

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ

copiur@bj.admin.ch

Datum 29. Mai 2017
Kontaktperson Marilena Corti
Direktwahl 061 206 66 21
E-Mail m.corti@vskb.ch

Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken: Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Februar 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) eröffnet. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, unsere Positionen und Überlegungen im Rahmen des Vernehmlassungsprozesses einbringen zu können.

Experten aus unserer Bankengruppe haben den Vorentwurf des E-ID-Gesetzes (VE E-ID-Gesetz) eingehend geprüft. Gerne nutzen wir die Möglichkeit, Ihnen unsere wichtigsten Anliegen darzulegen.

Zusammenfassung

- Die Kantonalbanken **unterstützen** das vorgeschlagene Konzept des Bundesrats, weil es die **Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz stärkt**.
- Wichtig für eine **hohe Marktdurchdringung der E-ID** sind ein **klares und eindeutiges Sicherheitskonzept**. Wichtige Erfolgsvoraussetzungen sind aus Sicht der Kantonalbanken prinzipienbasierte Mindestanforderungen an Sicherheitsniveaus sowie die Kongruenz von Sicherheitsniveaus zwischen den verschiedenen Stellen.
- Zentral sind zudem vertrauens- und akzeptanzfördernde Vorgaben wie ein **starker und umfassender Datenschutz**. Ebenso bleibt die **Sicherstellung einer schweizweiten – nicht auf die Behörden beschränkten – Systemkontinuität** vordringlich.

- Verbesserungsbedarf gibt es schliesslich in den Bereichen Rechtssicherheit, Interoperabilität und Zukunftsoffenheit. Nötig sind insbesondere **klare Prozessdefinitionen zu Gunsten von mehr Rechtssicherheit und mehr Flexibilität.**

Die Kantonalbanken begrüssen die Bestrebungen des Bundesrats, die Digitalisierung der Wirtschaft und zentraler Geschäftsprozesse weiter voranzutreiben. Mit der Schaffung eines E-ID-Gesetzes liefert er einen wichtigen Baustein. Das vorgeschlagene Konzept – insbesondere die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern – ist sinnvoll und zielführend. Zudem eröffnet es für Banken neue Geschäftsfelder, so können sie beispielsweise, unter Erfüllung gewisser Bedingungen, als Anbieter von Identitätsdienstleistungen (IdP) auftreten. Darin sehen wir insgesamt eine Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit des Schweizer Wirtschafts- und Finanzstandorts, die wir ausdrücklich befürworten. Dieser marktnahe, liberale Ansatz ist – zumal mit Blick auf andere innovationshemmende Regulierungsvorhaben – positiv zu werten.

Damit sich die E-ID nachhaltig entwickeln und erfolgreich im Markt durchsetzen kann, sind aus Sicht der Kantonalbanken die nachfolgend beschriebenen Handlungsfelder und damit einhergehende Anliegen wichtig. Unsere Anregungen zielen darauf ab, die Chancen für praxistaugliche, durch den Markt getragene E-ID-Lösungen zu verbessern.

1. Konsistente und prinzipienbasierte Formulierung der Sicherheitsanforderungen

Die in Art. 5 VE E-ID-Gesetz vorgeschlagene Kaskade von E-ID-Sicherheitsniveaus ist sinnvoll, da sie branchenspezifisch adäquate Lösungen mit Blick auf das Verhältnis von angemessener Sicherheit und Benutzerfreundlichkeit ermöglicht. Die Sicherheitsanforderungen im E-ID-Gesetz und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen müssen dabei konsistent und prinzipienbasiert ausgestaltet sein. Dadurch werden insbesondere Reputationsrisiken, welche durch die zahlreichen beteiligten Akteure entstehen können, minimiert. Weiter wird so eine effiziente, kostenschonende Umsetzung gewährleistet. Wir sehen in diesem Zusammenhang noch folgende Schwachstellen, die beseitigt werden sollten:

- **Prinzipienbasierte Festlegung der Mindestanforderungen an die verschiedenen Sicherheitsniveaus (Art. 5 VE E-ID-Gesetz):** Die Ausführungsbestimmungen der Mindestanforderungen für jede der drei Sicherheitsstufen (niedrig, substantiell, hoch) erfolgen auf Verordnungsebene und müssen konsequent prinzipienbasiert erfolgen, damit sie den dynamischen Entwicklungen in diesem Bereich Rechnung tragen. Ebenso soll es dadurch jeder Branche möglich sein, Lösungen zu entwickeln, die der Grösse, der Komplexität, der Struktur und dem Risikoprofil der jeweiligen Geschäftsmodelle angemessen sind. Wir würden es daher begrüssen, wenn die Wirtschaft in dieser Angelegenheit konsultiert werden würde.

- **Kongruenz der Sicherheitsniveaus von E-ID-verwendenden Diensten und übermittelten Personendaten (Art. 10 Abs. 2 und Art. 15 VE E-ID-Gesetz):** Daten von bestimmten Sicherheitsniveaus sollten nur an E-ID-verwendende Dienste (bspw. Online-Shops) weitergegeben werden können, wenn diese nachgewiesenermassen ein ausreichendes Sicherheitsniveau *implementiert* haben. Wir empfehlen daher die folgende Ergänzung von Artikel 10 Abs. 2 VE E-ID-Gesetz:

²... weitergeben, die dem geforderten und implementierten Sicherheitsniveau entsprechen und... [Rest gemäss VE E-ID Gesetz].

- **Angemessene Sicherheitsniveaus sicherstellen (Art. 5 Abs. 1 und 2 VE E-ID-Gesetz und Änderung von Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES im Anhang zum VE E-ID Gesetz):** An geeigneter Stelle sollte eine Anforderung verankert werden, die darauf abzielt, dass das bei den E-ID-verwendenden Diensten implementierte Sicherheitsniveau – insbesondere für die beiden hohen Sicherheitsniveaus nach Art. 5 Abs. 1 – angemessen ist.

Die im Kontext des E-ID-Gesetzes geplante Änderung des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES) sieht im vorgeschlagenen Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES vor, dass bei Verwendung einer E-ID die persönliche Vorsprache generell entfällt. Dies geht zu weit. Aus dem Zusammenspiel von tiefem Sicherheitsniveau und dem Verzicht auf persönliche Vorsprache kann eine bestimmte Person nicht eindeutig identifiziert bzw. authentifiziert werden. Daraus entstehen massive Risiken, dass eine auf dieser Basis ausgestellte E-ID missbräuchlich oder zu rechtswidrigen Zwecken verwendet wird. Dementsprechend widerspräche eine auf solch schwacher Basis ausgestellte E-ID auch den einschlägigen Vorgaben des Bankenaufsichtsrechts und der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Korruption (vgl. z.B. Art. 4 ff. VSB 16). Die von Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES angeordnete Rechtsfolge darf sich demzufolge nur auf die Sicherheitsniveaus «substanziell» und «hoch», nicht aber auf das tiefste Sicherheitsniveau «niedrig» erstrecken. Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES ist somit wie folgt anzupassen:

Wird der Identitätsnachweis durch eine E-ID gemäss E-ID Gesetz vom ... erbracht, entfällt bei Verwendung des Sicherheitsniveaus hoch oder substanziell die persönliche Vorsprache.

Dieser angepasste Gesetzestext erfüllt die Anforderungen von Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die elektronische Signatur (VZertES). Auch sonst sind die Formulierungen widerspruchsfrei. Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES stellt eine Ergänzung zu Art. 7 VZertES dar. Dieser darf deshalb im Zuge der Einführung von Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES keinesfalls gelöscht werden. Aus systematischen Gründen empfehlen wir indessen, die Regelung von Art. 7 VZertES neu ebenfalls in der ZertES und damit auf Gesetzesstufe zu regeln.

2. Vertrauens- und akzeptanzfördernde Massnahmen

Eine E-ID wird erst dann akzeptiert und breit genutzt werden, wenn sie einfach, transparent und kostengünstig zu handhaben ist, und die Nutzer selbst bestimmen können, wie mit ihren Daten umgegangen wird («Digitale Selbstbestimmung»). Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die folgenden Punkte hin:

- **Stärkung der Vertraulichkeit für sämtliche Datensätze (Art. 10 Abs. 3 VE E-ID-Gesetz):** Der Erläuterungsbericht zum VE E-ID-Gesetz weist im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung und Datenweitergabe zu Recht auf die hohe Bedeutung der Regelung des Datenschutzes hin (S. 27). Den Kantonalbanken ist der sorgfältige Umgang mit personenbezogene Daten ein wichtiges Anliegen. Deswegen regen wir an, zur Stärkung des Datenschutzes den Geltungsbereich von Art. 10 Abs. 3 auf sämtliche Absätze von Artikel 7 zu Personenidentifizierungsdaten auszuweiten.

³ Weder anerkannte IdP noch Betreiberinnen von E-ID-verwendenden Diensten dürfen die Personenidentifizierungen gemäss Art 7 Absatz 2 oder die darauf basierenden Nutzungsprofile Dritten bekannt geben.

- **Förderung der Verbreitung der E-ID (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 20 VE-ID-Gesetz):** Eine flächendeckende Verbreitung sollte im Zweckartikel des E-ID-Gesetzes verankert werden. Deswegen regen wir an, den bestehenden Gesetzestext wie folgt zu erweitern:

b. eine weite Verbreitung, die Standardisierung und die Interoperabilität der E-ID sicherzustellen.

Wir erachten es in diesem Zusammenhang weiter als sinnvoll, wenn eine flächendeckende Vergabe der E-ID-Registrierungsnummer angestrebt wird (Art. 20 VE E-ID-Gesetz). Dies würde dem nach unserem Verständnis intendierten Ziel des Gesetzesvorschlags, den Zugang zu einer E-ID für alle zu stärken, dienlich sein. Daher würden wir es begrüßen, wenn bei der Ausstellung eines Ausweises (gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b VE E-ID-Gesetz) automatisch eine E-ID-Registrierungsnummer generiert und den Personendaten zugeordnet wird, sofern eine solche noch nicht zugeordnet worden ist und dies vom Inhaber des Ausweises gewünscht wird. Damit würden Personen, welche die persönlichen Voraussetzungen für eine E-ID erfüllen, auf die E-ID aufmerksam gemacht. Dies könnte als Pflicht der Identitätsstelle in Artikel 20 des E-ID-Gesetzes verankert werden. Wir begrüßen explizit, dass durch die E-ID-Registrierungsnummer, welche durch die Identitätsstelle vergeben wird, die jeweilige widerspruchsfreie Zuordnung der Personenidentifizierungsdaten zu ein und derselben Person erreicht wird (Erläuterungsbericht, S. 19).

- **Keine unverhältnismässigen Gebühren (Art. 23 VE E-ID-Gesetz):** Zur Förderung der Marktdurchdringung sollten die durch den Bundesrat festgelegten Gebühren möglichst niedrig ausfallen. Die im Erläuterungsbericht (S. 34) aufgeführte Option auf einen Verzicht der vollständigen Kostendeckung des Verwaltungsaufwands ist daher ausdrücklich zu begrüssen. Wir erwarten, dass dies, wie vorgesehen, konsequent umgesetzt wird.
- **Systemkontinuität auch bei E-ID-Systemen des Bundes (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und b sowie Art. 13 VE E-ID-Gesetz):** Der Erfolg der E-ID hängt entscheidend von der Glaubwürdigkeit und Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit des Systems, also dessen Kontinuität, ab. Sollte aller Erwartungen nach zum Trotz der Markt nicht angemessen funktionieren und keine E-IDs für sämtliche drei Sicherheitsniveaus hervorbringen, wird dem Bundesrat richtigerweise die Kompetenz eingeräumt, öffentliche Stellen zu bezeichnen, die für die Bedürfnisse der Behörden E-ID-Systeme betreiben (Erläuterungsbericht, S. 22). Dies impliziert, dass auch staatliche Stellen die Funktion des IdP wahrnehmen können. Ein subsidiäres E-ID-System sollte für den oben aufgeführten Fall im Sinne der Systemkontinuität aber zwingend betrieben werden *müssen*, und dieses sollte grundsätzlich allen Marktteilnehmern (nicht nur Behörden) dauerhaft zugänglich sein. Deswegen fordern wir die folgende Anpassung von Art. 13 Abs. 1 VE E-ID-Gesetz:

¹ Falls kein IdP für die Ausstellung von E-ID der Sicherheitsniveaus substantiell oder hoch anerkannt ist, ~~kann~~ bezeichnet der Bundesrat eine Verwaltungseinheit ~~bezeichnen~~, die für die Bedürfnisse von Inhaberinnen und Inhabern einer E-ID-Behörden ein E-ID-System betreibt und eine E-ID herausgibt.

3. Rechtssicherheit durch klare und konsistente Begriffsdefinition

Hinsichtlich der relevanten Prozesse und Begriffe sollte ausreichende Rechtssicherheit bestehen. Wie in der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) zu Recht angemerkt, bestehen bspw. noch Unklarheiten bezüglich des Prozesses zur Sperrung der E-ID-Registrierungsnummer (Art. 8 Abs. 2 VE E-ID-Gesetz). Aus der Gesetzesnorm sollte klar hervorgehen, dass es in der Verantwortung der Identitätsstelle liegt, umgehend eine Meldung an die IdP machen, sobald sie eine E-ID-Registrierungsnummer sperrt (vgl. den entsprechenden Formulierungsvorschlag der SBVg). Zur Stärkung der Rechtssicherheit erachten wir es als angebracht auf den relevanten Artikel zu verweisen (u.E. auf Art. 3 VE E-ID-Gesetz «Persönliche Voraussetzungen»).

Zu Gunsten der Klarheit regen wir an, Art. 7 Abs. 4 VE E-ID-Gesetz wie im Erläuterungsbericht skizziert zu ergänzen:

⁴ Der IdP kann einer E-ID weitere Daten zuordnen, insbesondere eine Adresse, Telefon- oder Kundennummer.

Artikel 11 Abs. 2 VE E-ID-Gesetz regelt, dass der IdP der Anerkennungsstelle die geplante Geschäftsaufgabe unter Angabe des geplanten Vorgehens bezüglich der ausgestellten E-ID meldet. Jedoch wird nicht geregelt zu welchem Zeitpunkt diese Meldung erfolgen muss. Wir regen an, dies zu präzisieren.

In Art. 12 Abs. 2 VE E-ID-Gesetz wird festgehalten, dass die Anerkennungsstelle eine «angemessene» Frist zur Mängelbehebung setzt. Wir erwarten, dass dies in den Ausführungsbestimmungen näher bestimmt wird.

Zudem scheint uns die vorgeschlagene Dauer der Aufbewahrung von sechs Monaten in Zusammenhang mit der Löschung von Daten über die Anwendung der E-ID nicht konform mit der gesetzlichen Aufbewahrungspflicht von 10 Jahren. Wir regen entsprechend eine Klärung bzw. Anpassung von Art. 17 Abs. 1 Bst. g VE E-ID-Gesetz an.

4. Sicherstellung der Interoperabilität

Es ist von grosser Bedeutung, dass die verschiedenen E-ID-Systeme von Anfang an interoperabel sind. Nur so können hohe Anpassungskosten vermieden werden. Daher regen wir an, dass der Bundesrat insbesondere die technischen Standards für die Schweiz zeitnah auf dem Verordnungs- und Weisungsweg erlässt (Art. 18 VE E-ID-Gesetz). Es ist wichtig, dass die neu zu schaffende Identitätsstelle, welche die Standards der Schnittstellen für die Interoperabilität der E-ID-Systeme festlegt, dies prioritär angeht. In einem zweiten Schritt soll der Bundesrat die Interoperabilität mit dem Ausland prüfen und sicherstellen.

5. Zukunftsoffenheit Rechnung tragen

- **Flexibilität bei der Datenbearbeitung gewährleisten (Art. 10 Abs. 1 VE E-ID-Gesetz):** Ein E-ID-Gesetz muss so ausgearbeitet sein, dass es für künftige technologische und rechtliche Entwicklungen in einem hinreichenden Mass offen ist. Wir sehen etwa einen höheren Flexibilitätsbedarf bei der Datenbearbeitung (Art. 10 Abs. 1 VE E-ID-Gesetz) für geboten. Die aktuelle Eingrenzung der Datenbearbeitung (Beschränkung auf Identifizierung und Authentifizierung; Art. 10 Abs. 1 VE E-ID-Gesetz) ist unseres Erachtens zu restriktiv. Diese Vorgabe sollte hinsichtlich möglicher künftiger Entwicklungen abgeschwächt werden.
- **Schaffung einer E-ID für juristische Personen:** Der Vorentwurf regelt nur die E-ID natürlicher Personen. Unseres Erachtens wäre es notwendig, dass sich auch juristische Personen elektronisch identifizieren können. Wir regen daher an, diese Option zu prüfen oder darzulegen, weshalb (vorerst) darauf verzichtet wurde.

Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken: Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)

- **Handhabung von Personendaten im Zusammenhang mit dem Internet of Things:**
Langfristig sehen wir Regelungsbedarf im Zusammenhang mit der Übertragung von Identitätsdaten an autonom agierende Geräte (bzw. Dinge im Internet of Things, IoT). Wir regen an zu prüfen, ob dieses Thema bereits im Rahmen des E-ID-Gesetzes angegangen werden kann.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Bemerkungen und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Adrian Steiner
Leiter Public Affairs