

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundesrain 20
3003 Bern

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

Zürich, 29. Mai 2017

Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz). Venehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Namens des Swico bedanken wir uns für die Möglichkeit, unsere Position zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) darzulegen und reichen Ihnen hiermit unsere Stellungnahme ein.

1. Legitimation und Betroffenheit

Swico ist der Verband der ICT-Anbieter der Schweiz. Swico vertritt die Interessen von 450 ICT-Anbieterfirmen, welche 56'000 Mitarbeitende beschäftigen und einen Umsatz von jährlich CHF 40 Milliarden erwirtschaften.

Swico ist Mitgründer des Vereins Swiss Data Alliance. Swiss Data Alliance setzt sich für eine zukunftsorientierte Datenpolitik ein, damit Daten ihr innovatives Potenzial in der Schweiz voll entfalten können. Das Kernelement einer funktionierenden Dateninfrastruktur ist ein staatlicher elektronischer Identitätsnachweis.

Die Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises hat direkte Auswirkungen auf die ICT-Branche insgesamt und damit verwandter Branchen. Unsere Mitglieder sind daher von dieser Vorlage unmittelbar und ganz besonders betroffen und Swico zu vorliegender Stellungnahme legitimiert.

2. Grundsätzliches

2.1 Antrag für die Überarbeitung

Swico unterstützt die Stellungnahme der Swiss Data Alliance und insbesondere auch die Feststellung, dass der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf und das darin abgebildete Konzept (namentlich das „Konzept 2016“ des fedpol „Staatlich anerkannte elektronische Identifizierungsmittel (E-ID)“) in die falsche Richtung gehen. Deshalb beantragen wir die Rückweisung der Vorlage zur Überarbeitung im Sinne der nachstehenden Ausführungen.

2.2 Bedürfnis nach einem digitalen Ausweis

Die digitale Welt verlangt für eine Vielzahl von Dienstleistungen unsere Identifikation als Nutzer. Manchmal genügen dazu einige Angaben zur Person, z.B. eine gültige Email-Adresse oder bloss eine Kreditkartennummer. Manchmal sind aber Informationen nötig, die von einer staatlichen Stelle beglaubigt sein müssen, weil die Applikation besonders heikel ist. Beispiele sind das elektronische Patientendossier, das E-Voting oder ein Strafregisterauszug. Wie in der nicht-digitalen Welt benötigen wir dann einen amtlichen Ausweis, welcher unsere Identität staatlich nachweist.

2.3 Vertrauen in den staatlichen Identitätsnachweis

Wie auch im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage festgestellt wird, genießt der Staat auf allen föderalen Ebenen besonderes Vertrauen für die Bestätigung der Identität einer Person (vgl. Bericht S. 7).

In der nicht-digitalen Welt hat der Staat dazu bereits vor langer Zeit hoheitliche Institutionen und Verfahren eingerichtet, über welche wir einen solchen amtlichen Ausweis beziehen können. Die Glaubwürdigkeit der Schweizer Ausweispapiere, insbesondere des Schweizer Passes, ist legendär und Basis für zahllose Geschäftstransaktionen. Wir vertrauen dem Schweizer Pass, weil er vom Staat und nicht von einer privaten Unternehmung oder Organisation ausgestellt wird. Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind auch in der digitalen Welt elementar für den Aufbau erfolgreicher Geschäftsbeziehungen. Wir wissen, dass dieses Vertrauen bei digitalen Dienstleistungen leider nicht immer gerechtfertigt ist. Wir müssen uns stets kritisch fragen, welche persönlichen Angaben wir zu welchem Zweck zur Verfügung stellen wollen und welches Risiko wir dabei eingehen. Besonders kritisch wird es dann, wenn der staatliche Nachweis unserer elektronischen Identität verlangt wird. Hier kann für uns selber, aber auch für den Dienstleister, nur die höchste Vertrauensstufe ausreichend sein. Der staatliche Nachweis der elektronischen Identität muss daher genau wie bei den nichtdigitalen amtlichen Ausweispapieren eine hoheitliche Aufgabe bleiben, welche der Staat selber wahrnimmt. Nur dann ist die höchste Stufe des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit gewährleistet, welche gewisse elektronische Geschäfte erfordern. Wir wollen auf unser elektronisches Patientendossier nicht mit dem Ausweis eines Transportunternehmens zugreifen und wir wollen auch unsere Steuerunterlagen nicht mit dem Ausweis einer Bank einreichen. Wir wollen unsere staatliche elektronische Identität nicht von einem Detailhändler oder einer Versicherung, sondern nur vom Staat selbst beziehen.

