnis der Wirtschaft. Während eine E-ID für juristische Personen kaum zu realisieren ist, wäre es dennoch denkbar, solche Vertretungsrechte auf der E-ID der natürlichen Personen abzubilden und entsprechend im Basisregister als Nachweis einzutragen. Vorstellbar wäre dabei, das Basisregister mit HR und SHAB zu verbinden, damit die entsprechenden Identifikatoren im Register abgebildet werden können. Eine solche Lösung würde den Schweizer Standort bezüglich Digitalisierung wesentlich stärken und wäre zudem auch im Interesse der Verbreitung der E-ID, da man diese nicht nur für private, sondern auch für kommerzielle Zwecke einsetzen könnte. Wir schlagen daher eine Ergänzung von Art. 1 Abs. 1 VE-BGEID sowie einen neuen Art. 12bis VE-BGEID vor:

Art. 1 Abs. 1 VE-BGEID

¹ Dieses Gesetz regelt:

- a. den staatlichen elektronischen Identitätsnachweis natürlicher Personen (E-ID) und andere elektronische Nachweise;
- b. die Infrastruktur zum Ausstellen, Widerrufen, Überprüfen, Aufbewahren und Vorweisen von elektronischen Nachweisen (Vertrauensinfrastruktur);
- c. die Rollen und Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung und Nutzung dieser Infrastruktur.

d. den Nachweis der Vertretungsrechte an juristischen Personen.

[...]

Art. 12bis VE-BGEID (neu)

Vertretungsrechte an juristischen Personen, können als Nachweise auf der E-ID geführt werden. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere den dafür notwendigen Datenaustausch zwischen den Handelsregistern und dem Basisregister gemäss diesem Gesetz.

3. Gültigkeitsdauer der E-ID

Es ist aus unserer Sicht sehr wichtig, dass die Gültigkeitsdauer der E-ID gemäss Art. 6 VE-BGEID die Gültigkeitsdauer des Identitäts- oder Legitimationsdokuments, das im Rahmen der Ausstellung/Erstellung der E-ID verwendet wurde, nicht überschreiten darf.

Zudem ist sicherzustellen, dass auch die zeitliche Kontinuität der Gültigkeit einer E-ID gewährleistet werden kann, das heisst, dass ein zu einem bestimmten Zeitpunkt überprüfter und zertifizierter Ausweis auch zum Beispiel 10 Jahre später als überprüft und zertifiziert gilt. Es sollte eine Vorgabe bestehen, dass ein entsprechendes technisches Verfahren vorhanden sein muss, analog zur heutigen Long Term Validation (LTV) im Bereich der elektronischen Signaturen.

4. Internationale Interoperabilität

Die Interoperabilität mit vergleichbaren ausländischen E-ID-Lösungen ist für die international stark verbundene Schweizer Wirtschaft wichtig. Damit könnten die ohnehin schon komplexen grenzüberschreitenden Wirtschaftsprozesse zumindest in diesem Bereich vereinfacht werden. In Frage für eine Anerkennung kämen dabei insbesondere die nach der eIDAS ausgestellten Identitäten in der EU. Wir schlagen daher vor, die Anerkennung und Herstellung der Interoperabilität mit vergleichbaren ausländischen E-ID-Systemen bereits bei der Zielsetzung des Gesetzes aufzunehmen und Art. 1 VE-BGEID entsprechend zu ergänzen.

Aus unserer Sicht käme zudem eine einseitige Anerkennung durch die Schweiz in Frage (vgl. Art. 27 VE-BGEID). Dies könnte relativ unkompliziert geschehen. Ein Staatsvertrag wäre dazu nicht notwendig. Art. 27 VE-BGEID müsste daher entsprechend erweitert und dem Bundesrat die Kompetenz einer einseitigen Anerkennung eingeräumt werden.

Wir schlagen vor, Art. 1 Abs. 2 VE-BGEID und Art. 27 VE-BGEID (inkl. Überschrift des 7. Abschnitts) wie folgt zu ergänzen resp. anzupassen:

Art. 1 Abs. 2 VE-BGEID

[...]

