

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Pass</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Heer, Elia  
Hirter, Hans  
Hohl, Sabine  
Müller, Eva  
Ziehli, Karel

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Heer, Elia; Hirter, Hans; Hohl, Sabine; Müller, Eva; Ziehli, Karel 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Pass, 1996 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Bürgerrecht	2
Datenschutz und Statistik	3
Kriminalität	15
Föderativer Aufbau	15
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	15
<hr/>	
<b>Parteien, Verbände und Interessengruppen</b>	16
Parteien	16
Grosse Parteien	16
Linke und ökologische Parteien	16
Konservative und Rechte Parteien	17

# Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>ETH</b>	Eidgenössische Technische Hochschule
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SBB</b>	Schweizerische Bundesbahnen
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>VPOD</b>	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
<b>ComCom</b>	Eidgenössische Kommunikationskommission
<b>OR</b>	Obligationenrecht
<b>SKS</b>	Stiftung für Konsumentenschutz
<b>Fedpol</b>	Bundesamt für Polizei
<b>BGEID</b>	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>EPF</b>	École polytechnique fédérale
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CFF</b>	Chemins de fer fédéraux suisses
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>SSP</b>	syndicats des Services publics
<b>ComCom</b>	Commission fédérale de la communication
<b>CO</b>	Code des obligations
<b>SKS</b>	Stiftung für Konsumentenschutz (Fédération des consommateurs en Suisse alémanique)
<b>Fedpol</b>	Office fédéral de la police
<b>LSIE</b>	Loi fédérale sur les services d'identification électronique
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

### Rechtsordnung

#### Jahresrückblick 2019: Rechtsordnung

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
KARIN FRICK

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz war der Themenkomplex des Kapitels Rechtsordnung, der im Jahr 2019 – gemessen an der Anzahl Zeitungsartikel in den jeweiligen Bereichen – deutlich am meisten Medienaufmerksamkeit generierte. Es stand zum einen die Frage im Raum, wie die Schweiz mit **Schweizer Dschihadistinnen und Dschihadisten** – sowohl mit den in die Schweiz zurückgekehrten als auch mit den im Ausland verbliebenen – umgehen sollte. Während im Februar das erste Gerichtsurteil gegen Schweizer Dschihad-Rückkehrende, zwei minderjährige Geschwister aus Winterthur, ausgesprochen wurde, verkündete der Bundesrat im März, Schweizer IS-Kämpferinnen und -Kämpfer nicht aktiv in die Schweiz zurückholen zu wollen, sondern sie vor Ort der Strafverfolgung zu überlassen. Zum anderen erhitze die Debatte darüber, ob die Schweiz **ausländische Dschihadistinnen und Dschihadisten auch in Folterstaaten ausliefern** sollte, die Gemüter. Hier trafen mit der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz und der Wahrung der Grundrechte (insbesondere des aus dem zwingend-völkerrechtlichen Folterverbot abgeleiteten Non-Refoulement-Gebots) zwei gewichtige Rechtsgüter frontal aufeinander. Während das Parlament der öffentlichen Sicherheit mehr Gewicht beimass und die entsprechende Motion (Mo. 16.3982) an den Bundesrat überwies, bleibt abzuwarten, wie der Bundesrat dieser Forderung nachkommen wird, ohne das zwingende Völkerrecht zu verletzen.

Zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit widmete sich der Bundesrat im Jahr 2019 auch weiterhin der **Terrorismusprävention im Inland**. So unterbreitete er dem Parlament mit den Botschaften zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) sowie zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zwei weitere grosse Projekte zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Mit dem Vorläuferstoffegesetz soll der Zugang zu bestimmten chemischen Substanzen erschwert werden, die durch Missbrauch gravierenden Schaden verursachen können. Damit soll verhindert werden, dass Terroristinnen und Terroristen diese Stoffe zur Herstellung von Sprengstoff einfach in der Schweiz beschaffen können, während ihr Handel in der EU strenger reglementiert ist. Das PMT soll derweil der Polizei neue Instrumente zum Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern an die Hand geben, die vor, nach oder ergänzend zu einem Strafverfahren angewandt werden können. Um die Gefährdung durch radikalisierte Personen zu mindern, sollen diese vom terroristischen Umfeld ferngehalten, an der Ausreise in ein Konfliktgebiet gehindert sowie, wenn nötig, in ihrem Bewegungsradius eingeschränkt werden.

Eine weitere wichtige Vorlage im Bereich der inneren Sicherheit war 2019 zweifellos die **Übernahme der EU-Waffenrichtlinie** und die damit einhergehende Verschärfung des Schweizer Waffenrechts. Auf das im Januar zustande gekommene Referendum folgte ein mehrmonatiger, emotionaler Abstimmungskampf, der die Medienberichterstattung in den für das Kapitel Rechtsordnung relevanten Themen in der ersten Jahreshälfte dominierte. Während für die Befürworterseite klar war, dass die – bereits mit einer Ausnahmeregelung für die Schweiz versehene und daher insgesamt moderate – Richtlinie übernommen werden müsse, um die Schweizer Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin nicht zu gefährden, sah die Gegnerschaft durch das «Entwaffnungsdiktat der EU» – so ihr Slogan – die Schweizer Freiheit und Identität substanziell bedroht. Am 19. Mai 2019 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie mit 63.7 Prozent (bei einer Stimmbeteiligung von 43.9%) schliesslich deutlich zu. Gemäss der nachfolgenden VOTO-Analyse fusste der Vorsprung des Befürworterlagers vor allem auf jenen Stimmberechtigten, die eine Verschärfung des Schweizer Waffenrechts zwar nicht unbedingt für notwendig hielten, aber Schengen/Dublin nicht aufs Spiel setzen wollten.

Ein weiteres 2019 lanciertes Referendum richtete sich gegen das **E-ID-Gesetz**, das im September von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war. Hauptkritikpunkt am neuen Gesetz war, dass die E-ID von privaten Anbietern und nicht vom Staat herausgegeben werden soll. Das Referendumskomitee um die «Digitale

Gesellschaft» und die Kampagnenplattformen «Wecollect» und «Campax», unterstützt von der SP und den Grünen, begann im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Weitere grosse Gesetzgebungsprojekte, die 2019 vorangetrieben wurden, sind die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes**, die **Revision des Erbrechts** und die **Anpassung der Strafprozessordnung**.

Im Bereich Strafrecht erlangte überdies der **Fall «Carlos»**, sechs Jahre nach seinem Bekanntwerden, wieder die volle Aufmerksamkeit der Medien. Im Herbst musste sich «der wohl bekannteste junge Straftäter der Schweiz», wie ihn die NZZ betitelte, vor dem Bezirksgericht Dielsdorf (ZH) für 29 im Justizvollzug begangene Straftaten verantworten. Damit wurde, so der Tenor in der Presse, der Öffentlichkeit einmal mehr vor Augen geführt, dass «Carlos» die Strafvollzugsbehörden überfordere. Das Urteil sah für «Carlos» eine mehrjährige Freiheitsstrafe vor, die jedoch zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben werden sollte (sog. «kleine Verwahrung»); alle fünf Jahre wird überprüft werden, ob die Therapie angeschlagen hat oder ob eine Verlängerung der Massnahme nötig ist. Im Vorfeld sowie im Nachgang des Verfahrens wurde der Skandal, den das Bekanntwerden von «Carlos» im Zürcher Justizvollzugswesen ausgelöst hatte, noch einmal aufgerollt und die Mitschuld der Medien an der nicht enden wollenden Misere diskutiert.

Das zentrale Thema im Bereich der Grundrechte war auch 2019 das **Verhüllungsverbot**. Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im März seinen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die eidgenössischen Räte schlossen sich für die im kommenden Jahr anstehende Abstimmung den Empfehlungen des Bundesrates an und plädierten für die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags.<sup>1</sup>

## Bürgerrecht

Die **SVP** konnte im November ihre **Volksinitiative zur Einbürgerungspolitik** einreichen. Diese verlangt, dass die Gemeinden ihre Entscheidungsinstanz und -prozedur autonom festlegen dürfen und keine Rekurse gegen die kommunalen Einbürgerungsentscheide möglich sind. Die Sammelkampagne hatte sich für die SVP als sehr mühsam erwiesen und die erforderlichen 100'000 Unterschriften kamen erst in letzter Minute und dank Sondereinsätzen zusammen. Nachdem bei der Kontrolle viele ungültige Unterschriften festgestellt worden waren, nahm die Bundeskanzlei eine genaue Nachzählung vor, welche mit einem äusserst knappen Ergebnis endete: Die Initiative war mit 100'038 gültigen Unterschriften versehen und damit zustande gekommen. Einen inhaltlich ähnlichen Vorstoss hatte im Jahr 2003 der Berner SVP-Nationalrat Joder in Form einer parlamentarischen Initiative eingereicht. Gegen die von der SPK mit knapper Mehrheit beschlossene Empfehlung lehnte es das Plenum mit 104:73 Stimmen ab, dieser Folge zu geben. Vertreter der FDP und der CVP bekundeten zwar Verständnis für das Anliegen, die Gemeindeautonomie zu schützen, lehnten jedoch die Forderung nach einem Verbot der Beschwerdemöglichkeit ab.<sup>2</sup>

Der Bundesrat beantragte dem Parlament im Oktober, die im Vorjahr von der SVP eingereichte **Volksinitiative zur Einbürgerungspolitik** zur Ablehnung zu empfehlen. Falls die Bundesversammlung der von der parlamentarischen Initiative Pfisterer (fdp, AG) verlangten Gesetzesänderung zustimmen würde, fände diese als indirekter Gegenvorschlag auch die Unterstützung des Bundesrates. Seine Opposition zur Volksinitiative begründete der Bundesrat vorwiegend mit zwei Argumenten: Zum einen sei der neuen Rechtsauslegung des Bundesgerichts Rechnung zu tragen, dass ein Einbürgerungsentscheid kein rein politischer Akt sei, sondern auch rechtsstaatlichen Ansprüchen wie einem Diskriminierungsverbot genügen müsse. Zum andern greife die von der Initiative geforderte absolute Autonomie der Gemeinden bei der Festlegung des kommunalen Einbürgerungsverfahrens in die Kompetenzen der Kantone ein.<sup>3</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 18.11.2005  
HANS HIRTER

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 25.10.2006  
HANS HIRTER

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 17.06.2016  
KARIN FRICK

Mitte Juni 2016 gab der Bundesrat die **Inkraftsetzung des revidierten Bürgerrechtsgesetzes** und der entsprechenden Verordnung auf den 1. Januar 2018 bekannt. Ab diesem Zeitpunkt gelten verschärfte Bestimmungen für die Einbürgerung. So müssen einbürgerungswillige Personen im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (anstatt wie bisher einer Aufenthaltsbewilligung) sein, müssen Kenntnisse in einer Landessprache vorweisen können und dürfen weder vorbestraft sein noch Sozialhilfe beziehen. In der Folge startete die SP, ausgelöst durch einen Appell von SP-Nationalrat Cédric Wermuth (AG), eine Kampagne zur „Masseneinbürgerung“: Sie rief alle in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer dazu auf, sich so bald als möglich einbürgern zu lassen, und stellte zu diesem Zweck sogar Einbürgerungsberater zur Verfügung. Es sei ihre „staatspolitische Verantwortung, die Integration zu fördern“, begründete Wermuth die Bestrebungen der SP, möglichst viele von den Vorzügen des Schweizer Passes zu überzeugen, gegenüber dem „Blick“.

