SWISS FINTECH INNOVATIONS

Per eMail: **copiur@bj.admin.ch**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundesamt für Justiz (BJ)
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 29. Mai 2017

Vorentwurf Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) – Stellungnahme von Swiss Fintech Innovations

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 22. Februar 2017 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) betreffend Vorentwurf zum Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz). Wir danken Ihnen und benützen die Gelegenheit zur Stellungnahme hiermit gerne.

Der Verband **Swiss Fintech Innovations** (SFTI, www.swissfintechinnovations.ch) vertritt die Interessen seiner Mitglieder im Bereich der Digitalisierung und Innovation in der Finanzindustrie. Zu den Mitgliedern des Verbands gehören derzeit: AXA Winterthur, Credit Suisse, CSS, Generali Versicherungen, Helvetia, Hypothekarbank Lenzburg, Lombard Odier, Luzerner Kantonalbank, Raiffeisen, Schroders, SIX Group, Swiss Life, Swiss Fintech Innovation Lab an der Universität Zürich, SYZ Group, Vontobel, Zürcher Kantonalbank und Zuger Kantonalbank. Unsere Arbeitsgruppe „Regulations“ beschäftigt sich mit Gesetzgebung und Regulation rund um Innovation und Digitalisierung in der Finanzindustrie.

Unsere **Stellungnahme** lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das vordringlichste Ziel ist die schnelle Einführung einer breit akzeptierten E-ID mit einem hohen Sicherheitsstandard.

2. Die vorgeschlagene Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen Stellen und privaten Unternehmen trägt den bereits weit fortgeschrittenen Projekten privater Unternehmen Rechnung und unterstützt damit eine schnelle Einführung.

3. Damit auch das Ziel einer breiten Akzeptanz erreicht werden kann, muss sichergestellt werden, dass der Geschäftsverkehr aller Schweizer Bürger (bzw. auch Ausländer gemäss Definition E-ID-Gesetz) mit dem Staat per E-ID erfolgen kann.

4. Anträge zu einzelnen Gesetzesbestimmungen beinhalten Präzisierungen zur Erhöhung der Rechtssicherheit

Inhalt

1 Ziel: schnelle Einführung mit hohem Sicherheitsstandard

Für SFTI steht die schnelle Einführung einer E-ID mit hohem Sicherheitsstandard im Vordergrund. Eine solche E-ID ist die Grundlage für die meisten digitalen Dienste und Anwendungen, sowohl in der Privatwirtschaft als auch im staatlichen Bereich. Seit dem ersten Anlauf 2004 ist viel Zeit vergangen und die Schweiz ist im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich unterwegs (vgl. E-Government-Benchmark-Bericht der EU).

Die vorgeschlagene Kaskade von drei E-ID-Sicherheitsniveaus ermöglicht es unseres Erachtens, branchenspezifisch und je nach Anwendungsfall ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Benutzerfreundlichkeit zu finden.

2 Aufgabenteilung Staat-Private

Grundsätzlich unterstützt SFTI die Stossrichtung des Vorentwurfs. Die vorgeschlagene Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen Stellen und privaten Unternehmen trägt den bereits weit fortgeschrittenen Projekten privater Unternehmen Rechnung und unterstützt damit eine schnelle Einführung.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vor allem die folgenden Projekte:

1) Identity Network Switzerland (IDV Schweiz mit SECO)

2) Six Novena

3) SwissSign – Swiss-ID Produkte und Services

4) UBS, CS und Swisscom (the „Notakey“ PoC)

Die Arbeitsgruppe DITP des SFTI hat diese vier Projekte in einem Blueprint zusammengefasst (vgl. Beilage).

Art. 6: Ergänzung der privaten Anbieter von E-ID mit staatlichen Stellen

Der Vorentwurf des E-ID-Gesetzes sieht als IdP nur private Anbieter vor, welche bei Erfüllen bestimmter Kriterien eine Bewilligung erhalten (Art. 4). Dieses Bewilligungskonzept schliesst nicht aus, parallel dazu auch geeignete staatliche Stellen mit derselben Funktion zu betrauen. Passbüros

Swiss Fintech Innovations | c/o Universität Zürich | Binzmühlestrasse 14 | CH-8050 Zürich | T +41 77 432 76 54
www.swissfintechinnovations.ch | office@swissfintechinnovations.ch

erscheinen uns in dieser Hinsicht als besonders prädestiniert. Eine solche Ausgestaltung des VE-E-ID-Gesetzes würde es ermöglichen, dass eine bestimmte Person bei einer anerkannten, vertrauenswürdigen Stelle gleichzeitig und damit sehr effizient physische und elektronische Identifikationsmittel beziehen könnte. Dies würde als Portal-Ergänzung die Marktdurchdringung erhöhen und damit der für das Gelingen des E-ID-Konzeptes essenziellen Verbreitung dienen. Mit Blick auf diese Vorteile sind unseres Erachtens die damit für den Staat anfallenden Mehrkosten hinzunehmen.