3. Zum Vorentwurf im Besonderen

Der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) schlägt vor, die staatliche elektronische Identifikation an Unternehmen und Organisationen abzugeben, welche dafür zertifiziert werden. Swico ist der Ansicht, dass dieses Konzept zum Scheitern verurteilt ist. Die Unternehmen und Organisationen, welche sich als Ausgabestelle für staatliche elektronische Ausweise zertifizieren lassen, mögen noch so glaubwürdig sein – die Nutzer werden ihnen nie dasselbe Vertrauen schenken wie einer staatlichen Stelle, welche diese Aufgabe hoheitlich wahrnimmt. Dieses ungeteilte Vertrauen ist aber die Basis für einen erfolgreichen elektronischen Schweizer Pass und damit Grundlage für den Erfolg der digitalen Wirtschaft und Verwaltung in der Schweiz. Es gibt zahllose Aufgaben, welche die Wirtschaft besser lösen kann als der Staat. Die hoheitliche Abgabe von analogen und elektronischen Identitätsausweisen gehört nicht dazu.

Am Vorentwurf bestehen v.a. die folgenden Kritikpunkte:

3.1 Falscher Fokus

Der Begriff der E-ID-Dienstleistungen wird im Vorentwurf zu weit verstanden. Es ist richtig, dass der Staat keine der Privatwirtschaft vorzubehaltenden Dienstleistungen („E-ID verwendende Dienste“) anbieten sollte. Er soll sich auf den eng zu verstehenden Kernbereich beschränken. Aber dieser Kernbereich ist eine staatliche Aufgabe.

3.2 Beschreibung „E-ID“ schärfen

Ob ein separates E-ID-System als neues „Register“ aufzubauen ist, ist noch in keiner Weise geklärt. Denkbar ist, dass nur ein blosser Abfrageservice eingerichtet wird, der auf bereits bestehende Register zugreift.

3.3 Die E-ID darf keine Nummer sein

Weiter ist die Beschreibung, was die E-ID ausmacht, unvollständig. Zentral - gerade aus Gründen des Datenschutzes und zum Schutz vor Überwachung des Bürgers im Staat - ist hervorzuheben, dass die staatliche E-ID gerade keine Nummer ist. Einmalige, zeitlich limitiert gültige transaktionsbezogene Nummern (Authentisierungs-codes) sollen generiert werden können; aber es wäre falsch, die E-ID als neue permanente zentrale Personennummer einzuführen.

3.4 Systembedingte Strukturierungsnummern sind nicht zu kommunizieren

Der Vorentwurf geht mit der „E-ID-Registrierungsnummer“ (einer Person eindeutig zugeordnete Identifikationsnummer) in die falsche Richtung. Ein neues Register, falls tatsächlich benötigt, müsste wohl über eine Nummer erschlossen werden, und zwar für jeden neu anzulegenden Eintrag, der über die AHVN13 gespiesen wird (aus den Registern ISA, ZEMIS und Infostar sowie gegebenenfalls ZAS-UPI); diese Nummer könnte durchaus als „E-ID-Registrierungsnummer“ bezeichnet werden. Die E-ID-Registrierungsnummer wäre aber auf jeden Fall nur eine verwaltungsintern zu benutzende technische Ordnungsnummer zur Führung und zum Aufbau des E-ID-Systems. Diese Angabe darf nicht nach aussen bekannt gegeben werden, zumal eine Bekanntgabe nach aussen für das Funktionieren des E-ID-Systems nicht erforderlich ist.

3.5 Rechtsunsicherheit über Datenhoheit

Aus Sicht der Wirtschaft ist sodann hervorzuheben, dass Art. 10 des Vorentwurfs erhebliche Konsequenzen auf den bereits bestehenden Datenbestand bei privaten Unternehmen haben könnte. Würde sich ein privates Unternehmen nach dem Konzept des Vorentwurfs als IdP melden, müsste es gewärtigen, einen Grossteil seiner Daten nicht mehr verwerten zu können, soweit er mit dem Katalog gemäss Art. 7 des Vorentwurfs übereinstimmt: Wie ist der bestehende Datenbestand abzugrenzen gegenüber jenem, den das Unternehmen „als IdP“ erwirbt? Entweder ist Artikel 10 des Vorentwurfs ein Papiertiger oder aber ein Brocken mit verheerender Wirkung.