² Es hat zum Zweck:

[...]

f. Interoperabilität und Anerkennung mit vergleichbaren ausländischen Identitätsnachweisen sicherzustellen.

7. Abschnitt: Internationale ~~Abkommen~~Anerkennung

Art. 27 VE-BGEID

[...]

³ Der Bundesrat kann vergleichbare ausländische E-ID anerkennen.

5. Datenschutz und Datensicherheit

5.1 Widerruf einer E-ID und anderer elektronischer Nachweise

Der Widerruf einer E-ID (nach Art. 5 VE-BGEID) und anderer elektronischer Nachweise (Art. 13 VE-BGEID) sollte auch bei einer betrügerischen Erlangung der E-ID resp. des elektronischen Nachweises und nicht nur bei Missbrauch der E-ID resp. des elektronischen Nachweises möglich sein. Eine betrügerisch erlangte E-ID ebenso wie deren Missbrauch rechtfertigen auf jeden Fall deren Widerruf. Art. 5 und Art. 13 VE-BGEID sind daher wie folgt zu ergänzen:

Art. 5 lit. f VE-BGEID

[...]

f. der begründete Verdacht besteht, dass die E-ID betrügerisch erlangt wurde.

Art. 13 Abs. 2 lit. d VE-BGEID

[...]

d. der begründete Verdacht besteht, dass der elektronische Nachweis betrügerisch erlangt wurde.

5.2 Sorgfaltspflichten

Im dezentralen System kommt den Sorgfaltspflichten der Inhaberinnen und Inhaber besondere Bedeutung zu. Sie sind damit selber verantwortlich für die Sicherheit der E-ID-Träger und der darauf gespeicherten Daten, gerade weil diese dezentral, d.h. bei der Nutzerin oder beim Nutzer gespeichert werden. Entsprechend müssten diese Pflichten der Inhaberinnen und Inhaber genauer definiert werden. Diese müssen genau wissen, welche Sorgfaltspflichten sie treffen. Wir schlagen daher folgende Ergänzung von Art. 7 Abs. 1 VE-BGEID vor:

Art. 7 VE-BGEID

¹ Die Inhaberin oder der Inhaber einer E-ID muss die notwendigen und zumutbaren Massnahmen treffen, damit ihre oder seine E-ID nicht missbräuchlich verwendet werden kann. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen, welche die E-ID Träger ausreichend schützen.

5.3 Aufbewahrungsfristen

Gemäss Art. 11 Abs. 5 BGEID obliegt dem Bund die Kompetenz zur Regelung der Aufbewahrungsfrist der E-ID. Eine solche Aufbewahrung soll gemäss BGEID höchstens bis fünf Jahre nach Ablauf oder Widerruf der E-ID gestattet sein. Laut Erläuterungsbericht (vgl. Seite 11) verfolgt die Datenaufbewahrung den Zweck, «*all-fällige Fälle von Missbrauch untersuchen zu können*».

Erklärungsbedürftig erscheint uns, weshalb die Daten noch weitere fünf Jahre nach Ablauf der E-ID aufbewahrt werden sollen, wenn der ursprüngliche Zweck bereits erloschen ist. Auch erscheint uns eine Aufbewahrungsfrist von 5 Jahren grundsätzlich zu lang. Wir sehen keine Rechtfertigung für eine über ein Jahr dauernde Frist. So sind beispielsweise Randdaten des Fernmeldeverkehrs durch die Anbieterinnen von Fernmeldediensten während 6 Monaten aufzubewahren (siehe Art. 26 Abs. 5 BÜPF).

Aus unserer Sicht sollte die Datenerhebung Anknüpfungspunkt für den Beginn der Frist sein und nicht der Ablauf oder der Widerruf der E-ID. Nur Daten, die zum Betrieb der E-ID notwendig sind, sollen selbstverständlich während der Gültigkeit der E-ID weiter aufbewahrt werden dürfen, allerdings erscheint auch hier eine Aufbewahrung von 5 Jahren über die Gültigkeit der E-ID hinaus als unverhältnismässig, mehr als ein Jahr ist aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen.

Art. 11 VE-BGEID

[...]