Demzufolge empfehlen wir, die Gesetzessystematik dahingehend anzupassen, dass neben bewilligten privaten Unternehmen auch geeignete staatliche Stellen die Funktion des IdP wahrnehmen.

3 Sicherstellen der Akzeptanz der E-ID durch Behörden

Zu einer breiten Akzeptanz der E-ID dürfte vor allem die **Festlegung des EJPD als gesetzlich definierte Identitätsstelle** und Herrscherin über die vollständigen Datensätze führen (Art. 19 f.). Das EJPD kann die Daten nur mit dem Einverständnis der antragstellenden Person herausgeben. Die Identity Provider (IdP) können, solange sie vertrauenswürdig sind und die Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin erfüllen (Art. 4 E-ID-Gesetz), auf die funktionsgemäss notwendigen Datensätze zugreifen und die Aktualisierung der Datensätze sicherstellen (Art. 8).

Mindestens ebenso wichtig sind aus Sicht von SFTI aber auch die **Interoperabilität** der anerkannten E-ID und E-ID-Systeme, was einen hohen Kundennutzen sicherstellt. Dies wird in Art. 18 VE-E-ID-Gesetz so vorgeschrieben.

Für den Fall, dass kein IdP für die Ausstellung der Sicherheitsniveaus substanziell oder hoch anerkannt ist, sieht Art. 13 Abs. 1 VE-E-ID-Gesetz lediglich vor, dass der Bundesrat den Betrieb durch eine Bundesbehörde vorsehen *kann*. **Die Sicherstellung von Systemkontinuität durch subsidiäres E-ID-System des Bundes stellt für SFTI jedoch eine weitere wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz des gesamten E-ID-Systems dar. Entsprechend unterstützt SFTI den Antrag der Bankiervereinigung zur Anpassung von Art. 13 Abs. 1 VE-E-ID-Gesetz:**

Die Sicherheitsniveaus substanziell und hoch sind für die breite Akzeptanz des E-ID-Konzeptes durch die Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Dies trifft in besonderem Masse auf die Finanzdienstleistungsbranche zu, welche gemäss zahlreichen aufsichtsrechtlichen Vorgaben alle direkt oder indirekt kundenidentifizierenden Daten streng vor unberechtigter Einsichtnahme Dritter zu schützen haben (vgl. insbesondere Bankkundengeheimnis gemäss Art. 47 BankG und die Anforderungen von FINMA-RS 2008/21 operationelle Risiken Banken, insbesondere Anhang 3). Damit sich das E-ID-Konzept im Markt durchsetzt, muss deshalb sichergestellt sein, dass diese qualifizierten Sicherheitsniveaus tatsächlich und dauernd zur Verfügung stehen. Dies lässt sich nur dadurch bewerkstelligen, dass die blosse Kann-Vorschrift durch eine Muss-Vorschrift ersetzt wird. Demzufolge ist Art. 13 Abs. 1 VE E-ID Gesetz wie folgt anzupassen:

> *„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 Behörden~~ ein E-ID-System betreibt und E-ID herausgibt.“*

Swiss Fintech Innovations | c/o Universität Zürich | Binzmühlestrasse 14 | CH-8050 Zürich | T +41 77 432 76 54
www.swissfintechinnovations.ch | office@swissfintechinnovations.ch

4 Zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

SFTI unterstützt ausdrücklich die Änderungsanträge der Bankiervereinigung zu den folgenden drei vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen.

4.1 Art. 10 Abs. 1 Offenere Formulierung der Datenbearbeitung

Es ist schwierig, die angemessene Nutzung der Personenidentifizierungsdaten durch einen IdP heute schon abschliessend vorauszusehen. Es wäre beispielsweise möglich, dass der IdP eine „SAML Assertion" (Security Assertion Markup Language) zu Handen eines Service Providers nur dann ausstellt, wenn die Personenidentifizierungsdaten gewisse Kriterien erfüllen (z.B. Alterslimite oder Aufenthaltsstatus). Dies würde eine Autorisierung seitens des IdP darstellen und wäre gemäss vorgeschlagener Formulierung von Art.10 VE-E-ID-Gesetz ausgeschlossen.

Weiter könnten in Zukunft in Zusammenhang mit einer E-ID verschiedene weitere Datenpakete bzw. Dienste angeboten werden, wie beispielsweise bestätigte Auskünfte zur Bonität, welche der Nutzer an Dritte weitergeben möchte.

