



23.073

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise

Loi fédérale sur l'identité électronique et d'autres moyens de preuves électroniques

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.09.24 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.12.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.12.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

1. Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise 1. Loi fédérale sur l'identité électronique et d'autres moyens de preuves électroniques

Art. 11 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 11 al. 1bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Mehrheit

Abs. 3, 3bis, 4, 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Schwander, Poggia, Rieder, Schmid Martin)

Abs. 3, 4

Festhalten

Abs. 3bis, 5

Streichen

Art. 17

Proposition de la majorité

Al. 3, 3bis, 4, 5

Adhérer à la décision du Conseil national



Proposition de la minorité

(Schwander, Poggia, Rieder, Schmid Martin)

Al. 3, 4

Maintenir

Al. 3bis, 5

Biffer

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit möchte sich bei Artikel 17 bei allen Absätzen dem Nationalrat anschliessen. Theoretisch kann man dann über jeden Absatz separat abstimmen, aber ich werde gleich zu allen sprechen.

Es geht hier um eine etwas technische Materie, ich muss dazu einige Ausführungen machen – angesichts der Minderheit und auch zuhänden des Amtlichen Bulletins. Die Mehrheit beantragt Ihnen, wie gesagt, die nationalrätliche Formulierung zu übernehmen, weil sie eigentlich unserer ständerätlichen Haltung in der ersten Lesung und bei den ersten Beschlüssen entspricht. Der Grundsatz lautet: Sobald es sicherheitstechnisch unbedenklich und möglich ist, sollen auch private Wallets, also Aufbewahrungsorte, für die E-ID zugelassen werden.

Um was geht es? Eine E-ID ist an ein Smartphone gebunden. Die Funktion, die bei der traditionellen Identitätskarte die Plastikkarte übernimmt, also die Trägerschaft, übernimmt bei der elektronischen Identitätskarte das Smartphone oder, noch genauer, der darin eingebaute Kryptoprozessor. Das verstehen die Gäste auf der Tribüne bestimmt besser als wir.

Unbestritten ist, dass jedes System sicherstellen muss, dass nur die Inhaberin oder der Inhaber einer E-ID diese E-ID über das eigene Smartphone nutzen kann. Diese Inhaberbindung wird in Artikel 17 Absatz 2 festgehalten. Man ging bisher davon aus, dass diese Bindung in einem ersten Schritt nur mit dem bundeseigenen Wallet überprüfbar und sicher umgesetzt werden kann. Erst in einem zweiten Schritt – das war auch die Idee unserer Anträge und Beschlüsse – können unter strengen Voraussetzungen Anwendungen privater Anbieter anerkannt werden. Diese sind dann für die Aufbewahrung und Vorweisung der E-ID zugelassen. Das ist jetzt auch im neuen Artikel 17 Absatz 4 festgehalten.

Es gilt also der Grundsatz: Sicherheit zuerst, "security first", private Anwendungen "second", nämlich erst, wenn sie sicher sind. Dieser Grundsatz wird mit der Formulierung des Nationalrates beibehalten, aber etwas flexibler und dynamischer ausgestaltet, denn der technologische Fortschritt ist schnell. Schon heute gibt es je nach Gerät Anwendungen, bei denen die Identität des Inhabers dieses Wallets bzw. der darin enthaltene Kryptoprozessor für den Aussteller, also für das Fedpol, erkennbar ist. Hier ist die Voraussetzung der Inhaberbindung erfüllt; es ist also zum Beispiel erkennbar, dass ich der Inhaber der E-ID bin.

Entsprechend wird im neuen Absatz 3bis gemäss Nationalrat ein Anspruch formuliert: Wenn die Inhaberbindung offensichtlich ist sowie technisch, sprich automatisch, überprüft werden kann, dann kann man dieses private Wallet benutzen. Das ist neu in Absatz 3bis formuliert. Dort, wo diese Inhaberbindung nicht offensichtlich ist und genau überprüft werden muss, gibt es keinen Anspruch. Dort bleibt es dabei, dass es gemäss Absatz 4 Anerkennungs Voraussetzungen gibt. Es ist also eine differenziertere und etwas in die Zukunft hineindenkende Gesetzgebung, weil wir auf diese Art nicht jede Session das Gesetz erneut anpassen müssen.