⁵ Der Bundesrat regelt die Aufbewahrungsfristen. Die Daten dürfen längstens ~~bis fünf Jahre nach Ablauf oder Widerruf der E-ID~~ bis ein Jahr ab deren Erhebung aufbewahrt werden, sofern sie nicht zur Nutzung der E-ID unabdingbar sind. Die zur Nutzung notwendigen Daten dürfen längstens bis ein Jahr nach Ablauf oder Widerruf der E-ID aufbewahrt werden.

6. Vorweisen von elektronischen Nachweisen

Ein wichtiger Grundsatz der E-ID ist die Gewährleistung des Datenschutzes durch eine dezentrale Datenverwaltung (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b Ziff. 4 VE-BGEID).

Klärungsbedürftig ist aus unserer Sicht, ob die Hinterlassung von Spuren bei der Verwendung des digitalen Ausweises (beispielsweise beim Abschluss eines Vertrages zur Eröffnung einer Bankbeziehung oder bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung) gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Damit zusammenhängend stellt sich die Frage, ob allenfalls durch den Staat oder durch Private (z.B. Verifikatorinnen) Daten getrackt resp. gespeichert werden. Diese Frage ist unseres Erachtens aufgrund des Bankkundengeheimnis von zentraler Bedeutung, da es um eine Offenbarung von Daten geht. Aus dem erläuternden Bericht ist diesbezüglich keine hinreichende Erklärung erkennbar.

Weiter ist aus unserer Sicht unklar, wie ein Aussteller einen Beweis "zertifizieren" bzw. mit seiner Datenbank überprüfen kann, ob das Zertifikat korrekt ist, ohne Kenntnis von diesem Zertifikat zu haben. Es sollte im Gesetz festgehalten werden, dass der Aussteller weder einen Nachweis noch spezifische Daten für die Validierung aufbewahren darf. Dies bedeutet aber auch, dass es nach der "Zertifizierung" schwierig sein wird, den Beweis zu erbringen, dass der Aussteller die Daten validiert hat.

Die aktuelle Formulierung in Art. 16 Abs. 3 VE-BGEID mindert unter Umständen die Beweiskraft dieser Aussage. Der Wortlaut der Vorschrift eröffnet der Betreiberin der Systeme über den gewählten Begriff «möglichst» die Möglichkeit, einen Rückschluss zur Verwendung des elektronischen Nachweises ziehen zu können. Unseres Erachtens bedarf es in diesem Zusammenhang jedoch einer klaren Verbotsnorm, die - soweit erforderlich - mit Ausnahmetatbeständen versehen wird. Der Bundesrat soll diese regeln. Er muss prüfen, in welchen Fällen es Ausnahmen braucht und diese auf Verordnungsstufe regeln. Grundsätzlich sind aus unserer Sicht zwei Grundkategorien an Ausnahmefällen denkbar: Einerseits aufgrund zwingender rechtlicher Anforderungen und andererseits in begründeten Ausnahmefällen (bspw. aus Sicherheitsgründen). Es ist wichtig, diese Ausnahmetatbestände eng mit der Wirtschaft abzustimmen. Wir würden hierbei unterstützen. Wir schlagen daher folgende präzisierende Formulierung vor:

Art. 16 VE-BGEID

- ¹ Die Inhaberin oder der Inhaber des elektronischen Nachweises bestimmt, welche Bestandteile des Nachweises oder davon abgeleiteten Informationen an die Behörde oder den Privaten, die oder der elektronische Nachweise überprüft (Verifikatorin), übermittelt werden.
- ² Das Vorweisen und Überprüfen eines elektronischen Nachweises erfolgt ohne dass die Ausstellerin davon Kenntnis hat.
- ³ Die Betreiberin der Systeme nach dem 5. Abschnitt muss durch technische und organisatorische Massnahmen sicherstellen, dass sie weder ~~hat keine~~ Kenntnis ~~zum des~~ Inhalts der vorgewiesenen elektronischen Nachweise erlangt, und kann möglichst keine noch Rückschlüsse über deren Verwendung und die Beteiligten ziehen.

7. Rechtssicherheit und Verantwortlichkeit

Das Basisregister wird durch den Bund geführt und muss daher gewissen inhaltlichen Anforderungen genügen. Das gilt sowohl für die öffentlichen als auch für die privaten Identifikatoren und Nachweise, die im Register enthalten sind. Wer das Basisregister nutzt, muss auf die Richtigkeit des Inhaltes vertrauen können. Klar ist, dass der Bund selbst nicht absolute Richtigkeit garantieren kann. Er sollte allerdings einen Prüfmechanismus einführen, um zumindest Missbräuche zu vermeiden und eine hohe Qualität des Registers zu gewährleisten. Sofern das Vertrauen in diese Einträge öfters enttäuscht wird, wird es auch nicht benutzt werden. Es ist daher im Interesse der Herausgeber der E-ID als auch der Nutzenden, dass die Qualität des Registers stimmt. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, in Art. 18 VE-BGEID anstelle einer «kann»-Formulierung eine Pflicht vorzusehen.

Art. 18 Abs. 2 VE-BGEID

- ¹ Der Bund stellt ein System zur Verfügung, mit dem er bestätigt, dass ein im Basisregister enthaltener Identifikator und allfällige kryptografische Schlüssel einer Bundes-, Kantons- oder Gemeindebehörde zugeordnet sind.
- ² Der Bundesrat ~~kann vorsehen~~ regelt das Verfahren und die Voraussetzungen, wonach ~~dass~~ der Bund auch die Zuordnung von Identifikatoren und Schlüsseln von privaten Ausstellerinnen und Verifikatorinnen bestätigt.
- ³ Alle Behörden und Privaten können die Zuordnungen durch Abfragen im System überprüfen.

Darüber hinaus muss sich die Relying Party auf die Gültigkeit der elektronischen Nachweise sowie die im Basisregister eingetragenen Informationen verlassen können. D.h. es darf keine Haftbarkeit zu Lasten desjenigen entstehen, der sich auf diese elektronischen Nachweise und Informationen verlässt, wenn sich später ein Mangel manifestiert. Wenn ein Schaden entsteht, soll dafür jene Partei haften, die die inhaltlich falsche Information eingeliefert hat. Aus Gründen der Rechts(-verkehrs)sicherheit ist dies so im Gesetz aufzunehmen.

Art. 18^{bis} Haftung VE-BGEID (neu)

Wenn ein Schaden entsteht, haftet dafür jene Partei, die die inhaltlich falsche Information eingeliefert hat.

8. Technologieneutralität

Gemäss Erläuternder Bericht soll die Vorlage technologieneutral ausgestaltet sein (vgl. bspw. Erläuternder Bericht, S. 22). Dies ist allerdings nur sehr bedingt der Fall, da diese auf die kryptographische Verschlüsselung gestützt wird (vgl. Art. 17 VE-BGEID). Daher wird nicht berücksichtigt, dass künftig allenfalls bessere technische Möglichkeiten bestehen als die kryptographische Verschlüsselung. Ausserdem ist dies auch vor dem Hintergrund problematisch, dass die Ausgestaltung der E-ID dem aktuellen Stand der Technik entsprechen soll (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. c VE-BGEID; Erläuternder Bericht, S. 23).

Art. 17 VE-BGEID

¹ Der Bund stellt ein öffentlich zugängliches Register (Basisregister) zur Verfügung, das Daten enthält über:

- a. die Ausstellerinnen elektronischer Nachweise;
- b. die Verifikatorinnen;
- c. den Widerruf von elektronischen Nachweisen.

² Die Daten umfassen:

- a. die Identifikatoren der Ausstellerinnen und Verifikatorinnen;
- b. die ~~kryptografischen Schlüssel der Ausstellerinnen~~ Informationen, die erforderlich sind, um
 - 1. die Authentizität und Integrität der ausgestellten elektronischen Nachweise darauf hin zu überprüfen,
 - 2. deren Identifikatoren zu überprüfen;
- c. die ~~kryptografischen Schlüssel der~~ Informationen zu den Verifikatorinnen, die erforderlich sind, um deren Identifikatoren zu überprüfen;
- d. Daten über widerrufene elektronische Nachweise; diese dürfen keine Rückschlüsse über die Inhaberin oder den Inhaber oder über den Inhalt ermöglichen.

