

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

per E-Mail: copiur@bj.admin.ch

Bern, 29. Mai 2017

Stellungnahme zum Vorentwurf Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) wurde am 22. März 2017 zur Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese hiermit fristgerecht wahr.

Für die Telekommunikations-Branche ist eine funktionierende und allgemein akzeptierte E-ID ein wichtiges Anliegen, das hohe Priorität hat. In diesem Sinne möchte asut folgende Punkte im Rahmen der Vernehmlassung hervorheben.

1. Dringender Bedarf für eine E-ID für Behörden und Wirtschaft

Onlineprozesse vereinfachen den Austausch von Informationen, ermöglichen Effizienzgewinne und entsprechen einem Bedürfnis von Kundinnen und Kunden bzw. Bürgerinnen und Bürgern. Im Gegensatz zu einer physischen Transaktion in einem Geschäft oder bei einer Behörde, lässt sich die Authentizität der beteiligten Parteien im Onlinebereich aber nur schwierig oder gar nicht feststellen. Entsprechende IDs haben sich bisher am Markt nicht durchgesetzt und im Onlinehandel hat sich die Kreditkarte als «Ausweis» etabliert.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung von Wirtschaft, Behörden und Gesellschaft ist diese Situation nicht mehr haltbar. Es besteht dringender Bedarf nach einem digitalen Pendant zum Reisepass für die Online-Welt. Gleichzeitig ermöglicht die Digitalisierung, dass eine elektronische Identitätskarte nicht mehr zwingend vom Staat angeboten werden muss, sondern auch von privaten Anbietern, wobei die staatlichen Register und Daten die Grundlage für eine staatlich anerkannte Authentisierung darstellen.

Unabhängig vom Anbieter einer staatlich anerkannten E-ID sind folgende Punkte entscheidend für den Erfolg der E-ID:

- Es muss sichergestellt sein, dass Anwenderinnen und Anwender Vertrauen in die E-ID haben und damit die E-ID und die mit ihr verbundenen Dienste auch auf grosse Akzeptanz stossen.
- Um dies zu erreichen ist es wichtig, dass rasch staatliche und private Anwendungen angeboten werden, die auf der E-ID aufbauen. Nur wenn die E-ID im Alltag nützlich ist und regelmässig verwendet

wird, wird sie sich durchsetzen. Dazu müssen neben Vertrauen auch Einfachheit, Sicherheit, Datenschutz und ein finanziell interessantes Angebot garantiert sein.

- Dem Markt kommt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung und Anwendung der E-ID zu. Deshalb muss den Anbietern aus der Wirtschaft (Identity Providern) ermöglicht werden, im Zusammenhang mit einer E-ID interessante Geschäftsmodelle anzubieten, die über die Basis-Attribute einer staatlichen E-ID hinausgehen.

2. Grundsätze einer E-ID in der Schweiz

asut begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, dass private, aber zertifizierte Identity Provider eine E-ID anbieten können, die auch im Behördenverkehr verwendet werden soll. Die Einführung einer E-ID in der Schweiz kommt jedoch – im Vergleich mit anderen europäischen Ländern – sehr spät. Ein E-ID-Gesetz muss daher die rasche Einführung und breite Anwendung der E-ID ermöglichen und unterstützen. Mit den folgenden Grundsätzen einer E-ID in der Schweiz wird dies aus Sicht der asut erreicht.

Die parallelen Aktivitäten staatlicher und privater Akteure sind keine Doppelspurigkeiten, sondern notwendige Bedingung für eine rasche Einführung der E-ID in der Schweiz. Ohne dieses Vorgehen droht eine Schweizer E-ID zu scheitern, bzw. wird sich auf einige wenige Prozesse beschränken und die erwarteten Vorteile und Effizienzgewinne werden sich nicht realisieren lassen.

a) Staatliche Register als Basis

Um Identität und Authentisierung einer natürlichen Person zu prüfen, muss auf staatliche Informationsquellen zugegriffen werden (Register etc.). Der Gesetzesentwurf sieht dies bereits so vor; daran ist auch festzuhalten. Ohne eine staatliche Quelle fehlt einer E-ID die Vertrauensgrundlage in der Bevölkerung und insbesondere für qualifizierte Anwendungen wird kein Durchbruch möglich sein.

b) Automatisierte Schnittstellen

Der Bund hat für die automatisierte Verifizierung von Basis-Attributen die entsprechenden Schnittstellen zur Verfügung zu stellen. Diese Funktion ist die Basis der E-ID und hat damit allen Identity Providern über standardisierte Schnittstellen zugänglich zu sein. Ob er die notwendigen IT-Systeme selbst erstellt und betreibt ist dem Bund überlassen.

c) Interoperabilität

Basis-Attribute, die für die Identifikation und Authentisierung notwendig sind, sind zertifizierten Identity Providern automatisiert zugänglich zu machen. Gleichzeitig ist Interoperabilität diesbezüglich auch zwischen den Identity Providern zu implementieren.

d) E-ID durch private Identity Provider

E-ID-Angebote von privaten Identity Providern fördern die Innovation und tragen zu einer raschen Verbreitung und Anwendung von E-ID basierten Diensten bei. Zertifizierte Identity Provider greifen dabei auf die staatlichen Schnittstellen zur automatisierten Verifizierung der Basis-Attribute zu. Damit ist sichergestellt, dass die Verifizierung und Authentisierung durch Identity Provider dieselbe Qualität und Vertrauenswürdigkeit aufweist, wie eine staatliche E-ID. Damit ermöglichen private E-ID auch die Authentisierung im Verkehr mit Behörden (e-Government, Auweispflicht etc.).

e) Basis-E-ID-Angebot durch den Staat

Die E-ID soll allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen und zwar auch solchen, die keine E-ID eines privaten Anbieters wollen. Nur wenn der Staat eine Basis-E-ID zur Verfügung stellt und zwar so rasch als möglich (mit dem Inkrafttreten des Gesetzes), ist zudem gewährleistet, dass es effektiv eine E-ID gibt – unabhängig von den privaten Angeboten. Für ein staatliches E-ID-Angebot müssen dabei dieselben Rahmenbedingungen gelten, wie für eine private E-ID eines zertifizierten Identity Providers. Ansonsten besteht die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Weiter ist sicherzustellen, dass die Kompatibilität mit internationalen Standards (insbesondere mit der eIDAS-Verordnung) gewährleistet ist.

f) Zwingende Verwendung der E-ID im Verkehr mit Behörden

Überall dort, wo im Verkehr mit Behörden eine Ausweispflicht oder Ähnliches besteht, soll die Verwendung der E-ID zwingend vorgeschrieben werden. Damit wird die Anwendung der E-ID bevorzugt und e-Government-Prozesse werden unterstützt. Dies trägt zu einer raschen Verbreitung der E-ID bei und führt zu Effizienzgewinnen bei der öffentlichen Hand und in der Privatwirtschaft. Ausnahmen für die E-ID-Pflicht sind im Einzelfall möglich, aber bewilligungspflichtig.

Die bisherige Debatte hat gezeigt, dass die verschiedenen Rollen im E-ID-Prozess noch nicht genügend geklärt sind und oftmals zu Missverständnissen führen. Zudem bestehen offene Fragen zum Modell (z.B.

Interoperabilität) und zur technischen Umsetzung. asut schlägt daher vor, umgehend eine Expertengruppe einzusetzen, um möglichst rasch Lösungen für die offenen Punkte zu erarbeiten. Dies soll parallel zum weiteren Gesetzgebungsprozess geschehen, damit nicht unnötig Zeit verloren geht.

3. Rasche Verbreitung und Anwendung der E-ID sicherstellen

Die duale Vorgehensweise einer staatlichen E-ID durch den Bund und staatlich anerkannter E-IDs von zertifizierten privaten Identity Providern unterstützt eine rasche Verbreitung der E-ID in der Schweizer Bevölkerung und führt zudem zu einem breiten Angebot von zusätzlichen Dienstleistungen, die auf E-ID basieren. Folgende Vorschläge tragen dazu bei, dass sich die E-ID rasch als «DAS» Online-Authentifizierungsinstrument in der Schweiz durchsetzt.

a) Förderung der E-ID im Rahmen der Ausweissausstellung (Passbüro)

Die zwingende Verwendung der E-ID im Verkehr mit Behörden – dort wo eine Ausweispflicht besteht – führt rasch zu einer Nachfrage nach einer E-ID. Gleichzeitig ist die persönliche Vorsprache bei den Behörden gemäss Art. 3 VE ein Hindernis. Daher sollen bereits bestehende E-ID privater und zertifizierter Identity Provider nachträglich anerkannt werden, wenn die zugrundeliegende Authentisierung bei der Ausstellung gewissen Vorgaben entspricht. Damit wird verhindert, dass Anwenderinnen und Anwender mehrmals vorstellig werden müssen.

Unabhängig davon, ob die E-ID von staatlichen oder privaten Stellen angeboten wird, soll der Staat eine aktive Rolle bei der Förderung der E-ID einnehmen. Dies umfasst Informationen über den Anwendungsbereich der E-ID, die Vorteile deren Nutzung im staatlichen und privaten Bereich sowie zur konkreten Handhabung. Zudem soll im Rahmen des Bezuges herkömmlicher Ausweise im «Passbüro» automatisch auch eine E-ID abgegeben werden, wobei nicht nur die staatliche E-ID angeboten wird, sondern auch die Möglichkeit einer E-ID eines privaten zertifizierten Identity Providers.

b) Zwingende Nutzung der E-ID im Behördenverkehr

Wie oben ausgeführt trägt die zwingende Nutzung einer staatlichen oder staatlich anerkannten E-ID eines Identity Providers im Behördenverkehr massgeblich zur raschen Verbreitung der E-ID bei und ermöglicht Effizienzen bei den staatlichen Stellen. Die Vorzüge einer E-ID werden sich nicht einstellen, wenn die E-ID nur eine Option zu den heutigen analogen Prozessen bleibt. Bund und soweit möglich auch Kantone und Gemeinden sollen daher überall, wo man sich staatlichen Stellen gegenüber identifizieren und authentisieren muss, die E-ID des Bundes oder der Identity Provider als einzige Möglichkeit zwingend vorschreiben. Begründete Ausnahmen sind möglich, müssen jedoch bewilligt werden.

c) Entscheidende Punkte rasch klären

Wichtige Aspekte wie beispielsweise die Ausgestaltung der Interoperabilität oder der Gebühren sind im Gesetz nicht geregelt und sollen auf Verordnungsstufe geklärt werden. Dies schafft jedoch Risiken bei der Ausarbeitung neuer Geschäftsmodelle durch private Identity Provider und führt damit zu Verzögerungen bei der Einführung der E-ID am Markt. Zu den relevanten Punkten müssen daher in den nächsten Monaten die Anforderungen formuliert und im Sinne von technischen Richtlinien publiziert werden. Damit besteht Rechtssicherheit bei der Konzeption und Einführung der für die E-ID notwendigen Systeme und Prozesse.

d) E-ID-Ökosystem ermöglichen

Identity Provider haben gemäss Art. 7 Abs. 4 VE die Möglichkeit, der E-ID weitere Daten zuzuordnen. Dabei können «Identitäts-Broker» ein wichtiges Bindeglied zwischen den Identity Providern und Diensten, welche die E-ID verwenden, darstellen. Sie tragen damit nicht nur zur rascheren Verbreitung der E-ID bei, sondern auch zur Entwicklung eines dynamischen «E-ID-Ökosystems». Dazu ist insbesondere die Frage der Interoperabilität entscheidend für die vielfältige und einfache Anwendung der E-ID. Auch dieser Punkt ist frühzeitig anzugehen. Dabei muss geklärt werden, inwiefern Dienstanbieter zur Herausgabe bzw. Weiterleitung von Attributen verpflichtet sind. Wichtig ist zudem die Weitergabe der Basis-Attribute, damit ein initialer Identifikationsprozess nicht mehrfach wiederholt werden muss, wenn eine weitere E-ID beschafft oder eine Dienstleistung von anderen E-ID verwendenden Diensten bezogen werden soll.

e) Vereinfachungen bei der erstmaligen Identifikation

Bereits im Bereich der elektronischen Signaturen zeigt sich, dass eine einfache erstmalige Identifikation ein Erfolgsfaktor darstellt. Eine persönliche Vorsprache ist hingegen eine Hürde, die die Verbreitung der E-ID bremst. Moderne Technologien erlauben bereits heute eine «Remote-Identifikation», welche eine gleichwertige Sicherheit bietet, wie das persönliche Erscheinen. Denkbar ist der Einsatz von audiovisuellen Mitteln (z.B. Videoidentifikation). Dazu sollen die Regelungen des Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die elektronische Signatur (VZertES; SR 943.032) übernommen werden.

