Swico
Lagerstrasse 33
CH-8004 Zürich

Tel. +41 44 446 90 90
www.swico.ch
info@swico.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter

Ausschliesslich per E-Mail an:
rechtsinformatik@bj.admin.ch

Zürich, 20. Oktober 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu oben genanntem Geschäft Stellung zu beziehen und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico ist der Wirtschaftsverband der Digitalisierer und vertritt die Interessen etablierter Unternehmen sowie auch Start-ups in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Swico zählt über 700 Mitglieder aus der ICT- und Online-Branche. Diese Unternehmen beschäftigen 56'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von 40 Milliarden Franken. Neben Interessenvertretung betreibt Swico das nationale Rücknahmesystem «Swico Recycling» für Elektronik-Altgeräte.

1. Allgemeine Bemerkungen

Swico begrüsst die Stossrichtung des Vorentwurfes. Aus unserer Sicht setzt dieser den politischen Auftrag gut um, und die **zentralen Grundsätze** «Privacy by Design», «Datensparsamkeit» und «dezentrale Datenspeicherung» werden angemessen berücksichtigt. Das Gesetz setzt einen geeigneten Rahmen für eine **Vertrauensinfrastruktur** als Kernelement einer staatlich herausgegebenen E-ID.

Der Vorentwurf regelt die Eckpunkte der E-ID sowie der Vertrauensinfrastruktur und verweist an zahlreichen Stellen auf den Bundesrat, der für den Erlass der Ausführungsbestimmungen in Form von **Verordnungsrecht** zuständig ist. Das technologieneutrale Gesetz ist grundsätzlich begrüssenswert. Es ermöglicht eine dynamische Weiterentwicklung der Vertrauensinfrastruktur und deren Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik. Es ist darauf zu achten, dass die Akteure rechtzeitig über die massgeblichen Eckpunkte informiert werden, damit die konkrete Planung von potenziellen Diensten und

Dienstleistungsangeboten, welche auf der künftigen E-ID basieren, rechtzeitig angegangen werden können. Wir wünschen uns deshalb, dass auch die Verordnung zur E-ID zur Vernehmlassung gebracht wird. In jedem Fall ist frühzeitig Klarheit zu schaffen in Punkten, welche für Entscheide privater Akteure massgeblich sind (insb. Abschnitt 5).

Das Ziel muss ein **umfangreiches Ökosystem (Ambitionsniveau 3)** von elektronischen Nachweisen sein, wobei solche durch staatliche und private Stellen ausgestellt werden können und ein etappenweises Vorgehen möglich ist. Ein rein staatlich genutzter, digitaler Ausweis erscheint uns nicht zweckdienlich und wird nicht ausreichen, um die Digitalisierung in der Schweiz entscheidend voranzutreiben. Wir begrüssen daher, dass der vorliegende Vorentwurf, bzw. die vorgesehene Infrastruktur, unterschiedliche elektronische Nachweise ermöglicht und der Weg zu einem umfangreichen Ökosystem gemäss Ambitionsniveau 3 offensteht.

Somit müssen **Angebote von privaten Dritten** gleichberechtigt zulässig sein. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar betreffend die Rollen, welche Private bei der Entwicklung und Einführung des angestrebten Ökosystems einnehmen können und sollen. Der Beitrag von Privaten ist indes entscheidend für das Gelingen des Vorhabens.

Schliesslich sollte die E-ID nicht als **Identifikationsmittel zweiter Klasse** definiert werden, welches vom zu Grunde liegenden Papier oder Plastikdokument abhängig ist, wie dies an mehreren Stellen im vorliegenden Vorentwurf suggeriert wird. Vielmehr soll die E-ID als eigenständiges Identifikationsmittel breit für behördliche und nicht behördliche Dienstleistungen in Anspruch genommen werden können.

2. Einzelne Gesetzesbestimmungen gemäss Vorentwurf (VE-E-ID)

- **Art. 1 Abs. 1 Erweiterung des Gegenstandes**

Die Erweiterung des E-ID Gesetzes auf «andere elektronische Nachweise», und das dadurch entstehende Ökosystem, haben weit über das E-ID Thema hinaus Bedeutung. Da eine staatliche Infrastruktur geschaffen werden soll, die für Private zur Nutzung offensteht, muss die Gleichbehandlung mit ähnlichen privaten Infrastrukturen im Gegenstand des Gesetzes geregelt werden. Dies ist mittels folgender Ergänzung möglich:

Art. 1 Abs. 1 lit. d (neu): die Förderung neuer digitaler Geschäftsmodelle, die mit dieser Vertrauensinfrastruktur verbundenen sind.

- **Art. 1 Abs. 2 lit. c: Erweiterung des Zweckartikels**

Diese Bestimmung beschreibt den Zweck des Gesetzes, eine sichere, staatliche E-ID einzuführen, die unter Privaten und Behörden verwendet werden kann. In Abs. 2 lit. c wird dabei die Vertrauensinfrastruktur genannt, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen soll. Aus unserer Sicht fehlt an dieser Stelle die Forderung nach einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Vertrauensinfrastruktur. Dies wird auch nicht im erläuternden Bericht

klargestellt. Im Gegenteil: Er macht diese Forderung optional, indem von «fördern» die Rede ist. Wir empfehlen deshalb die folgende Anpassung:

Art. 1 Abs. 2 lit. c: Zu gewährleisten, dass die E-ID und die Vertrauensinfrastruktur dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, kontinuierlich gepflegt und weiterentwickelt werden;

- **Art. 2 Abs. 2: Ergänzungen bzw. Anpassungen am E-ID Inhalt**

Der Einbezug von Rufnamen, unter den Inhalt der E-ID, könnte die Akzeptanz des Gesetzes und die User Experience fördern (entspricht eCH 0011 und eCH 0201).

Art. 2 Abs. 2 lit. h (neu): Rufname

In Art. 2 Abs. 2 lit. d müsste aus unserer Sicht zudem klargestellt werden, welches Geschlecht gemeint ist, das biologische oder das wahrgenommene Geschlecht.

Art. 2 Abs. 3 lit. a: Wir gehen davon aus, dass die AHV-Nummer vor allem für öffentliche Anwendungsfälle als häufiger Identifier verwendet wird. Die Motivation des Gesetzgebers für den Einbezug der AHV-Nummer sollte aus unserer Sicht aus Akzeptanzgründen in den begleitenden Materialien präzisiert werden.

- **Art. 3: Gleichstellung des Ausstellungsprozesses der E-ID mit amtlichem Ausweis**

Vorliegend wird impliziert, dass die E-ID nicht einem amtlichen Ausweis gleichgestellt, sondern von einem amtlichen Ausweis abhängig ist. Es sollte ein Prozess implementiert werden, bei dem die E-ID ohne oder gleichzeitig mit einem anderen amtlichen Dokument (Pass, ID etc.) ausgegeben werden kann.

Zudem ist die vorgeschlagene Formulierung in diesem Artikel aus unserer Sicht nicht optimal, da sie nicht zwischen Besitz und Eigentum unterscheidet. Hält man am bestehenden Ausstellungsprozess fest, so schlagen wir eine Terminologie vor, die dem Ausweisgesetz folgt:

Art. 3: Die persönlichen Voraussetzungen zum Erhalt einer E-ID erfüllt, wer zum Zeitpunkt der Ausstellung der E-ID ~~einen der folgenden Ausweise besitzt~~ Inhaber eines der folgenden Ausweise ist:

- **Art. 4 Abs. 1: Konkretisierung des Ausstellungsprozesses und Anmerkungen zum Fedpol als ausstellende Stelle**

Der Ausstellungsprozess der E-ID sollte dahingehend konkretisiert werden, dass dieser ausschliesslich digital und vollautomatisiert zu erfolgen hat. Für Personen mit Einschränkungen im elektronischen Bereich müssen Ausnahmen vorgesehen werden.

Es kann diskutiert werden, ob neben dem Fedpol auch weitere Stellen (z.B. Passbüro, Gemeinden) zur Ausstellung der E-ID legitimiert werden sollen. So könnte eine E-ID gleichzeitig mit dem Pass beantragt werden, was die Attraktivität steigern würde. Soll der Lead beim Fedpol belassen werden, so ist es möglich, den Ausstellungsprozess durch weitere Stellen unter der Schirmkontrolle des Fedpol zuzulassen.

- **Art. 4 Abs. 2 Notwendigkeit der Altersbegrenzung fraglich**

Analog der Diskussion zum elektronischen Patientendossier, könnte sich die vorliegende Altersbegrenzung längerfristig als überflüssig erweisen. Die Mehrheit der Impfungen wird beispielsweise direkt nach der Geburt verabreicht. Diese Daten sollten somit ab Geburt digital dokumentiert und abgerufen werden können. Allenfalls sprechen Datenschutz-rechtliche Gründe für die Beibehaltung dieser Formulierung. Gemäss erläuterndem Bericht ist die vorliegende Altersbegrenzung aus EU-Kompatibilitätsgedanken nicht notwendig.

