année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier **Dossier: Identification électronique**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Frick, Karin
Heer, Elia
Lütolf, Lukas

Citations préféré

Frick, Karin; Heer, Elia; Lütolf, Lukas 2024. ***Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Identification électronique, 2017 - 2024***. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

E-ID-Gesetz 1
Eine elektronische Identität für den landesweiten Bürokratieabbau (Mo. 17.3083) 7
Vertrauenswürdige, staatliche E-ID (Mo. 21.3124, 21.3125, 21.3126, 21.3127, 21.3128 und 21.3129) 8
E-ID – Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (BRG 23.073) 9
Für digitale Identitätsausweise (Mo. 22.3943) 11

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EU	Europäische Union
BJ	Bundesamt für Justiz
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
OR	Obligationenrecht
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
E-ID	Elektronische Identifizierung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz (Deutschschweiz & Tessin)
BGEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)
VöV	Verband öffentlicher Verkehr

DFJP	Département fédéral de justice et police
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
EPF	École polytechnique fédérale
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
UE	Union européenne
OFJ	Office fédéral de la justice
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
SSP	syndicats des Services publics
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
ComCom	Commission fédérale de la communication
CO	Code des obligations
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz (Fédération des consommateurs en Suisse alémanique)
UPS	Union Patronale Suisse
ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des Villes Suisses
e-ID	Identification électronique
Fedpol	Office fédéral de la police
APF	Association des propriétaires fonciers (Suisse alémanique & Tessin)
LSIE	Loi fédérale sur les services d'identification électronique
UTP	Union des transports publics

E-ID-Gesetz

Protection des données et statistique

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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», «substanziell» 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. [1]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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. [2]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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 zuhanden 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. [3]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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. [4]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 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 nutzten. 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. [5]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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. [6]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 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. [7]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 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. [8]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 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. [9]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 07.03.2021
KARIN FRICK

In der Volksabstimmung vom 7. März 2021 wurde das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (**E-ID-Gesetz**) mit 64.4 Prozent Nein-Stimmen schweizweit wuchtig abgelehnt. Kein Kanton stimmte dem Gesetz zu; den höchsten Ja-Anteil erzielte es im Tessin mit 44.2 Prozent. Am deutlichsten fiel die «Ohrfeige», wie die Presse das Resultat vielfach betitelte, im Kanton Basel-Stadt aus, wo sich nur 29.3 Prozent der Stimmberechtigten für die Vorlage aussprachen. Die Stimmbeteiligung lag schweizweit bei 51.3 Prozent.

Das ausgesprochen klare Nein bedurfte in den Medien denn auch nicht langer Interpretation: «Durchgefallen» lautete das Verdikt im St. Galler Tagblatt und im «Corriere del Ticino»; die Stimmbevölkerung habe die E-ID «versenkt», urteilten die Westschweizer Zeitungen «La Liberté», «L'Express» und «Le Nouvelliste». Wahlweise als «Schlappe», «Klatsche», «Abfuhr», «Bruchlandung» oder «Debakel» wurde das Resultat in verschiedenen Deutschschweizer Zeitungen bezeichnet. Im Hinblick auf die vorgesehene Lösung mit privaten E-ID-Anbieterinnen und -Anbietern erkannte die NZZ darin ein «Misstrauensvotum gegen die Banken, Versicherungen und bundeseigenen Unternehmen», die sich im Konsortium SwissSign zusammengeschlossen und auf die Herausgabe der E-ID vorbereitet hatten.
Einig waren sich das unterlegene Befürwortendenlager und die siegreiche Gegnerschaft darin, dass sich das Votum nicht gegen die Idee einer E-ID an sich richtete – von der Notwendigkeit einer solchen im digitalen Zeitalter zeigten sich alle überzeugt –, sondern gegen die Ausgestaltung mit privaten Anbieterinnen und Anbietern. «Das Misstrauen gegenüber einer nicht staatlichen Lösung reichte weit ins bürgerliche Lager, obwohl die offiziellen Parteidevisen jeweils eindeutig schienen», resümierte die Aargauer Zeitung. Der «Blick» fasste zusammen: «Alle wollen die E-ID – aber vom Staat!»
So kündigte die Contra-Seite bereits am Abstimmungssonntag an, im Parlament schnellstmöglich auf ein neues Projekt mit einer staatlichen E-ID hinarbeiten zu wollen. SP, Grüne und GLP wollten in der Folgewoche zwei entsprechende Vorstösse einreichen, liess die Zürcher SP-Nationalrätin Min Li Marti in der NZZ verlauten. Die für das gescheiterte Gesetz zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter wollte ihrerseits dem Bundesrat ein Aussprachepapier vorlegen, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden, wie sie gegenüber den Medien bekanntgab. Es sei nun wichtig, dass die Regierung und die Parteien die Unsicherheiten und Ängste der Bevölkerung ernst nehmen würden. Unterdessen bedeute das Abstimmungsresultat aber nicht, dass eine rein staatliche Lösung automatisch eine Mehrheit erzielen würde, gab sie zu Bedenken.

Abstimmung vom 7. März 2021

Beteiligung: 51.29%
Ja: 984'574 (35.6%)
Nein: 1'778'196 (64.4%)

Parolen:
– Ja: EVP (2*), FDP, KVP, Mitte (Junge Mitte: 2*), SVP (2*; JSVP: 1*); KdK, SGV, SSV, Economiesuisse, SAV, SGV, Baumeisterverband, Swissmem, SwissICT, SwissBanking, VöV
– Nein: EDU, GLP (6*; JGLP: 1*), GP (1*), PdA, Piratenpartei, SD, SP (1*); SGB, Travail.Suisse, VPOD, Syndicom, Schweizerischer Seniorenrat, Schweizerischer Verband für Seniorenfragen, Vereinigung aktiver Senioren- und Selbsthilfeorganisationen in der Schweiz (VASOS)
– Stimmfreigabe: Pro Senectute
* Anzahl abweichender Kantonalsektionen [10]

Eine elektronische Identität für den landesweiten Bürokratieabbau (Mo. 17.3083)

Protection des données et statistique

MOTION
DATE: 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. [11]

MOTION
DATE: 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. [12]

MOTION
DATE: 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. [13]

Vertrauenswürdige, staatliche E-ID (Mo. 21.3124, 21.3125, 21.3126, 21.3127, 21.3128 und 21.3129)

Protection des données et statistique

MOTION
DATE: 14.09.2021
KARIN FRICK

Drei Tage nachdem die Schweizer Stimmbevölkerung am 7. März 2021 das E-ID-Gesetz an der Urne verworfen hatte, reichten Verfechterinnen und Verfechter einer staatlichen Lösung aus allen politischen Lagern sechs gleichlautende Motionen für eine «**vertrauenswürdige staatliche E-ID**» ein. Gerhard Andrey (gp, FR; Mo. 21.3124), Franz Grüter (svp, LU; Mo. 21.3125), Min Li Marti (sp, ZH; Mo. 21.3126), Jörg Mäder (glp, ZH; Mo. 21.3127), Simon Stadler (mitte, UR; Mo. 21.3128) sowie die FDP-Liberale-Fraktion (Mo. 21.3129) argumentierten übereinstimmend, die Volksabstimmung habe deutlich gezeigt, dass sich die Bevölkerung eine E-ID wünsche, aber deren Herausgabe und Betrieb nicht privaten Unternehmen überlassen werden dürfe. Nur wenn der Staat dafür zuständig sei, könne die E-ID Vertrauen und Akzeptanz der Nutzerinnen und Nutzer geniessen. Die Vorstösse enthielten demzufolge den Auftrag an den Bundesrat, eine staatliche E-ID zu schaffen, die insbesondere die Grundsätze der «privacy by design», der Datensparsamkeit und der dezentralen Datenspeicherung einhalten soll.
Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motionen. Bundesrätin Karin Keller-Sutter interpretierte das Abstimmungsresultat gleich wie die Motionärinnen und Motionäre und erklärte, der Bundesrat wolle so rasch wie möglich einen neuen Vorschlag für eine E-ID präsentieren. Ende Mai habe er deshalb das EJPD bereits mit der Ausarbeitung eines Grobkonzepts beauftragt. Die daraus resultierende Auslegeordnung verschiedener staatlicher Lösungsansätze befinde sich momentan in öffentlicher Konsultation. Basierend darauf wolle der Bundesrat voraussichtlich Mitte 2022 ein neues E-ID-Gesetz in die Vernehmlassung schicken, führte die EJPD-Chefin im Nationalratsplenum aus.
Für etwas Dissonanz in all dem Einklang sorgte Jean-Luc Addor (svp, VS), der die Vorstösse bekämpfte. Er sah den Ursprung des Misstrauens vonseiten der Stimmbevölkerung nicht in der privatwirtschaftlichen Natur des abgelehnten Vorschlags, weshalb es die falsche Schlussfolgerung sei, nun alles dem Staat überlassen zu wollen. Auch die Zentralisierung und der Datenschutz seien wichtige Fragen für die Konzeption der E-ID. Erfahrungen hätten zudem gezeigt, dass der Bund auch kein «unerschütterliches Vertrauen» bei der erfolgreichen Durchführung von IT-Projekten geniesse. Ausserhalb seiner eigenen Fraktion verfing die Kritik Addors allerdings nicht. Die grosse Kammer nahm die sechs Motionen in der Herbstsession 2021 mit 145 zu 39 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. Ausser der SVP stimmten alle Fraktionen geschlossen dafür. [14]

MOTION
DATE: 13.06.2022
LUKAS LÜTOLF

In der Sommersession 2022 folgte der **Ständerat** dem Nationalrat und nahm sechs gleichlautende Motionen für eine «**vertrauenswürdige staatliche E-ID**» an. Gerhard Andrey (gp, FR; Mo. 21.3124), Franz Grüter (svp, LU; Mo. 21.3125), Min Li Marti (sp, ZH; Mo. 21.3126), Jörg Mäder (glp, ZH; Mo. 21.3127), Simon Stadler (mitte, UR; Mo. 21.3128) sowie die FDP-Liberale-Fraktion (Mo. 21.3129) argumentierten übereinstimmend, dass die Volksabstimmung vom 7. März 2021 über die E-ID den Bedarf an einer staatlichen Lösung aufgezeigt habe. Auch die einstimmige RK-SR und der Bundesrat empfahlen die Motionen zur Annahme. Karin Keller-Sutter verwies überdies auf die schnelle Wiederaufnahme des Themas durch das EJPD nach dem Volks-Nein und stellte in Aussicht, dass noch im Sommer 2022 die Vernehmlassung zu einem neuen E-ID-Gesetz eröffnet werde. Ebenso sprach sich SGV-Präsident Hannes Germann (svp, SH) für eine staatliche Lösung aus, da es diese in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden ermögliche, die wichtigsten Behördendienstleistungen rund um die Uhr digital anzubieten. Medial äusserte sich beispielsweise auch Patrick Stähli, Präsident des Vereins Digitale Gesellschaft Schweiz, positiv und betonte, die Schweiz dürfe in diesem Bereich nicht abgehängt werden. Die Motionen wurden daraufhin stillschweigend überwiesen. [15]

E-ID – Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (BRG 23.073)

Protection des données et statistique

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 29.06.2022
LUKAS LÜTOLF

Nach dem Nein in der Volksabstimmung vom 7. Juni 2021 über die E-ID und in Erfüllung sechs gleichlautender Motionen zur Einführung einer «vertrauenswürdigen staatlichen E-ID» gab der Bundesrat im Juni 2022 das neue Bundesgesetz über den **elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise** in die **Vernehmlassung**. Bereits im Herbst 2021 hatte das BJ eine informelle **öffentliche Konsultation** durchgeführt. Aufgrund der 60 dabei eingegangenen Stellungnahmen hatte der Bundesrat einen Richtungsentscheid gefällt, der sich im Vernehmlassungsentwurf niederschlug. In diesem sah der Bundesrat vor, dass der Bund die **E-ID** herausgeben und deren Nutzung mittels eigener App bei Identitätsnachweisen im Internet oder beim Einkauf von Produkten mit Jugendschutzbestimmungen ermöglichen werde. Dabei werde durch das System selbst (Privacy by Design), durch eine Minimierung der Datenflüsse sowie eine dezentrale Datenspeicherung der grösstmögliche Datenschutz angestrebt und die Nutzerinnen und Nutzer sollten möglichst vollständig über ihre Daten verfügen können (Self-Sovereign Identity). Zudem sollten auch kantonale und kommunale Behörden sowie Private die neu geschaffene Infrastruktur nutzen können. Letztere könnten jedoch entscheiden, ob sie die E-ID zur elektronischen Identifizierung akzeptieren oder nicht. Die Nutzung der E-ID sei freiwillig, kostenlos und sämtliche Dienstleistungen des Bundes würden auch weiterhin analog angeboten, versicherte die Regierung. [16]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 21.11.2023
LUKAS LÜTOLF

Die 117 eingegangenen Stellungnahmen bei der **Vernehmlassung** zum Bundesgesetz über den **elektronischen Identitätsnachweis E-ID und andere elektronische Nachweise** weisen auf reges Interesse hin. Bis zum Ablauf der Frist im Oktober 2022 äusserten sich 24 Kantone, 6 Parteien und 87 weitere Teilnehmende zum neuen Bundesgesetz, wie dem im November 2023 veröffentlichten Ergebnisbericht zu entnehmen ist. Explizit auf eine Stellungnahme verzichtet hatte der SAV. Die grosse Mehrheit der **Rückmeldungen** fiel grundsätzlich positiv aus und hob besonders die wichtige Rolle des Staates bei der Herausgabe und der Betreibung der E-ID-Infrastruktur hervor. Drei Stellungnahmen (SVP, Datenschützer des Kantons Tessins und die Piratenpartei) lehnten den Gesetzesentwurf insgesamt ab. Während aus Sicht der SVP die – im Ingress aufgeführten – Verfassungsartikel, welche die Bundeshoheit über das Bürgerrecht und die Errichtung öffentlicher Werke beinhalten, eine ungenügende Grundlage für die Einführung einer E-ID seien, lehnten der Tessiner Datenschützer und die Piratenpartei die Vorlage aus grundsätzlichen Datenschutzbedenken ab. Insgesamt umstritten waren insbesondere die Fragen nach dem Kreis der E-ID-Berechtigten, dem Ausstellungsprozess, der Gewährleistung des Datenschutzes und der Barrierefreiheit sowie dem zukünftigen Support für die Kantone. Viele Stellungnehmende, darunter sieben Kantone, die KdK, der Gewerkschaftsbund und das Referendumskomitee der E-

ID-Abstimmung von 2021, verlangten diverse Ausweitungen der E-ID-Berechtigung, beispielsweise für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, diplomatisches Personal oder Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Sans-Papiers). Zum Ausstellungsprozess wurden diverse Änderungen vorgeschlagen. So wollten einige Kantone, die KdK, der HEV und der Gewerkschaftsbund das Alter für einen selbständigen Bezug der E-ID von 14 auf 18 Jahre erhöhen, während andere Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen aus dem Datenschutzbereich Präzisierungen zum Umgang und der Sicherung der biometrischen Daten verlangten. Ebenfalls viele Eingaben gab es zur bundesrätlichen Absicht, die AHV-Nummer als Bestandteil der E-ID zu verankern. Während beispielsweise die Datenschutzbeauftragten des Kantons Tessin und Freiburg die Erwähnung der AHV-Nummer grundsätzlich ablehnten, forderten der Kanton Schwyz und zivilgesellschaftliche Datenschutzorganisationen technische Vorkehrungen, um deren unrechtmässige Verwendung zu verhindern. Oft wurde zudem das Anliegen geäussert, dass die E-ID nebst online auch an einem öffentlichen Schalter beantragt und ausgestellt werden können müsse. Diverse Behindertenorganisationen forderten zudem die unbedingte Garantie der Barrierefreiheit der E-ID, welche durch eine unabhängige Stelle kontrolliert werden solle. Die im Vorentwurf vorgesehenen Anlaufstellen für Bezugsberechtigte in den Kantonen wurden kritisch beäugt und eine grosse Zahl an Stellungnahmen (unter anderem 10 Kantone sowie eGov Schweiz) forderten einen zentralen Help-Desk des Bundes. [17]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 22.11.2023
LUKAS LÜTOLF

Im November 2023 verabschiedete der Bundesrat die **Botschaft** zum Bundesgesetz über den **elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise**. Die Vernehmlassung habe gezeigt, dass nur der Bund als Herausgeber und Betreiber der Infrastruktur der neuen **E-ID** in Frage komme und dass er diese Aufgabe mit dem grösstmöglichen Schutz der Personendaten wahrnehmen soll. Der Bundesrat betonte, dass mit den Verfassungsartikeln zur Bundeskompetenz zur Ausführung des Bürgerrechts und zum Betrieb von öffentlichen Werken eine solide konstitutionelle Basis für das E-ID-Gesetz vorhanden sei und widersprach damit der SVP, die in der Vernehmlassung eine mangelhafte Verfassungsmässigkeit kritisiert hatte. Aufgrund der Vernehmlassung nahm der Bundesrat einige Änderungen in den Gesetzesentwurf auf, darunter die explizite Ermöglichung der E-ID-Ausstellung vor Ort und die festgeschriebene barrierefreie Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung. Zudem wurden Restriktionen und Sanktionen für das unrechtmässige Abfragen von E-ID-Daten bei Dienstleistungen, bei denen dies nicht nötig ist, eingeführt. Schliesslich sollen das Fedpol und das BIT den Nutzerinnen und Nutzern der E-ID einen Support anbieten und damit die Kantone entlasten. Um Kompatibilität mit den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen, entschied sich der Bundesrat zudem für die Übernahme der E-IDAS-Verordnung, welche die gegenseitige Anerkennung der elektronischen Identitäten ermöglichen soll. Gleichzeitig beantragte der Bundesrat die Abschreibung der sechs gleichlautenden Motionen für die Einführung einer staatlichen E-ID. [18]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 14.03.2024
LUKAS LÜTOLF

In der Frühjahrssession 2024 behandelte der **Nationalrat** als Erstrat das neue **Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise**. Nachdem die E-ID in einem ersten Anlauf vor dem Stimmvolk gescheitert war, unternahm der Bundesrat mit dem nun vorliegenden Entwurf einen zweiten Versuch zur Einführung der E-ID. Basierend auf sechs gleichlautenden Motionen aus allen Fraktionen schlug er dieses Mal eine rein staatliche Lösung inklusive umfassender Sicherheitsinfrastruktur vor. Die zuständige RK-NR befürwortete diese Stossrichtung und empfahl dem Nationalrat einstimmig bei drei Enthaltungen, das Bundesgesetz zur E-ID sowie einen entsprechenden Verpflichtungskredit für deren Aufbau und Betrieb anzunehmen.
Entsprechend wenig kontrovers verlief die Beratung im Nationalrat. Im Plenum äusserten sich alle Fraktionen grundsätzlich positiv zur neuen Gesetzesvorlage und den Änderungsanträgen der Kommission. Man war sich darin einig, dass der neue Entwurf nun den Sicherheitsbedenken und dem Verlangen nach einer staatlichen Lösung Rechnung trage. Namens des Bundesrates begrüsste Beat Jans alle vorgeschlagenen Ergänzungen der Rechtskommission, woraufhin der Nationalrat einstimmig auf die Vorlage eintrat und alle Änderungsanträge der Kommission stillschweigend guthiess. So führte die grosse Kammer unter anderem die Möglichkeit ein, sich anonym ausweisen zu lassen – zum Beispiel für Altersnachweise im Internet –, und postulierte den unverzüglichen Widerruf der E-ID, sollte die Sicherheit des Systems nicht mehr garantiert werden können. Des Weiteren wurde die Veröffentlichung des verwendeten Quellcodes («Open Source») verlangt und vom BIT regelmässige Sicherheitstests der

genutzten Vertrauensinfrastruktur unter Mithilfe von Dritten gefordert. Dabei sollten Richtlinien erarbeitet werden, die den Umgang beim Bekanntwerden von Schwachstellen regeln. Eine weitere Stärkung der Privatsphäre solle zudem dadurch erreicht werden, dass die Nutzenden wählen können, ob die individuelle Historie der Transaktionen mit der E-ID gespeichert wird oder nicht. Die Volkskammer schrieb weiter explizit fest, dass die gesammelten biometrischen Daten während des Ausstellungsprozesses ausschliesslich zur Untersuchung von Identitätsdiebstählen verwendet werden dürfen.
In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat den so angepassten Entwurf zum E-ID-Gesetz mit 175 zu 12 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. Die ablehnenden Stimmen stammten allesamt aus der SVP-Fraktion, die damit zumindest teilweise ihre grundsätzliche Opposition aus der Vernehmlassung weiterführte.
Der **Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite** für den Aufbau und den Betrieb der E-ID, der für die Pilotphase CHF 15.3 Mio. und für den regulären Betrieb der E-ID CHF 85.5 Mio. vorsah, wurde mit ähnlichem Stimmenverhältnis genehmigt. Die sechs Motionen zu E-ID wurden stillschweigend abgeschrieben. Das Geschäft geht nun an die Rechtskommission des Ständerats. [19]

Für digitale Identitätsausweise (Mo. 22.3943)

Protection des données et statistique

MOTION
DATE: 30.09.2022
LUKAS LÜTOLF

Mit einer im Juni 2022 lancierten Motion **für digitale Identitätsausweise** verlangte Philippe Nantermod (fdp, VS) vom Bundesrat, eine digitale Version des Identitätsausweises anzubieten, die mobil auf den gängigsten Betriebssystemen verwendbar sein müsse und nebst der ID auch Führerausweise sowie Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen beinhalten solle. Damit verlangte er eine Präzisierung der überwiesenen sechs gleichlautenden Motionen für eine staatliche E-ID um den Zusatz von mobilen Endgeräten. Der Bundesrat empfahl die **Annahme** des Vorstosses, verwies auf die seit Ende Juni 2022 laufende Vernehmlassung zum Vorentwurf des E-ID-Gesetzes und versicherte, dass die Anforderung der mobilen Nutzung und Anwendbarkeit auf verschiedene Ausweisdokumente Teil der Vorlage seien. Der **Nationalrat** überwies die Motion in der Herbstsession 2022 stillschweigend. [20]

1) Medienmitteilung BR vom 22.02.2017
2) Medienmitteilung BR vom 15.11.2017; Vernehmlassungsbericht E-ID-Gesetz; NZZ, TA, 16.11.17
3) BBl, 2018, S. 3915 ff.; Medienmitteilung BR vom 1.6.18; AZ, NZZ, TA, TG, 2.6.18
4) AB NR, 2019, S. 479 ff.; NZZ, SGT, TA, 21.3.19
5) NZZ, 23.3., 5.4., 18.4.19; NZZ, SGL, TA, 28.5.19; NZZ, 29.5.19; NZZ, TA, 4.6.19
6) AB SR, 2019, S. 268 ff.; AZ, BaZ, Blick, LT, NZZ, SGL, SGT, TA, 5.6.19
7) 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
8) e-id-referendum.ch; TA, 2.10., 8.10.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 9.10.19; CdT, 25.10.19
9) 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
10) BBl 2021 1185; AZ, Blick, CdT, Exp, LT, Lib, NF, NZZ, QJ, SGT, 8.3.21
11) AB NR, 2017, S. 1471 f.; NZZ, 21.9.17
12) AB SR, 2018, S. 72 f.
13) AB NR, 2019, S. 479 ff.; AB SR, 2019, S. 268 ff.; BBl, 2018, S. 3915 ff.
14) AB NR, 2021, S. 1596 ff.; LT, 11.3.21
15) AB SR, 2022, S. 511 f.; TA, 13.6.22; AZ, 30.6.22
16) Entwurf BGEID vom 29.6.22; Ergebnisbericht öffentliche Konsultation vom 17.12.21; Medienmitteilung BR vom 29.6.22; CdT, SGT, TA, 30.6.22
17) Ergebnisbericht Vernehmlassung vom 22.11.23; Medienmitteilung BR vom 2.12.22; Republik, 16.4.24
18) BBl, 2023 2842; Medienmitteilung BR vom 22.11.23; 24H, AZ, NZZ, TA, 23.11.23
19) AB NR, 2024, S. 536 ff.; Bericht RK-NR vom 23.2.24; 24H, 24.2.24; LT, 2.4.24
20) AB NR, 2022, S. 1869