3.6 Zeitverlust

Insgesamt führt das Konzept des Vorentwurfs zum Risiko, dass der Schweiz noch lange Zeit ein einheitlicher Standard fehlen wird (nicht zuletzt wegen der zu befürchtenden Marktzer-splitterung). Das ist mit Blick auf die Digitalisierung, die heute, im Hier und Jetzt stattfindet und bereits pulsiert, unannehmbar. Die Schweiz würde mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf gebremst. Dies muss um jeden Preis verhindert werden. Deswegen braucht es sofort eine „E-ID für alle“.

4. Unterstützung des Gegenvorschlages der Swiss Data Alliance

Die Swiss Data Alliance hat den nachfolgenden breit abgestützten, konstruktiven Gegenvorschlag verfasst, welchen Swico vollumfänglich unterstützt.

4.1 Grundzüge der alternativen Regelung

- Der staatliche elektronische Identitätsnachweis ist eine hoheitliche Aufgabe des Bundes. Die Staatsaufgabe besteht darin, innerhalb der Verwaltung und für Dritte, auf Anfrage die Korrektheit der Personenidentifizierungsdaten sowie die Authentizität der zu identifizierenden Person zu prüfen.
- Die staatliche E-ID ist keine Nummer, sondern die Gesamtheit der vom Staat (entsprechend Art. 7 des Vorentwurfs) bestimmten Personenidentifizierungsdaten, welche der Staat als Eigenschaften einer bestimmten Person verifiziert und in den dazu bestimmten Registern gespeichert hat. Das staatliche E-ID-System benötigt von Seiten einer abfragenden Applikation keine einheitliche, auf einen Einzelnen bezogene Nummer, sondern nur einen transaktionsbezogenen Code, welche diese von der zu identifizierenden Person erhält.
- Der Bund sollte die staatliche E-ID ausgeben und verwalten. Die Befürchtung des Bundes, mit der technologischen Entwicklung nicht mithalten zu können, ist kein valider Grund, die Bestätigung der E-ID als Staatsaufgabe zu verneinen. Auch das Kostenargument (Erläuternder Bericht zum Vorentwurf, Ziffer 1.3.1) überzeugt nicht.
- Sourcing für das E-ID-System: Der Bund sollte eine Public-Private-Partnership prüfen oder einen Dienstleister mandatieren, das staatliche E-ID-System technisch zu betreiben. Im Umfeld der Ausgabe von Ausweisdokumenten (namentlich im Kontext des Ausweisgesetzes) bestehen bereits vergleichbare Systeme. Ausserhalb des Sourcing-Bereichs liegen Mehrwertdienste. Solche Mehrwertdienste kann jeder (auch der Dienstleister, mit

dem der Bund zusammenarbeitet) auf eigene Rechnung, auf eigenes Risiko und zum eigenen Vorteil anbieten.

- Spezifikation des E-ID-Systems: Das vom Bund zu betreibende System besteht aus Datenschnittstellen zu den bestehenden Personenregistern, Sicherheitselementen, einer externen Schnittstelle (API) und einem Dienst, der eine Überprüfung von Personenidentifizierungsdaten und deren Zuordnung zu einer bestimmten Person (Authentifizierung) ermöglicht.
- Spezifikation der Schnittstelle (API und evtl. Webzugang) und Nutzungsbedingungen: Swico unterstützt den diesbezügliche Anregung der Swiss Data Alliance, d.h. vertieft zu prüfen, inwiefern Anbieter von die E-ID verwendenden Diensten sich mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags verpflichten müssen, bestimmte Nutzungsbedingungen zur Verwendung der Schnittstelle zu akzeptieren.
- Ausweisdokumente: Ergänzend zum E-ID-System, aber nur als Add-On, können Ausweisdokumente mit maschinenlesbaren Personenidentifizierungsdaten ausgegeben werden. Die Anbindung an Ausweisdokumente ist eine Erweiterung, und nicht Kerngehalt eines funktionierenden E-ID-Systems des Bundes.