Die explizite Eingrenzung der Datenbearbeitung für den IdP auf die zwei Anwendungsfälle „Identifizierung" und „Authentifizierung" ist deshalb möglicherweise mit Blick auf die Herausforderungen und Bedürfnisse des praktischen Alltags zu einschränkend. Wir empfehlen deshalb eine offenere Formulierung. Die Streichung des Wörtchens „nur" ermöglicht bei Bedarf die angemessene Erweiterung des Kreises sinnvoller Nutzungen, welche im Bedarfsfall selbstverständlich zwischen den Beteiligten vertraglich zu regeln wäre. Demzufolge muss Art. 10 Abs. 1 VE-E-ID-Gesetz neu wie folgt lauten:

> *„IdP dürfen von der Identitätsstelle übermittelte Personenidentifizierungsdaten ~~nur~~ bearbeiten, um nach diesem Gesetz Identifizierungen und Authentifizierung durchzuführen".*

4.2 Art. 20 Abs. 4^{neu} Sicherstellung Eindeutigkeit von E-ID-Registrierungsnummern

Eine natürliche Person kann gleichzeitig bei mehreren IdP über eine E-ID verfügen und für die initiale Identifikation unterschiedliche Ausweise verwenden. In solchen Fällen kann nur die Identitätsstelle sicherstellen, dass eine bereits bestehende E-ID-Registrierungsnummer wiederverwendet und für dieselbe natürliche Person nicht eine zweite E-ID-Registrierungsnummer generiert wird.

Wir empfehlen deshalb in Art. 20 VE-E-ID-Gesetz einen zusätzlichen Absatz 4, der die Eindeutigkeit der E-ID-Registrierungsnummer wie folgt adressiert:

> *„Die Identitätsstelle stellt sicher, dass für eine natürliche Person nur eine E-ID-Registrierungsnummer ausgestellt wird."*

Die bestehenden Abs. 4 und 5 von Art. 20 VE-E-ID-Gesetz werden dadurch zu Abs. 5 und 6.

4.3 Art. 9 Abs. 1bis ZertES (Anhang zum VE-E-ID-Gesetz)

Während das E-ID-Gesetz die Identifizierung bzw. Authentifizierung der Identität von Kommunikationspartnern regelt, stellt die ZertES ergänzend die für den verbindlichen Rechtsverkehr notwendigen Zertifikate zur Verfügung. Aus dem Zusammenspiel dieser Regeln ergibt sich ein in sich stimmiges Gesamtkonzept.

Swiss Fintech Innovations | c/o Universität Zürich | Binzmühlestrasse 14 | CH-8050 Zürich | T +41 77 432 76 54
www.swissfintechinnovations.ch | office@swissfintechinnovations.ch

Die im Zusammenhang mit dem neuen E-ID-Gesetz geplante Änderung des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES) sieht im Anhang zum VE-E-ID-Gesetz vorgeschlagenen Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES vor, dass bei Verwendung einer E-ID die persönliche Vorsprache generell entfällt. Dies geht einerseits sachlich zu weit, weil im Falle tiefer Sicherheitsniveaus für eine eindeutige Identifikation und Authentifikation nicht auf eine persönliche Vorsprache verzichtet werden kann. Das Risiko, dass eine E-ID so missbräuchlich oder zu rechtswidrigen Zwecken verwendet wird, wäre zu hoch. Eine auf solch schwacher Basis ausgestellte E-ID widerspräche auch den einschlägigen Vorgaben des Bankenaufsichtsrecht und der Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Korruption (vgl. illustrativ Art. 4 ff. VSB 16).

Andererseits ist die Regelung in Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES auch am falschen Ort eingefügt. So sieht die Verordnung über die elektronische Signatur, VZertES, in ihrem Art. 7 bereits die Bestimmungen vor, welche in Zusammenhang mit elektronischen Zertifikaten von der Pflicht des persönlichen Erscheinens befreien. Diese Regeln sind zu koordinieren.

Die von Art. 9 Abs. 1^{bis} ZertES angeordnete Rechtsfolge darf sich demzufolge einerseits nur auf die Sicherheitsniveaus *„substanziell“* und *„hoch“*, nicht aber auf das tiefste Sicherheitsniveau *„niedrig“* erstrecken und muss andererseits mit der Bestimmung von Art. 7 VZertES koordiniert werden.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer eingangs formulierten Anliegen. Gerne stehen wir Ihnen zur Diskussion und für die weitere Zusammenarbeit jederzeit zur Verfügung.

Für die Arbeitsgruppe Regulations von SFTI:

Sig. Noemi Heusler Geschäftsstellenleiterin	Sig. Werner Wyss Mitglied der AG Fintech Regulations	Sig. Dr. Cornelia Stengel Mitglied der AG Fintech Regulations

Beilage: Blueprint for Technology Initiatives for a Swiss Digital ID

Swiss Fintech Innovations | c/o Universität Zürich | Binzmühlestrasse 14 | CH-8050 Zürich | T +41 77 432 76 54
www.swissfintechinnovations.ch | office@swissfintechinnovations.ch