Die Minderheit möchte an der Fassung des Ständerates festhalten, dies primär aus Sicherheitsbedenken. Man will nicht, dass massgebliche Sicherheitsanforderungen an den Bundesrat delegiert werden. Das sind die Bedenken; Kollege Schwander wird das nachher noch ausführen. Ich möchte dazu schon jetzt Folgendes sagen: Die relevanten Sicherheitsanforderungen sind nach wie vor im Gesetz definiert. So ist zum Beispiel im neuen Absatz 3bis als Voraussetzung festgehalten, dass das Fedpol als ausstellende Behörde eine

AB 2024 S 1153 / BO 2024 E 1153

Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber technisch, also automatisiert, sicherstellen kann. Das heisst, dass andere, private Wallets betreffend Sicherstellung dieser Bindung dieselben Anforderungen erfüllen müssen wie das Bundes-Wallet.

Sodann ist es wichtig, daran zu erinnern, dass die Sicherheit der Identitätsprüfung durch diese neue Formulierung nicht gefährdet ist. Denn gemäss Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b – dieser wird nicht geändert – findet diese Identitätsprüfung auf jeden Fall beim Fedpol im Bundes-Wallet statt. Genau hier hegte Kollege Schwander schon beim Eintreten Bedenken. Er hat davon gesprochen, dass die höchste Sicherheitsstufe, Stufe 4, bei dieser Identitätsprüfung nicht erreichbar sei. Wir haben das in der Eintretensdebatte abgehandelt und konnten die Bedenken zerstreuen. Diese Identitätsprüfung bleibt, unabhängig davon, welcher Formulierung Sie folgen. Daran ändert sich also nichts.



Für die weiteren Anwendungen sind in Artikel 17 Absatz 4 Buchstaben a und b in der Fassung des Nationalrates, die wir übernehmen wollen, die relevanten Sicherheitskriterien nach wie vor definiert, also die Inhaberbindung und der Datenschutz. Der Kern der Buchstaben a bis c in unserer bisherigen Fassung ist also auch in der neuen Fassung enthalten.

Ebenfalls wichtig ist: In der neuen Fassung sind diese Regeln, diese Anerkennungsvoraussetzungen verpflichtend definiert. In der bisherigen Fassung steht nur eine Kann-Bestimmung: Der Bundesrat kann diese Sicherheitskriterien einfordern, er muss es aber nicht. Die bisherige Fassung ist also schwächer. Hier haben wir nun sogar eine Verstärkung der Sicherheitsanforderungen.

Dann ist noch an Artikel 32 zu denken; er ist nicht mehr auf der Fahne, weil er bereinigt ist. Er enthält die Ausführungsbestimmungen, wobei ich an zwei Punkte erinnere. Dort ist nämlich erstens wiederum definiert, welche Kriterien der Bundesrat zu regeln hat. Artikel 32 Buchstabe b besagt, dass der Bundesrat Bestimmungen erlässt "zu den Standards und Protokollen für die Verfahren der Datenbekanntgabe, insbesondere beim Ausstellen und Vorweisen der elektronischen Nachweise". Bei diesem Kriterium ist also der Bundesrat gefordert. Gemäss Buchstabe e erlässt er zweitens Ausführungsbestimmungen "zu den technischen und organisatorischen Massnahmen, um den Datenschutz und die Datensicherheit bei der Bereitstellung, beim Betrieb und bei der Nutzung der Vertrauensinfrastruktur zu gewährleisten". Welche Sicherheitsanforderungen der Bundesrat zu erfüllen hat, haben wir also in der Ausführungsgesetzgebung definiert. Wir verlieren überhaupt nichts, wenn wir dem Nationalrat folgen.