Im rechten Lager stiess die Kampagne auf Unverständnis und Häme; die „Weltwoche“ warf der SP vor, damit nur ihre eigene Wählerbasis vergrössern zu wollen. Christoph Mörgeli (svp, ZH) liess sich in einem Weltwoche-Artikel gar zur Behauptung hinreissen, die schrittweise Öffnung der Schweiz, insbesondere gegenüber Europa, sei eine unmittelbare Folge der grossen Zahl an Einbürgerungen von EU-Ausländern und – mit Bezug zur Abstimmung über Schengen/Dublin – „was 2005 die Gnade des Volkes fand, wäre zehn Jahre zuvor ohne Einbürgerungen noch klar gescheitert.“

Im November 2016 wurde bekannt, dass sich im Hinblick auf die höheren Hürden ab 2018 auch der Vorstand der KKJPD dafür einsetzte, dass Kantone und Gemeinden vermehrt aktiv auf einbürgerungsberechtigte Personen zugehen sollen.<sup>4</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 11.09.2018  
ELIA HEER

Nationalrat Claudio Zanetti (svp, ZH) reichte im September 2017 die parlamentarische Initiative **«Keine Einbürgerung ohne zweifelsfrei geklärte Identität»** ein. Laut Zanetti sei es in letzter Zeit vorgekommen, dass Gemeindebehörden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern Personen mit dem Vermerk «Staatsangehörigkeit ungeklärt» zur Einbürgerung vorschlagen; dies sei «in höchstem Masse stossend». Die zuständige SPK-NR beantragte ihrem Rat mit 13 zu 9 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Wie die Kommission in ihrem Bericht festhielt, liege eine ungeklärte Staatsangehörigkeit vor, wenn eine Person aus einer Region stammt, deren Staatlichkeit international nicht anerkannt ist (z.B. Palästina), wenn die Staatsangehörigkeit unklar ist, weil der Herkunftsstaat nicht mehr existiert und der Nachfolgestaat keine Dokumente ausstellt (z.B. Ex-Jugoslawien), oder weil infolge Bürgerkriegswirren die nötigen Dokumente vernichtet sind. Diese Ursachen könnten einer einbürgerungswilligen Person nicht zur Last gelegt werden und sollten daher kein Hindernis für die Erteilung des Bürgerrechts sein, wenn im Übrigen alle Voraussetzungen dafür erfüllt sind, begründete die Kommissionsmehrheit ihren Antrag. Der Nationalrat folgte seiner SPK in der Herbstsession 2018 und verwarf die Initiative mit 121 zu 71 Stimmen bei 2 Enthaltungen.<sup>5</sup>

### Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 28.11.2000  
HANS HIRTER

In einer Vernehmlassung wurde die Absicht des Bundesrates, eine rechtliche Grundlage für die Ausstellung von amtlichen Ausweisen zu schaffen, mehrheitlich begrüsst. Die Absicht, den für das Jahr 2003 vorgesehenen **neuen Pass maschinenlesbar** zu machen, stiess einzig bei der SP und den Demokratischen Juristen auf Kritik. Diese kritisierten, dass damit der Pass von einem traditionellen Reisedokument zu einem Kontrollinstrument für die in- und ausländischen Polizei- und Grenzbehörden werde. Im Juni legte der Bundesrat seine Vorschläge für ein Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige dem Parlament vor. Mit den neuen Bestimmungen soll einerseits die Konformität mit dem Datenschutzgesetz, andererseits aber auch ein besserer Schutz vor Fälschungen und Missbräuchen gewährleistet werden. Praktischer Hintergrund der Reform war aber auch die Politik der USA, in Zukunft nur noch Inhabern von maschinenlesbaren Pässen die visafreie Einreise zu gestatten. Der Ständerat hiess das neue Ausweisgesetz in der Fassung des Bundesrats einstimmig gut.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.06.2001  
HANS HIRTER

Die Bundesversammlung genehmigte das Gesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige weitgehend in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung. Damit steht der Ausgabe von **maschinenlesbaren Pässen** ab Anfang 2003 nichts mehr im Weg.<sup>7</sup>

**INTERPELLATION / ANFRAGE**  
DATUM: 02.10.2003  
HANS HIRTER

Zu Bedenken bezüglich Datenschutz gaben die Pläne der USA Anlass, in den Reisepässen in Zukunft die Aufnahme von **biometrischen Daten** (Gesichtserkennung, Fingerabdrücke, Irisstruktur) zu verlangen. Damit soll es bei den Einreisekontrollen leichter möglich sein, Einreisende mit einem nicht ihnen gehörenden Pass zu erkennen. Gemäss Bundesrätin Metzler würden diese zusätzlichen Angaben in amtlichen Ausweispapieren an sich nicht gegen den Datenschutz verstossen. Ihre Einführung in der Schweiz bräuchte aber eine rechtliche Grundlage im Passgesetz.<sup>8</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 31.05.2006  
HANS HIRTER

Im März verabschiedete der Bundesrat die Rechtsgrundlagen für ein **Pilotprojekt zur Ausstellung eines neuen Passes** mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten. Zu Reden gaben weniger die datenschutzspezifischen Aspekte als vielmehr der als viel zu hoch kritisierte Abgabepreis des neuen Dokuments.<sup>9</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 10.12.2007  
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament die Übernahme der **EU-Verordnung über biometrische Pässe** und andere Reisedokumente. Diese Verordnung erklärt die Aufnahme von biometrischen Daten (vorläufig nur Gesichtsmarkmal, später auch Fingerabdrücke) in diesen Ausweisdokumenten für obligatorisch. Inhaltlich steht diese neue Vorschrift in engem Zusammenhang mit den Abkommen der EU und auch der Schweiz mit den USA über den Verzicht auf ein Einreisevisum (Visa Waiver Programm). Die Schweiz hatte aus diesem Grund bereits seit Herbst 2006 Pässe mit biometrischen Daten ausgestellt. Formal muss die Schweiz die Normen der EU-Verordnung aber auch übernehmen, da sie eine Weiterentwicklung des Rechts-Besitzstandes im Rahmen des Schengen-Abkommens darstellt. Der Ständerat hiess das Geschäft in der Wintersession diskussions- und oppositionslos gut.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 12.03.2008  
HANS HIRTER

Als Zweitrat befasste sich der **Nationalrat** mit der Übernahme der **EU-Verordnung über biometrische Pässe** und andere Reisedokumente. Grundsätzlich geht es dabei um die Aufnahme von biometrischen Daten (vorläufig nur Gesichtsmarkmal, ab 2009 auch zwei Fingerabdrücke) auf einem Chip in diesen Ausweisdokumenten und um die Speicherung dieser biometrischen Merkmale in der existierenden zentralen Datenbank über die ausgestellten Ausweise. Für die Reisepässe würde dieser Chip sofort eingeführt, für die Identitätskarten erhielte der Bundesrat die Kompetenz, ihn später als obligatorisch zu erklären. Nationalrat Zisyadis (pda, VD) stellte einen von respektablen Minderheiten der SVP und der GP unterstützten, aber letztlich erfolglosen **Nichteintretensantrag**. Die vorberatende Staatspolitische Kommission hatte aber auch einige Einwände, welche sie als Abänderungsanträge formulierte. Aus der Überlegung heraus, dass eine Mehrheit der Bevölkerung nie in die USA reist, wollte sie, dass neben den von diesem Land verlangten teuren neuen Ausweisdokumenten weiterhin eine herkömmliche Identitätskarte ohne Chip mit biometrischen Daten erhältlich sein soll. Im Sinn der Publikumsfreundlichkeit sollen zudem weiterhin die Gemeinden, und nicht nur die von den Kantonen bezeichneten regionalen Verwaltungsstellen diese nicht biometrischen Identitätskarten abgeben dürfen. Als Ergänzung der neuen biometrischen Ausweispapiere forderte die SPK zudem, dass dieser Chip auch Elemente für die Schaffung einer elektronischen Identität enthalten kann, wie sie für Transaktionen im Internet nützlich ist (so genannte elektronische Signatur). Alle drei Vorschläge akzeptierte der Rat oppositionslos. Der lauten Kritik in der Öffentlichkeit an den vorgesehenen hohen Ausgabepreisen für die Dokumente trug der Rat insofern Rechnung, als er festhielt, dass diese Gebühren „familienfreundlich“ ausgestaltet sein müssen. Die Grünen und die SP gingen mit ihrer Kritik weiter als die SPK. Sie lehnten auch die zentrale Datenbank ab, in der unter anderem die Fingerabdrücke aller Inhaber dieser neuen Ausweispapiere gespeichert werden. Diese zentrale Datenbank werde vom Schengen-Abkommen nicht verlangt und eröffne die Möglichkeit, dass diese später von der Polizei nicht nur wie gesetzlich erlaubt für die Identifikation von Opfern von Gewalttaten oder Katastrophen, sondern auch für andere Ermittlungsarbeiten beigezogen werden könnte. Ihr Antrag, dass die Fingerabdrücke nicht in die Datenbank aufgenommen resp. auf Wunsch gelöscht werden, konnte sich nicht durchsetzen. In der



Gesamtabstimmung sprachen sich nicht nur die geschlossenen Grünen und eine starke Mehrheit der SP gegen die Vorlage aus, sondern auch ein Teil der SVP; in der Schlussabstimmung votierte neben der Linken fast die Hälfte der SVP dagegen. Der SVP-Protest richtete sich aber weniger gegen die Vorlage an sich, als gegen die Tatsache, dass die Schweiz wegen ihrer Teilnahme am Schengen-Abkommen zur Übernahme dieser neuen Passvorschriften verpflichtet ist.

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 05.06.2008  
HANS HIRTER

In der **Differenzbereinigung** strich der Ständerat die von der grossen Kammer geschaffene Möglichkeit, weiterhin eine herkömmliche Identitätskarte ohne Chip zu beziehen und diese von den Gemeinden ausstellen zu lassen. Begründet wurde diese Streichung mit dem Protest der Kantone gegen diese für sie kompliziertere Lösung, die zudem in ihre verfassungsmässig garantierte Autonomie bei der Organisation ihrer Verwaltung eingreift. Gegen den Widerstand der Linken schloss sich der Nationalrat diesem Entscheid an.<sup>11</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 02.10.2008  
HANS HIRTER

Ein Komitee mit einzelnen Politikern der PdA, der SP, der GP, der SVP, der EDU und der SD lancierte das **Referendum**, das fristgerecht mit über 60'000 gültigen Unterschriften zustande kam. Mitgewirkt in dieser bunten Koalition hatten auch Organisationen der äusseren Rechten, Vertreter von Fussballfanclubs, religiöse Gruppierungen sowie Vereine, welche sich für Immigranten einsetzen. Die Unterschriften stammten fast alle aus der Deutschschweiz. Informiert und geworben für das Referendum wurde praktisch ausschliesslich im Internet auf einer eigens dafür geschaffenen Seite „www.freiheitskampagne.ch“, auf welcher auch die Unterschriftenbogen herunter geladen werden konnten. Experten sprachen denn auch vom ersten Internet-Referendum der Schweiz.<sup>12</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.04.2009  
HANS HIRTER

Am 17. Mai fand die Volksabstimmung über die mit einem Referendum bekämpfte **Einführung der biometrischen Pässe** statt. Hauptkritikpunkt der Gegner war die Aufnahme der Daten in eine bereits existierende zentrale Datenbank über die ausgestellten Ausweise. Diese zentralisierte Datenbank ist für die Schengen-Mitgliedstaaten nicht vorgeschrieben und beispielsweise Deutschland verzichtet darauf. Insbesondere die Linke kritisierte diese Erfassung der Passinformationen und der biometrischen Kennzeichen wie Fingerabdrücke in einer zentralen Datenbank als „Zwangsfichierung“. Befürchtungen in Bezug auf ungenügenden Datenschutz bei dieser beim Bundesamt für Polizei angesiedelten Datenbank bewogen auch viele Printmedien (unter anderem Bund, NZZ und SGT), eine Ablehnung des Gesetzes zu empfehlen. Daneben wurde von den Gegnern auch bemängelt, dass der Bundesrat ermächtigt wird, später auch für die Identitätskarte die Aufnahme biometrischer Merkmale vorzuschreiben. Ein dritter Kritikpunkt betraf die Zentralisierung der kantonalen Passausgabestellen. Von Befürworterseite wurde die Sicherheit der neuen Pässe ins Feld geführt und auf die Erschwernisse im Reise- und Geschäftsverkehr hingewiesen, wenn bei der Nichteinführung der neuen Pässe Schweizer wieder ein Visum bräuchten, um in die USA einzureisen. Die SP und die GP hatten die Einführung der biometrischen Pässe im Parlament bekämpft und empfahlen ein Nein. Bei den Gegnern waren, wie schon bei der Unterschriftensammlung für das Referendum, die Jungparteien besonders aktiv. Mit Ausnahme der Jungen CVP beteiligten sich alle Jungparteien an einem gemeinsamen Auftritt gegen den Bundesbeschluss. Der Jungen SVP gelang es sogar, ihre Mutterpartei, die noch im Nationalrat die Vorlage knapp unterstützt hatte, von der Nein-Parole zu überzeugen. Nur gerade zwei SVP-Kantonalparteien wichen davon ab. Die Jungfreisinnigen gaben, im Gegensatz zur Mutterpartei, die Nein-Parole aus.<sup>13</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 17.05.2009  
HANS HIRTER

Am 17. Mai nahm das Volk den Bundesbeschluss mit 953'173 Ja zu 947'493 Nein äusserst knapp an. Am deutlichsten fiel die Zustimmung im Kanton Luzern mit 58% aus, am deutlichsten war die Ablehnung im Jura mit 56% Nein. Die in der Geschichte der nationalen Volksabstimmungen zweitkleinste Differenz zwischen der Anzahl Ja- und Nein-Stimmen (5780) löste Hunderte von Beschwerden mit der Forderung einer Neuauszählung aus. Da aber nirgendwo konkrete Unregelmässigkeiten moniert wurden, blieben sie erfolglos. Gemäss der Vox-Analyse waren die Zweifel an der Datensicherheit bei einer zentralen Speicherung der Passinformationen das wichtigste Motiv für die Nein-Stimmenden gewesen. Unterschiede im Stimmverhalten liessen sich kaum

feststellen. So opponierten Junge, trotz des Einsatzes der Jungparteien nicht mehr gegen die neuen Pässe als ältere Personen, und auch die Bildung und die Sprachregion spielten keinen Einfluss.

#### Abstimmung vom 17. Mai 2009

Beteiligung: 45,2%  
Ja: 953'173 (50,1%)  
Nein: 947'493 (49,9%)

Parolen: Ja: FDP, CVP (2)\*, EVP (1)\*, BDP; economiesuisse, SGV, SBV.  
Nein: SVP (2)\*, SP (1)\*, GP, CSP, EDU, SD, Lega, FPS, PdA; Travail.Suisse.  
Stimmfreigabe: GLP.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>14</sup>

**PARLAMETARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 24.11.2009  
HANS HIRTER

Der Nationalrat gab in der Wintersession einer parlamentarischen Initiative seiner Staatspolitischen Kommission Folge. Diese verlangt, dass im Fall der Einführung einer **Identitätskarte** mit biometrischen Daten weiterhin auch eine solche ohne diese Informationen erhältlich sein muss, und dass geprüft wird, ob bei den Pässen auf eine zentrale **Datenbank** verzichtet werden kann. Anlass für diesen Vorstoss der SPK-NR waren insgesamt fünf parlamentarische Initiativen mit ähnlichen Forderungen gewesen, welche SVP, SP, CVP und GP nach der Volksabstimmung eingereicht hatten. <sup>15</sup>

**PARLAMETARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 25.10.2010  
MARC BÜHLMANN

Die Volksabstimmung zum Bundesbeschluss über die Einführung biometrischer Pässe hatte noch im Jahr 2009 verschiedene Vorstösse provoziert, die in eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats gemündet hatte. Nachdem sich die ständerätliche Schwesterkommission kritisch geäussert hatte, besserte die SPK-NR den Vorschlag nach und schickte schliesslich eine Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung, die eine parlamentarische Initiative Meyer-Kaelin (cvp, FR) sowie eine Standesinitiative des Kantons Thurgau mitberücksichtigt. Konkret soll das Ausweisgesetz derart geändert werden, dass nach wie vor auch **Identitätskarten ohne Chip zur Speicherung biometrischer Daten** erhältlich sind. Gleichzeitig sollen die Kantone selber entscheiden können, ob sie den Antrag und den Bezug von Identitätskarten weiterhin auf Gemeindeebene regeln wollen. <sup>16</sup>

**VERWALTUNGSAKT**  
DATUM: 14.01.2011  
NADJA ACKERMANN

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) meldete, dass die seit Mai 2010 erhältliche **Suisse-ID** auf Kurs sei. Bis Ende 2010 sind mehr als 271'000 elektronische Identitätsnachweise bestellt worden. Die Suisse-ID ermöglicht den Identitätsnachweis im elektronischen Verkehr mit Geschäften und Behörden sowie die elektronische Unterschrift. <sup>17</sup>

**PARLAMETARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 17.06.2011  
NADJA ACKERMANN

Die Einführung der biometrischen Pässe nach der Referendumsabstimmung über die Änderung des Ausweisgesetzes im Jahr 2009 war Auslöser von zahlreichen parlamentarischen Vorstössen. In Umsetzung einer 2010 angenommenen parlamentarischen Initiative Meyer-Kaelin (cvp, FR), welche den Bezug von herkömmlichen **Identitätskarten** sichern wollte, wurde ein Entwurf über die Änderung des Ausweisgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. In der Sommersession 2011 wurde die Änderung des Gesetzes in der Schlussabstimmung sowohl in der grossen wie auch in der kleinen Kammer einstimmig angenommen. Somit bleibt die herkömmliche ID im Angebot. <sup>18</sup>

**STANDESINITIATIVE**  
DATUM: 17.06.2011  
NADJA ACKERMANN

Die parlamentarische Initiative wurde zusammen mit einer Standesinitiative des Kantons Thurgau behandelt, welche verlangte, dass auch nach dem Inkrafttreten der 2009 beschlossenen Änderung des Ausweisgesetzes noch während zweier Jahren, **Identitätskarten ohne Datenchip** wie bisher bei den Wohnsitzgemeinden beantragt werden können. Nachdem der Initiative bereits 2010 Folge gegeben wurde, war auch diese Änderung des Ausweisgesetzes in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen worden. So können die Kantone die Wohnsitzgemeinden ermächtigen, Anträge auf die Ausstellung von Identitätskarten ohne Chip entgegenzunehmen. <sup>19</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**DATUM: 06.12.2011  
NADJA ACKERMANN

2009 wurden vier weitere parlamentarische Initiativen eingereicht, die im Grunde dasselbe Anliegen hatten: Erstens sollen sich die Bürger zwischen der herkömmlichen und einer biometrischen Identitätskarte entscheiden können. Zweitens soll auf eine zentrale Datenbank zur Speicherung der Daten verzichtet werden. Sowohl die Initiative Hodgers (gp, GE) (09.435), als auch die parlamentarische Initiative Marra (sp, VD) (09.431) forderten eine dahingehende Änderung des Ausweisgesetzes. Nach dem die Initiativen von der SPK-SR, im Gegensatz zur SPK-NR, zur Ablehnung empfohlen wurden, hat der Nationalrat ihnen Folge gegeben. Der Ständerat wird in der Frühjahrsession 2012 über die zwei parlamentarischen Initiativen entscheiden. Ein identisches Schicksal widerfuhr den parlamentarischen Initiativen der SVP-Fraktion des Nationalrates. Die Erste (09.440) wollte mit einer Änderung des Ausweisgesetzes verhindern, dass der Bundesrat weitere Ausweisarten der Pflicht zur Ausrüstung mit einem biometrischen Chip unterstellen kann. Dieser Vorstoss ist durch die parlamentarische Initiative Meyer-Kaelin (cyp, FR) erfüllt worden. Die Zweite (09.441) forderte den Verzicht auf eine **zentrale Datenbank** auf eidgenössischer Ebene zur Speicherung biometrischer Daten. Beide wurden Anfang Dezember im Nationalrat angenommen.<sup>20</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**DATUM: 14.03.2012  
NADJA ACKERMANN

Das 2009 nur knapp angenommene Referendum über die Einführung **biometrischer Pässe** war der Auslöser von fünf parlamentarischen Initiativen und einer Standesinitiative des Kantons Thurgau (10.308), welche einerseits die Möglichkeit einer nichtbiometrischen Identitätskarte erhalten und andererseits die Einrichtung einer zentralen Datenbank verhindern wollten. Mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Meyer-Kaelin (cyp, FR; Pa.IV. 09.439) und der Standesinitiative Thurgau im vergangenen Jahr wurde der erste Teil dieser Forderung erfüllt. Die Frage nach einer zentralen Datenbank blieb jedoch weiterhin ungeklärt. Deshalb gab der Nationalrat den vier verbleibenden parlamentarischen Initiativen 2011 Folge. Die Kommission des Ständerates beantragte 2012 ihrem Rat erfolgreich die Ablehnung der vier Initiativen, nachdem die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sie in einem Brief vom 6. Januar 2012 darauf hingewiesen hatte, dass der Verzicht auf eine zentrale Datenbank finanziellen Mehraufwand wie auch Sicherheitsprobleme mit sich brächte.<sup>21</sup>

**MOTION**DATUM: 14.03.2013  
NADJA ACKERMANN

Der Zugriff auf das 2010 eingeführte **Informationssystem Ausweisschriften (ISA)** soll gelockert werden. Im Ständerat konnte sich ein Kommissionsminderheitsantrag mit 21 zu 15 Stimmen für die Überweisung einer Motion Geissbühler (svp, BE) durchsetzen. Die Motion forderte, dass die Polizeibehörden einen leichteren Zugang zu den im Informationssystem gespeicherten Fotos haben. Der Bundesrat hatte 2009 aufgrund der im Rahmen der Referendumsabstimmung zum neuen Ausweisgesetz (AwG) in der Bevölkerung geäusserten Bedenken explizit den Zugriff auf die Datenbank für Fahndungszwecke ausgeschlossen. In der kleinen Kammer setzte sich jedoch die Meinung durch, dass die Praxis einen Abbau der Zugangshürden zum ISA notwendig mache.<sup>22</sup>

**VERORDNUNG / EINFACHER****BUNDESBESCHLUSS**  
DATUM: 29.01.2014  
NADJA ACKERMANN

In der E-Government-Strategie des Bundes nahm der Bundesrat eine **Anpassung der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige** (Ausweisverordnung, VAWG) vor, wonach beim Verfahren für die Identitätskartenbeantragung bei der Wohnsitzgemeinde bis Ende 2014 von den Papierformularen auf ein elektronisches Verfahren umzustellen ist. Eine weitere Anpassung betraf das Recht der Polizei, bei einer Verlustmeldung eines Ausweisdokuments die Gesichtsbilder in der Datenbank einzusehen. Damit beinhaltet die Verordnungsanpassung zugleich auch die Umsetzung einer 2013 überwiesenen Motion Geissbühler (svp, BE).<sup>23</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**DATUM: 07.09.2016  
KARIN FRICK

Voraussichtlich im Jahr 2020 soll nach einer Laufzeit von zehn Jahren die **Systemplattform Biometriedatenerfassung erneuert** werden. Die Biometriedatenerfassung kommt in den kantonalen Pass- und Migrationsämtern sowie den Schweizer Vertretungen im Ausland für den Schweizer Pass, die biometrischen Ausländerausweise, Reisedokumente für ausländische Personen und für Visa zur Anwendung. Mit seiner im September 2016 verabschiedeten Botschaft beantragt der Bundesrat einen Gesamtkredit von CHF 33 Mio. sowie die Freigabe von CHF 14,3 Mio. für die Realisierung der ersten Etappe, welche die Erneuerung der

Biometrieerfassungsplattform beinhaltet. Die nächste Etappe zum Kauf der Systeme sowie deren Einführung bei EDA, EJPD und EFD wird der Bundesrat nach Vorliegen entsprechender Ergebnisse bei den notwendigen Systemanpassungen und -erweiterungen freigeben.<sup>24</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.02.2017  
KARIN FRICK

Am 22. Februar 2017 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)**. Das Ziel dieses Gesetzgebungsprojektes ist es, Geschäfts- und Verwaltungsprozesse im Internet effizienter zu machen. Identifizierungsmittel im Sinne dieses Gesetzes sollen von geeigneten privaten oder öffentlichen, vom Bund anerkannten Dienstleistern herausgegeben werden können. Dabei könnte für den Bund auch die Möglichkeit geschaffen werden, bereits existierende Systeme wie etwa die Projekte von Post und SBB, von Banken und der Swisscom, anzuerkennen. Bezüglich der Sicherheitsanforderungen soll je nach Art des Geschäftsfalles zwischen den drei Sicherheitsniveaus «niedrig», «substanzial» und «hoch» unterschieden werden. Die Betreiber der Online-Dienste sollen jeweils selber entscheiden, welches Sicherheitsniveau für ihren Dienst erforderlich ist. Bei elektronischen Behördendienstleistungen sollen jeweils die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen das erforderliche Niveau festlegen. Vorgesehen ist zudem, dass die staatlich anerkannten Anbieter die nötigen Personenidentifizierungsdaten aus den relevanten Datenbanken des Bundes erhalten. Für diese Übermittlung müssten die betroffenen Personen ihre ausdrückliche Zustimmung geben und eine Gebühr entrichten, welche zur Finanzierung der zwei neu zu schaffenden Bundesstellen – der Identitätsstelle und der Anerkennungsstelle – verwendet würde. Die Ausstellung einer solchen elektronischen Identität soll einerseits für Schweizer Bürgerinnen und Bürger und andererseits für Ausländerinnen und Ausländer mit einem gültigen Ausländerausweis möglich sein.<sup>25</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 14.06.2017  
KARIN FRICK

Der Bundesbeschluss über die **Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung** mit dem darin enthaltenen Verpflichtungskredit von CHF 33 Mio. stand im Frühling 2017 auf der Agenda des Nationalrats. Als einzigen Änderungsantrag brachte seine Staatspolitische Kommission einen zusätzlichen Absatz ein, demnach Offerten im Rahmen des Möglichen vor allem von Schweizer Unternehmen einzuholen sind und die Vergabekriterien so ausgestaltet werden müssen, dass insbesondere Schweizer Unternehmen berücksichtigt werden können. Kommissionssprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) betonte, die Ergänzung werde „nicht aus irgendwelchen Gründen des Heimatschutzes wirtschaftlicher Art, sondern aus Gründen der Sicherheit“ gewünscht, da es sich bei biometrischen Daten um besonders schützenswerte Daten handle. Die so abgeänderte Vorlage wurde mit 180 Ja- zu 5 Nein-Stimmen aus der SVP-Fraktion gutgeheissen.

In der Sommersession 2017 behandelte der Ständerat das Geschäft und strich den vom Nationalrat eingefügten Artikel wieder aus dem Entwurf, wie es ihm seine Kommission beantragt hatte. Kommissionssprecher Peter Föhn (svp, SZ) erklärte, das Vorhaben müsse sowieso WTO-konform ausgeschrieben und vergeben werden, weshalb diese Bestimmung nichts bringe. Einstimmig nahm der Ständerat den Bundesbeschluss, der jetzt wieder dem bundesrätlichen Entwurf entsprach, an.

Die Mehrheit der SPK-NR stellte sich weiterhin hinter den Passus, der Schweizer Unternehmen bevorzugen will, und beantragte ihrem Rat Festhalten. Eine Minderheit sah die Datensicherheit jedoch auch bei Berücksichtigung eines fremden Anbieters gewährleistet und wollte sich dem Beschluss des Ständerates anschliessen. Bundesrätin Sommaruga führte aus, dass gemäss einer zwischenzeitlich durchgeführten Risikoanalyse kein Risiko einer nachrichtendienstlichen Ausspähung dieser Daten bestehe, und wies darauf hin, dass eine Bevorzugung schweizerischer Unternehmen vor den WTO-Regeln nur gerechtfertigt werden könnte, wenn diese der Verhinderung oder Minimierung eines solchen Risikos diene. Mit 98 zu 66 Stimmen bei 4 Enthaltungen hielt der Nationalrat an seinem Beschluss fest.

Es war schliesslich der Ständerat, der einlenkte und dem Beschluss des Nationalrates stillschweigend zustimmte. Dies jedoch nicht, weil er von der nationalrätlichen Lösung überzeugt war, sondern weil der Zeitplan keinen weiteren Aufschub dieses Geschäfts duldete. Kommissionssprecher Föhn erläuterte, dass im Falle einer weiteren Behandlung dieses Geschäftes in der nächsten Session die fließende Ablösung des Systems gefährdet werden könnte, was Kosten in Millionenhöhe verursachen würde.

Ausserdem sei es „Hans was Heiri“, ob man diese Bestimmung aufnehme oder nicht, da die Beschaffung ohnehin WTO-konform erfolgen müsse. Andrea Caroni (fdp, AR) gab abschliessend noch zu Protokoll, dass man bei der künftigen Ratsplanung solche Eventualitäten vorsehen möge, damit auf politisch bessere Lösungen nicht verzichtet werden müsse, nur weil der Zeitplan nicht passe. Damit ist der Gesamtkredit von CHF 33 Mio. bewilligt und die erste Etappe von CHF 14,3 Mio. zur Konzeption und Realisierung der Systemplattform freigegeben. Die zweite Etappe von CHF 18,7 Mio. für den Kauf von Geräten, den Rollout und die Einführung wird der Bundesrat zu gegebener Zeit freigeben.<sup>26</sup>

**MOTION**  
DATUM: 20.09.2017  
KARIN FRICK

Mit einer im März 2017 eingereichten Motion wollte die FDP-Fraktion die **elektronische Identität und damit auch den landesweiten Bürokratieabbau vorantreiben**. Sie stellte in dem Vorstoss drei konkrete Forderungen an den Bundesrat, die er bei der Erarbeitung des E-ID-Gesetzes berücksichtigen soll. Damit die Systeme vielseitig einsetzbar sind, soll erstens die Interoperabilität durch offene Schnittstellen – beispielsweise zum Identitätsverbund Schweiz, zu den Kantonen und Gemeinden, aber auch zum Ausland – gewährleistet werden. Zweitens soll der Bundesrat Sicherheitsstandards für die Dienstleistungsanbieter definieren und als Kontrollinstanz deren Einhaltung überwachen. Da die elektronische Identität echten Nutzen für Privatpersonen, Unternehmen und den Bund mit sich bringe, sei dem Projekt drittens die entsprechende Priorität einzuräumen, sowohl im Hinblick auf eine zeitnahe Umsetzung als auch bezüglich einer sichergestellten Finanzierung der verwaltungsinternen Vorleistungen. In der Herbstsession 2017 behandelte der Nationalrat den Vorstoss, der von der SVP-Fraktion mit dem Argument bekämpft wurde, dass der Staat bei der Herausgabe der elektronischen Identität nicht nur eine Kontrollfunktion innehaben, sondern diese als hoheitliche Aufgabe selbst übernehmen sollte. Nachdem Bundesrätin Simonetta Sommaruga jedoch versichert hatte, dass diese Motion keinen Einfluss auf die Frage nach der staatlichen oder privaten Einführung der elektronischen Identität habe, wurde die Bekämpfung eingestellt und die Motion stillschweigend angenommen.<sup>27</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.11.2017  
KARIN FRICK

Die **Vernehmlassung zum E-ID-Gesetz** zeigte, dass das Vorhaben, klare Regeln für einen staatlich anerkannten, überprüfbaren und eindeutigen digitalen Identitätsnachweis festzulegen, grundsätzlich begrüsst wird. Einzig die SVP lehnte das Vorhaben des Bundesrates ab. Wenn die E-ID nicht – wie von der SVP gewünscht – vom Staat herausgegeben werde, solle der Bund auch von jeglicher Verantwortung in Bezug auf die E-ID absehen und es allein dem Markt überlassen, welches System zur digitalen Identifizierung sich durchsetzen werde. Die Rolle des Staates war denn auch bei den anderen Vernehmlassungsteilnehmern der umstrittenste Punkt des Vorentwurfs. Der Bundesrat hatte vorgesehen, dass der Staat lediglich die Kernaufgaben bei der Ausstellung der digitalen Identität – also die amtliche Prüfung und Bestätigung der Existenz einer Person und ihrer Identitätsmerkmale – übernimmt, nicht jedoch die Entwicklung und Ausstellung der konkreten technologischen Träger der digitalen Identität. Diese Aufgaben sollen nicht-staatliche Anbieter übernehmen, die ihrerseits jedoch einem staatlichen Anerkennungsverfahren und regelmässigen Kontrollen unterliegen. Die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt war in vielen Stellungnahmen Gegenstand von Kritik. So sahen die BDP, die CVP, die Grünen und die Piratenpartei sowie sieben Kantone die Herausgabe der E-ID grundsätzlich als Staatsaufgabe, welche nicht – oder zumindest nicht im geplanten Ausmass – an Private übertragen werden sollte. Während die SP für einen Kompromissvorschlag zwischen einer vollständigen Auslagerung an die Wirtschaft und einer rein staatlichen Lösung plädierte, unterstützten die FDP und die GLP sowie 21 Kantone das Konzept des Bundesrates. Unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsantworten wird das EJPD bis im Sommer 2018 eine Botschaft für das E-ID-Gesetz ausarbeiten. Der Bundesrat hat bereits angekündigt, an der im Vorentwurf enthaltenen Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren festzuhalten. Seiner Ansicht nach könnten so einerseits die besten Voraussetzungen für eine praxistaugliche und konsumentenfreundliche Anwendung geschaffen und andererseits die nötige Flexibilität für technologische Veränderungen erreicht werden.<sup>28</sup>

**MOTION**  
DATUM: 28.02.2018  
ELIA HEER

Die Motion der FDP-Fraktion, welche im Zusammenhang mit der **Erarbeitung des E-ID-Gesetzes eine Reihe an Forderungen an den Bundesrat** stellte, wurde in der Frühjahrssession 2018 auch vom Ständerat stillschweigend angenommen.<sup>29</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.06.2018  
KARIN FRICK

Mit dem neuen **Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)** soll für natürliche Personen die Möglichkeit geschaffen werden, sich im Internet sicher und bequem auszuweisen. Es beinhaltet die gesetzliche Grundlage für die Herausgabe von elektronischen Identifizierungsmitteln, die zur Registrierung bei privaten und öffentlichen Online-Portalen – wie zum Beispiel an «virtuellen Schaltern» für E-Government-Anwendungen – genutzt werden können. Der Bundesrat verabschiedete die entsprechende Botschaft am 1. Juni 2018 zuhänden des Parlaments.

Das Gesetz sieht bei der Bereitstellung der E-ID eine Aufgabenteilung zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft vor. Während die amtliche Überprüfung und Bestätigung der Identität einer Person dem Staat – konkret einer speziellen Identitätsstelle im EJPD – obliegt, sollen die technischen Trägermittel für die Identifizierung von der Privatwirtschaft hergestellt und entwickelt werden, die sich gemäss Bundesrat besser der Dynamik des technologischen Wandels anpassen könne als der Staat. Die Ausstellung der E-ID sowie das Betreiben des E-ID-Systems sollen also in die Zuständigkeit privater Anbieter übergeben werden (sog. Identity Provider), die wiederum vom Staat anerkannt und kontrolliert werden. Nicht festgelegt wird, auf welchem Trägermedium die E-ID gespeichert werden muss; so sind u.a. Karten mit Speicherchips, Mobiltelefon- oder gar nicht materialisierte Lösungen (wie sie beispielsweise bei Online-Banking-Systemen eingesetzt werden) denkbar. Für die staatliche Anerkennung und Kontrolle sind drei verschiedene, im Gesetz definierte und sowohl von der EU als auch vom National Institute of Standards and Technology der USA festgeschriebene Sicherheitsniveaus massgebend, für die jeweils andere Mindestanforderungen gelten. Ausserdem formuliert das Gesetz die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für den Verwendungszweck, die Bearbeitung und Weitergabe der Daten durch die Identity Provider und die Bundesbehörden. Einerseits liegt die Hoheit über den Einsatz und die Freigabe der Daten vollumfänglich und ausschliesslich bei den Nutzerinnen und Nutzern, andererseits können Anbieter von Online-Diensten selbst entscheiden, ob für die Verwendung ihres Dienstes eine staatlich anerkannte E-ID verlangt werden soll oder nicht. In der Botschaft betonte der Bundesrat zudem, dass das Gesetz relevante internationale Regelungen berücksichtige; so wäre die vorgeschlagene Lösung im Falle einer Einbindung der Schweiz in das elektronische Identifizierungssystem der EU mit der einschlägigen EU-Verordnung vereinbar.<sup>30</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 20.03.2019  
KARIN FRICK

Wie schon in der Vernehmlassung stellte sich auch im **Nationalrat** die Frage der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft als der zentrale Knackpunkt des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) heraus. Während Eintreten in der Frühjahrssession 2018 unbestritten war, wurde lange und ausführlich über einen Rückweisungsantrag der links-grünen Kommissionsminderheit diskutiert, mit dem der Bundesrat beauftragt werden sollte, eine Vorlage auszuarbeiten, die die Ausstellung der E-ID als öffentliche Aufgabe definiert, die der Bund allenfalls mittels Leistungsauftrag an Private übertragen könnte. Die SP- und die Grüne Fraktion unterstützten die Rückweisung mit dem Argument, analoge Ausweise wie der Pass und die Identitätskarte würden auch vom Staat ausgegeben. Alle übrigen Fraktionen sprachen sich jedoch für die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung aus, wonach die Prüfung und Bestätigung der Identität einer Person dem Staat zufallen, die technologische Umsetzung der E-ID hingegen von der Privatwirtschaft übernommen werden soll. Sie betonten, privatwirtschaftliche Anbieter könnten besser auf die technologischen Entwicklungen und die Bedürfnisse der Anwenderinnen und Anwender reagieren, was die E-ID sicherer und nutzerfreundlicher mache; die Innovation werde durch den Wettbewerb gefördert. Mit 131 zu 53 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde das links-grüne Lager überstimmt und der Rückweisungsantrag abgelehnt.

Auch in der Detailberatung stand das links-grüne Lager mehr oder weniger isoliert; alle dessen Minderheitsanträge wurden mit grosser Mehrheit abgelehnt. Die Streichung der Sorgfaltspflichten für E-ID-Inhaberinnen und -Inhaber aus dem Gesetz, wie erstens von einer Minderheit Arslan (basta, BS) gefordert, ändere nichts an der Rechtslage, so die Ansicht der ablehnenden Ratsmehrheit, da die Verschuldenshaftung des OR ohnehin zum Tragen komme – d.h. haftbar ist grundsätzlich, wer in Verletzung von Sorgfaltspflichten einen Schaden verursacht. Um die E-ID nutzen zu können, müssen

die Antragstellerinnen und Antragsteller zweitens einwilligen, dass ihre persönlichen Daten ans Fedpol übermittelt werden, damit dieses die Identität bestätigen kann. Ebenfalls eine Minderheit Arslan beantragte, diese Einwilligung durch eine Kenntnisnahme der Übermittlung zu ersetzen, da man sie nicht verweigern könne, sofern man die E-ID nutzen möchte, und unterlag damit der Mehrheit, die fand, die Formulierung mache hier letztendlich keinen Unterschied, wobei die Einwilligung einfacher verständlich sei. Drittens wollte eine Minderheit Marti (sp, ZH) dem Bund die Möglichkeit einräumen, ein eigenes E-ID-System zu betreiben bzw. sich an einem bestehenden System zu beteiligen, und zwar nicht nur wie im Entwurf vorgesehen, wenn der Markt kein Angebot mit den für behördliche Applikationen geforderten Sicherheitsniveaus «substanziell» und «hoch» bereitstellt. Damit sollte verhindert werden, dass bei Nichtfunktionieren der Marktlösung, z.B. infolge Vertrauensverlust nach Hackerangriffen oder Ausstieg der Anbieter aufgrund zu geringer Rentabilität, gar keine E-ID mehr angeboten wird. Der Ratsmehrheit zufolge sei jedoch ein Staatseingriff nur subsidiär zum Markt akzeptabel und eine Mehrheitsbeteiligung von Bundesunternehmen an E-ID-Anbietern nicht wünschenswert, weshalb es keine solche Bestimmung brauche; mit Minderheitsanteilen seien die SBB, die Post und die Swisscom auch ohne explizite gesetzliche Grundlage bereits am SwissSign-Konsortium beteiligt. Viertens solle die Beantragung einer E-ID nicht nur wie vom Bundesrat vorgesehen online direkt beim Anbieter, sondern auch analog auf der Gemeindekanzlei oder beim Passbüro eingeleitet werden können, um Nicht-Digital-Natives den Zugang zu erleichtern, so ein Minderheitsantrag Flach (glp, AG). Die ablehnende Mehrheit argumentierte jedoch, man wolle den Gemeinden und Kantonen keine Zusatzaufgaben aufbürden und ohnehin würden Personen, die nicht mit dem Internet vertraut sind, keine E-ID benutzen. Weitere Minderheiten forderten vergebens die sofortige Vernichtung der Daten durch die Identity Provider, statt wie vorgesehen die Löschung nach sechs Monaten, ein explizites Verbot der kommerziellen Nutzung dieser Daten (beide Arlsan), die Anbindung der Preise an die tatsächlich anfallenden Kosten (Marti) und ausdrückliche Garantien, dass staatliche Dienstleistungen auch weiterhin ohne E-ID zugänglich und eine E-ID auch ohne Kundenbeziehung zum Anbieter erhältlich sein müssen (beide Mazzone, gp, GE).

Als Einzige mit ihrem Minderheitsantrag erfolgreich war Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), die Bundesrätin Karin Keller-Sutter sowie eine knappe Ratsmehrheit von der Notwendigkeit überzeugen konnte, den barrierefreien Zugang zur E-ID im Gesetz zu verankern, sodass Menschen mit Behinderung bei der Beantragung einer E-ID nicht benachteiligt werden. Als zweite substanzielle Änderung am bundesrätlichen Entwurf ergänzte der Nationalrat das Gesetz auf Antrag seiner Kommission dahingehend, dass die Identity Provider allen Personen, die einen Antrag stellen und die Voraussetzungen erfüllen, eine E-ID ausstellen müssen. Der Bundesrat plädierte vergeblich für die Wirtschaftsfreiheit der privaten Anbieter. Mit 181 zu 1 Stimme war die grosse Kammer der Ansicht, dass niemand von der E-ID ausgeschlossen werden soll. Das viel und heftig diskutierte, am Ende gegenüber dem Entwurf des Bundesrates aber nur leicht angepasste Gesetz passierte die Gesamtabstimmung im Nationalrat schliesslich mit 128 zu 48 Stimmen bei 4 Enthaltungen; dagegen votierten die Fraktionen der Grünen und der SP – letztere mit einer Ausnahme – geschlossen.<sup>31</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.05.2019  
KARIN FRICK

Nachdem der Nationalrat in der Frühjahrssession 2019 den vom Bundesrat eingeschlagenen Weg in Richtung **E-ID** fast unverändert weitergegangen war, wurde in den Medien diskutiert, ob die E-ID, wenn sie wie im Gesetzesentwurf vorgesehen von privaten Anbietern herausgegeben wird, auf genügend **Vertrauen in der Bevölkerung** stossen werde. In diesem Zusammenhang wurden vor allem Datenschutzbedenken vorgebracht, da der private Herausgeber der E-ID auch über deren Nutzung Bescheid wüsste. Da diese Daten mit erheblichem Missbrauchspotenzial behaftet sind, wurde angezweifelt, dass die Schweizerinnen und Schweizer diese in die Hände von privaten Anbietern legen wollten. Um aufzuzeigen, «dass die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung nicht hinter einer E-ID steht, die von privaten Firmen herausgegeben wird», so Daniel Graf gegenüber der NZZ, lancierten Grafs Politikplattform Wecollect, die Stiftung für Konsumentenschutz und die Digitale Gesellschaft eine repräsentative Umfrage.

Ebendiese Umfrage förderte Ende Mai zutage, dass das Konzept des Bundesrates mit den privaten Identity Providern bei der Schweizer Stimmbevölkerung durchfällt. 87 Prozent der 973 Befragten wünschten sich, die E-ID solle vom Staat herausgegeben werden, wohingegen sich nur 2 Prozent für die privatwirtschaftliche Lösung aussprachen. 75 Prozent der Befragten haben in Bezug auf den Datenschutz das grössere Vertrauen in den Staat als in private Anbieter; gemäss Sara Stalder, Geschäftsleiterin der SKS, bestehe bei privaten Unternehmen die Gefahr, dass sie die

persönlichen Daten für kommerzielle Zwecke nutzen. Die Allianz aus Konsumentenschutzorganisationen, der Digitalen Gesellschaft, dem Verein Public Beta und der Plattform Wecollect erhoffte sich, mit diesen Ergebnissen den Ständerat unter Druck zu setzen, die Gesetzesvorlage in der bevorstehenden Sommersession an den Bundesrat zurückzuweisen, damit dieser ein neues Konzept erarbeite.

Die RK-SR befasste sich in der Zwischenzeit mit dem Gesetz, lehnte einen entsprechenden Rückweisungsantrag ab und unterstützte einstimmig die Einsetzung einer unabhängigen Aufsichtskommission (Eidcom, nach dem Vorbild der Comcom), die anstatt der vom Bundesrat vorgesehenen Verwaltungsstelle mit der Anerkennung und Überwachung der privaten Identity Provider betraut werden soll. Hinter diesem bereits im April vom Präsidenten der Swiss Data Alliance ins Spiel gebrachten Vorschlag steht die Hoffnung, die unabhängige Kontrollstelle möge das Vertrauen der Bevölkerung in die von Privaten angebotene E-ID stärken. David Basin, Leiter der Gruppe für Informationssicherheit an der ETH Zürich, und der Kryptologe Jan Camenisch kritisierten in der NZZ unterdessen, dass das Gesetz keine Mindeststandards für den Datenschutz festlege. Ihrer Einschätzung nach wäre es technisch gesehen sogar möglich, die E-ID so zu realisieren, dass die privatwirtschaftlichen Anbieter gar keine Kenntnis davon erlangen, wann und wo die E-ID zum Einsatz kommt. Da so gar keine Nutzungsdaten anfielen, könnten diese auch nicht gehackt oder weiterverkauft werden, was dem Vertrauen der Nutzerinnen und Nutzer zuträglich sein sollte. Ob man das Referendum ergreifen werde, sollte sich die privatwirtschaftliche Lösung im Parlament letztlich durchsetzen, liess die Gegner-Allianz vorerst noch offen.<sup>52</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 04.06.2019  
KARIN FRICK

Dass die Schweiz eine E-ID schaffen soll, war im Ständerat genauso unbestritten wie im Nationalrat. Die Frage aber, ob die E-ID ein rein staatliches Produkt sein soll oder ob der Staat dafür mit privatwirtschaftlichen Anbietern zusammenarbeiten darf, war in der **ständerätlichen Debatte zum E-ID-Gesetz** in der Sommersession 2019 mindestens genauso umstritten. Ähnlich wie der Nationalrat befasste sich also auch der Ständerat zuerst mit einem Rückweisungsantrag, demzufolge der Bundesrat die Vorlage dahingehend anpassen müsste, dass die Ausstellung einer E-ID als öffentliche Aufgabe definiert und eine Verwaltungsstelle mit deren Ausstellung beauftragt wird. Für Antragstellerin Anita Fetz (sp, BS) war klar, dass die E-ID «genauso wie der rote Pass» allein vom Staat herausgegeben werden dürfe. Da mit der E-ID zentrale Staatsaufgaben wie Steuern, elektronische Patientendossiers oder vielleicht einmal E-Voting verknüpft sein werden, fielen bei deren Verwendung sensible Daten an, die «nicht in private Hände, auch nicht in datengeschützte private Hände» gelegt werden sollten. Umfragen hätten gezeigt, dass die Bevölkerung dem Staat diesbezüglich das grössere Vertrauen entgegenbringe als der Privatwirtschaft. Das vom Bundesrat vorgebrachte Argument, der Staat könne dem technologischen Wandel nicht genügend folgen, sei im 21. Jahrhundert gar fragwürdig, denn wenn das tatsächlich so wäre, «dann würde er [der Staat] sich abschaffen». Wäre der Staat tatsächlich technologisch inkompetent, fragte Fetz rhetorisch, wie sollte er dann Cybersicherheit schaffen oder ein sicheres E-Voting-System anbieten können? Überdies befürchtete sie, dass man bestimmte Dienstleistungen aus dem Kreise der E-ID-anbietenden Firmen nur noch mit einer E-ID nutzen werden könne, weil diese ein zu starkes Interesse daran hätten, die E-ID zu promoten. Diese Fehler solle man besser jetzt mittels Rückweisung korrigieren, als das Scheitern in einer Referendumsabstimmung in Kauf zu nehmen, begründete Fetz ihr Begehren. Die anschliessende Diskussion um die Machtverteilung zwischen Staat und Markt bei der E-ID verlief überhaupt nicht entlang der klassischen, parteipolitischen Links-Rechts-Konfliktlinie. Während sich die SP-Fraktion selbst gespalten zeigte und Claude Janiak (sp, BL), der noch in der Kommission mit seinem Rückweisungsantrag gescheitert war, im Rat auf die Unterstützung des Antrags Fetz verzichtete, pflichtete SVP-Vertreter Hannes Germann (svp, SH) seinem SP-Ratskollegen Paul Rechsteiner (sp, SG) in dessen Votum für eine staatliche Lösung bei. «Es kommt ja nicht alle Tage vor [...], dass wir gleicher Meinung sind», kommentierte Germann dies.

Auf der anderen Seite plädierten Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR), FDP-Ständerat Ruedi Noser (fdp, ZH) sowie Bundesrätin Karin Keller-Sutter für Eintreten. Es handle sich bei der E-ID eben – anders als in den Medien oft kommuniziert – nicht um einen Ausweis, sondern um ein «qualifiziertes Login», das besonders vertrauenswürdig sein soll, aber keinen digitalen Pass darstelle, so Keller-Sutter. Als weiteres Argument gegen die Rückweisung wurde angeführt, schnelles Handeln sei erforderlich, da die Schweiz im Bereich digitale Identität den Anschluss zu verlieren drohe und internationale Lösungen, beispielsweise von Google, Facebook oder Apple, diese Funktion übernehmen könnten, wenn die Schweiz nicht zeitnah eine E-ID anbiete. Beispiele aus anderen Ländern zeigten zudem, dass rein staatliche Lösungen wie in Deutschland oder Grossbritannien mit einer Marktdurchdringung von drei Prozent nicht



sehr erfolgreich seien. Demgegenüber erreichten skandinavische Länder, die mit einer privatwirtschaftlichen Lösung arbeiteten, Marktdurchdringungsraten von bis zu 90 Prozent, was zeige, dass dies auch für die Schweiz der richtige Weg sei. Die Hoheit über die Personenidentifizierungsdaten bleibe auch bei diesem Modell vollumfänglich beim Staat, nur müsse der Staat nicht alle Kosten für die technologische Umsetzung selber tragen. Mit 32 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen lehnte der Ständerat den Rückweisungsantrag schliesslich deutlich ab.

Als Eintreten einmal beschlossen war, verlief die weitere Detailberatung des Gesetzesentwurfs ausgesprochen unspektakulär. Die grösste Änderung, die der Ständerat einbrachte, war die Einführung einer unabhängigen, vom Bundesrat zu wählenden E-ID-Kommission (Eidcom), die anstelle des ursprünglich dafür vorgesehenen Informatiksteuerungsorgans des Bundes die Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider übernehmen wird. Diese Neuerung, die schon von der Kommission geschlossen unterstützt worden war, wurde vom Ständerat stillschweigend gutgeheissen. Zudem strich die kleine Kammer den Artikel über die Sorgfaltspflichten aus dem Entwurf – ein Anliegen, das im Nationalrat noch gescheitert war – mit der Begründung, es sei so klarer, dass ohnehin die Sorgfaltspflichten des OR gelten. Um der Kritik am privatwirtschaftlichen Modell etwas entgegenzukommen, wurde dem Bund überdies die Möglichkeit gegeben, jederzeit ein eigenes E-ID-System anzubieten, und nicht nur ausdrücklich subsidiär zum Markt, sowie sich an privaten Anbietern zu beteiligen – um diese beispielsweise aufzukaufen, wenn ansonsten die Übernahme durch ein ausländisches Unternehmen bevorstünde. Mit 33 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen stimmte der Ständerat dem Entwurf zu und übergab ihn mit den geschaffenen Differenzen zurück an den Nationalrat. Am Konzept der staatlich-privatwirtschaftlichen Aufgabenteilung bei der E-ID wird das Parlament wohl nichts mehr ändern. Medienberichten zufolge befinde sich die «Allianz gegen die private E-ID» schon in den Startlöchern für das Referendum.<sup>33</sup>

**MOTION**  
DATUM: 04.06.2019  
ELIA HEER

Mit der Botschaft zum E-ID-Gesetz beantragte der Bundesrat die Abschreibung der Motion der FDP-Fraktion, mit deren Annahme das Parlament drei **Forderungen betreffend die Interoperabilität, die Sicherheit und die Priorisierung der E-ID** an den Bundesrat gerichtet hatte, die er bei der Ausarbeitung des Gesetzes zu berücksichtigen habe. Der Bundesrat erachtete das Anliegen der Motion durch seinen Entwurf für das E-ID-Gesetz als erfüllt. Im Zuge der Beratung des E-ID-Gesetzes folgten die beiden Räte dem Antrag des Bundesrates und schrieben die Motion im Frühjahr bzw. Sommer 2019 ab.<sup>34</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.09.2019  
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2019 ging das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) in die **Differenzbereinigung**. In der ersten Runde konnte sich die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat bei allen Streitpunkten durchsetzen, womit die Volkskammer an ihren ursprünglichen Positionen festhielt und keine grosse Kompromissbereitschaft an den Tag legte. Obwohl sich die Frage um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die E-ID wie ein roter Faden durch die Debatte zog, schienen die diesbezüglichen Überlegungen die Entscheidungen des Rats nur wenig zu beeinflussen. So lehnte der Nationalrat sowohl den von einer Minderheit Arslan (basta, BS) geforderten Zwang als auch die vom Ständerat eingeführte, vorbedingungslose Möglichkeit für den Staat zur Herausgabe einer E-ID ab und hielt an der rein subsidiären staatlichen Herausgabe fest, obwohl sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter für den ständerätlichen Kompromiss ausgesprochen hatte. Der Staat sollte sich auch nicht wie vom Ständerat vorgesehen an privaten E-ID-Anbietern (Identity Providern) beteiligen können. Des Weiteren hielt die grosse Kammer an der Nennung der Sorgfaltspflichten im E-ID-Gesetz fest und strich lediglich die Delegationsnorm, welche die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat vorgesehen hätte. Eine Minderheit Flach (glp, AG) blieb mit dem Vorschlag eines Mittelwegs erfolglos, der das explizite Verbot der Weitergabe der E-ID streichen, die abstrakte Beschreibung der Sorgfaltspflichten aber beibehalten wollte. Ebenfalls erfolglos blieb die durch Beat Flach eingebrachte Forderung des Konsumentenschutzes, dass Dienstleistungen, für die eine E-ID der Sicherheitsstufe «niedrig» ausreicht, auch ohne E-ID genutzt werden können müssen. Da die Angst, im Internet eine Datenspur zu hinterlassen, nachvollziehbar sei, hatte sich Bundesrätin Keller-Sutter auch hierfür vergebens stark gemacht. Die vom Ständerat neu eingeführte E-ID-Kommission (Eidcom) als unabhängige Stelle zur Anerkennung und Kontrolle der Identity Provider blieb im Nationalrat vorerst ebenso chancenlos wie die von der Schwesterkammer verschärften Datenschutzbestimmungen.

Im Ständerat erklärte es Kommissionssprecher Beat Vonlanthen (cvp, FR) zum Ziel dieses Gesetzgebungsprozesses, dass das Gesetz bzw. die E-ID «vertrauenswürdig sein und in einer allfälligen Volksabstimmung bestehen können» müssten. In diesem Lichte hielt die Kantonskammer an ihren Positionen zur Möglichkeit für eine staatliche Herausgabe der E-ID und für eine staatliche Beteiligung an Identity Providern sowie zur Einführung der Eidcom, die sie allesamt als zentral für die Vertrauensbildung in der Bevölkerung erachtete, stillschweigend fest. Einen Schritt auf ihre Schwesterkammer zu machte sie bei den Sorgfaltspflichten, wo sie sich für den zuvor im Nationalrat diskutierten, aber dort noch abgelehnten Mittelweg Flach entschied. Mit der im Nationalrat abgelehnten, zwingenden Alternative zur E-ID bei Dienstleistungen, die nur Sicherheitsstufe «niedrig» verlangen, fand das Anliegen des Konsumentenschutzes im Ständerat Gehör und wurde ins Gesetz aufgenommen. Zugeständnisse an den Nationalrat machte die kleine Kammer auch beim Datenschutz, indem sie einen Kompromiss einführte, wonach die Zweckbindung der Datenverarbeitung erhalten bleiben, eine Bearbeitung durch Dritte im Rahmen des Datenschutzgesetzes aber erlaubt sein soll, um die konzerninterne Arbeitsteilung und das Outsourcing der Datenbearbeitung nicht zu verunmöglichen.

Während sich der Nationalrat bei den Sorgfaltspflichten schliesslich auf den Mittelweg Flach einliess und diese Differenz damit ausräumte, brachte die RK-NR einen neuen Vorschlag betreffend die Rolle des Staates vor. Demnach soll der Staat nur dann selber ein E-ID-System betreiben dürfen, wenn die Zwecke der E-ID gemäss Art. 1 BGEID nicht erfüllt werden. Der Bundesrat unterstützte diese Subsidiaritätsregel nun, da sie die Voraussetzungen für das Tätigwerden des Staates klar formuliere und der Bund auch ohne diese Einschränkung ohnehin nur mit gebührender Zurückhaltung agiert hätte. Entgegen einer Minderheit Min Li Marti (sp, ZH), die von der SP-, der Grünen- sowie einzelnen Mitgliedern der FDP-Fraktion getragen wurde und an der ständerätlichen Version festhalten wollte, entschied sich die grosse Kammer für diesen neuen Kompromiss. Bezüglich der Eidcom hatte sich die Mehrheit der RK-NR seit der letzten Beratung umstimmen lassen; sie setzte sich nun gemeinsam mit dem Bundesrat für deren Einführung als unabhängige Aufsicht ein, da der Staat, würde er subsidiär tätig, sich im Falle der Aufsicht durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes letztlich selber beaufsichtigen würde. Die Mehrheit des Nationalratsplenums liess sich davon überzeugen und schloss sich mit 113 zu 69 Stimmen dem Ständerat an, während die SVP- und die BDP-Fraktionen sowie einige FDP-Vertreterinnen und -vertreter dagegen votierten. Dem ständerätlichen Kompromiss beim Datenschutz stimmte die grosse Kammer stillschweigend ebenfalls zu.

In der einen verbleibenden Differenz zum subsidiären E-ID-System des Bundes schloss sich der Ständerat schliesslich stillschweigend dem neuen nationalrätlichen Vorschlag an. Die so bereinigte Vorlage passierte die Schlussabstimmung im Nationalrat mit 144 zu 51 Stimmen bei 2 Enthaltungen und jene im Ständerat mit 35 zu 2 Stimmen bei 8 Enthaltungen. Wie bereits seit längerem angekündigt, zeigten sich die SP und die Grünen nicht zufrieden mit dem Gesetz, weil sie sich die Herausgabe der E-ID durch den Staat gewünscht hätten. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit dürfte wohl das Volk haben, mutmasste die Presse.<sup>35</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 08.10.2019

KARIN FRICK

Wenige Tage nach den Schlussabstimmungen in den eidgenössischen Räten gaben die SP und die Grünen bekannt, das bereits länger angekündigte **Referendum gegen die E-ID** zu unterstützen. Dieses richtet sich nicht gegen die E-ID selbst, aber gegen deren Vertrieb durch Private, wie ihn das Gesetz vorsieht. Umfragen zufolge bevorzugten grosse Teile der Bevölkerung eine rein staatliche E-ID – gemäss der jüngsten Erhebung des Digital Democracy Lab der Universität Zürich sogar 82 Prozent der Befragten, und zwar über alle Parteien und Altersgruppen hinweg. Lanciert wurde die Unterschriftensammlung am 8. Oktober 2019 von einem Komitee um die Digitale Gesellschaft, die Kampagnenplattformen Wecollect und Campax sowie den Verein PublicBeta. So sprach Daniel Graf von Wecollect gegenüber dem Tages-Anzeiger auch von einer «Bürgerinitiative», zeigte sich aber dennoch erfreut über die Unterstützung zweier etablierter Parteien. Vonseiten der SP und der Grünen wurde indes klargemacht, dass das Referendum gegen die E-ID derzeit nicht die erste Priorität geniesse; bei der SP liege diese auf dem Referendum gegen die höheren Kinderabzüge, bei den Grünen auf jenem gegen das neue Jagdgesetz, berichtete der Tages-Anzeiger. Neben den bisher Genannten zählten zudem die Piratenpartei, der VPOD, die Internet Society Switzerland, Grundrechte.ch sowie mehrere Organisationen für Senioreninteressen zu den Unterstützern. Nicht am Referendum beteiligen wollte sich hingegen die Stiftung für Konsumentenschutz, die sich während der parlamentarischen Beratung ebenfalls für eine staatliche E-ID eingesetzt hatte. Man sei zwar nicht glücklich mit der privaten Lösung, liess die Stiftung in der NZZ verlauten, aber das Parlament habe das Gesetz,

auch auf Intervention der Stiftung hin, in zentralen Punkten entscheidend verbessert.<sup>36</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 16.01.2020  
KARIN FRICK

Bereits vor Weihnachten 2019 verkündete das Referendumskomitee in der Presse, genug Unterschriften gegen das E-ID-Gesetz gesammelt zu haben, um eine Volksabstimmung zu erzwingen. Am 16. Januar 2020, dem Tag der Ablauf der Frist, reichte das Komitee sodann gut 64'000 beglaubigte Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein, womit das **Referendum gegen die E-ID zustande gekommen** ist. Widerstand gegen die von der Privatwirtschaft betriebene E-ID regte sich inzwischen auch in den Kantonen Schaffhausen und Waadt, wo bereits eine kantonale E-ID an die Einwohnerschaft herausgegeben wird bzw. sich eine solche in Planung befindet. Beide Kantone setzen auf eine staatliche Lösung, wobei die Waadtländer Regelung einen Einbezug der Privatwirtschaft sogar ausdrücklich untersagt. Sowohl der Schaffhauser Regierungsrat als auch der Waadtländer Staatsrat überlegten sich nun, eine ablehnende Abstimmungsparole herauszugeben, berichtete die NZZ online.<sup>37</sup>

#### Kriminalität

#### MOTION

DATUM: 13.06.2019  
KARIN FRICK

Mit 86 zu 68 Stimmen bei 21 Enthaltungen überwies der Nationalrat in der Sommersession 2019 eine Motion Regazzi (cvp, TI) an den Ständerat, wonach der Bundesrat die gesetzliche Grundlage schaffen soll, um **wegen Pädophilie verurteilten Schweizerinnen und Schweizern den Pass zu entziehen**. Solche Personen nutzten oftmals Auslandsreisen, um ihre Neigung weiterhin auszuleben, und profitierten dort von den «günstigen Bedingungen» wie Armut, Korruption und Toleranz seitens der Behörden, begründete der Motionär sein Anliegen. Der Schweiz obliege eine «moralische Verpflichtung», hier etwas dagegen zu tun. Der Bundesrat hatte den Vorstoss zur Ablehnung empfohlen, da rückfallgefährdete, verurteilte Pädophile ohnehin durch Freiheitsstrafe, stationäre Massnahme oder Verwahrung nicht mehr frei reisen könnten. Das geltende Recht erlaube es überdies schon heute, gegen eine beschuldigte Person während des Strafverfahrens ein Reiseverbot oder einen Ausweisentzug zu verhängen.<sup>38</sup>

#### MOTION

DATUM: 04.03.2020  
KARIN FRICK

Entgegen dem Nationalrat lehnte der Ständerat im Frühjahr 2020 die Motion Regazzi (cvp, TI) ab, mit der eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte, um **wegen Pädophilie verurteilten Schweizerinnen und Schweizern den Pass zu entziehen** und sie so an Auslandsreisen zu hindern. Die kleine Kammer folgte stillschweigend ihrer staatspolitischen Kommission, die keinen Handlungsbedarf sah. Im Ausland begangene pädosexuelle Straftaten seien nach schweizerischem Recht ohnehin strafbar und sich in einem Strafverfahren befindliche oder aus einer Freiheitsstrafe entlassene Pädophile könnten von den Justizbehörden bereits nach geltendem Recht mit einem Ausreiseverbot belegt werden, so die Begründung der Kommission.<sup>39</sup>

#### Föderativer Aufbau

##### Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

#### ANDERES

DATUM: 11.01.2017  
KAREL ZIEHLI

En prévision de la votation sur la **naturalisation facilitée des étrangers de la troisième génération** qui aura lieu le 13 février 2017, la question de la **centralisation des compétences** entre cantons et Confédération s'est invitée dans le débat. En effet, jusqu'à présent, la naturalisation des étrangers était un domaine de compétence majoritairement réservé aux cantons – à l'exception des cas de naturalisation par filiation, par mariage et par adoption qui est du domaine de compétence de la Confédération. Avec cette nouvelle loi, qui ne concerne que les étrangers ayant – entre autres conditions – moins de 26 ans et installés en Suisse depuis trois générations, la Confédération s'octroierait cette part là des naturalisations, impliquant de facto une normalisation des pratiques au niveau cantonal. Parmi les critiques de cette centralisation des tâches, le député grison Stefan Engler (pdc, GR) estime qu'il revient aux cantons et aux communes de déterminer si une personne est assez intégrée ou non pour obtenir le passeport rouge à croix blanche. De plus, il fait remarquer que la plupart des cantons possèdent déjà des processus simplifiés pour cette catégorie-là de la population. Dans le camp des défenseurs de la nouvelle loi, le fait que de grosses différences existent entre les cantons – à l'image du canton de Lucerne, qui ne dispose d'aucune procédure simplifiée – marque une inégalité de traitement qui ne devrait plus

avoir lieu d'être, d'où cette volonté de normaliser les pratiques en transférant cette compétence à l'échelon fédéral. La position des "fédéralistes" est toutefois minoritaire, comme le montre l'acceptation de la loi soumise à la votation populaire par la chambre des cantons.<sup>40</sup>