Die Swiss Data Alliance hat im Anhang ihrer Stellungnahme eine Lösungsskizze für die staatliche E-ID vorgeschlagen, welche aufzeigt, wie die vorstehenden Überlegungen technisch umgesetzt werden können. Darauf verweisen wir vollumfänglich.

4.2 Zur gesetzlichen Grundlage insbesondere

Es stellt sich die Frage, ob eine neue formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen ist, um das staatliche EID-System aufzubauen. Sofern das E-ID-System aus einem blossen Abfrageservice auf bestehende Register besteht, kann als möglich erachtet werden, dass die bestehenden Registergesetze als Basis für eine Verordnung des Bundesrats ausreichen (Ausweisgesetz, Ausländergesetz, Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich, BGIAA; Zivilgesetzbuch und Zivilstandsverordnung sowie ZAS-Verordnung mit deren gesetzlichen Grundlagen). Jedenfalls sollte dieser Aspekt nochmals durchdacht werden (namentlich mit Blick auf die Notwendigkeit der Verwendung der AHVN13, des Verbots von Parallelregistern und der datenschutzrechtlich erforderlichen Regelung von Abfragediensten). Sofern singularär nur für die ISA-Datenbank eine Verknüpfung mit der AHVN13 beabsichtigt wird, wäre auch die Regelung nur dieses Aspekts direkt im Ausweisgesetz möglich. Ein neuer formell-gesetzlicher Erlass wäre dann nicht nötig und eine Regelung auf Verordnungsstufe könnte genügen.

Wenn mit dem „E-ID-Gesetz“ ein neuer Erlass begründet werden müsste, ist dieser zu vereinfachen und zu entschlacken, was mit dem Gegenvorschlag der Swiss Data Alliance auf jeden Fall möglich wäre. Bei Schaffung eines neuen Erlasses sollte die verfassungsrechtliche Herleitung zudem nicht allein in Art. 95 und Art. 122 BV gesucht werden (so der Vorentwurf), weil sonst z.B. die Regelung in Art. 13 des Vorentwurfs nicht begründet werden könnte (Art. 13 des Vorentwurfs betrifft nur den Bereich eGovernment, der sich mit der Regelung allein aus der zivilrechtlichen Optik kaum rechtfertigen liesse). Es bieten sich allerdings mit den Bestimmungen zum Registerrecht (Art. 65 Abs. 2 BV) und jenen zum Ausweisrecht auf Basis der Bestimmungen zum Bürgerrecht, Ausländerrecht, Asylrecht und Beziehungen zum Ausland (Art. 38, Art. 121 und Art. 166 BV) sinnvolle Ergänzungen an. Allenfalls kann - im

Sinne einer Pflicht zum Tätigwerden des Staats zwecks Durchsetzung von Freiheitsrechten - auch der verfassungsrechtlich garantierte Anspruch auf Bewegungsfreiheit ins Feld geführt werden (Art. 10 Abs. 2 BV, verstanden als konstitutiv-institutionelles Freiheitsrecht).

4.3 Zur Gebührenfrage insbesondere

Staatliche Grundversorgung soll grundsätzlich gebührenfrei zur Verfügung gestellt werden. Jeder und jede Anspruchsberechtigte soll eine staatliche E-ID ausgestellt erhalten, ohne dafür bezahlen zu müssen. Die Nutzer und Nutzerinnen müssen die E-ID im E-ID-System allenfalls aktivieren (in Form einer Bestätigung), ansonsten steht die E-ID aber im Sinne eines Automatismus für jede bzw. jeden Anspruchsberechtigten voraussetzungslos zur Verfügung.


5. Fazit

Zusammenfassend ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass die initiale Feststellung der elektronischen Identität auf hoheitlichem Weg erfolgt. Die weitergehende Ausgestaltung, insbesondere was die Applikationen und Schnittstellen für Drittanbieter anbelangt, ist nicht Aufgabe des Staates, sondern von zertifizierten ID-Providern, welche sich dynamisch am Markt ausrichten. Der Bürger hat dann die Wahlfreiheit über die Angebote auf dem Markt zu entscheiden.

Wir danken Ihnen namens unserer Mitglieder für eine Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Swico


Jean-Marc Hensch
Geschäftsführer


Christa Hofmann
Head Legal & Public Affairs