

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 14. September 2022

### **1227. Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (Stellungnahme zuhanden der KdK)**

Am 29. Juni 2022 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (VE-BGEID) eröffnet. Mit Schreiben vom 26. August 2022 hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingeladen, zur Musterstellungnahme der KdK zum VE-BGEID Stellung zu nehmen und allfällige Änderungs- und Ergänzungswünsche für die Diskussion in der Plenarversammlung vom 24. September 2022 anzubringen.

Der Gesetzesvorentwurf schafft die Grundlagen für die Einführung der staatlichen elektronischen Identität (E-ID) in der Schweiz. Der Bund überprüft die Identität einer Person und stellt ihr eine E-ID aus, die auf den Grundsätzen des Schutzes der Privatsphäre durch das System selber (privacy by design), der Datensparsamkeit und der dezentralen Speicherung von Daten beruht. Die E-ID und andere elektronische Nachweise werden über eine vom Bund zur Verfügung gestellte staatliche Vertrauensinfrastruktur herausgegeben. Der Gesetzesvorentwurf regelt die Anforderungen an diese Infrastruktur, die sowohl öffentlichen als auch privaten Akteurinnen zur Verfügung stehen wird.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [mail@kdk.ch](mailto:mail@kdk.ch)):

Mit Schreiben vom 26. August 2022 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (VE-BGEID) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir schliessen uns der allgemeinen positiven Einschätzung der KdK zum VE-BGEID an. Eine rasche Realisierung der Bundes-E-ID ist wünschenswert, denn es fehlt eine solche insbesondere für ein umfassendes Leistungsangebot gegenüber der Öffentlichkeit. Wir begrüssen den vorliegenden Entwurf des E-ID-Gesetzes auf der Basis einer staat-

lich 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 durch das Gesetz ermöglichten Lösung erachten wir ebenfalls als zentralen Aspekt. Zu bemängeln ist indessen, dass der erläuternde Bericht nur spärliche Angaben zu den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone enthält. Der «Self Sovereign Identity»-Ansatz ist unseres Erachtens in der Bevölkerung noch wenig bekannt und generiert dadurch einen erhöhten Informations- und Erklärungsbedarf, der möglichst früh adressiert werden sollte. Wir möchten darauf hinweisen, dass für den gesamten Gesundheitsbereich zentral ist, dass die Bundes-E-ID die Ausbreitung des elektronischen Patientendossiers unterstützt und keine neuen Hürden entstehen lässt. Letztlich stellen wir fest, dass im vorgelegten Vorentwurf in vielen Fragen auf die noch zu erarbeitende Verordnung verwiesen wird. Unter diesen Umständen regen wir an, auch die noch auszuarbeitende Verordnung in die Vernehmlassung zu geben, damit dort die kantonalen und kommunalen Bedürfnisse eingebracht werden können.

Wir regen folgende Änderungen am Entwurf der gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen an:

Rz. 5: Bei der Bundes-E-ID 2022 handelt es sich im Gegensatz zur Bundes-E-ID 2019 nicht um eine Login-Lösung bzw. ein Identity-and Access-Management-ähnliches Konzept.

Der Bund verfolgt mit der E-ID 2022 eine konzeptionell andere Lösung, als er dies mit dem am Volksvotum 2021 gescheiterten Vorschlag tat. Die Schweizer E-ID 2022 soll als digitales Äquivalent zur Plastik-ID und dem Papier-Pass einen reinen Identitätsnachweis in elektronischer Form liefern. Die E-ID 2022 soll dann z. B. genutzt werden können, um sich bei der Registrierung auf einem Behördenportal auszuweisen und Geschäfte abzuwickeln, für die ein sicherer Identitätsnachweis notwendig ist. Der Teil der Authentifizierung bzw. das Login-Verfahren verbleibt jedoch in der Verantwortung der Betreiberin oder des Betreibers des Behördenportals, die Schweizer E-ID 2022 wird mit dem jetzigen Vorschlag daher kaum kantonale Lösungen ersetzen.

Wir begrüßen den Hinweis auf die fehlende Bezugnahme auf anerkannte Qualitätsstandards wie eCH-0170. Aus unserer Sicht ist jedoch fraglich, ob Verweise auf konkrete Standards im BGEID enthalten sein sollen. Wir würden solche eher in den nachfolgenden Verordnungen und Ausführungsbestimmungen sehen.

Antrag: Rz. 5 weglassen.

Rz. 6: Wir unterstützen die dringliche Forderung nach Klärung dieser Sachverhalte.

Rz. 7: Da die E-ID 2022 gemäss Vorschlag des Bundes ein reiner Identitätsnachweis in elektronischer Form gleich der Identitätskarte oder dem Pass werden soll, können in der Folge tatsächlich nur natürliche Personen über eine E-ID verfügen. Juristische Personen werden durch mindestens eine natürliche Person vertreten und handeln ebenfalls immer über Letztere. Die elektronischen Siegel gemäss dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (SR 943.03) im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate sollten die Bedürfnisse der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung ausreichend abdecken.

Antrag: Rz. 7 weglassen.

Rz. 8: Inhaberinnen und Inhaber eines gültigen Ausweises gemäss dem Ausweisgesetz (SR 143.1) oder dem Ausländer- und Integrationsgesetz (SR 142.20) können eine E-ID 2022 beantragen. Das Nichtvorhandensein eines gültigen Ausweisdokuments wirft im Kontext der Ausstellung einer Schweizer E-ID sowohl juristische als auch praktische Fragen auf, für deren Klärung das BGEID unseres Erachtens nicht den geeigneten Rahmen darstellt.

Antrag: Rz. 8 weglassen.

Rz. 9: Art. 3 VE-BGEID sowie die dazugehörigen Erläuterungen sagen nicht aus, dass eine E-ID 2022 für Antragstellende einer bestimmten Ausweiskategorie den Zugang zu gewissen elektronischen Leistungen verbieten würde. Hingegen ist es möglich, dass eine Leistungserbringerin oder ein Leistungserbringer (Verifikatorin oder Verifikator) aufgrund z. B. der Notwendigkeit einer sicheren eindeutigen Identifikation (basierend auf der Qualität des der E-ID zugrunde liegenden Ausweises) Personen von der elektronischen Leistungserbringung ausschliesst. Die Angaben zum Ausweis, der im Ausstellungsprozess der E-ID verwendet wurde, wird gemäss Art. 2 Abs. 3 Bst. e VE-BGEID als Datum der E-ID festgehalten.

Antrag: Rz. 9 weglassen.

Rz. 10: Das vorliegende Konzept sieht vor, dass die E-ID ausschliesslich im Besitz der Person ist (gleichsam wie der Besitz der Identitätskarte oder des Passes). Verlust der E-ID, Änderungen der Personenidentifizierungsdaten oder Erneuerung der E-ID bedingen die Beantragung einer neuen E-ID. Dies ist vergleichbar mit der Notwendigkeit, wegen eines Namenwechsels aufgrund Heirat eine neue ID bzw. einen neuen Pass zu beantragen. Wir gewichten in diesem Prozess die Sicherstellung der Qualität der E-ID als vorrangig.

Antrag: Rz. 10 weglassen.

Rz. 11: Wir begrüßen die Hinweise der KdK, sehen das BGEID jedoch nicht als den zutreffenden Ort zur Regelung: Die E-ID kann nur in bestimmten Fällen vom Bundesamt für Polizei (fedpol) widerrufen werden, nämlich bei begründetem Verdacht auf Missbrauch der E-ID. Dies impliziert bereits, dass eine erhöhte Sorgfaltspflicht besteht. Eine von einem Widerruf ihrer E-ID betroffene Person kann eine beschwerdefähige Verfügung verlangen und Beschwerde gegen den Entscheid des fedpol erheben. Die E-ID muss jedoch in jedem Fall neu ausgestellt werden. Eine Information der betroffenen Person in einem solchen Fall ist jedoch basierend auf den Informationen in der E-ID nicht möglich, das fedpol verfügt daher nicht über die notwendigen Informationen wie Telefon, Adresse oder E-Mail. Diese Angaben sind weder Teil des Passes, der Identitätskarte noch der E-ID. Zu denken ist allenfalls an eine Funktion in der technischen Lösung, die aber nicht auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Wir empfehlen, diese wichtigen Überlegungen für die nachgelagerten Arbeiten zu beachten.

Antrag: Rz. 11 weglassen.