## Parteien, Verbände und Interessengruppen

### Parteien

#### Grosse Parteien

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN  
DATUM: 30.03.2009  
SABINE HOHL

Ende März fand eine Delegiertenversammlung der SVP in La Brévine (NE) statt. Die Delegierten sprachen sich dafür aus, das **Bankkundengeheimnis in der Bundesverfassung zu verankern**. Die Strafbestimmungen für eine Verletzung des Bankgeheimnisses sollen zudem verschärft werden. Die SVP bekräftigte auch ihre Position, an der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug festzuhalten. Diskutiert wurde auch das von Christoph Blocher ausgearbeitete Papier zum Thema Bankenkrise. Dieses wurde mit 360 zu 12 Stimmen eindeutig befürwortet. Die Delegierten beschlossen mit 382 zu einer Stimme die Nein-Parole zur IV-Zusatzfinanzierung über die Mehrwertsteuer. Am Vortag hatte der SVP-Zentralvorstand bereits weitere Abstimmungsparolen gefasst: Er sagte Nein zum biometrischen Pass (mit 35 zu 17 Stimmen) und auch Nein zum Verfassungsartikel „Zukunft mit Komplementärmedizin“.<sup>41</sup>

#### Linke und ökologische Parteien

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN  
DATUM: 02.09.1996  
EVA MÜLLER

Die Grünen verabschiedeten ein von der Luzerner Nationalrätin Cécile Bühlmann ausgearbeitetes Positionspapier zur Ausländerpolitik, in dem sie die **Personenfreizügigkeit innerhalb der EU und den Verzicht auf das «rassistische» Dreikreismodell forderten**. Als Ersatz schlugen sie ein Einwanderungsgesetz vor, das den Zugang für Fremde in die Schweiz regelt und erleichtert. Bis zur Verabschiedung des Gesetzes solle eine paritätische Kommission entscheiden, wieviele Personen aus Nicht-EU-Staaten aufgenommen werden sollen. Weiter forderte die Partei ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren, das einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung beinhaltet, die Abschaffung der Zwangsmassnahmen, einen zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsstatus für Frauen und eine Integrationspolitik, die den Eingewanderten gleichberechtigten Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen sichert.<sup>42</sup>

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN  
DATUM: 07.02.2009  
SABINE HOHL

An ihrer Delegiertenversammlung am 7. Februar in Sitten (VS) lehnten die Grünen fast einstimmig die Abstimmungsvorlage zur Einführung des biometrischen Passes ab. Für den Verfassungsartikel „Zukunft mit Komplementärmedizin“ beschlossen sie mit grossem Mehr die Ja-Parole. Hauptthema der Versammlung war die Energiepolitik: Die Grünen sprachen sich **gegen den Bau von Gas- und Kohlekraftwerken** in der Schweiz aus. Schweizer Energieversorger sollen zudem auch im Ausland nicht in solche Kraftwerke investieren dürfen. Die Delegierten forderten weiter eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Förderung von erneuerbaren Energiequellen. An der Versammlung wurden zudem die Grünen des Kantons Obwalden in die nationale Partei aufgenommen.<sup>43</sup>

## Konservative und Rechte Parteien

An ihrer Delegiertenversammlung im August in Schaffhausen lehnte die EDU die Weiterführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit mit der EU ab. Sie unterstützte die Referenden gegen die Personenfreizügigkeit, **gegen das revidierte Betäubungsmittelgesetz** und gegen die Einführung biometrischer Pässe. Zur Hanfinitiative und zum revidierten Betäubungsmittelgesetz wurde einstimmig die Nein-Parole ausgegeben. Die Delegierten diskutierten zudem die parteiinternen Strukturen. Die Partei strebt eine Reorganisation der Geschäftsleitung an. Christian Waber kündigte an, das Nationalratsmandat bald abzugeben und dafür in Zukunft mehr Zeit für die Arbeit im Parteisekretariat aufzuwenden.<sup>44</sup>

- 
- 1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Rechtsordnung
  - 2) AB NR, 2005, S. 1346 ff.; BBl, 2006, S. 843 f.; BaZ, 4.10.05.; TA, 10.11., 10.12. und 29.12.05; Presse vom 19.11.05.
  - 3) BBl, 2006, S. 8953 ff.
  - 4) LZ, TG, 18.6.16; So-Bli, 26.6.16; WW, 1.9., 3.11.16; BaZ, 16.11.16; LZ, 20.12.16
  - 5) AB NR, 2018, S. 1257 ff.; Bericht SPK-NR vom 17.8.18; Pa.Iv. 17.475
  - 6) BBl, 2000, S. 4751 ff.; AB SR, 2000, S. 748 ff.; NZZ, 4.2.00; Blick, 3.1. und 4.1.00; BaZ, 29.11.00.
  - 7) AB SR, 2000, S. 748 ff.; AB SR, 2001, S. 262 f. und 473; AB NR, 2001, S. 196 f., 764 f. und 952; BBl, 2001, S. 2929 ff.
  - 8) AB SR, 2003, S. 1022 ff.; NZZ, 23.9.03.
  - 9) AB NR, 2006, III, Beilagen, S. 528 f. und 538 f.
  - 10) BBl, 2007, S. 5159 ff.; AB SR, 2007, S. 1051 f.; BZ, 14.6.07. Siehe auch SPJ 2006, S. 19. Der BR unterbreitete dem Parlament noch weitere Anpassungen an den veränderten Rechtsbestand im Zusammenhang mit dem Schengen-Abkommen zur Genehmigung. Wir treten darauf nur dann ein, wenn der Inhalt im Parlament umstritten war (BBl, 2007, S. 7937 ff. (Grenzkontrollen) sowie 8591 ff. (Informationssystem)).
  - 11) AB NR, 2008, S. 217 ff., 770 f. und 1024; AB SR, 2008, S. 352 ff. und 533; BBl, 2008, S. 5309 f.; BaZ und NLZ, 13.3.08.
  - 12) BBl, 2008, S. 8606 f.; AZ, 22.7.08; WoZ, 7.8.08; BaZ, 13.8. (v.a. zur Internet-Kampagne) und 28.8.08; LT, 3.10. und 4.10.08; Bund, 7.10.08; TA, 15.11.08 (v.a. zum Referendumskomitee).
  - 13) Jungparteien: BaZ, 14.2.09; NLZ, 24.3.09; Bund, 22.4.09. SVP: BZ, 27.3. und 28.3.09. Kampagne: Presse vom 1.4.-16.5.09.
  - 14) BBl, 2009, S. 7539 ff.; Presse vom 18.5.09; Lioren, Anduk / Nai, Alessandro, Vox – Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 17. Mai 2009, Bern und Genf 2009. Beschwerden: AZ, 20.5.09; BaZ, 27.5.09; TG, 29.5. und 30.5.09; LT, 5.5. und 18.7.09; BÜZ, 2.10.09.
  - 15) AB NR, 2009, S. 1899 ff.; NZZ, 20.6.09
  - 16) Medienmitteilung SPK-NR vom 25. Oktober 2010; Medienmitteilung SPK-SR vom 2. Februar 2010
  - 17) NZZ, 14.1.11
  - 18) AB NR, 2011, S. 1287; AB NR, 2011, S. 502 ff.; AB SR, 2011, 706; AB SR, 2011, S. 354 f.
  - 19) AB NR, 2011, S. 1287; AB NR, 2011, S. 502 ff.; AB SR, 2011, 706; AB SR, 2011, S. 354 f.
  - 20) AB NR, 2011, S. 1927 ff.; Pa.Iv. 09.435; Pa.Iv. 09.440; Pa.Iv. 09.441
  - 21) AB SR, 2012, S. 239 f.; Kt.Iv. 10.308; Pa.Iv. 09.435; Pa.Iv. 09.439; Pa.Iv. 09.440; Pa.Iv. 09.441
  - 22) AB SR, 2013, S. 191 ff.; Mo, 10.3917
  - 23) Medienmitteilungen Bundesrat vom 29.11.14.pdf
  - 24) BBl, 2016, S. 7299 ff.
  - 25) Medienmitteilung BR vom 22.02.2017
  - 26) AB NR, 2017, S. 1027 ff.; AB NR, 2017, S. 438 ff.; AB SR, 2017, S. 329 f.; AB SR, 2017, S. 498 f.; BBl, 2017, S. 4425 ff.
  - 27) AB NR, 2017, S. 1471 f.; NZZ, 21.9.17
  - 28) Medienmitteilung BR vom 15.11.2017; Vernehmlassungsbericht E-ID-Gesetz; NZZ, TA, 16.11.17
  - 29) AB SR, 2018, S. 72 f.
  - 30) BBl, 2018, S. 3915 ff.; Medienmitteilung BR vom 1.6.18; AZ, NZZ, TA, TG, 2.6.18
  - 31) AB NR, 2019, S. 479 ff.; NZZ, SGT, TA, 21.3.19
  - 32) NZZ, 23.3., 5.4., 18.4.19; NZZ, SGL, TA, 28.5.19; NZZ, 29.5.19; NZZ, TA, 4.6.19
  - 33) AB SR, 2019, S. 268 ff.; AZ, BaZ, Blick, LT, NZZ, SGL, SGT, TA, 5.6.19
  - 34) AB NR, 2019, S. 479 ff.; AB SR, 2019, S. 268 ff.; BBl, 2018, S. 3915 ff.
  - 35) AB NR, 2019, S. 1409 ff.; AB NR, 2019, S. 1596 ff.; AB NR, 2019, S. 1993; AB SR, 2019, S. 673 ff.; AB SR, 2019, S. 820; AB SR, 2019, S. 999; BBl, 2019, S. 6567 ff.; So-Bli, 9.6.19; BaZ, TA, 6.7.19; BaZ, TA, 14.8.19; BaZ, NZZ, TA, 11.9.19; SGL, TA, 18.9.19; AZ, TA, 24.9.19
  - 36) e-id-referendum.ch; TA, 2.10., 8.10.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 9.10.19; CdT, 25.10.19
  - 37) NZZ online, 22.1.20; SRF online, 16.1.20; e-id-referendum.ch; AZ, Blick, 23.12.19; AZ, 31.12.19; WoZ, 9.1.20; NZZ, 22.1.20
  - 38) AB NR, 2019, S. 1070
  - 39) AB SR, 2020, S. 50 f.; Kommissionsbericht SPK-SR vom 30.1.20
  - 40) BaZ, 23.11.16; SGT, 23.12.16; BaZ, 11.1.17
  - 41) AZ, 28.3.09; NZZ, 30.3.09.
  - 42) NLZ, 2.9.96
  - 43) NF, 9.2.09.
  - 44) TA und SN, 18.8.08.