

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

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

Frauenfeld, 4. Oktober 2022

589

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorentwurf für das E-ID-Gesetz (BGEID). Wir unterstützen die Bestrebungen, möglichst rasch eine Lösung für eine staatliche elektronische Identität zu erarbeiten und dafür die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Wir erlauben uns aber den Hinweis, dass der Entwurf relativ abstrakt und eher schwer verständlich ist, und bitten Sie, die nachfolgenden Bemerkungen für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten zu beachten.

1. Allgemeine Bemerkungen

Im Ingress werden als Verfassungsbestimmungen Art. 38 Abs. 1, Art. 81 und Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) angegeben. Diese Bestimmungen äussern sich allerdings nicht zu einer E-ID und bieten nach unserer Auffassung daher keine genügende verfassungsmässige Grundlage für das BGEID.

Art. 1 Abs. 1 lit. b bestimmt, dass das BGEID die Infrastruktur zum Ausstellen, Widerrufen, Überprüfen, Aufbewahren und Vorweisen von elektronischen Nachweisen regelt. Im Anschluss an diese Bestimmung wird in Klammern der Begriff „Vertrauensinfrastruktur“ eingeführt. Im Gesetz werden jedoch die Begriffe „Infrastruktur“ oder „Vertrauensinfrastruktur“ in den nachfolgenden Artikeln uneinheitlich verwendet (vgl. Art. 2, Art. 12, Titel 5. Abschnitt, Art. 22 bis Art. 25 sowie Art. 28 BGEID). Wird ein Begriff am Anfang eines Erlasses eingeführt, sollte er im gesamten Erlass einheitlich verwendet werden.

2/5

Wir beantragen, dass im gesamten Erlass aufgrund der Einheitlichkeit und Klarheit der Begriff „Vertrauensinfrastruktur“, wie er in Art. 1 Abs. 1 lit. b BGEID eingeführt wurde, verwendet wird.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 3

Es ist sinnvoll, die E-ID basierend auf einem bereits gültigen Schweizer Ausweis auszustellen und auf eine erneute Identitätsprüfung zu verzichten. Bezüglich der Ausweise für Asylsuchende im laufenden Verfahren (N-Ausweise) und Ausweise für vorläufig Aufgenommene (F-Ausweise) gilt es indessen zu erwähnen, dass diese zum jetzigen Zeitpunkt noch auf Papier und ohne im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) hinterlegte Gesichtsfotos ausgestellt werden. Die Umstellung der N- und F-Ausweise des Bundes auf moderne Plastikkarten mit Fotoerfassung direkt aus dem ZEMIS wird mutmasslich erst in den nächsten ein bis zwei Jahren erfolgen. Die letzten bis zu fünf Jahre gültigen EU/EFTA-Papierausweise werden schweizweit wohl erst bis 2026 durch Plastikkarten mit direkt im ZEMIS erfassten Fotos ersetzt sein.

Art. 4

Aus Effizienzgründen wäre es sinnvoll, wenn bei der Ausstellung einer klassischen Identitätskarte oder eines Passes die E-ID gleich mitgeneriert würde. Deren Aktivierung könnte dann später auf Wunsch der oder des Betroffenen erfolgen.

Soweit datenschutzrechtlich zulässig, wäre zudem zu begrüssen, wenn bereits bestehende (behördliche) E-ID Lösungen durch die neue E-ID des Bundes ersetzt würden. Dies hätte für die Bürgerinnen und Bürger den Vorteil, dass im Kontakt mit allen Behörden eine einheitliche E-ID verwendet werden könnte. In diesem Zusammenhang wäre es für die Kantone von Vorteil, wenn der Bund bei der Migration von kantonalen E-ID-Lösungen zur E-ID des Bundes mitwirken würde.

Art. 5

Bei Inaktivsetzung eines Ausländerausweises im ZEMIS oder eines Ausweises im Informationssystem Ausweisschriften (ISA) vor Ablauf der Gültigkeitsdauer gilt es, auch die E-ID zu widerrufen. Dies ist in den Ausführungsbestimmungen zu Art. 5 des Vorentwurfes zu berücksichtigen.

3/5

Art. 6

Ein Schweizer Pass ist bei volljährigen Personen zehn Jahre gültig, bei minderjährigen Personen fünf Jahre. Beim Ausländerausweis beträgt die Gültigkeitsdauer je nach ausländerrechtlicher Regelung zwischen vier Monaten und fünf Jahren oder bis zu dessen Widerruf oder Erlöschen.

Bei der Definition der Gültigkeitsdauer einer künftigen E-ID regen wir an, diese explizit mit der (verbleibenden) Gültigkeitsdauer eines Ausländerausweises im ZEMIS oder eines Ausweises im ISA zu koppeln. Bei Inaktivsetzung eines Ausländerausweises im ZEMIS oder eines Ausweises im ISA vor Ablauf der Gültigkeitsdauer gilt es auch die E-ID zu widerrufen. Dies wäre in den Ausführungsbestimmungen zu Art. 5, Art. 6 und Art. 11 Abs. 5 des Vorentwurfes zu berücksichtigen.