Zusammengefasst: Sobald also die hohen Sicherheitsanforderungen und der Nachweis der Bindung an einen Inhaber erfüllt sind, soll eine private Wallet-App der eigenen Wahl verwendet werden dürfen. Das ist auch Wirtschaftsfreiheit, das ist Konsumentenfreiheit. Diese Lösung garantiert die höchstmögliche Sicherheit, aber, wie gesagt, auch die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten und trägt auch dem technischen Fortschritt Rechnung. Ich glaube, das ist wichtig, denn sonst haben wir in Bälde wieder eine Gesetzesrevision vor uns.

Ich danke Ihnen für die Geduld und dafür, dass Sie diesen Ausführungen zugehört haben. Ich glaube aber, sie waren wichtig, um verständlich und nachvollziehbar zu machen, weshalb die Mehrheit zum Schluss gekommen ist, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen. Damit hätten wir dann auch keine Differenzen mehr.

Schwander Pirmin (V, SZ): Hier geht es um mehr, als es den Anschein macht. Wenn das Fedpol die E-ID auf einem Kryptoprozessor industriell anbieten könnte, dann wäre das kein Problem, aber so weit sind wir nicht. Es gibt keinen industriellen Mainstream. Deshalb haben ja die Verwaltung und der Bundesrat dem Ständerat Artikel 17 vorgeschlagen. Das kam nicht von uns, sondern von der Verwaltung. Die Lösung des Ständerates kam von der Verwaltung, und zwar genau aus dem Grund, dass das Fedpol die E-ID nicht auf einem Kryptoprozessor anbieten kann. Jetzt wollen wir entsprechend mehr. Ich kann das aus technischer Sicht verstehen, ich kann das auch verstehen, weil die Entwicklungen ja weitergehen, aber ich erinnere daran – und das ist ein wichtiger Punkt –, dass die erste E-ID-Vorlage vom Volk aus Sicherheitsgründen abgelehnt wurde, weil eben Private das Angebot machen sollten. Jetzt gehen wir mit der Lösung des Nationalrates genau in die Richtung, die das Volk aus Sicherheitsgründen nicht wollte.

Die Sicherheit war die Kernfrage bei der Volksabstimmung. Ich erinnere daran, was uns die Verwaltung gesagt hat. Mit der ständerätlichen Lösung wollten wir einerseits die grösstmögliche Sicherheit, andererseits aber auch eine grösstmögliche Einfachheit für die Nutzerinnen und Nutzer erreichen. Und deshalb – jetzt kommt das Wesentliche dessen, was uns gesagt wurde – wollten wir die freie Wahl des Wallets einschränken. Jetzt öffnen wir es aber wieder. Ich sage nicht, dass wir es ganz öffnen, aber die Formulierung des Nationalrates lässt eben die ganze Öffnung zu. Das können Sie im Protokoll der nationalrätlichen Kommission nachlesen. Als die Frage gestellt wurde, ob jetzt das erreicht werde, was wir bei der Volksabstimmung schon hatten, wurde sie bejaht. Bezüglich der Sicherheitsfrage, wegen der die erste Vorlage vom Volk abgelehnt wurde, öffnen wir jetzt also Tür und Tor. Die Sicherheit ist die Kernfrage.

Ich möchte auch noch zitieren, was uns die Verwaltung gesagt hat. In unserer Lösung soll in einem ersten Schritt die Wahl des Wallets eingeschränkt werden, sodass am Anfang nur das Bundes-Wallet für die E-ID zur Verfügung steht. In einem zweiten Schritt wäre es dann möglich, dass auch private Anbieter eines Wallets anerkannt werden könnten. Das wäre eben die Öffnung. Der Kommissionssprecher hat gesagt, man wolle nicht so schnell wieder eine Gesetzesrevision. Die Überprüfung – jetzt müssen Sie genau zuhören – privater Anbieter von Wallets wäre aber ein aufwendiges Verfahren. Die Verwaltung hat uns gesagt, dass die Überprüfung von Wallets privater Anbieter, also das, was jetzt der Nationalrat will, ein aufwendiges Verfahren wäre, weil sichergestellt werden müsste, dass sie keine Backdoors usw. haben. Zudem müssten die Weiterentwicklungen – hören Sie auch hier genau zu – dieser Wallets ständig überprüft und anerkannt werden. Dafür müssten



Ressourcen in der Höhe von mindestens zwei Stellen pro privates Wallet beantragt werden.

