



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**

**Präsident** (Nussbaumer Eric, S, BL): Wir beraten die Differenzen in einer einzigen Debatte.

**Tuena Mauro** (V, ZH), für die Kommission: Wir befinden uns heute in der ersten Runde der Differenzbereinigung zur freiwilligen E-ID. Der Ständerat hat die vom Nationalrat beschlossenen Änderungen des Entwurfes des Bundesrates weitgehend übernommen. Er ergänzt unsere Stossrichtung bezüglich Open Source auch für das Informationssystem und führt eine Präzisierung bezüglich der Wallet-App ein.

In Artikel 10 schlägt er eine kleine redaktionelle Korrektur vor. Das Nationale Zentrum für Cybersicherheit wurde unterdessen zum Bundesamt für Cybersicherheit umgebaut, weshalb der Name hier im Gesetz anzupassen ist. Das ist weitgehend unbestritten.

Bei Artikel 11 Absatz 1bis lockert er die strengere nationalrätliche Formulierung bezüglich der Offenlegung des Quellcodes, indem er die Formulierung aus dem EMBAG übernimmt und Ausnahmen erlaubt, wenn Rechte Dritter oder sicherheitsrelevante Gründe die Offenlegung verunmöglichen würden.

Die Kommission für Rechtsfragen Ihres Rates kann dieser Argumentation folgen. Es kann nämlich durchaus Konstellationen geben, bei denen die technische Umsetzbarkeit ausschliesslich mit Open-Source-Komponenten nicht oder momentan noch nicht möglich ist. Sobald dies aber möglich ist, soll der Einsatz von Open-Source-Software zur Pflicht werden. Das ist generell die nationalrätliche Idee für die gesamte Vorlage. Ihre Kommission schlägt Ihnen deshalb vor, die ständerätliche Formulierung um ein einziges Wort abzuändern. So soll die Konjunktion "wenn" durch die Konjunktion "solange" ersetzt werden. Laut Bundesamt für Justiz reicht die Änderung dieses Wortes für den notwendigen materiellen Unterschied aus.

Bei Artikel 16 hat der Ständerat beschlossen, eine Präzisierung beim Prozess der Identitätsprüfung vorzunehmen. Die Prüfung soll auch im Passbüro maschinell erfolgen dürfen, so wie das bereits heute bei den physischen Ausweisen der Fall ist. Bei der Online-Ausstellung hingegen soll das Fedpol biometrische Daten erheben dürfen, dies ausschliesslich zwecks der Missbrauchsanalyse. Das ist keine wirkliche materielle Differenz zum Beschluss des Nationalrates, sondern lediglich eine Präzisierung.

Bei der nächsten Differenz, in Artikel 17, wird es nun technisch. Eine E-ID ist generell an ein Gerät, an ein Smartphone, gebunden. Die Funktion, die bei der traditionellen Identitätskarte die Plastikkarte übernimmt, ist bei der elektronischen Identitätskarte das Smartphone oder, noch genauer, der darin verbaute sogenannte Kryptoprozessor. Nun ist es so, dass die technischen Standards und Lösungen seit einigen Jahren bestehen, damit die Aussteller – in unserem Fall das Fedpol – eine Direktverbindung zum Kryptoprozessor herstellen





und dort gesichert Identitätsdaten ablegen können. Diese Ansätze sind aber noch nicht überall in der Industrie durchgedrungen, weshalb die Verwaltung gerade zu Beginn vorgeben möchte, die E-ID ausschliesslich mit der hauseigenen Wallet-App zu betreiben. Damit behält sie auch in der Wallet-App die Kontrolle über diesen Prozess.

Diesem Anliegen kann Ihre Kommission für Rechtsfragen im Grundsatz folgen. Sie möchte aber nicht, dass dieser temporäre Zustand plötzlich zum sogenannten Providurium wird. Sobald diese Standards den Markt erobert haben – das dürfte schon innerhalb relativ kurzer Zeit der Fall sein –, soll eine Wallet-App der eigenen Wahl verwendet werden dürfen. Mit dieser Präzisierung möchten wir Ihnen beliebt machen, auch hier die maximale Sicherheit bei gleichzeitig höchstmöglicher Wahlfreiheit zu ermöglichen.

Im Namen Ihrer Kommission für Rechtsfragen möchte ich Sie bitten, unsere Anträge zu unterstützen.

