



Bern, 27. Dezember 2013, v1.2

Zusammenfassung der Ergebnisse der informellen Konsultation

betreffend die
Konzeptstudie
Elektronischer Identitätsnachweis
vom 14. August 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
2	Verfahren der informellen Konsultation	2
2.1	Publikation und Adressaten sowie eingegangene Stellungnahmen	2
2.2	Inhalt der Konzeptstudie, Fragenkatalog	2
3	Zusammenstellung der Ergebnisse nach Fragen	3
3.1	F1: Grundsätzliche Bemerkungen	3
3.2	F2: Sind sie mit den Zielen des Vorhabens einverstanden, wenn nein, wo und warum nicht?	3
3.3	F3: Welche Eigenschaften weist Ihrer Meinung nach eine ideale eID-Lösung für die Schweiz auf, welche Eigenschaften darf sie auf keinen Fall haben?	4
3.4	F4 - F7: Welche der vorgeschlagenen 4 Lösungsvarianten wird bevorzugt, auch akzeptiert oder abgelehnt? Modifikationen, Gründe?	4
3.5	F9: Weitere Bemerkungen und Hinweise (z.B. zu den Kostentreibern und Risiken).	5
4	Weitere Ergebnisse und Zusammenfassung	6

1 Ausgangslage

Das EJPD hat Ende 2012 vom Bundesrat den Auftrag erhalten, bis Mitte 2014 ein Konzept und einen Gesetzesentwurf für eine elektronische Identität (eID) zu entwerfen, die zusammen mit der neuen Identitätskarte angeboten werden soll.

Als federführende Stelle hat fedpol zusammen mit dem BJ, dem UVEK, WBF und EFD die Konzeptarbeiten im Verlauf des Jahres 2013 vorangetrieben. Die verwaltungsinternen Arbeiten zeigten, dass die künftige eID nach verschiedenen Modellen mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen konzipiert werden kann. Der aktuelle Stand der Überlegungen wurde daher als 'Konzeptstudie elektronischer Identitätsnachweis' mit vier Lösungsvarianten am 14. August 2013 den interessierten Kreisen zu einer informellen Konsultation unterbreitet.

Gestützt auf die Stellungnahmen sollte eine favorisierte Variante bestimmt, ein entsprechendes Lösungskonzept erarbeitet und dem Bundesrat, zusammen mit einem Rechtsetzungspaket, bis Mitte 2014 zur Eröffnung der Vernehmlassung vorgelegt werden.

2 Verfahren der informellen Konsultation

2.1 Publikation und Adressaten sowie eingegangene Stellungnahmen

Die Konzeptstudie mit der Einladung zur Stellungnahme wurde am 14. August 2013 versandt und auf der Internetplattform von fedpol publiziert. Für die Stellungnahmen wurde eine Frist von 2 Monaten bis am 14. Oktober 2013 anberaumt.

Für die informelle Konsultation wurden die Staatsschreiberkonferenz, die Schweizerische Informatikkonferenz, die Federführenden Organisationen E-Government Schweiz, die Dachverbände der Wirtschaft, die interessierten Kreise (Adressatenliste siehe Beilage) adressiert. Zusätzlich konnten beliebige Organisationen und Personen an der Konsultation teilnehmen. Stellung genommen haben einige Bundesstellen (BAG, BSV, EDA, ISB, NDB, SECO, Swisstopo), die BK, der EDÖP, 15 Kantone (Regierung, Staatskanzlei, Departement) und 3 kantonale Informatik-, bzw. E-Government-Fachstellen, der Schweizerische Städteverband, der Verband Schweizer Einwohnerdienste sowie die Fachhochschule Bern. Im Weiteren sind aus interessierten Kreisen Stellungnahmen der Stiftung für Konsumentenschutz, von Quo Vadis Trustlink Schweiz AG, Swisscom (Schweiz) AG, Post, SWICO, Zweiacker IT Management und der Piraten Partei eingegangen sowie von 8 weiteren Unternehmen oder Privatpersonen.

2.2 Inhalt der Konzeptstudie, Fragenkatalog

Nach Nennung von Ausgangslage, Zielen, Rahmenbedingungen und Anforderungen an eine eID-Lösung präsentiert die Konzeptstudie (auf den Seiten 21-27) vier mögliche Lösungsvarianten, mit je noch verschiedenen Optionen in der Detail-Ausgestaltung.

Variante 1: Privatwirtschaftliche eID mit staatlicher Identifikation und Regulierung

Variante 2: Staatlicher Identitätsnachweis mit der ePass-Funktion

Variante 3: Staatliche klassische Mainstream-eID

Variante 4: Staatliche eID à la Deutschland.

Die Lösungen erfüllen alle die formulierten Ziele und Anforderungen, unterscheiden sich aber trotzdem in den unterschiedlichsten Dimensionen, von technischen Eigenschaften über Sicherheitsaspekte, die eigentliche Funktionalität bis hin zu ordnungspolitischen Eigenschaften, bzw. der Frage, welche Rolle der Staat in der gesamten Konstellation übernimmt.

In der Variante 1 mit der minimalen Verbindung zur Identitätskarte wird für die eID nur der sichere Identifikationsprozess der IDK mitbenutzt, für den ganzen Rest der Dienstleistungen sind private Anbieter zuständig. In den anderen Varianten ist dem Bürger gegenüber der Staat umfassend für die kompletten eID-Dienstleistungen zuständig - unabhängig davon, welche Teile davon er wiederum von der Privatwirtschaft bezieht.

Nebst den vier vorgeschlagenen Lösungen steht selbstverständlich immer auch die sogenannte 'Null-Lösung' im Raum, das heisst, man kann bezüglich eID auch alles so lassen wie es heute ist, also einfach eine neue Identitätskarte ohne eID-Funktion herausgeben.

Am Schluss der Konzeptstudie wird ein Fragekatalog abgegeben, mit der Empfehlung, die Stellungnahmen gemäss diesem Fragekatalog vorzunehmen, um die Auswertung zu erleichtern.

Die meisten Teilnehmer der Konsultation haben sich an den Fragekatalog gehalten.

3 Zusammenstellung der Ergebnisse nach Fragen

3.1 F1: Grundsätzliche Bemerkungen

Nahezu alle Teilnehmer der Konsultation bestätigen, dass die Einführung einer neuen Identitätskarte der Moment sei, um sich mit der Frage einer landesweiten elektronischen Identität zu befassen und sie unterstützen die formulierten Ziele des Vorhabens und begrüßen die Initiative des Bundes bzw. von fedpol.

Einzelne Teilnehmende sind dem ganzen Vorhaben gegenüber skeptischer eingestellt und sehen beispielsweise die Einführung einer elektronischen Identität nicht als primäre Staatsaufgabe an (Ratskanzlei Kanton Appenzell Innerrhoden).

In Einzelfällen wurde bemängelt, dass die Konzeptstudie nicht vollständig oder nicht zweckmässig sei. Beispiele dazu sind:

- Der Piratenpartei fehlt eine vollständige Bedrohungsanalyse.
- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Land bemängelte, dass zu wenig Aufmerksamkeit auf die Sicherheitsproblematik gelegt worden sei.
- Der Kanton Genf begrüsst zwar die Initiative, sieht aber die Lösung in einer ganz anderen Richtung. Es soll nicht auf eine bestimmte Technologie sondern auf ein normatives System gesetzt werden.

Einige Kantone legen Wert auf die Feststellung, dass ihre aktuelle Stellungnahme erst eine vorläufige, provisorische ist und dass sie sich vorbehalten, anlässlich der Vernehmlassung auf gewisse Positionen zurück zu kommen.

3.2 F2: Sind sie mit den Zielen des Vorhabens einverstanden, wenn nein, wo und warum nicht?

Die Antwortenden sind fast durchwegs mit den Zielen einverstanden. Viele auch explizit mit den explizit verworfenen Zielen des Kapitels 3.1.3.

Ein Teil wünscht sich zusätzlich Ziele oder deren höhere Priorisierung, beispielsweise findet sich fast für jedes Ziel in der Priorität 2 auch jemand, der es in der Priorität 1 sieht. Weitere

Bemerkungen in diese Richtung sind:

- Die vollständige Unterstützung von E-Voting müsse ebenfalls ein Ziel sein.
- Als zusätzliches Ziel müsse die Grundlage geschaffen werden, dass sämtliche E-Government-Anwendungen die eID unterstützen.
- Ein Aufwärtspfad für die SuisseID habe erste Priorität.
- Es sei doch verstärkt auch in die Bereitstellung von eID-Anwendungen zu investieren bzw. seien verstärkt Anreize für die Benutzung der eID zu schaffen.

3.3 F3: Welche Eigenschaften weist Ihrer Meinung nach eine ideale eID-Lösung für die Schweiz auf, welche Eigenschaften darf sie auf keinen Fall haben?

Es werden im Wesentlichen die auch in der Konzeptstudie aufgeführten Ziele und Anforderungen aufgeführt und teilweise konkretisiert. Hervorgehoben werden insbesondere Einfachheit, Sicherheit, Flexibilität und internationale Kompatibilität.

Zahlreiche Stellen betonen, dass eine eID auf jeden Fall staatlich sein müsse, um Erfolg zu haben. Es sind dies die Stellen, die nachstehend die Lösungsvarianten 3 oder 4 bevorzugen. Mehrere Antwortende wollen die Personendaten möglichst nicht auf der Karte, sondern in einer Datenbank (IdP), andere wollen die Daten gerade umgekehrt auf keinen Fall in einer Datenbank.

3.4 F4 - F7: Welche der vorgeschlagenen 4 Lösungsvarianten wird bevorzugt, auch akzeptiert oder abgelehnt? Modifikationen, Gründe?

Im Zentrum der Diskussion stehen die Lösungsvarianten 1 (Private Anbieter) und 4 (Deutsche Lösung). Die Lösungsvariante 2 (ePass-Authentisierung) wird nur von drei Antwortenden

	privatwirtschaftlich	staatlich	
Kt. AG, SO, UR, JU	👍	👎	V1 möglich, evt. modifiziert; Rest nicht
CSPs: Post, QuoVadis AG	👍	👎	V1, exklusiv SuisseID; Rest nicht
Div. IT-Firmen (Id-Provider), Spezialisten, Gemeinde Saanen	👍	👎	V1, exklusiv SuisseID; Rest nicht
Swisscom, SECO, SWICO, AdNovum	👍	👎	V1, evt. modifiziert, V4 nicht
EconomySuisse, Kt. AI, SG, BFH-eGov	👍		V1, evt. modifiziert
Kt. VD, TI, OW, SO (eGov), SIK, eCH, BK (ve), BSV			schwierig, nicht reif
Kt. VS, ZH, EDÖP, Konsumentenschutz, Gewerbeverband		👍	V4, evt andere, auch V1
Kt. AR (Pass), BL, BS, SZ, NE; Piratenpartei	👎	👍	V4, evt. modifiziert; nicht V1
Div. Staatsdienste Bund/Kantone, staatsnahe Verbände (Städte, Gemeinden, Projektleitung HPI)	👎	👍	V4 (oder evt. V3), auf jeden Fall Staat, daher nicht V1
Kt. Genève	👎	👎	nicht eID, sondern IAM
BFH-TI	👎	👎	V3 ++

klar bevorzugt (Kantone Obwalden, Waadt und Bundesamt für Sozialversicherung) und auch nur von wenigen als akzeptable Lösung bezeichnet. Die Lösungsvariante 3 (Mainstream) ist ebenfalls nur selten die präferierte Lösung, wird aber von vielen, welche die Variante 4 bevorzugen, als alternative, ebenfalls klar staatliche Lösung betrachtet. Generell ist die Abgrenzung zwischen den Varianten 3 und 4 ziemlich fließend, weil viele Antwortende entweder eine Mainstream-Lösung mit kontaktloser eID oder dann die deutsche Lösung ohne gewisse Merkmale, beispielsweise die Anbieter-Authentifizierung, wünschen. Wenn nachstehend also von der Lösungsvariante 4 die Rede ist, ist damit häufig

eine Lösung irgendwo zwischen Variante 3 und 4 gemeint. Die staatlichen und privatwirtschaftlichen Lösungsvarianten polarisieren stark. Es gibt ein starkes Lager von Befürwortern der privatwirtschaftlichen Variante, das gleichzeitig keinesfalls eine staatliche Lösung will. Darunter die Gruppe der Nur-SuisseID-Befürworter, bestehend aus den beiden aktiven Anbietern und weiteren Unternehmen und Verwaltungsstellen, die in die SuisseID investiert haben. Ihre bevorzugte Lösung ist eine modifizierte Variante 1, welche nur die SuisseID zulässt.

Auf der anderen Seite steht eine grössere Gruppe von Befürwortern der staatlichen Variante (vorab V4), von denen wiederum ein grosser Teil die privatwirtschaftliche Lösungsvariante (V1) klar ablehnt. Dazu gehören einige Kantone, die Piratenpartei und verschiedene staatsnahe Verbände, wie der Schweizerische Städteverband, der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste oder die Projektleitung HPI.

Schliesslich gibt es ebenfalls eine grössere Gruppe von Antwortenden, welche sich nicht für eine Lösung entscheiden können oder wollen (siehe Tabelle oben in der Mitte), so der Schweizerische Gewerbeverband. Mehrere darunter sind der Meinung, dass die Sache nicht reif sei, dass tiefere Abklärungen notwendig seien oder dass im Zweifelsfall besser nichts unternommen wird. Die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) stellen beide fest, dass es unter den Kantonen keine einheitliche Meinung zu dieser Frage gäbe. Auch der Verein eCH will sich nicht für eine Lösung aussprechen.

Für das weitere Vorgehen von grosser Bedeutung ist wohl die Tatsache, dass es kein klares Übergewicht für die eine oder andere Lösung gibt und dass beide im Vordergrund stehenden Lösungen eine grössere Gruppe von erklärten Gegnern haben.

3.5 F8: In welcher Rolle sind Sie an einer eID-Lösung interessiert?

Es gingen Stellungnahmen von Benutzern, Anbietern von Identity-Dienstleistungen, Dienstleistungsanbietern mit elektronischer Identifikation und Vertretern von Organisationen ein.

3.6 F9: Weitere Bemerkungen und Hinweise (z.B. zu den Kostentreibern und Risiken).

Über grundsätzliche Bemerkungen und die Beantwortung der Fragen hinaus wurden u.a. folgende Bemerkungen und Hinweise abgegeben:

- Die Firma H-Net hält es nach dem Bekanntwerden der Abhöraktionen durch die NSA für notwendig, dass alle Komponenten des Identity Ecosystems vertieft überprüft und unter Umständen strenger geregelt werden müssen.
- Die gesamte eID-Infrastruktur soll unter einem Geschäftsmodell mit Selbstfinanzierung aufgebaut und betrieben werden.
- Wer trägt die Risiken der Realisierung? Der Gebührenanteil der Kantone darf auf keinen Fall geschmälert werden.
- Die Sicherheit muss ganzheitlich betrachtet werden, also bis hin zum Lesegeräte beim Endbenutzer.
- Die Einführung der eID darf nicht dazu führen, dass sich der Staat neue Aufgaben und Kompetenzen aneignet, wie er das bei der Einführung des elektronischen Pass getan hat, wo er die Erstellung der Ausweisbilder übernommen und dadurch der einschlägigen Branche geschadet hat.

4 Weitere Ergebnisse und Zusammenfassung

Aus der Gesamtheit der Antworten, inklusive der Kommentare und den teilweise recht detaillierten Ausführungen, lassen sich ein paar für die Suche nach einer Lösung und das weitere Vorgehen wichtige Erkenntnisse formulieren:

1. Mit ganz wenigen Ausnahmen sind alle Antwortenden der Meinung, dass auf jeden Fall eine eID-Lösung realisiert werden soll und dass die Erneuerung der Identitätskarte der richtige Moment ist, um sich eine Lösung zu überlegen.
2. Es gibt für keine Lösungsvariante eine klare Mehrheit. Im Gegenteil, jede Lösung hat eine grössere Gruppe von erklärten Gegnern.
3. Es gibt eine Reihe von Zielkonflikten, über die man gerne hinweg sieht; man will «den Fünfer und das Weggli». Beispiele:
 - Die Lösung muss möglichst offen und flexibel sein, gleichzeitig aber ganz einfach und verständlich und möglichst wenig verwirrende Variabilität aufweisen.
 - Die Lösung muss möglichst günstig, aber auch möglichst komplett und komfortabel sein.
 - Die Lösung muss höchste Sicherheitsanforderungen befriedigen ohne Abstriche bei der Benutzerfreundlichkeit zu machen.
4. Es gibt eine Reihe von unterschiedlichen Positionen bzw. Divergenzen, die sich auch in Zukunft kaum oder nur mit viel Aufwand vereinbaren lassen werden. Beispiele:
 - Für die einen ist nur eine staatliche Lösung vertrauenswürdig, für die anderen ist nur eine privatwirtschaftliche Lösung flexibel und benutzerfreundlich genug.
 - Die einen wollen im Hinblick auf die Flexibilität auf keinen Fall einen Chip auf der Identitätskarte, die anderen wollen das unbedingt, weil nur so ausreichend Standardisierung und Vertrauenswürdigkeit gewährleistet sind.
 - Für die einen müssen möglichst wenige Daten auf der Karte sein (Flexibilität, Sicherheit), für die anderen dürfen die Personendaten nur auf der Karte und sonst nirgendwo sein (Datenschutz).
 - Die einen wollen nur die SuisselD, andere auf keinen Fall die SuisselD.
 - Die einen wollen eine zukunftstaugliche Lösung mit einem Funk-Chip (NFC), die anderen aus Datenschutzgründen keinesfalls einen Funk-Chip.