

Zusammenfassung der Ergebnisse der informellen Konsultation vom 13.5.2015 – 5.6.2015

betreffend

„Konzept für schweizerische staatlich anerkannte eID-Systeme“

Ausgangslage und Zusammenfassung

Das Bundesamt für Polizei hat am 13. Mai 2015 eine informelle Konsultation zum "Konzept für schweizerische staatlich anerkannte eID-Systeme" eröffnet. Die Unterlagen zur informellen Konsultation wurden den interessierten Kreisen elektronisch zugestellt sowie auf www.schweizerpass.ch publiziert. Die Konsultation dauerte bis am 5. Juni 2015. Bis zu diesem Datum sind insgesamt 68 Stellungnahmen eingegangen. Ausgewertet wurden die Antworten in den E-Mails, den Fragerastern und den Zusatzfragebogen.

Eine 2/3-Mehrheit der Stellungnehmenden attestieren dem Konzept eine genügende Reife und Zweckmässigkeit. Dennoch werden das Antragsverfahren, die Kosten, der fehlende Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz sowie der nicht offensichtliche unmittelbare Nutzen als Hindernisse für die rasche Verbreitung der eID angeführt. Durch die nachstehend beschriebene Überarbeitung des Konzepts soll diesen wichtigen Punkten Rechnung getragen werden. Eine Zusammenfassung der Stellungnahmen zu den wichtigsten Punkten findet sich ab Seite 2. Die Beilage enthält die Zusammenstellung der Antworten auf die Zusatzfragen.

Ausblick

Gestützt auf die Resultate der informellen Konsultation wird geprüft, ob das Konzept wie folgt weiterentwickelt werden kann:

- i. Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz: Es sollen nicht nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht, sondern auch ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung staatlich anerkannte eID beziehen können.
- ii. Vereinfachung des Antragsverfahrens: Durch die Einführung von drei Vertrauensstufen für staatlich anerkannte eID sollen die Hürden für den Bezug und den Einsatz der eID gesenkt werden. Auf der tiefsten Vertrauensstufe sollte die eID online bezogen werden können, auf der mittleren mit einer persönlichen Vorsprache beim eID-Anbieter (IdP) und auf der höchsten nur mit einer persönlichen Vorsprache bei einer Behörde. Je nach Stufe könnte die eID so für einfachere oder heiklere Geschäftsfälle zum Einsatz kommen.
- iii. Markfähigeres eID-Geschäftsmodell: Durch ein Geschäftsmodell, bei dem nur für effektiv bezogene Dienstleistungen auch sofort bezahlt werden müsste („pay per use“), könnte die Akzeptanz bei den Endkunden erhöht werden. Zudem soll geprüft werden, ob Bundesstellen verpflichtet werden müssten, staatlich anerkannte eID auf ihren Webportalen zu akzeptieren.

Das überarbeitete Konzept soll Ende 2015 dem Bundesrat zur Aussprache unterbreitet werden. Danach sollen die Rechtsetzungsarbeiten für ein eID-Gesetz aufgenommen werden (Vernehmlassung zweites Semester 2016).

Schwerpunkthemen der Rückmeldungen

Rund zwei Drittel der 68 Stellungnehmenden bezeugen dem Konzept eine genügende Reife und Zweckmässigkeit. Es wurde aber jeweils eine Reihe von Bemerkungen und Einwänden angebracht, die im Folgenden summarisch dargestellt werden:

Aufgabenteilung Staat - Markt

Das grundlegende Konzept mit dem Verzicht auf eine zusätzliche vom Staat herausgegebene eID zugunsten einer Anerkennung von eID von etablierten Anbietern (IdP) und einem Identitätsattributdienst in Form eines persönlichen, vom Staat bereitgestellten ID-Kontos wird von fast allen Konsultationspartnern begrüsst. Einige wenige Konsultationsteilnehmer (Schweizerischer Konsumentenschutz, Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED), Kanton JU, Trüb AG, ein Fachexperte der ETHZ) möchten hingegen eine vollständig oder überwiegend staatliche Lösung für die eID ohne oder mit sehr beschränktem Einbezug von nicht hoheitlichen Herausgebern. Als Rückfalllösung sollte aus Sicht des Kantons Zürich und der interkantonalen Fachgruppe E-Government der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz heute schon eine staatliche eID ausgearbeitet werden. Der VSED vertritt die Haltung, dass die Beglaubigung von Identitätsattributen, die nicht bereits schon auf der physischen ID vorhanden sind, eine hoheitliche Aufgabe bleiben muss. Zudem sollen Bestätigungen aus dem Einwohnerregister, wie z.B. die Wohnadresse, auch weiterhin in der Hoheit der Einwohnerdienste bleiben.

Ausstellungsprozess

Der Antragsprozess für die Einrichtung des ID-Kontos mit persönlicher Vorsprache auf einer Passstelle wird von mehreren Konsultationspartnern (6) immer noch als zu kompliziert und für die rasche Verbreitung von staatlich anerkannten eID hinderlich beurteilt. Zudem geben neun antwortende kantonale Passstellen an, dass sie keine Ressourcen für die Übernahme von zusätzlichen Aufgaben haben. Im Sinne eines guten Service public für die Einwohnerschaft beantragt der VSED, dass der Antrag für eine eID auch bei den Einwohnerdiensten der Wohngemeinde erfolgen kann.

Qualitätsstufen

Mehrere Stimmen (Stadt Zürich, Interkantonale Fachgruppe E-Government der Staatsschreiberkonferenz, Swiss Re) weisen darauf hin, dass im Alltag staatlich beglaubigte Attribute nur selten gebraucht werden. In den meisten Fällen genüge eine einfache eID auf einem relativ niedrigen Qualitätsniveau, wie sie heute bereits von mehreren IdP angeboten werden. Die Einführung von verschiedenen eID-Qualitätsstufen könnte diesem Umstand Rechnung tragen.

Kosten/Finanzierung

Die vom Nutzer direkt zu tragenden Kosten, die sich aus den Gebühren der Passstellen und zusätzlich den Kosten der eigentlichen eID bei den IdP (z.B. der SuisselD) ergeben, werden von vielen Konsultationspartnern (29) generell als zu hoch und damit prohibitiv für eine breite Akzeptanz eingeschätzt. Kenner des Marktes (Swisscom, SwissSign, SBB) regen an, dass die eID und das ID-Konto ohne direkte Kosten für die eID Inhaber genutzt werden können. Es soll deshalb ein marktfähigeres eID-Geschäftsmodell entwickelt werden, welches hohe finanzielle Hürden für den Benutzer vermeidet.

Ausländische Wohnbevölkerung

Das aktuelle eID-Konzept erlaubt eine Beglaubigung von Identitätsattributen nur für schweizerische Staatsangehörige. In der Schweiz wohnhafte Ausländer müssen deshalb eine gleichwertig beglaubigte eID über ihren Heimatstaat beziehen, wie dies die EU vorsieht (Notifikation). Eine Einschränkung des Zugangs zu einem ID-Konto ist nach knapp mehrheitlicher Meinung (23 von 45) der Konsultationspartner in der Schweiz mit dem hohen Ausländeranteil impraktikabel. Zudem liege die Anerkennung (Notifikation) von ausländischen eID

noch in weiter Ferne. Der Einbezug der ausländischen Wohnbevölkerung sei für die Akzeptanz der staatlich anerkannten eID in der Wirtschaft und Gesellschaft zwingend notwendig.

Funktionen und Vertrauensdienste

Mehrere Teilnehmer (12) möchten, dass mit der eID direkt auch zusätzliche Vertrauensdienste wie die Signatur, Verschlüsselungsdienste, Transaktionsabsicherungen usw. verbunden werden. Das vorliegende Konzept lässt zu, dass solche zusätzlichen Vertrauensdienste von den anerkannten Identitätsdienstleistern entsprechend den Bedürfnissen ihrer Kunden angeboten werden.

Juristische Personen

Es wird mehrfach (6) darauf hingewiesen, dass auch für juristische Personen eine äquivalente eID verfügbar sein sollte. Im Hinblick auf die Entwicklung zum «*Internet of Things*» wäre sogar für jede Entität im Cyberraum (Maschinen, Geräte, Sensoren usw.) eine staatlich anerkannte Identifikation erwünscht (Berner Fachhochschule).

Nutzen

Der aktuell nicht offensichtliche Nutzen wird als Hindernis für die rasche Verbreitung einer eID angeführt. Zahlreiche Stellungnehmende (SwissSign, Trägerschaft SuisselD, Post und weitere) weisen darauf hin, dass der Staat die Nutzung von eID-Anwendungen schon vor der Lancierung des ID-Kontos fördern sollte. Von mehreren Stellungnehmenden (6) wird angeführt, dass ein gesetzlich vorgeschriebener Gebrauch der eID bei Online-Geschäften mit Behörden eine wichtige Voraussetzung für den Durchbruch der eID sei. Verschiedene Teilnehmer (u.a. die SIK-Mitglieder) geben an, von eID mit staatlich beglaubigten Identitätsattributen auf Ihren Portalen für Bürger und Firmen zu profitieren und würden diese nutzen. Sie fordern seit Jahren ein gemeinsames Vorgehen in diesem Bereich.

Eindeutiger Personenidentifikator

Viele Konsultationsteilnehmer (10) weisen darauf hin, dass ein eindeutiger Personenidentifikator für die Nutzung der eID wichtig ist. Insbesondere staatliche Stellen, die Online-Dienste anbieten oder anbieten wollen, weisen auf dieses Bedürfnis für E-Government Anwendungen hin. Für die europäische Notifizierbarkeit einer eID ist ein eindeutiger Personenidentifikator (EPID) ebenfalls eine notwendige Voraussetzung (EU Regulation 2015/1501).

AHVN13

Der eindeutige Personenidentifikator basiert nicht zwingend auf der AHVN13. Die gestützt auf frühere Stellungnahmen (BSV, EDÖB) vorgenommene Elimination der AHVN13 aus der Liste der beglaubigbaren Attribute wird mehrfach kritisiert (mehrere Kantone, Hochschulen, marktnahe Organisationen und Firmen, u.a. SECO-IDV-Schweiz, E-Government Schweiz, E-Government-Institut der Berner Fachhochschule, Schweizerischer Verband für Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherer (SVK), AdNovum).

Sicherheits- und Risikoabschätzung

Mehrere Konsultationsteilnehmer (Swiss Re, VBS-FUB-ZEO Informationssicherheit und Kryptologie) verlangen eine vertiefte Risikoabschätzung unter Einbezug von weiteren Bedrohungen wie Diebstahl der eID oder Hacking der Bundessysteme. Zudem äussern sich eine Reihe von Teilnehmern (26) zu technischen Details, wie zum Beispiel den skizzierten Ablaufprotokollen, der Tatsache, dass Mobiltelefone als konkrete Technologie ins Konzept einbezogen wurden, oder auch zu Darstellungen im Konzeptpapier (Terminologie, Skizzen, Prioritäten in den Zielen und Anforderungen, Substruktur der Attributliste usw.). Diesen Anliegen wird bei der Ausarbeitung der Rechtsetzung und des Detailkonzepts Rechnung zu tragen sein.

Interoperabilität und Standards

Viele Stellungnahmen begrüßen die Ausrichtung auf internationale Standards und verlangen zum Teil (8), dass dies im Konzeptpapier noch stärker betont wird. Insbesondere die Interoperabilität zwischen verschiedenen eID-Systemen unterschiedlicher Herausgeber wird von 43 Stellungnehmenden gefordert. Weiter wird teilweise vorgeschlagen, dass staatlich anerkannte eID in einen gesamtschweizerischen Föderationsdienst integriert werden sollten (ID-Verbund Schweiz).

Rechtliche Grundlagen

Generell besteht noch eine gewisse Unsicherheit bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung der staatlich anerkannten eID-Systeme. Mehrere Konsultationspartner (7) weisen insbesondere darauf hin, dass die rechtlichen Aspekte zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und zwischen den verschiedenen, gesetzlich geregelten oder zu regelnden Online-Diensten (Elektronisches Patientendossier EPD, Vote électronique, qualifizierte Signatur, eID etc.) koordiniert angegangen werden sollten. Ein Konsultationsteilnehmer (Swisscom) vermerkt auch, dass das Risiko von Patentklagen durch vorgängige Abklärungen und gesetzliche Regelungen minimiert werden sollte.

Straffung des Zeitplans

Mehrere Teilnehmer (5) weisen darauf hin, dass der Zeitplan für die Einführung einer schweizerischen, staatlich anerkannten eID gestrafft werden sollte, da sonst Marktteilnehmer darauf angewiesen sind, eigene Lösungen zu portieren. Mehrere Kantone (Jura, Waadt, Neuenburg, Genf) erwähnen, dass sie solche eID-Lösungen für kantonale oder staatlich regulierte Onlinegeschäfte (z.B. eHealth: Patientendossiers) vorbereiten oder bereits ausrollen. Der Kanton Jura, der Trägerverein SuisseID, SwissSign und die Post möchten, dass die Bürger den Identitätsnachweis bis zur Einführung der staatlich anerkannten eID mittels SuisseID erbringen können.

Marketing und Kommunikation

Im Weiteren weisen diverse Stellen (Fachstelle E-Government Aargau, Trägerverein SuisseID, SwissSign, Swisscom, E-Government Institut der Berner Fachhochschule, E-Government Schweiz, Schweizerische Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen (SFIB/educa.ch)) darauf hin, dass die Themen Marketing und Kommunikation noch umfassender angegangen werden sollten. Auch spezielle Schulungen der Bevölkerung für die Nutzung der eID werden vorgeschlagen.

Eingegangene Stellungnahmen

- ABRIXAS
- Acting Counsel, Alcan Holdings Switzerland
- AdNovum Informatik AG
- Amt für Informatik und Organisation, Kanton Bern
- Amt für Informatik und Organisation, Kanton Solothurn
- Amt für Informatik und Telekommunikation, Kanton Freiburg
- Amt für Informatik, Kanton Graubünden
- asut
- Ausweisstelle/Passbüro, Kanton Thurgau
- Bundesamt für Informatik und Telekommunikation - BIT
- Bundesamt für Sozialversicherungen – BSV
- Bundesamt für Statistik - BFS
- Bundeskanzlei - BK
- Canton de Neuchâtel
- Canton de Vaud
- Die Schweizerische Post
- E-Government, Kanton Freiburg
- E-Government-Institut, Berner Fachhochschule
- Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter – EDÖB
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten - EDA
- Fachexperte der ETHZ
- Fachstelle E-Government Aargau
- Finanz- und Kirchendirektion, Kanton Basel-Landschaft
- Finanzdepartement Appenzell-Ausserrhoden
- Führungsunterstützungsbasis FUB, eGov SAGA
- Führungsunterstützungsbasis FUB, Zentrum elektronische Operationen ZEO, IS Kryptologie
- Generalsekretariat KKJPD
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz
- ICTswitzerland
- ID Cyber-Identity Ltd
- Informatik Service Center ISC-EJPD
- Institute for ICT-Based Management, Berner Fachhochschule
- Interkantonale Fachgruppe E-Government der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz
- Kanton Basel-Stadt
- Kanton Glarus
- Kanton Jura
- Kanton Schwyz
- Kanton Thurgau
- Keyon AG
- KSD (Informatik), Kanton Schaffhausen
- Landeskanzlei, Basel-Landschaft
- Migrationsamt und Passbüro, Kanton Schaffhausen
- Organisation und Informatik, IT-Security & Risk, Stadt Zürich
- Pass- und Patentamt, Kanton Aargau
- Passbüro, Kanton Appenzell-Innerrhoden
- Passbüro, Kanton Freiburg
- Passbüro, Kanton Luzern
- Passbüro, Kanton Obwalden
- Passbüro, Kanton Wallis
- Passbüro, Kanton Zürich
- Polizei- und Militärdirektion, Kanton Bern
- République et canton de Genève, Chancellerie d'Etat (CHA)

- SBB AG, Informatik
- SBB AG, Personenverkehr, Vertrieb und Services
- Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Schweizerischer Verband für Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherer (SVK)
- SECO - IDV
- SFIB – educa.ch
- Sicherheitsdirektion, Kanton Zürich
- Staatskanzlei ILZ, Kanton Obwalden
- Stiftung für Konsumentenschutz (SKS), Bern
- Swiss Reinsurance Company Ltd.
- Swisscom
- SwissICT
- SwissSign AG
- swisstopo
- Switch
- Technik und Informatik, Berner Fachhochschule
- Trägerverein SuisselD
- Trüb AG (Gemalto Schweiz)
- Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)