

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Erledigung der Motion  
KR-Nr. 348/2021 betreffend Schaffung einer  
kantonalen E-ID für natürliche Personen**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Januar 2024,

*beschliesst:*

I. Die Motion KR-Nr. 348/2021 betreffend Schaffung einer kantonalen E-ID für natürliche Personen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Februar 2022 folgende von Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Mitunterzeichnenden am 4. Oktober 2021 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine gesetzliche Grundlage für Inhalt, Ausstellung, Verwendung, Sperrung und Widerruf von anerkannten elektronischen Einheiten zu schaffen, die zur Identifizierung natürlicher Personen verwendet werden kann (E-ID).

Die kantonale E-ID soll

- a. die sichere Identifizierung im elektronischen Geschäftsverkehr unter Privaten und Firmen, von Privaten und Firmen mit Behörden sowie zwischen Behörden fördern und die rechtsverbindliche digitale Signatur ermöglichen;
- b. den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden, gewährleisten und insbesondere die Grundsätze der Datensparsamkeit und der redundanzfreien Datenspeicherung berücksichtigen;
- c. die Standardisierung und die Interoperabilität der E-ID sicherstellen unter den Kantonen und mit dem Bund;

- d. auch von den Gemeinden und Städten genutzt und eingesetzt werden können;
- e. vom Kanton selber, zusammen mit anderen Kantonen oder zusammen mit dem Bund angeboten werden. Für die technische Lösung sollen bestehende Technologien berücksichtigt und in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft weiterentwickelt werden.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

### **I. Ausgangslage**

Mit der am 21. Februar 2022 überwiesenen Motion KR-Nr. 348/2021 wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage für eine kantonale E-ID für natürliche Personen zu unterbreiten, die bestimmten Anforderungen zu genügen hat. In der Begründung zur Motion wird auf das an der Volksabstimmung vom 7. März 2021 abgelehnte Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz; BGEID 2019) Bezug genommen und vorgebracht, dass eine zuverlässige und sichere E-ID ein wichtiger Schlüssel für die weitere Digitalisierung sei. Um die Vorbehalte der Stimmberechtigten gegen private Anbietende von elektronischen Identitätsdienstleistungen zu respektieren, solle der Kanton den Zürcherinnen und Zürchern eine E-ID mit staatlichen Vorgaben ermöglichen, jedoch auch sicherstellen, dass die Lösung auf bestehender Innovation und Technologie der Privatwirtschaft aufbaue und dass unnötige staatliche Entwicklungen vermieden und die Kosten minimiert würden. Zudem könne sich der Kanton Zürich als Pilotregion für eine Bundeslösung zur Verfügung stellen.

### **2. Rechtsetzungskompetenz für die Herausgabe einer E-ID als amtlicher Identitätsnachweis**

Der Regierungsrat hat sich nach der Ablehnung des BGEID 2019 an der Volksabstimmung vom 7. März 2021 intensiv mit dem Thema E-ID auseinandergesetzt. Zur Klärung der rechtlichen Ausgangslage auf kantonaler Ebene wurde ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich, in Auftrag gegeben (Andreas Glaser, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» [E-ID] im Kanton Zürich, Rechtsgutachten im Auftrag der Staatskanzlei Kanton Zürich vom 4. Oktober 2022, nachfolgend: Gutachten). Aus dem Gutachten geht im Wesentlichen hervor, dass der Bund gestützt auf Art. 38 Abs. 1 und

Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) die Kompetenz zur Regelung der Herausgabe einer E-ID durch staatliche Behörden in Form eines amtlichen Ausweises hat (Gutachten, S. 10). Der Bund besitzt des Weiteren die Zuständigkeit für den Einsatz und die Verwendung einer E-ID in Verfahren vor eigenen Behörden des Bundes sowie vor kantonalen und kommunalen Behörden, soweit diese Bundesrecht vollziehen. Der Bund besitzt zudem die Gesetzgebungskompetenz bezüglich des Einsatzes einer E-ID im Privatrechtsverkehr gestützt auf Art. 122 Abs. 1 BV (Gutachten, S. 14). Der Kanton ist folglich in diesen Bereichen nicht kompetent zum Erlass einer E-ID. Den Kantonen verbleibt die Kompetenz zur Regelung des Einsatzes und der Verwendung einer elektronischen Identifikationslösung (ohne Funktion eines amtlichen Ausweises) im Vollzug von kantonalem und kommunalem Recht (Gutachten, S. 13).

Der Bund beabsichtigt, seine Gesetzgebungskompetenz wahrzunehmen. Direkt nach der Ablehnung des BGEID 2019 wurden erneute Gesetzgebungsarbeiten gestartet und am 22. November 2023 hat der Bundesrat die Botschaft zum neuen Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E ID-Gesetz, BGEID) verabschiedet (Botschaft einsehbar unter [fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2842/de](https://fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2842/de)). Gemäss der Vorlage wird die E-ID vom Bund herausgegeben und soll den grösstmöglichen Schutz der persönlichen Daten gewährleisten. Die zum Zweck der E-ID geschaffene staatliche Vertrauensinfrastruktur soll auch von den kantonalen und kommunalen Behörden sowie von Privaten für die Ausstellung von elektronischen Nachweisen genutzt werden können (Botschaft zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise, S. 3 f.).