Art. 8

Wir teilen die im erläuternden Bericht vertretene Auffassung nicht, wonach Anlaufstellen in der Nähe der hilfeschenden Personen (kantonale Ebene) zu schaffen sind. Es ist wenig sinnvoll, wenn das Bundesamt für Polizei (fedpol) zuständig für die Entgegennahme und Bearbeitung von (digitalen) Anträgen zur Ausstellung einer E-ID ist (vgl. Art. 4), aber eine Vielzahl kantonal unterschiedlich angesiedelter Beratungsstellen entkoppelt von diesem Antragsprozess „mitreden“. Dies verkompliziert den Prozess, schafft diffuse und unklare Zuständigkeiten und stiftet damit mehr Verwirrung als Klärung.

Personen, die sich für eine E-ID entscheiden und beantragen, wird es ohne Weiteres möglich sein, telefonisch oder online (ohne physische Anlaufstelle) eine entsprechende Beratung bei einer schweizweit zentralen Stelle einzuholen. Als die den Antrag bearbeitende Behörde wäre das fedpol geeigneter, die Hilfestellung nahe am digitalen Prozess und damit unmittelbar über eine Hotline sicherzustellen.

Würde an der dezentralen Lösung in den Kantonen festgehalten, müsste der Kanton Thurgau zuerst eine solche Stelle schaffen. Auch müsste diese Aufgabe unter Berücksichtigung der Kosten- und Entschädigungsfolgen (Gebührenteilung) ordentlich in die Zuständigkeit der Kantone übertragen werden.

Art. 10

Beim Bezug von rein digitalen Dienstleistungen wäre es angemessen, wenn von den Behörden zwingend eine E-ID verlangt werden kann.

4/5

Art. 11 Abs. 5

In Bezug auf Ausländerausweise gilt es zu beachten, dass die Ausweisdaten (Gesichtsfoto, Unterschrift, je nach Ausweisart auch Fingerabdrücke) für fünf Jahre im ZEMIS gespeichert werden. Die Ausführungsbestimmungen müssten festhalten, was gilt, wenn beispielsweise genau vier Jahre und 364 Tage nach Erfassung des Gesichtsfotos im ZEMIS eine E-ID beantragt würde. Richtet sich die Gültigkeitsdauer dann am Lösungszeitpunkt des Fotos im ZEMIS aus (in diesem Fall noch ein Tag) oder knüpft diese an die Gültigkeitsdauer eines noch mit alten Daten neu ausgestellten Ausländerausweises, der über die Löschung der Ausweisdaten im ZEMIS hinaus gültig bleibt?

Art. 13 Abs. 2

Analog zu Art. 5 ist zu prüfen, ob ein Widerruf zwingend und sofort zu erfolgen hat, wenn die Inhaberin oder der Inhaber verstorben ist.

Art. 14

Es ist nicht notwendig, dass das Gesetz vorschreibt, wie die Inhaberin oder der Inhaber eines anderen elektronischen Nachweises diesen aufzubewahren hat. Dies liegt in ihrer oder seiner Verantwortung.

Wir beantragen daher, dass Art. 14 wie folgt angepasst wird: „Die Inhaberin oder der Inhaber erhält den elektronischen Nachweis als Datenpaket.“

Art. 23

Wir begrüßen, dass der Quellcode veröffentlicht wird. Die Erfahrungen mit der Veröffentlichung des Quellcodes des E-Voting-Systems und des neuen Ergebnisermittlungssystems für Wahlen und Abstimmungen VOTING zeigen aber, dass nicht nur der Quellcode, sondern auch die Dokumentation vollständig offenzulegen ist. Der Quellcode ist so aufzubereiten, dass er von Expertinnen und Experten verstanden und nachvollzogen werden kann. Zudem muss er kompilierbar sein. Wir beantragten, bei Art. 23 folgende Formulierung zu verwenden:

„¹Der Bund veröffentlicht den vollständigen Quellcode, die Spezifikation, die Dokumentation und weitere Dateien mit relevanten Inputparametern der von ihm zur Verfügung gestellten Elemente der Vertrauensinfrastruktur und aller Elemente, die für den elektronischen Nachweis eingesetzt werden.

²Die Offenlegung erfolgt nach best practices. Dies bedeutet insbesondere:

5/5

- a. Quellcode, Spezifikation und Dokumentation sind so aufbereitet, dass Struktur und Inhalt von unabhängigen Expertinnen und Experten einfach nachvollzogen werden können.
- b. Quellcode und Dokumentation sind so aufbereitet, dass Dritte das System in der eigenen Infrastruktur effizient kompilieren, in Betrieb nehmen und analysieren können.
- c. Die Offenlegung erfolgt auf einer für Quellcode üblicherweise eingesetzten Plattform.
- c. Die Darstellung der offengelegten Unterlagen entspricht der gängigen Praxis.
- d. Die Offenlegung ist dauernd und wird regelmässig aktualisiert.
- e. Es wird ein detailliertes Änderungsprotokoll (changelog) geführt.
- f. Die offengelegten Dokumente sind anonym zugänglich.
- g. Die Nutzungsbedingungen müssen es erlauben, den Quellcode und die übrigen offengelegten Unterlagen vollständig zu prüfen, zu testen und zu analysieren.
- h. Der Quellcode darf für wissenschaftliche Zwecke genutzt werden.“

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in dieser Sache, der wir uns anschliessen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