**Andrey** Gerhard (G, FR), pour la commission: Nous approchons lentement, mais sûrement de la fin des négociations concernant la loi sur l'identité électronique. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats suit en grande partie la version du Conseil national, complète l'orientation concernant l'open source pour le système d'information et introduit une précision concernant la Wallet-app, ce portefeuille numérique. Votre commission vous recommande de suivre le Conseil des Etats, en faisant quelques petites adaptations. Mais une chose après l'autre.

A l'article 10, elle propose une correction rédactionnelle. Le Centre national pour la cybersécurité a entre-temps été transformé en office fédéral, raison pour laquelle son nom doit être adapté dans la loi – ce qui n'est bien sûr pas contesté par votre commission.

A l'article 11 alinéa 1bis, le Conseil des Etats assouplit la formulation, plus stricte, du Conseil national concernant la publication du code source, en reprenant la formulation de la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités – c'est un titre vraiment difficile à mémoriser – et en autorisant des exceptions lorsque les droits de tiers ou des raisons de sécurité rendraient la publication impossible. Votre commission peut suivre ce raisonnement: il peut en effet exister des situations dans lesquelles la mise en oeuvre technique exclusivement avec des composants en open source n'est pas encore faisable. Mais dès que cela est possible, l'utilisation de logiciels libres doit en revanche devenir obligatoire; c'est le sens et l'esprit de l'approche du Conseil national sur l'ensemble du projet. Votre commission propose donc de modifier un mot dans la formulation du Conseil des Etats. Ainsi, le mot "si" doit être remplacé par "tant que". Selon le jugement de l'administration – de l'Office fédéral de la justice –, ce choix de mots fait la différence matérielle nécessaire.

A l'article 16, le Conseil des Etats nous propose d'apporter une précision au processus de vérification de l'identité. La vérification doit également pouvoir être effectuée mécaniquement au bureau des passeports, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les documents d'identité physiques. En revanche, lors de la délivrance en ligne, Fedpol doit pouvoir collecter des données biométriques, mais uniquement à des fins d'analyse des abus.

Il ne s'agit pas d'une véritable différence matérielle par rapport à la décision de notre conseil, mais d'une précision utile.

La prochaine divergence, à l'article 17, est un peu plus technique. Une e-ID est liée à un appareil. La fonction qui, dans le cas de la carte d'identité traditionnelle, est assurée par la carte en plastique, est, pour l'e-ID, assurée par le smartphone ou, plus précisément, par le cryptoprocèsseur qui y est intégré. Les standards et solutions techniques existent déjà depuis quelques années pour que l'émetteur – Fedpol – puisse établir une connexion fiable avec le cryptoprocèsseur et y stocker les données d'identité de manière directe.

#### AB 2024 N 2043 / BO 2024 N 2043

Cette approche n'a toutefois pas encore été adoptée par l'ensemble de l'industrie. C'est la raison pour laquelle l'administration souhaite, au début, imposer d'exploiter l'e-ID exclusivement avec l'application de la Confédération spécialement conçue à cet effet. Elle garderait ainsi le contrôle complet de ce processus.

La commission de votre conseil peut soutenir ce point de vue sur le principe, mais elle ne veut pas que cette situation temporaire devienne permanente. Dès que ces normes auront pénétré le marché – ce qui devrait être le cas dans un délai relativement court –, il devrait être possible d'utiliser un "wallet", un portefeuille, de son choix. Nous aimerions vous demander d'apporter cette précision afin de garantir une sécurité maximale tout en laissant la plus grande liberté de choix possible.

Toutes les propositions de la Commission des affaires juridiques ont été adoptées à l'unanimité. Je vous propose de la suivre.



**Jans Beat**, Bundesrat: Ihre Kommission für Rechtsfragen sowie der Ständerat sind sich einig. Der Quellcode der Software, der Vertrauensinfrastruktur, soll veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung ermöglicht Interessierten, den offengelegten Quellcode zu prüfen. Diese Massnahme stärkt das Vertrauen in die IT-Infrastruktur und erlaubt es, ein hohes Sicherheitsniveau aufrechtzuerhalten. Der Ständerat hat dies mit dem Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben in Übereinstimmung gebracht. Damit wird eine einheitliche Regelung sichergestellt, die nicht nur die Vorteile der Veröffentlichung des Quellcodes umfasst, sondern auch die Rechte Dritter sowie sicherheitsrelevante Gründe berücksichtigt. Die Offenlegung wird analog und systematisch korrekt auch in Artikel 25 Absätze 6 und 7 des E-ID-Gesetzes aufgenommen. So ist auch der Quellcode des Informationssystems für die Ausstellung und den Widerruf der E-ID unter den gleichen Bedingungen offenzulegen. Damit wird eine einheitliche und widerspruchsfreie Gesetzgebung ermöglicht.

Ihre Kommission hat die vom Ständerat vorgenommenen Änderungen lediglich dahin gehend angepasst, als der Quellcode nicht veröffentlicht werden darf, solange dem Rechte Dritter oder sicherheitsrelevante Gründe entgegenstehen. Und das ist richtig, denn so präzisiert Ihre Kommission, dass die Bundesverwaltung regelmässig prüfen muss, ob die Gründe für eine Nichtveröffentlichung des Quellcodes weiterhin bestehen oder nicht.

Der Ständerat hat zudem Ihrem Beschluss zu Artikel 17 Absatz 2 bezüglich der Sicherstellung einer Bindung an die Inhaber und Inhaberinnen einer E-ID zugestimmt und ihn um die Absätze 3 und 4 ergänzt. Mit seinen Ergänzungen beabsichtigt der Ständerat, dass die Ausstellung, die Aufbewahrung und das Vorweisen der E-ID in einem ersten Schritt nur über eine Bundes-Wallet-App erfolgen sollen. In einem zweiten Schritt sollen dann die Aufbewahrung und die Vorweisung der E-ID auch durch zugelassene Applikationen von privaten Anbietern ermöglicht werden. Für die Zulassung müssen die Privaten aber die hohen Sicherheitsanforderungen der Bundes-Wallet erfüllen.

Ihre Kommission für Rechtsfragen unterstützt diese Änderungen des Ständerates und unterteilt sie weiter, um noch mehr Flexibilität und Raum für Innovationen zu schaffen. Mit Absatz 3bis ermöglicht Ihre Kommission, dass die E-ID nicht nur in die Bundes-Wallet, sondern auch in andere Wallets ausgestellt werden kann, wenn eine Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber sichergestellt werden kann. Damit wird eine freie Wahl der Wallet ermöglicht, sofern die nach Artikel 17 Absatz 2 erforderliche Bindung sichergestellt ist. Darüber hinaus sollen in Anlehnung an den Entwurf des Ständerates mit Absatz 4 auch weitere Wallets für die Verwendung der E-ID zugelassen werden können, wenn sie durch das EJPD anerkannt sind. Für eine Anerkennung müssen die Wallets hohe Anforderungen erfüllen. Sie müssen vor allem eine angemessene Sicherstellung der Bindung an Inhaber und Inhaberinnen sowie einen hohen Schutz der Daten garantieren. Einerseits berücksichtigen diese Erweiterungen die verschiedenen Bedürfnisse und Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer, die unterschiedliche Geräte verwenden oder bevorzugen, und andererseits bieten sie ausreichend Flexibilität, um zukünftigen technischen Neuerungen entsprechen zu können.

Im Namen des Bundesrates bitte ich Sie daher, auch hier Ihrer Kommission zu folgen und den Änderungsanträgen zuzustimmen.

**Marti Min Li** (S, ZH): Herr Bundesrat, ich habe eine Frage zum Ausstellungsprozess und zum Datenschutz. Es ist vorgesehen, dass es zwei Möglichkeiten gibt, eine E-ID zu erhalten: entweder online oder im Passbüro. Im Online-Prozess entstehen Gesichtsvideosequenzen, die aufbewahrt werden, um mögliche Identitätsmissbrauchsfälle aufzuklären. Fallen beim Ausstellungsprozess im Passbüro auch Daten an, die aufbewahrt werden?

**Jans Beat**, Bundesrat: Geschätzte Frau Nationalrätin Marti, vielen Dank für diese Frage. Das ist eine wichtige Frage; im Hinblick auf die Materialien und einen möglichen Abstimmungskampf dürfte das zu diskutieren geben. Ich möchte diese Frage deshalb genau beantworten.