Im Rahmen des BGEID soll die Lösung für die E-ID so ausgestaltet sein, dass sie als staatliches elektronisches Identifikationsmittel zum Nachweis der eigenen Identität in der virtuellen Welt dient und folglich vergleichbar ist mit Identitätskarte oder Pass in der physischen Welt (Gutachten, S. 6). Tritt das BGEID dereinst in Kraft und ist diesem eine abschliessende Regelung der E-ID zu entnehmen, gilt das Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV vorrangig, selbst wenn das kantonale Recht noch dem Bundesrecht widersprechende Regelungen enthalten sollte (Gutachten, S. 39).

Dies zeigt, dass der Kanton nur sehr begrenzt über die Kompetenz zum Erlass einer eigenen elektronischen Identität verfügt. Insbesondere ist er nicht zuständig für die Einführung einer E-ID im Sinne eines amtlichen Ausweises.

### **3. Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden**

Für eine rechtssichere Interaktion mit Behörden muss die Identität der Nutzenden in angemessener Qualität nachweisbar sein. Für öffentliche digitale Dienstleistungen ist es deshalb oftmals nötig, Kontakt- und Identitätsdaten zu erfassen, mittels derer der Zugriff auf elektronische Dienste gesichert werden kann (Login). Mit einem Authentifizierungs- bzw. Authentisierungsvorgang erfolgt die elektronische Überprüfung einer behaupteten Identität eines Subjekts nach bestimmten Vorgaben. Das Login ist rechtlich von der E-ID im Sinne eines amtlichen Ausweises (siehe Ziff. 2) zu unterscheiden.

Das Vorhaben «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)» des Bundes zielt auf die schweizweite Bereitstellung eines solchen Authentifizierungsservices ab. Mit AGOV sollen sich natürliche Personen vor allen Schweizer Behörden sicher identifizieren können, wenn dies für eine Behördenleistung erforderlich ist. Im Hinblick auf die künftige staatliche E-ID gemäss BGEID wird AGOV zudem die Ausweisleistung der staatlichen Schweizer E-ID integrieren können und direkt daraus behördliche Login-Verfahren ableiten.

AGOV wird vom Bund entwickelt und betrieben und ist durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Gestützt auf Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG, SR 172.019) wird AGOV auch den Kantonen und Gemeinden als IKT-Mittel zur Verfügung gestellt. Die Kantone können den Dienst im Rahmen ihrer Bedarfsverwaltung einsetzen.

Bei AGOV handelt es sich nicht um eine E-ID im Sinne eines amtlichen Ausweises (siehe Ziff. 2). Die mit AGOV angebotenen Identitäts- und Zugriffsverwaltungsdienste gewährleisten jedoch, dass sich Nutzerinnen und Nutzer sicher identifizieren können, wo dies für eine elektronisch angebotene Behördenleistung notwendig ist. Um diese Möglichkeit möglichst bald anbieten zu können, ist der Kanton Zürich als Pilotkanton am Projekt AGOV beteiligt. Der Einsatz von AGOV im Rahmen des elektronischen Leistungsangebots des Kantons wird im Laufe des Jahres 2024 möglich sein.

Für den künftigen Einsatz von AGOV im Rahmen des Verwaltungsverfahrens werden mit der Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (VeVV) rechtliche Grundlagen geschaffen. Der Vorentwurf der VeVV befindet sich gegenwärtig in der Vernehmlassung (RRB Nr. 1286/2023). Ergänzend dazu sollen mit dem

Rechtsetzungsprojekt zur Schaffung von Rechtsgrundlagen zu digitalen Basisdiensten (RRB Nr. 1230/2023) formell-gesetzliche Grundlagen für den künftigen erweiterten Einsatz von AGOV als Identitäts- und Zugriffsverwaltungsdienst für digitale Leistungen aller öffentlichen Organe im Kanton geschaffen werden.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die Bereitstellung einer zuverlässigen und sicheren E-ID ist für die Kantonsverwaltung von höchster Priorität als zentrale Voraussetzung für den Ausbau des digitalen Angebots für Bevölkerung und Unternehmen. Auf kantonaler Ebene ist der gesetzgeberische Handlungsspielraum für die Regelung und Herausgabe einer E-ID indessen äusserst begrenzt und die mit dem Erlass des BGEID beabsichtigte Bundesregelung wird gegenüber kantonalem Recht dereinst vorrangige Geltung haben. Liesse der Regierungsrat vor diesem Hintergrund eine Gesetzesänderung für die Herausgabe einer kantonalen E-ID ausarbeiten, stünde dies im Widerspruch zu Art. 70 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101), wonach die Verwaltung effizient und sparsam zu handeln hat.

Indem der Kanton Zürich sich als Pilotkanton bei AGOV beteiligt, kann er indessen voraussichtlich bereits 2024 ein Login für den Zugang zu digitalen Angeboten der kantonalen Verwaltung anbieten. Damit kann dem Anliegen nach einer sicheren, kosteneffizienten und anschlussfähigen Identifizierung im Bereich der Behördenleistungen noch vor Inkrafttreten des neuen BGEID Rechnung getragen werden. Nicht zuletzt trägt AGOV auch dazu bei, dass der Kanton Zürich im Hinblick auf die künftige staatliche E-ID des Bundes vorbereitet ist. Der Bundesrat plant, diese ab 2026 anzubieten.

Gestützt auf diese Erwägungen ersucht der Regierungsrat den Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 348/2021 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli