

Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Einreichung per Mail an:
rechtsinformatik@bj.admin.ch

Zürich, 29. September 2022

Vernehmlassung Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum neuen Vorschlag für ein E-ID-Gesetz äussern zu können, welche wir hiermit für digitalswitzerland wahrnehmen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass der Vorschlag für ein neues E-ID-Gesetz in der Mitgliedschaft von digitalswitzerland auf breite Resonanz stösst, indem es den Rahmen setzt für eine Vertrauensinfrastruktur, deren Kernelement eine staatlich herausgegebene e-ID ist. Allerdings sind wir der Überzeugung, dass sich die elektronische Identität in der Schweiz nur dann in der Breite durchsetzen kann, wenn sie in ein inklusives Ökosystem von elektronischen Nachweisen eingebettet ist. Darum erachten wir es für zentral, diesen Aspekt bereits in den Zweckartikel des Gesetzes aufzunehmen (siehe Anmerkung A). Des Weiteren erachten wir die regelmässige Prüfung der staatlich-betriebenen Infrastruktur, ein Vehikel für Experten-Input zur technologischen Gesetzesumsetzung, Gebührenstruktur nach internationalen Standards, und Regelung von privaten Bestätigungsmechanismen als sinnvoll (siehe jeweils Anmerkung B, C, D und E).

digitalswitzerland versteht sich als Dialogplattform, welche mit seinem branchenübergreifenden Netzwerk von über 240 Organisationen zur Verfügung steht, die Digitalisierung der Schweiz zu erleichtern. Am 28. April konnte digitalswitzerland einen ersten Beitrag zur laufenden Metaebene-Debatte über die Entwicklung des E-ID-Ökosystems in der Schweiz leisten. Dieses Whitepaper wurde gemeinsam von zehn Experten für digitale Identität aus dem privaten Sektor und der Wissenschaft verfasst. Es kann hier abgerufen werden: <https://digitalswitzerland.com/building-a-swiss-digital-trust-ecosystem/>

Mit unserem Netzwerk und unserer Position als Dialogplattform wollen wir einen aktiven und konstruktiven Beitrag zur Digitalisierung der Schweiz leisten.

Wir danken für die Aufmerksamkeit und stehen für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse,



Stefan Metzger
Managing Director digitalswitzerland



Guillaume Gabus
Extended Management, Public Affairs,
digitalswitzerland

Für weitere Auskünfte
Guillaume Gabus, Extended Management, Public Affairs, digitalswitzerland
Tel. +41 76 589 71 99 | guillaume@digitalswitzerland.com

I. Hintergrund zu digitalswitzerland

digitalswitzerland ist eine schweizweite, branchenübergreifende Initiative, welche die Schweiz als weltweit führenden digitalen Innovationsstandort stärken und verankern will. Unter dem Dach von digitalswitzerland arbeiten an diesem Ziel mehr als 240 Organisationen, bestehend aus Vereinsmitgliedern und politisch neutralen Stiftungspartnern, transversal zusammen. digitalswitzerland ist Ansprechpartner in allen Digitalisierungsfragen und engagiert sich für die Lösung vielfältiger Herausforderungen.

Aus Sicht von digitalswitzerland ist die Vertrauensinfrastruktur eine wichtige Komponente, um die Schweizer Gesellschaft und Wirtschaft bei der Digitalisierung voranzubringen. digitalswitzerland begrüsst die Geschwindigkeit des Prozesses und die Stossrichtung des Vorentwurfs.

II. Anmerkungen zum E-ID Gesetz

A. Gleicher Stellenwert für E-ID und E-ID Ökosystem

Parallel zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, ist ein weiteres wichtiges Ziel des Gesetzes eine umfassende 'Vertrauensinfrastruktur' aufzubauen, die einen klaren Nutzen für Bürger:innen hat. Nur ein Ökosystem, in dem es eine Vielzahl unterschiedlichster Aussteller:innen und Verifikator:innen aufeinandertreffen, kann der Bevölkerung jene Mehrwerte bieten, die es für dessen Florieren benötigt. Das Gesetz sollte daher nicht nur eine Anbindung anderer elektronischer Nachweise, und deren Ausstellung und Überprüfung gewährleisten, sondern dies aktiv fördern bzw. unterstützen. Dass die E-ID hier nicht nur für E-Government-Prozesse genutzt wird und in der Privatwirtschaft breiten Anklang findet, ist eine gemeinsame Verantwortung und bedarf enge Zusammenarbeit. Wir erachten es daher für zielführend, im Rahmen der Zweckbestimmung zu ergänzen, dass das Gesetz neue digitale Geschäftsmodelle ermöglichen soll, die Vertrauen im digitalen Raum voraussetzen. In diesem Sinne sollte die Zielerreichung des Gesetzes auch daran gemessen werden können, wie vielfältig und zahlreich die digitalen Geschäftsmodelle sind, welche auf der staatlich

betriebenen Infrastruktur zukünftig bereitgestellt werden. Darüber hinaus setzte eine umfassende 'Vertrauensinfrastruktur' die Rechts- und Investitionssicherheit für privatwirtschaftliche Akteure voraus. Bevor die Grundzüge der Ausgestaltung der Vertrauensinfrastruktur sowie die konkrete Rollenverteilung zwischen Staat und privaten Akteuren nicht hinreichend konkret sind, können potenzielle Technologielieferanten und Dienstleistungserbringer ihre Geschäftsmodelle nur ungenügend ausarbeiten. Dadurch wird auch die Planung von potenziellen E-ID-verwendenden Diensten und Dienstleistungsangeboten im Bereich der digitalen Nachweise erschwert. digitalswitzerland möchte den Bund anregen, rasch mehr Klarheit zu schaffen, um Investitionssicherheit zu erzeugen.

B. Regelmässige Prüfung der staatlich betriebenen Infrastruktur

Wenn Vertrauen geschaffen werden soll, muss die Infrastruktur sicher und robust sein. Überlegungen zur Cybersicherheit müssen deshalb von Anfang an berücksichtigt und gesetzlich verankert werden. Im Vorentwurf des Gesetzes werden zwei Systeme beschrieben, das Fedpol-System zur Ausstellung von E-IDs (gemäss Abschnitt 2) und die Vertrauensinfrastruktur (gemäss Abschnitt 5). Im Gesetz sollte vorgeschrieben werden, dass beide Elemente regelmässig (wahrscheinlich jährlich) von Fachspezialisten einem Sicherheitsreview unterzogen werden. Wenn richtig implementiert, dann liegen in der Vertrauensinfrastruktur keine sensitiven Daten vor. Dies gilt es zu überprüfen und sollte gesetzlich vorgeschrieben sein. Des Weiteren halten wir es für sinnvoll, dass die Struktur des Fedpol-Systems ebenfalls technisch und prozessual auf Sicherheitsfragen überprüft wird. Dies sollte gesetzlich verankert sein. Neben der Notwendigkeit einer Überprüfung sollte auch der Schutzbedarf klar beschrieben sein. Obwohl die Details der Umsetzungsweise für die Expertenprüfungen auf Verordnungsebene geregelt werden, halten wir hier sogenannte Red-Team-Tests für besonders zielführend. Eine externe Prüfstelle wie beispielsweise das Nationale Testinstitut für Cybersicherheit NTC wäre auch denkbar, um das Vertrauen weiter auszubauen.

C. Vehikel für Experten-Input zur technologischen Gesetzesumsetzung

digitalswitzerland erachtet es als sinnvoll, dass die technologische Umsetzung nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist. Aufgrund des raschen technischen Fortschritts soll sich der Bund die Kompetenzen nehmen können, einen Technologie-Kontext zu wählen zum Zeitpunkt der Einführung, welche dem Zweck des Gesetzes und den Anforderungen (spez. Datenschutz durch Technik, Datensicherheit, Datensparsamkeit und dezentrale Datenspeicherung) am besten gerecht wird. digitalswitzerland begrüsst deshalb den Artikel 25 im Gesetz. Gleichzeitig muss angemerkt werden, dass der Erfolg der Vertrauensinfrastruktur davon abhängt, wie konsequent und überzeugend das Gesetz aus der Perspektive der Bürger:innen zu Ende gedacht und umgesetzt wird (z.B. elektronische Briefftasche, System für Sicherungskopien, etc.). Die technologische Gesetzesumsetzung beinhaltet sowohl die User Experience (UX) im Generellen, aber auch matchentscheidende 'Momente' in der Customer Journey, besonders weil SSI die Verantwortung der Identität dem User überträgt. Das Spannungsfeld zwischen Sicherheit, User Experience und dem Ansatz der Dezentralität ist noch nicht abschliessend geklärt. Genau weil die Mehrheit solcher Fragen im Zusammenhang mit der technologischen Umsetzung nicht auf Gesetzesstufe geregelt ist, erhoffen wir uns ein Vehikel für den Privatsektor und die Wissenschaft, welche es erlaubt, Diskussionsbeiträge beizusteuern und somit die Umsetzung – innerhalb des erwähnten Spannungsfeldes – für den Bund zu erleichtern bzw. allfällige Blindspots zu vermeiden. Dies könnte in Form einer erweiterten Expertengruppe oder über die bestehende GitHub-Plattform geschehen. Diese Experten helfen auch auf bestehendes Wissen und getätigte Investitionen hinzuweisen. digitalswitzerland würde eine entsprechende Ausführungsbestimmung als Zusatz in Artikel 28 begrüssen.

D. Gebührenstruktur nach internationalen Standards

digitalswitzerland ist der Überzeugung, dass die Kosten und Preise für Verifikator:innen und Aussteller:innen einen direkten Einfluss auf den Erfolg des Gesamtprojektes haben. Diese kommerziellen Überlegungen sind hochrelevant für jene Firmen, welche ihre Nachweise mit der E-ID verbinden und somit das erstrebte E-ID Ökosystem ausmachen. Eine minimale Gebühr für die Aussteller:innen und Verifikator:innen für (1) die Eintragung der Daten (spez. Identifikator) im Basisregister und für (2) die Aufnahme ins Vertrauensregister erscheint als sinnvoll. digitalswitzerland ist der Auffassung, dass sich die Höhe der Gebühren an den Leitlinien der Sovrin Foundation orientieren soll. Konkret heisst das: Eine minimale Gebühr für den Eintrag ins Basisregister, aber keine Gebühr für die Ausstellung oder die Verifikation eines Nachweises. Die Widerrufe der elektronischen Nachweise

würden durch tägliche Aktualisierungen zum System kommuniziert. Für Aussteller:innen wären auf den verbunden 'Revocation Update' Gebühren erhoben. Wichtig hier ist, dass der Gesamtbetrag der Gebühren somit nicht abhängig ist von der Anzahl der Nutzer:innen oder der Anzahl an Interaktionen für einen spezifischen Nachweis. Das ist essentiell für die Skalierbarkeit des Ökosystems und für die kommerziellen Überlegungen der Verifikator:innen und Aussteller:innen. digitalswitzerland würde die Aufnahme der genannten Grundsätze auf Gesetzesstufe empfehlen. digitalswitzerland erhofft sich zudem, dass die Erzeugnisse der neu-ermöglichten digitalen Geschäftsmodelle und die Kosteneinsparungen aufgrund optimierter Identifizierung, diese minimalen Gebühren weitgehend kompensieren. digitalswitzerland begrüsst auch, dass für die Ausstellung der E-ID, für deren Nutzung und für die elektronische Brieftasche des Bundes keine Gebühren erhoben werden. Dies ist aus einer Endnutzer-Perspektive essenziell.

E. Regelung von privaten Bestätigungsmechanismen

Die Verbindung zwischen der virtuellen und der physischen Welt bleibt ein entscheidendes Element der Vertrauensinfrastruktur. Hier ist digitalswitzerland der Meinung, dass jene Instanzen, welche momentan unser Vertrauen geniessen (z.B. um Aussteller:innen zu akkreditieren), diese Verantwortung auch virtuell erhalten sollen. Dies ist von zentraler Bedeutung für Nutzer:innen und Verifikator:innen, welche oft keine direkte Beziehung zu den Aussteller:innen haben. Es ist sinnvoll, dass dem Bund die Kompetenz übertragen wird, die Identität der Bundes-, Kanton- und Gemeindebehörden zu bestätigen (spez. Bestätigung der Identifikatoren). Gleichermassen ist es essenziell, im Sinne des erstrebten E-ID Ökosystem, dass auch Akteure des privaten Sektors befähigt sind, separate, nicht staatliche (private) Mechanismen bereitzustellen. Als Beispiel: Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (swissuniversities) führt eine Liste der anerkannten oder akkreditierten Hochschulen in der Schweiz, die eine wichtige Informationsquelle für die Validierung von Hochschulabschlüssen darstellt. Diese sektorspezifischen Vertrauensstelle muss auch weiterhin die Funktion digital ausüben können. Dies ist wichtig für den Aufbau von multisektoralen Ökosystemen, welche den Weg für Anwendungsfälle innerhalb und über sektorale Grenzen hinweg ebnen. Wie in Anmerkung A erwähnt, dient die E-ID als zentraler Baustein für eine Vielzahl von sektoralen Ökosystemen (einschließlich Gesundheit, Mobilität, Finanzen usw.). Nur wenn wir es vermeiden, getrennte Welten aufzubauen und stattdessen nach einer umfassenden Vertrauensinfrastruktur streben, können wir einen konkreten Mehrwert für die Bürger:innen schaffen. Auch wenn der momentane Entwurf die Möglichkeit diese sektorspezifischen privaten Vertrauensstellung nicht explizit einschränkt (in Artikel 18, Absatz 2), könnte dies auf Gesetzesebene zusätzlich erwähnt werden. Parallel dazu ist mehr Klarheit über den Akkreditierungsprozess von (privaten) Ausstellern wünschenswert, insbesondere darüber, wer Aussteller werden kann und wie wir mit gefälschten Ausstellern umgehen. Konkret könnte in Artikel 12 Absatz 1 angemerkt werden, dass Behörden und Private die Vertrauensinfrastruktur des Bundes gemäss dem 5. Abschnitt nutzen können, um elektronische nicht-staatliche Nachweise auszustellen.