Gestern standen bekanntlich die Budgetpositionen und die Zunahme des Bundespersonals zur Debatte. Aus Sicherheitsüberlegungen müssten pro privaten Anbieter von Wallets mindestens zwei neue Stellen für die Überprüfung geschaffen werden. Das geht in eine falsche Richtung.

In der Diskussion nach der Volksabstimmung und dem Volks-Nein haben wir klar gesagt, dass wir die Sicherheitsmassnahmen massiv erhöhen und keine privaten Anbieter zulassen wollen, dass also der Bund das Angebot machen soll. Das war das Versprechen nach dem Nein in der Volksabstimmung. Nun öffnen wir aber bereits wieder Tür und Tor für alles Private. Das führt dazu, dass wir eben wieder sehr viele neue Stellen benötigen, mindestens zwei pro privaten Anbieter von Wallets; letztlich geht es um unzählige Wallets, die gemäss Artikel 17 Absatz 3bis in der Formulierung des Nationalrates genehmigt werden müssten. Das geht meines Erachtens in die falsche Richtung. Weshalb?

Ich erinnere an mein Eintretensvotum. Dort habe ich gesagt, dass wir noch nicht einmal das Vertrauensniveau 3 erreicht haben. Es wurde gesagt, dass das EJPD daran sei, das Vertrauensniveau 3 zu erreichen – man sei daran! Wenn Sie nun aber so weit gehen wie der Nationalrat, dann muss ich Ihnen sagen, dass wir aus Sicherheitsgründen nicht nur das Vertrauensniveau 3 brauchen, sondern die höchste Stufe, das Vertrauensniveau 4. Das ist aber nicht gegeben. Deshalb tun wir als Gesetzgeber gut daran, nicht schon jetzt Tür und Tor zu öffnen, sondern uns zuerst, wie wir es bei der Volksabstimmung versprochen haben, um grösstmögliche Sicherheit zu kümmern. "Grösstmögliche Sicherheit" heisst: die ständerätliche Lösung.

Wenn das Fedpol die E-ID auf einem Kryptoprozessor industriell anbieten kann, können wir als Gesetzgeber immer noch darüber hirnieren, ob wir das öffnen wollen oder nicht. Jetzt ist das aber noch nicht gegeben, denn die E-ID kann vorderhand nicht industriell auf einem Kryptoprozessor angeboten werden. Das erklärt die Vorsichtsmassnahmen, die

AB 2024 S 1154 / BO 2024 E 1154

in der ständerätlichen Lösung ausformuliert sind. Wenn wir uns für die nationalrätliche Lösung entscheiden, dann schieben wir, davon bin ich überzeugt, ein Referendum geradezu an, weil wir dann eben genau das machen, was das Volk mit seinem Nein verhindern wollte. Dieses Risiko dürfen wir nicht eingehen.

Ich bitte Sie daher eindringlich, aus Sicherheitsüberlegungen der ständerätlichen Lösung zu folgen.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Ich möchte diese Auslegung des Volkswillens durch Herrn Schwander nicht unwidersprochen lassen. Ich glaube, sie stimmt nicht ganz, oder?

Bei der ersten Vorlage zur E-ID galt ein anderes Prinzip. Ich lese aus der Botschaft vor: Das Gesetz "sah vor, dass vornehmlich private Identityprovider anhand der vom Bundesamt für Polizei (Fedpol) zur Verfügung gestellten Daten die E-ID ausstellen würden". Primär hätten also Private die E-ID ausgestellt, wobei "der Bund nur als Ausstellerin von E-ID aktiv geworden" wäre, "hätten sich dafür keine anderen Ausstellungen finden lassen". Man ging also von einer privaten Lösung aus, womit die E-ID durch Private ausgestellt worden wäre. Das ist jetzt nicht so. Die E-ID wird durch das Fedpol ausgestellt, auch die Identitätsprüfung macht das Fedpol – unabhängig davon, welcher Fassung Sie jetzt folgen; auch bei der neuen Fassung des Nationalrates ist das so. Einzig das Wallet, also sozusagen der Tresor, in dem Sie Ihre E-ID zuhause aufbewahren, kann durch Private zur Verfügung gestellt werden.

Das musste ich einfach noch kurz klarstellen. Ich glaube, dass wir den Volkswillen auch mit der neuen Fassung des Nationalrates respektieren.

Jans Beat, Bundesrat: Mit den Erweiterungen von Artikel 17 Absatz 3 ff. will der Nationalrat einerseits den Bedürfnissen und Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer, die unterschiedliche Wallets verwenden möchten, entgegenkommen. Andererseits will er eben ausreichend Flexibilität schaffen, um bei zukünftigen technischen Neuerungen nicht sofort wieder legiferieren zu müssen.

Die Minderheit Schwander beantragt Ihnen, an der Fassung des Ständerates festzuhalten. Aber Sie haben es gehört, der Berichterstatter meint, dass die Änderungen des Nationalrates richtig sind; auch der Bundesrat teilt diese Einschätzung. Ich kann Ihnen nochmals bestätigen, dass der Nationalrat die Sicherheitsanforderungen nicht aufgeweicht hat. Die Sicherheit der Identitätsprüfung bei der Ausstellung einer E-ID bleibt gewährleistet, und andere Wallets müssen bei der Sicherstellung der Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber dieselben Anforderungen wie die Bundes-Wallets erfüllen.

Auch für die Zertifizierung ändert die Formulierung des Nationalrates nichts. Gemäss Absatz 4 Buchstabe a muss einerseits die Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber einer E-ID in den Fällen sichergestellt werden, in denen die Bindung nicht automatisiert festgestellt werden kann. Das EJPD soll in diesen Fällen also die fachlichen und sicherheitsrelevanten Anforderungen der Wallets gründlich prüfen. Andererseits müssen



Wallets für eine Zertifizierung gemäss Absatz 4 Buchstabe b sehr hohe Datenschutzanforderungen erfüllen. Dies entspricht genau der ursprünglichen Forderung des Ständerates, die nun aber durch den Verweis auf das Datenschutzrecht präzisiert und rechtlich kohärenter wird. So müssen Wallets für eine Zertifizierung nach Artikel 7 der Verordnung über Datenschutzzertifizierungen insbesondere gewährleisten, dass sie die Daten der E-ID nur für den vorgesehenen Zweck nutzen können. Die Anforderungen an Anwendungen gemäss Artikel 17 Absätze 3bis und 4 in der Fassung des Nationalrates müssen aber nicht schon im Gesetz selber beschrieben werden, sondern werden vom Bundesrat festgelegt, wie das auch Absatz 5 fordert.

Aufgrund des Zwecks dieses Artikels und aufgrund der hohen Datenschutzanforderungen wird der Bundesrat die Punkte gemäss Fassung des Ständerates, also Absatz 4 Buchstaben a, b und c, bei der Ausgestaltung dieses Gesetzes übernehmen. Wir stellen sicher, dass Ihre Sicherheitsbestimmungen – um es einmal so zu formulieren – dann auch übernommen werden.

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen, Ihrer Kommission für Rechtsfragen zu folgen und diese Änderungen des Nationalrates anzunehmen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.073/7062)

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 25 Abs. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25 al. 7

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Damit sind alle Differenzen bereinigt. Die Vorlage ist bereit für die Schlussabstimmung.