³ Die Ausstellerinnen und Verifikatorinnen tragen ihre Daten in das Basisregister ein.

⁴ Das Basisregister enthält keine Daten über die einzelnen elektronischen Nachweise mit Ausnahme über deren Widerruf.

9. Weitere Verbesserungsvorschläge

9.1 E-ID und andere elektronische Nachweise

a) Form und Inhalt der E-ID

Im VE-BGEID ist vom Ausstellungsdatum der E-ID die Rede (siehe Art. 2 Abs. 3 lit. c VE-BGEID). Unseres Erachtens wird damit wohl eher das Datum der Zertifizierung der Daten gemeint sein.

Des Weiteren sollten idealerweise die nachfolgenden Daten sowohl für den physischen Ausweis als auch für die E-ID vorhanden sein:

- Ausstellungsdatum;
- Datum des Gültigkeitsendes;
- Datum der Zertifizierung (für die E-ID; auch wenn diese später ausgestellt wird);
- Datum der Annullierung (sofern eine regelmässige automatische Aktualisierung der E-ID möglich ist).

Schliesslich bestimmt jeweils die Inhaberin oder der Inhaber die Informationen, welche er einer Privatperson, einer juristischen Person oder einer Behörde übermitteln möchte (Art. 16 Abs. 1 VE-BGEID). Die Adresse des Wohnsitzes könnte u.a. auch für die Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung sinnvoll sein. Wir schlagen daher vor, die Adresse des Wohnsitzes in Art. 2 Abs. 2 VE-BGEID aufzunehmen.

b) Akzeptanz der E-ID

Der Vorentwurf des E-ID-Gesetzes hält nicht klar fest, ob die E-ID "nur" als elektronisches Identifikationsmittel in der virtuellen Welt ausgestaltet werden soll (als Gegenstück zu ID/Pass in der physischen Welt) oder auch in der physischen Welt einsetzbar sein soll (E-ID als umfassendes Identifikationsmittel für physische und virtuelle Welt; vgl. bspw. den erläuternden Bericht zu Art. 1 Abs. 2 Bst. a VE-BGEID [«Die E-ID kann auf dem Smartphone installiert und so ebenfalls in der physischen Welt verwendet werden.», S. 7] und zu Art. 9 [«(...) die E-ID als staatliches elektronisches Identifikationsmittel zum Nachweis der eigenen Identität in der virtuellen Welt ausgestaltet (...)» [S. 11]). Eine Verwendung der E-ID auch in der physischen Welt wäre wünschenswert und würde nicht zuletzt auch zu deren Verbreitung beitragen. Entsprechend wäre die Pflicht zur Akzeptanz der E-ID nicht an eine elektronische Identifizierung zu koppeln. Wir schlagen daher folgende Anpassung von Art. 9 VE-BGEID vor:

Art. 9 VE-BGEID

Jede Behörde oder andere Stelle, die öffentliche Aufgaben erfüllt, muss die E-ID akzeptieren, wenn sie eine **elektronische** Identifizierung vornimmt.

Der VE-BGEID hat namentlich den Zweck, eine «sichere Identifizierung» mittels E-ID unter Privaten und mit Behörden zu gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a VE-BGEID). Zudem beruht die E-ID auf Ausweisen gemäss AwG oder nach der Bundesgesetzgebung über Ausländerinnen und Ausländer, Integration und Asyl (vgl. Art. 3 VE-BGEID). Es ist daher angebracht, dass überall, wo im Geschäftsverkehr eine Identifikationspflicht besteht, diese hinsichtlich der Personenidentifizierungsdaten ohne weitere Massnahmen (wie bspw. ein persönliches Erscheinen der betreffenden Person) mit der E-ID erfüllt werden kann. Damit wird die effiziente Digitalisierung von Geschäftsprozessen möglich, so zum Beispiel im Rahmen der Identifikation nach

GwG. Zur Sicherstellung der Harmonisierung und da sich solche Pflichten nicht ausschliesslich aus Gesetzen ergeben, erachten wir eine generelle Auffangnorm für die Identifizierung unter Abwesenden als sinnvoll.

Art. 9^{bis} Nachweis der Identität unter Abwesenden VE-BGEID (neu)

Sofern eine Pflicht zur Identifikation besteht und die Ausweise gemäss Art. 3 dieses Gesetzes akzeptiert werden, ist die E-ID für die Personenidentifizierungsdaten ohne weitere Massnahmen ausreichend. Insbesondere besteht keine Pflicht des persönlichen Erscheinens der betreffenden Person.

c) Vorweisen einer E-ID

Die Formulierung von Art. 10 VE-BGEID scheint uns unklar, da er insbesondere Wiederholungen enthält. Er sollte daher vereinfacht werden.

d) Ausstellung anderer elektronischer Nachweise

Die Ausführungen zur Nutzung der Infrastruktur zur Ausstellung von elektronischen Nachweisen gemäss Art. 12 Abs. 1 VE-BGEID sind sehr weit gefasst. Gleichzeitig sollten neben dem Ausstellungsdatum auch Angaben zur Validierung der Daten enthalten sein. Dementsprechend schlagen wir für Art. 12 Abs. 1 VE-BGEID folgende Ergänzungen vor:

Art. 12 VE-BGEID

¹ Wer als staatliche Stelle oder als Teil der Privatwirtschaft elektronische Nachweise ausstellen möchte, kann die Infrastruktur nach dem 5. Abschnitt nutzen.

² Diese elektronischen Nachweise müssen neben dem von der Ausstellerin festgelegten Inhalt den Identifikator der Ausstellerin, ~~sowie~~ das Ausstellungsdatum sowie das Datum der Validierung der Daten enthalten.

9.2 Nutzung von elektronischen Nachweisen

a) Aufbewahrung von elektronischen Nachweisen

Art. 14 VE-BGEID sollte um den Begriff der Sicherheit ergänzt werden:

Art. 14 VE-BGEID

Die Inhaberin oder der Inhaber erhält den elektronischen Nachweis als Datenpaket und bewahrt ihn mithilfe ~~selbst-gewählter~~ gesicherter technischer Mittel seiner Wahl und unter ihrer oder seiner alleinigen Kontrolle auf.

b) Übertragbarkeit von elektronischen Nachweisen

Es sollte möglich sein, bestimmte elektronische Beweismittel an eine andere Inhaberin oder an einen anderen Inhaber zu übertragen, wenn diese gesetzliche Vertreterin bzw. dieser gesetzliche Vertreter der- oder desselben ist (Eltern, gesetzliche Vertreterin bzw. gesetzlicher Vertreter von Personen unter Beistandschaft, eingetragene Ehepartnerin oder eingetragener Ehepartner).

9.3 Verbesserungsvorschläge in Bezug auf die Vertrauensinfrastruktur

a) *Missbrauch der Vertrauensinfrastruktur*

Der Zeitpunkt, ab dem eine Nutzung missbräuchlich wird, ist nicht eindeutig festgelegt. Zudem suggeriert der erläuternde Bericht, dass mit Missbrauchsfällen gerechnet werden muss, was unbefriedigend ist. Es geht vielmehr darum, solche Fälle so wirksam wie möglich zu bekämpfen. Wir empfehlen daher, diesen Umstand im Gesetzestext entsprechend zu berücksichtigen.

b) *Quellcode der Vertrauensinfrastruktur*

Die Veröffentlichung des Quellcodes der Elemente der Vertrauensinfrastruktur im Internet ist grundsätzlich begrüssenswert. Aus Gründen der Technologieneutralität empfehlen wir für Art. 25 VE-BGEID eine «kann»-Formulierung.

Art. 25 VE-BGEID

Der Bund kann veröffentlichen den Quellcode der von ihm zur Verfügung gestellten Elemente der Vertrauensinfrastruktur veröffentlichen.

10. Änderung weiterer Erlasse

10.1 Verwendung der E-ID im Finanzsektor

Im Bereich des Finanzsektors könnten mit der Einführung der E-ID wesentliche Effizienzgewinne resultieren. Im Allgemeinen sollte eine E-ID, die die Informationen eines Ausweises enthält, diesem gleichwertig sein, so dass auch andere Erlasse (z.B. GwG/GwV) abgedeckt sind – es sei denn, es ist bspw. eine Beglaubigung durch einen Notar erforderlich. Das GwG geht in Art. 3 von einer Identifikation durch beweiskräftige Dokumente aus. Es stellt sich daher die Frage, ob die E-ID als solches Dokument gilt. Wir schlagen vor, hier Klarheit zu schaffen und die Identifikation durch die E-ID ausdrücklich vorzusehen. Damit hätte diese Art der Identifikation ihre Grundlage auf der richtigen Stufe, d.h. im formellen Gesetz.

Art. 3 GwG

¹ Der Finanzintermediär muss bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen die Vertragspartei aufgrund eines beweiskräftigen Dokumentes oder einer E-ID gemäss Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise vom... identifizieren. Handelt es sich bei der Vertragspartei um eine juristische Person, so muss der Finanzintermediär die Bevollmächtigungsbestimmungen der Vertragspartei zur Kenntnis nehmen und die Identität der Personen überprüfen, die im Namen der juristischen Person die Geschäftsbeziehung aufnehmen.

10.2 Abstimmung mit dem ZertES

Die Anpassung von Art. 9 ZertES (vgl. Erläuternder Bericht, S. 20) sollte klar festhalten, dass eine Identifizierung mit der E-ID der Identifikation durch persönliches Erscheinen gleichgestellt ist. Wichtig ist, dass klar

festgehalten wird, dass mit einer Identifizierung mittels E-ID die Anforderungen an die Ausstellung einer QES erfüllt werden (vgl. Bericht, S. 7: "So können die bestehenden (Online)-Identifizierungsprozesse, die viel komplexer sind, ersetzt werden. Die E-ID kann auf dem Smartphone installiert und so ebenfalls in der physischen Welt verwendet werden.").

Art. 9 ZertES

¹ Die anerkannten Anbieterinnen von Zertifizierungsdiensten müssen von den Personen, die einen Antrag auf Ausstellung eines geregelten Zertifikats stellen, verlangen:

- a. bei natürlichen Personen: dass sie persönlich erscheinen ~~und~~ oder durch eine E-ID gemäss dem Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise vom ... den Nachweis ihrer Identität erbringen;
[...]

11. Periodische Überprüfung

Das BGEID und die darauf basierenden technischen Infrastrukturen müssen einer periodischen Überprüfung unterzogen werden, welche klären soll, ob die technischen Funktionalitäten zur Sicherstellung von Datenschutz (inkl. Bankkundengeheimnis) und Cybersicherheit jeweils dem aktuellen Stand der Technik entsprechen und somit «state of the art» sind (Art. 1 Abs. 2 lit. c VE-BGEID) und die E-ID ihren Zweck zur Förderung digitaler Geschäftsmodelle erfüllen kann.

12. Beizug von Experten bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen

Wir erlauben uns schliesslich den Hinweis, dass der VE-BGEID ein Rahmengesetz ist, das die wichtigsten Regulierungsgrundsätze im Zusammenhang mit der elektronischen Identität enthalten muss. Diese haben daher eine allgemeine Tragweite und müssen technologieneutral sein. Von noch grösserer Bedeutung sind hingegen die Ausführungsbestimmungen, die in der Verordnung enthalten sein werden. Bei der Erarbeitung derselben sind angesichts der Komplexität der Materie Experten aus der Privatwirtschaft und Wissenschaft beizuziehen.

Dementsprechend schlagen wir eine entsprechende Ausführungsbestimmung als neuen Absatz 2 von Art. 28 VE-BGEID vor:

Art. 28 VE-BGEID

¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen, insbesondere: [...]

² Der Bundesrat zieht bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen Experten der Privatwirtschaft und der Wissenschaft bei.

• Swiss Banking

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Richard Hess
Leiter Digitalisierung



Natalie Graf
Fachverantwortliche Legal