- **Art. 5 Bereinigung von Unklarheiten in Zusammenhang mit dem Widerruf**

Lit. c. dieser Bestimmung über den Widerruf der E-ID lässt offen, was ein «begründeter Verdacht» auf Missbrauch bedeutet. Hier wären aus unserer Sicht konkretisierende Hinweise in den erläuternden Materialien hilfreich. Von einer abschliessenden Liste von Missbrauchsfällen sollte jedoch abgesehen werden. Dies würde sich hinderlich auf die Missbrauchsbekämpfung auswirken. Gemäss lit. d Ziff. 1 ist unklar, wie «Ausweis entzogen» auszulegen ist. Insbesondere wird der Fall der Ungültigkeit eines Ausweises nicht geregelt. Handelt es sich bei der Begrifflichkeit «Ausweis entzogen» um eine Analogie zu Art. 7 Ausweisgesetz, so sollte dies in den Materialien konkretisiert werden. Die Bestimmung in lit. e verunmöglicht schliesslich, dass Bürgerinnen und Bürger sowohl auf dem alten als auch auf dem neuen Mobiltelefon eine E-ID gespeichert haben. Dies wäre jedoch als Schutz vor Verlust der E-ID sinnvoll. Zu klären bleibt, wie Personen identifiziert werden, die den Widerruf verlangen oder Missbrauch melden bzw. ob diese physisch vorstellig werden müssen.

- **Art. 9 Ausweitung der Pflicht zur Akzeptanz der E-ID auf den physischen Bereich**

Die Freiwilligkeit der Wahl des Mittels (z.B. Vorzeigen der Plastikkarte oder einer E-ID bei der Polizeikontrolle) sollte beim Bürger liegen und nicht beim Staat. Es fehlt bei dieser Bestimmung grundsätzlich an der Akzeptanz der elektronischen Identifizierung auch im physischen Bereich. Da die E-ID auf einem Smartphone installiert werden kann, liegt der Einsatz in der physischen Welt nahe, beispielsweise analog einem Covid-Zertifikat. Die Verwendung auch im physischen Bereich dürfte einen grossen Mehrwert darstellen. Dazu sollten die E-ID und das E-ID Ökosystem aufeinander abgestimmt wachsen und die Schnittstellen definiert werden.

Zudem sollte die Möglichkeit für Kantone, bestehende E-ID Lösungen nicht akzeptieren zu müssen, zeitlich beschränkt werden.

- **Art. 10 Vorweisen einer E-ID: Präzisierung der Aussage zur Sicherheit**

Diese Bestimmung äussert sich zum Prozess des Vorweisens einer E-ID. Sie ist aber dabei unklar im Punkt «...sofern die Anforderungen insbesondere an die Sicherheit des Prozesses auch auf diese Weise erfüllt werden können». Die Aussage kann fälschlicherweise so verstanden werden, dass die E-ID inhärent weniger sicher ist als die physischen Ausweise.

Eine Gleichstellung ist wünschenswert.

- **Art. 11 Abs. 1 Informationssystem zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID**

Diese Bestimmung bezeichnet das Fedpol als zuständige Stelle für den Betrieb des Informationssystems zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID. Aus unserer Sicht sollte die Delegation an Dritte möglich sein, solange der Bund in der Verantwortung bleibt und eine Delegation nicht gegen die Prinzipien nach Art. 2 verstösst. Die Delegationsmöglichkeit kann mittels folgender Änderung vorgesehen werden:

Art. 11 Abs. 1: Das Fedpol führt ~~betreibt~~ ein Informationssystem zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID.

- **Art. 12 Abs. 2 Ausstellung von anderen elektronischen Nachweisen**

Dieser Absatz ist aus unserer Sicht unvollständig in Bezug auf die Referenz zum Inhaber. Dies sollte in den Materialien entsprechend ergänzt werden: Die anderen elektronischen Nachweise müssen ermöglichen, dass der Inhaber des Nachweises beweisen kann, dass die vom Aussteller im Nachweis dokumentierten Inhalte unter seiner alleinigen Kontrolle sind.

- **Art. 13 Widerruf: Harmonisierung mit Art. 5**

In unserem Verständnis handelt es sich bei Art. 5 um den Widerruf der E-ID, während Art. 13 den Widerruf anderer elektronischer Nachweise regelt. Die beiden Bestimmungen müssen inhaltlich harmonisiert werden.

Wenn Daten im VC, welche der Aussteller verantwortet (autoritative Quelle), nicht mehr korrekt sind, müssen diese VCs revoziert werden. Dies kann am Beispiel eines Diploms veranschaulicht werden: Die Schule ist für die Erteilung eines Titels verantwortlich, aber nicht für den Namen der Person. Ein Verlust des Titels muss zur Revokation führen, ein Wechsel des Namens nicht.

- **Art. 15 Abs. 2 Übertragung von elektronischen Ausweisen**

Gemäss dieser Bestimmung kann der Bundesrat die Übertragung von elektronischen Ausweisen, welche nicht auf eine natürliche Person ausgestellt sind, zulassen. Der erläuternde Bericht impliziert, dass ein Kopieren von privaten Schlüsseln zwischen Geräten möglich sein soll. Dieser Ansatz birgt diverse, hohe Sicherheitsrisiken. Die Limitation der Übertragung von

«nicht persönlichen» VCs scheint technisch kaum möglich. Zudem schränkt das den Nutzen der Übertragung ein.

- **Art. 16 Vorweisen von elektronischen Nachweisen und Einhaltung des Datenschutzes**

Gemäss dieser Norm bestimmt die Inhaberin oder der Inhaber eines elektronischen Nachweises, welche Bestandteile des Nachweises, oder davon abgeleitete Informationen, übermittelt werden an die Behörde oder den Privaten, die den elektronischen Nachweis überprüfen. Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Datenminimierung verlangt, dass potenziellen Verifikatoren Schranken bei der Wahl gesetzt werden, welche Nachweise sie für den Zugang zu ihren Diensten voraussetzen dürfen. Diese Schranke wird in Art. 16 nicht explizit genannt. Dies ist auch nicht zwingend notwendig, da die allgemeinen Grundsätze zum Schutz von Personendaten gelten. Die Akzeptanz der Vorlage könnte jedoch erhöht werden, wenn in Art. 16 explizit festgehalten wird, dass Verifikatoren für den Zugang von Diensten nur jene Nachweise verlangen dürfen, die aus explizit zu nennenden Gründen erforderlich sind. Konsumentinnen und Konsumenten könnten andernfalls mit dem Umstand konfrontiert werden, dass sie Datenschutzerklärungen annehmen müssen, die sie nicht wollen, um einen Dienst nutzen zu können.

Die Bestimmung legt nicht fest, was mit den von den Konsumentinnen und Konsumenten erhaltenen Inhalten geschieht. Es können unter anderem wertvolle Datensätze entstehen, wo das Missbrauchsverbot nach revidiertem Datenschutzgesetz greift. Allenfalls macht es Sinn, Konsumentenschutzorganisationen in diese Diskussionen miteinzubeziehen.

- **Art. 18 System zur Bestätigung von Identifikatoren**

Art. 17 benennt das Basisregister eindeutig. Für das Trustregister nach Art. 18 wird auf eine Benennung ohne ersichtlichen Grund verzichtet. Wir empfehlen deshalb, dass in Absatz 1 dieser Bestimmung auch das Trustregister einen einprägsamen und selbsterklärenden Namen erhalten soll.

In den erläuternden Materialien sollte unserer Ansicht nach festgehalten werden, dass jeder Betreiber einen Trustregister festlegt, wer und nach welchen Regeln sich im Register registrieren lassen kann. Ziel der Regelung sollte ein klares Verständnis über Inhalt und Betrieb des Trustregisters sein.

- **Art. 19 Aufnahme von privaten Anwendungen zur Aufbewahrung und Vorweisung von elektronischen Nachweisen**

Die Erläuterungen zu diesem Artikel halten fest, dass neben der staatlichen elektronischen Brieftasche, Nutzerinnen und Nutzer auch andere Anwendungen für die Aufbewahrung und Vorweisung ihrer elektronischen Nachweise verwenden können. Die Verwendung von elektronischen Brieftaschen, welche von privaten Akteuren angeboten werden, sollten unserer Ansicht nach explizit im Gesetz genannt werden. Das zeigt die Gleichwertigkeit und Interoperabilität solcher Lösungen auf und fördert deren Akzeptanz.

- **Art. 21 Abs. 3 Sicherheitskopien nach Ableben einer Person**

Aus unserer Sicht ist nicht geklärt, was mit Sicherungskopien nach Ableben einer Person geschieht.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Ivette Djonova
Head Legal & Public Affairs

Adrian Müller
Präsident