Rz. 15: Mit einer E-ID kann im Gegensatz zu einem physischen Ausweis der Datenschutz noch besser berücksichtigt werden, denn zum Nachweis z. B. der Volljährigkeit ist kein genaues Geburtsdatum erforderlich, sondern nur die Information bezüglich der Volljährigkeit. Indessen besteht die Gefahr, dass von Anbietenden von Dienstleistungen sämtliche Personenidentifizierungsdaten verlangt werden, obwohl dies im konkreten Fall nicht nötig ist. Damit erhöht 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 sollen der Verifikatorin bzw. der Verifikator verpflichtet sein, die E-ID nur dann zu verlangen, wenn dies absolut notwendig ist, und zum anderen sollen sie verpflichtet sein, nur diejenigen Teile der E-ID abzufragen, auf die sie nicht verzichten können. Zusätzlich ist ihnen die Verpflichtung aufzuerlegen, die Daten der Identifikation weder zu speichern noch weiterzugeben noch sonst wie zu bearbeiten, ausser eine anderweitige Pflicht verlangt dies.

Antrag: Rz. 15 erweitern um den Hinweis, dass Art. 10 mit entsprechenden Verpflichtungen für die Verifikatorinnen und Verifikatoren zu ergänzen ist.

Rz. 16: Wir begrüßen die angepasste Fassung der Musterstellungnahme vom 1. September 2022.

Rz. 17: Der Bundesrat soll sozusagen temporär und ausnahmsweise in der Verordnung zum BGEID aus technischen Gründen erforderlich gewordene Elemente (besonders schützenswerte Personendaten) vorwegnehmen können; diese müssen aber zwingend im BGEID aufgenommen werden, um längerfristig bestehen zu können. Dieser Mechanismus erscheint sinnvoll und lässt eine flexible Anpassung an den technischen Fortschritt zu. Allerdings ist die Bestimmung zu wenig klar gefasst und bedarf zwingend der Präzisierung, so, wie in Rz. 17 vorgeschlagen.

Rz. 18: Durch Auslegung lässt sich aus Art. 26 ableiten, dass die Ausstellung der E-ID durch den Bund und die Nachweiserbringung gegenüber einer Verifikatorin oder einem Verifikator (z. B. Kanton oder Gemeinde) gebührenfrei erfolgen sollen. Hier sollte sich die notwendige Klarheit aber auch unmittelbar aus Art. 26 ergeben.

Antrag: Rz. 18 durch folgenden Text ersetzen: «Aus Art. 26 sollte klar hervorgehen, dass alle Leistungen um die E-ID gebührenfrei sind und nur andere elektronische Nachweise (wie z. B. ein Universitätsdiplom) Ausstellerinnen und Aussteller sowie Verifikatorinnen und Verifikatoren für die dafür notwendigen Einträge im Basisregister eine Gebühr zu entrichten haben.»

Änderungsvorschlag: Art. 26 Abs. 1 «Die Ausstellerinnen und Aussteller und Verifikatorinnen und Verifikatoren anderer elektronischer Nachweise entrichten für ihre Einträge im Basisregister und im System zur Bestätigung von Identifikatoren Nachweisen eine Gebühr.»

Rz. 19 und 20: Weder vom Aussteller, von den Verifikatorinnen und Verifikatoren noch von den Inhaberinnen und Inhabern der E-ID ist für deren Nutzung eine Gebühr zu entrichten.

Antrag: Rz. 19 und 20 weglassen.

Rz. 22: Es ist zu begrüßen, dass die bestehenden Gesetze in der nächstfolgenden Zeit auf Hindernisse beim Einsatz einer E-ID geprüft werden. In diesem Sinn soll das Bundesgesetz über die elektronische Signatur dahingehend geändert werden, dass mit dem Vorweisen einer E-ID für die Ausstellung einer digitalen Signatureinheit keine persönliche Vorsprache mehr erforderlich ist. Die Ausstellung einer qualifizierten elektronischen Signatur wird damit wesentlich vereinfacht.

Antrag: Ergänzung und Präzisierung von Rz. 22 wie folgt: «[...] eine qualifizierte elektronische Signatur in einem elektronischen Prozess für die Identifizierung einer Person [...]».

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung vom 24. September 2022 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**