Zunächst gilt, dass bei der Online-Beantragung eine Identitätsprüfung stattfindet, und zwar ist vorgesehen, dass Sie mit Ihrem Smartphone im ersten Schritt Ihr analoges Ausweisdokument fotografieren. Bei Schweizerinnen und Schweizern können das die ID oder der Pass sein, bei Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsberechtigung der entsprechende Ausländerausweis. Im zweiten Schritt fertigen Sie dann eine kurze Videosequenz von Ihrem Gesicht an, das sogenannte Gesichtsbild. Im dritten Schritt übermitteln Sie diese Daten an das Bundesamt für Polizei (Fedpol). Das Fedpol vergleicht dann diese Daten mit jenen, die bereits in der Ausweisdatenbank des Fedpol vorhanden sind. Stimmen die Angaben überein, dann wird Ihnen die E-ID vom Fedpol ausgestellt.

So weit, so gut. Aber was passiert nun mit diesen biometrischen Daten, also mit Ihrem Gesichtsbild? Das



Fedpol ist berechtigt, diese Daten zum Schutz vor Identitätsdiebstahl zu speichern. Das heisst, dass das Fedpol diese Daten ausschliesslich verwenden darf, um die allfällige Erschleichung einer E-ID untersuchen zu können. Mit anderen Worten: Die Verwendung dieser Daten ist zweckgebunden. Die maximale Speicherzeit beträgt fünf Jahre nach dem Ablaufdatum der E-ID.

Nun können Sie aber – und das hat der Gesetzgeber ganz bewusst so vorgeschlagen – die Identitätsprüfung für die E-ID auch vor Ort am Schalter Ihres kantonalen Passbüros oder bei einer vom Bundesrat bezeichneten Stelle oder Behörde im Ausland machen. Wenn Sie heute vor Ort einen neuen Pass oder eine neue ID ausstellen möchten, kann für die Identitätsprüfung ein maschineller Gesichtsbildabgleich durchgeführt werden. Dieses System soll auch für die Identitätsprüfung im Rahmen der Ausstellung einer E-ID zur Verfügung stehen. Ob aber ein Passbüro bei der Identitätsprüfung den Gesichtsbildabgleich durch eine Person oder eine Maschine vornimmt, ist den Kantonen überlassen. Ein maschineller Gesichtsbildabgleich macht dann Sinn, wenn die Schalterperson unsicher ist, zum Beispiel bei eineiigen Zwillingen. Er macht auch Sinn, wenn ein Kanton eine grosse Anzahl von Identitätsprüfungen im Rahmen der Ausstellung von E-ID machen wird.

Doch nun zurück zu Ihrer Frage: "Maschinelle Überprüfung" heisst, dass auch bei der Vor-Ort-Beantragung der E-ID eine Videosequenz angefertigt wird und damit biometrische Daten anfallen. Aber der Kanton hat keine gesetzliche Grundlage, diese biometrischen Daten zu speichern oder gar an das Fedpol weiterzuleiten. Das heisst mit anderen Worten: Die biometrischen Daten werden bei der Vor-Ort-Beantragung einer E-ID umgehend wieder gelöscht.

**Arslan Sibel** (G, BS): Besten Dank, Herr Bundesrat, für Ihre Ausführungen. Wie Sie wissen, ist der Datenschutz für mich sehr wichtig. Ich habe das Dossier von Anfang an eng begleitet. Es ist ja schön und gut, dass wir jetzt im Gesetz

AB 2024 N 2044 / BO 2024 N 2044

festhalten, dass Daten nicht über Gebühr abgefragt werden dürfen. Können Sie uns vielleicht konkret erklären, wie das genau funktionieren soll, wenn man am Schluss eben doch wieder überall unnötige Daten preisgeben muss? Könnte es also vorkommen, dass man überall solche Daten freigeben muss?

**Jans Beat**, Bundesrat: Danke für Ihre Frage, auch diese ist wahrscheinlich heikel und wichtig. Datenschutz ist dem Bundesrat wichtig. Wir haben das Datenschutzgesetz; damit sind unsere Daten geschützt. Das Anfragen, Verarbeiten und Speichern der E-ID-Daten muss immer nach Treu und Glauben erfolgen, und auch die Grundsätze der Verhältnismässigkeit, der Zweckgebundenheit und der Einvernehmlichkeit müssen eingehalten werden. Allfällige Verstösse werden, je nach Schweregrad, vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten von Amtes wegen oder auf Anzeige hin untersucht.

Während das Datenschutzgesetz eine allgemeine Zweckgebundenheit verlangt, konkretisiert das E-ID-Gesetz zudem, dass das Vorweisen der E-ID verlangt werden darf, wenn dies in der Gesetzgebung so vorgesehen ist oder wenn die Zuverlässigkeit der Transaktion davon abhängt, insbesondere, um Missbrauch und Identitätsdiebstahl zu verhindern. Sie sehen also, der Überidentifikation wird erstens durch Verbote der Riegel geschoben. Aber wir wissen es alle: Verbote schrecken nicht alle davon ab, trotzdem Unerlaubtes zu tun. Es braucht zweitens also auch eine wirksame Massnahme gegen Verifikatorinnen und Verifikatoren, die sich nicht an diese Vorgaben halten. Aus diesem Grund sah bereits der Entwurf des Bundesrates in Artikel 22 Absatz 2 vor, dass das BIT bei einer Überidentifikation eine Verifikatorin oder einen Verifikator entsprechend vermerken oder aus dem Vertrauensregister ausschliessen kann.

Ihr Rat hat diese Massnahme noch zusätzlich konkretisiert, und zwar so, dass man als Inhaberin oder Inhaber einer E-ID sichtbar in der Wallet gewarnt wird, wenn man es mit jemandem zu tun hat, der von einem etwas verlangt, das man nicht geben muss.

## **Art. 10**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*



**Art. 11 Abs. 1bis**

*Antrag der Kommission*

Es veröffentlicht den Quellcode oder Teile davon nicht, solange die Rechte Dritter oder ...

**Art. 11 al. 1bis**

*Proposition de la commission*

Il ne publie pas le code source ou une partie de celui-ci tant que les droits de tiers ou ...

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16 Abs. 3, 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 16 al. 3, 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 3*

... erfolgt in die Anwendung zur Aufbewahrung ...

*Abs. 3bis*

Die Antragstellerin oder der Antragsteller kann die Ausstellung der E-ID in eine andere Anwendung verlangen, wenn bei der Ausstellung die Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber technisch überprüft werden kann.

*Abs. 4*

Der Bundesrat kann die Ausstellung der E-ID in weitere Anwendungen erlauben. Diese bedürfen der Anerkennung durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Die Anerkennung wird gewährt, wenn:

- a. die Bindung an die Inhaberin oder den Inhaber durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen sichergestellt ist; und
- b. die Anwendung nach Artikel 13 des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2022 zertifiziert ist oder gleichwertige Garantien für den Schutz der Daten vorhanden sind.

*Abs. 5*

Der Bundesrat legt die Anforderungen an Anwendungen nach den Absätzen 3bis und 4 näher fest.

**Art. 17**

*Proposition de la commission*

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Al. 3bis*

La personne qui fait la demande peut exiger l'émission de l'e-ID dans une autre application si, lors de l'émission, le lien avec son titulaire peut être techniquement vérifié.

*Al. 4*

Le Conseil fédéral peut autoriser l'émission de l'e-ID dans d'autres applications. Celles-ci doivent être reconnues par le Département fédéral de justice et police (DFJP). La reconnaissance est accordée si:

- a. le lien avec le titulaire est garanti par des mesures techniques et organisationnelles appropriées, et que
- b. l'application est certifiée conformément à l'article 13 de la loi du 25 septembre 2022 sur la protection des données ou que des garanties équivalentes existent pour la protection des données.



*Al. 5*

Le Conseil fédéral précise les exigences auxquelles doivent répondre les applications visées aux alinéas 3bis et 4.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 23**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 7*

Es veröffentlicht den Quellcode oder Teile davon nicht, solange die Rechte Dritter oder ...

**Art. 25**

*Proposition de la commission*

*Al. 6*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 7*

Il ne publie pas le code source ou des parties de celui-ci tant que les droits de tiers ou ...

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34 Abs. 2 Bst. a-d**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2024 N 2045 / BO 2024 N 2045

**Art. 34 al. 2 let. a-d**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Änderung anderer Erlasse**

**Modification d'autres actes**

**Ziff. 1 0 Art. 74b Abs. 1 Bst. v**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. 1 0 art. 74b al. 1 let. v**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*





**Präsident** (Nussbaumer Eric, S, BL): Das Geschäft geht an den Ständerat zurück.