Damit bereits bezungene Hürden nicht ein zweites Mal unnötig genommen werden müssen, erscheint es asut wichtig, dass eine bereits erfolgte Identifikation, die als gleichwertig anzusehen ist, nicht ein zweites Mal durchgeführt werden muss. Im Vorentwurf wird dies im Bereich der elektronischen Signatur auch konkretisiert mit einer Änderung des ZertES (Anhang Änderung anderer Erlasse; Ziff. 4 ZertES). Analog sollten bereits erfolgte, gleichwertige Identifikationen, z.B. diejenige nach den Regeln des ZertES, auch im Bereich des E-ID-Gesetzes verwendet werden können. Für die potentielle Inhaberin einer E-ID bzw. den potentiellen Inhaber einer E-ID stellt dies eine entscheidende Erleichterung des Prozesses dar. Dabei ebenfalls zu regeln sind die finanziellen Aspekte (doppelte Identifizierungen resp. Authentisierungen, Zugänglichmachen von weiteren Attributen etc.).

4. Einzelpunkte aus dem Vorentwurf

- a) Zu Art. 10 (Datenschutz)
asut geht davon aus, dass die Vorschriften des Datenschutzgesetzes (in Revision) vollumfänglich Anwendung finden werden. Es ist fraglich, ob anderslautende Regelungen sich hier aufdrängen, sind doch insbesondere auch in Zukunft die Regelungen rund um die Nutzung von Daten detailliert im Datenschutzgesetz enthalten. Anderslautende Regelungen scheinen hier nicht nötig.
- b) Zum Anhang Änderung anderer Erlasse; Ziff. 4 ZertES
asut begrüsst die vorgesehene Ergänzung des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur, allerdings sollte – analog Art. 24 Ziff. 1 Bst. b eIDAS-Verordnung – zusätzlich das Sicherheitsniveau "substanziell" oder „hoch“ gefordert werden.
- c) Allgemein zum Anhang Änderung anderer Erlasse
Die Gesetzgebung des Bundes sieht an verschiedenen Stellen Prozesse vor, in denen die Identität einer natürlichen Person durch persönliches Erscheinen mit Vorweisen eines Ausweisdokuments oder einer sonstigen qualifizierten Prüfung (Identifikation von Bankkunden) geprüft werden muss. Wo immer möglich, sollen diese Prozesse mit einer digitalisierten Variante mit Einsatz der E-ID zwingend vorgeschrieben werden. asut denkt hier beispielsweise an den Prozess zur Erfassung von Personendaten beim Verkauf von SIM-Karten (Art. 19a VÜPF; SR 780.11). Für Inhaberinnen und Inhaber einer E-ID wären solche Erleichterungen der Prozesse bei Beibehaltung der Sicherheit ein wirklicher Gewinn, der die E-ID attraktiv machen würde.

Der Vorentwurf zum E-ID-Gesetz legt die Grundlage für die Einführung der E-ID in der Schweiz. asut begrüsst die vorgeschlagenen Punkte. Gleichzeitig besteht ein deutlicher Verbesserungsbedarf, um die erfolgreiche und rasche Einführung der E-ID in der Schweiz sicherzustellen. Angesichts der Komplexität (technische Systeme, Prozesse, Abhängigkeiten zwischen den Playern etc.) schlägt asut deshalb vor, dass eine Expertengruppe zur Verbesserung des Vorentwurfs eingesetzt werden soll.

Gerne stehen wir Ihnen im Rahmen dieser Expertengruppe oder zur Erläuterung unserer Überlegungen zur Verfügung. Für die Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident