





Bern, [18. MRZ. 2014]

## An den Bundesrat

### **Aussprachepapier**

#### **Einführung einer staatlichen elektronischen Identität (eID) zusammen mit der neuen Identitätskarte (IDK). Vorentscheide und weiteres Vorgehen.**

##### **1 Ausgangslage**

Das EJPD ist daran, eine neue Identitätskarte zu beschaffen. Die neue IDK soll nebst der bisherigen Funktion neu optional auch eine eID enthalten. Am 16. Dezember 2011 hat der Bundesrat aufgrund erster Studien und eines Antrags des EJPD den Auftrag für die Neubeschaffung von IDK und Pass näher definiert. Im Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2012 wurde der Auftrag bezüglich der eID dann erweitert und das EJPD in Zusammenarbeit mit der BK, dem EVD, UVEK und EFD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine künftige eID, die zusammen mit der neuen IDK angeboten wird, bis Mitte 2014 vorzulegen. Für die weiteren Arbeiten soll ein Vorentscheid für eine staatlich oder privatwirtschaftlich auszugestaltende eID getroffen werden.

##### **2 Fragestellungen und Lösungen**

###### **2.1 Identitätskarte und elektronische Identität**

Es wird immer wichtiger, die eigene Identität oder bestimmte Merkmale (Alter, Nationalität usw.) auch elektronisch verlässlich nachweisen zu können. Beispiele für solche Dienstleistungen sind Bezüge von amtlichen Dokumenten wie Geburtsscheine oder Strafregisterauszüge (E-Government), Warenbestellung mit Altersnachweis (E-Business), Banktransaktionen (E-Banking) und zukünftig Zugriffe auf elektronische Patientendossiers (E-Health) und Abstimmungen (Vote électronique).

Der IDK und der eID ist gemeinsam, dass sie eindeutig und insbesondere vertrauenswürdig einer konkreten Person zugeordnet sein müssen. Bei der Beantragung einer IDK erfolgt eine sorgfältige Überprüfung der Identität der antragstellenden Person durch die Behörden, wodurch dieses Vertrauen geschaffen wird. Es ist naheliegend, diesen Identifikationsprozess auch gleich für ein elektronisches Identifikationsmittel vorzunehmen, das zusammen mit der IDK bezogen werden kann.

International besteht aktuell kein Standard eID. Innerhalb der EU existieren unterschiedliche Lösungen nebeneinander. Nichtsdestotrotz enthält im EU-Raum beinahe jede in den letzten Jahren neu herausgegebene IDK auch eine eID-Funktion. Der aktuell vorliegende Entwurf für eine EU-Verordnung zu eID und Vertrauensdiensten<sup>1</sup> geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten ein System für den elektronischen Identitäts-

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt, COM(2012)238final.



nachweis unter staatlicher Kontrolle bereitstellen.

## 2.2 Konzeptstudie und informelle Konsultation

Das Projekt des EJPD zur Beschaffung einer neuen IDK hat die Ziele und Anforderungen an eine eID-Lösung mit einer breit abgestützten verwaltungsinternen Arbeitsgruppe aufgearbeitet und eine informelle Konsultation zu den Lösungsvarianten durchgeführt. Diese richtete sich an die Staatsschreiberkonferenz, die schweizerische Informatikkonferenz, die federführenden Organisationen E-Government Schweiz, die Dachverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Kreise. Die Basis für die informelle Konsultation von Mitte August bis Mitte Oktober 2013 bildete die «Konzeptstudie elektronischer Identitätsnachweis»<sup>2</sup>. Sie erläutert die unterschiedlichen Lösungsvarianten, welche sich nicht nur in funktionaler und technischer Hinsicht, sondern insbesondere auch in der Verteilung der Aufgaben zwischen Privatwirtschaft und Staat unterscheiden. In der Studie wurden eine privatwirtschaftliche Variante und die drei verschieden ausgestalteten staatlichen Varianten untersucht.

Die eingegangenen Stellungnahmen ergaben jedoch keinen klaren Favoriten. Als Quintessenz lassen sich die folgenden wesentlichen Erkenntnisse formulieren:

1. Mit wenigen Ausnahmen sind alle der Meinung, dass mit der neuen IDK auf jeden Fall eine sichere und qualitativ hochstehende eID-Lösung realisiert werden soll.
2. Es gibt keine klare Mehrheit für eine private oder staatliche Lösung. Jede Lösung hat eine grössere Gruppe von erklärten Gegnern.
3. Es gibt eine Reihe von divergierenden Haltungen, die sich nur schwer vereinbaren lassen werden (hohe Funktionalität versus tiefe Kosten, einfachste Bedienung versus hohe Sicherheit, hohe Flexibilität versus rigorosen Datenschutz).

## 2.3 Abwägungen

Das EJPD hat folgende Fakten beurteilt und Abwägungen vorgenommen:

- Eine staatliche Lösung würde aller Voraussicht nach von einer Mehrheit der Kantone, verschiedenen staatsnahen Verbänden (Städte, Gemeinden, Polizeitechnik), dem Gewerbeverband, dem EDÖB und dem Konsumentenschutz begrüsst.
- Die privatwirtschaftliche Lösung wurde primär von Unternehmen, Verbänden und Verwaltungsstellen unterstützt, die in die heutige private SuisseID investiert haben. Um die getätigten Investitionen zu schützen, soll auf eine private Lösung gesetzt werden. Weiter wird argumentiert, die private Lösung biete weniger Risiken und mehr Flexibilität. Economiesuisse hebt hervor, dass die Identifikation der eID Antragstellerinnen und Antragsteller vom Staat vorgenommen werden muss, die Ausstellung der eID aber durch die Privatwirtschaft erfolgen soll.
- Es sollte technisch und rechtlich möglich sein, zwecks Akzeptanzsteigerung die staatliche Lösung so zu gestalten, dass private Anbieter verschiedene kommerzielle Zusatzdienstleistungen anbieten können (z. B. elektronische Signatur).
- Beinahe alle dem EJPD bekannten eID-Lösungen sind staatlich.

<sup>2</sup> <http://www.schweizerpass.admin.ch/content/pass/de/home/aktuell/konsultation.html>



- Die in der EU aktuell beratene eID-Verordnung geht von einer sehr weit gehenden Staatshaftung aus. Eine solche wäre bei einer privatwirtschaftlichen Lösung nur schwer oder eventuell gar nicht umsetzbar.
- Zudem muss gemäss erwähnter EU-Verordnung die Identifikation der Person für die Ausstellung einer eID zwingend durch eine staatliche Behörde erfolgen.
- Im nicht auszuschliessenden Falle, dass sich in der Vernehmlassung – trotz den vorstehend dargelegten Vorteilen der staatlichen Lösung - die privatwirtschaftlichen Variante durchsetzen sollte, müssten aufwändige vergaberechtliche Fragen geregelt werden, da für die eID Konzessionen oder ähnliche Rechte vergeben und diese wohl auch periodisch neu ausgeschrieben werden müssten.

### 3 Zentrale Punkte

In Anbetracht der Fakten und der oben aufgeführten Abwägungen, beabsichtigt das EJPD die Vernehmlassungsvorlage innerhalb des neu festzulegenden Zeitraums (s. Ziff. 5) wie nachstehend dargelegt auszuarbeiten:

1. Analog zur IDK soll das elektronische Identifikationsmittel durch den Staat ausgestellt werden. In den Erläuterungen sollen die für den Bundesrat überwiegenden Ablehnungsgründe der privatwirtschaftlichen Lösungsvariante den von deren Befürwortern ins Feld geführten Argumenten gegenübergestellt werden.
2. Die staatliche eID soll auch sensitive Anwendungen wie E-Health und Vote électronique unterstützen und muss deshalb die höchste Qualitäts- und Sicherheitsstufe<sup>3</sup> erfüllen (hohe Vertrauenswürdigkeit kommt vor hoher Funktionalität, hoher Flexibilität, tiefen Kosten und einfachster Bedienung).
3. Die eID soll so ausgestaltet werden, dass sie grenzüberschreitend zu Identifikationszwecken eingesetzt werden kann (z.B. für Auslandsgeschäfte).
4. Gestützt auf die staatliche eID soll die Privatwirtschaft zusätzliche Dienstleistungen (wie z.B. die MobileID, Signaturdienste etc.) anbieten und damit flexibel auf den Markt und neue Technologien reagieren können.
5. Zukünftig sollen nur zwei IDK-Modelle angeboten werden: eines ohne und eines mit Chip. Die Kantone beurteilen mehr Modelle als nicht praxisgerecht. Der Chip wird die staatliche eID und biometrische Daten (vgl. E-Pass) enthalten.

### 4 Zusätzliche Arbeiten

Die eID ist nur *eine* Komponente in einem umfassenderen „eID-Ökosystem“. Damit die eID später auch nutzbringend eingesetzt werden kann, müssen eine ganze Reihe weiterer Infrastruktur-Komponenten und insbesondere entsprechende Online-Anwendungen bereitgestellt werden. Teile davon können der Privatwirtschaft überlassen werden; der Staat muss aber ebenfalls weitere Beiträge leisten, namentlich:

1. die Koordination bei der Konzeption und Einführung eines gesamtschweizerischen eID-Ökosystems, das mit den in Entwicklung begriffenen IAM<sup>4</sup>-Konzepten des

<sup>3</sup> Ob dazu zusätzlich ein vom Staat an die Haushalte abzugebendes hochsicheres Lesegerät zur verlässlichen Ausschaltung von Schadsoftware (wie Key-Logger) notwendig ist, wird zurzeit abgeklärt.

<sup>4</sup> Identity and Access Management



- Bundes und der vorstehend erwähnten EU-Verordnung abgestimmt ist;
2. den Ausbau aller geeigneten staatlichen Dienste zu Online-Diensten (z.B. Handelsregister, staatliche Berufsregister, Einreichung Steuererklärung) sowie
  3. die Koordination und Förderung einer breiten Palette von privaten Dienstleistungen mit starker elektronischer Authentisierung sowie weiterer Vertrauensdienste.

Diese Arbeiten können nicht im Rahmen des vorliegenden Projekts des EJPD abgewickelt werden und müssen vom Bundesrat im Rahmen eines neuen grösseren Projektes gesondert in Auftrag gegeben werden. Mit der Vernehmlassungsvorlage sollte festgelegt werden, welche Departemente die Federführung hierfür übernehmen.

## **5 Weiteres Vorgehen, Zeitplan und Finanzierung**

Das EJPD wird die Beschaffung der neuen IDK sowie die damit verbundene Realisierung der staatlichen eID, wie oben beschrieben, so schnell wie möglich weiter vorantreiben. Aufgrund des Umfangs und der sich aus der Vorkonsultation ergebenden Komplexität der Rechtsetzungsarbeiten, wird die Vernehmlassungsvorlage erst im Spätherbst 2014 vorgelegt werden können, statt wie ursprünglich geplant Mitte 2014.

Um kein Präjudiz zugunsten der staatlichen Variante zu schaffen und um eine auf das Vorgehen abgestimmte Planung zu ermöglichen, muss mit der öffentlichen Ausschreibung bis zum Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse zugewartet werden. Insbesondere aufgrund der noch ausstehenden Stellungnahmen der politischen Organe und Parteien wird erst dann verlässlich abgeschätzt werden können, ob die vom Bundesrat bevorzugte Variante mit Blick auf das parlamentarische Verfahren mehrheitsfähig ist.

Sollte die Vernehmlassung die vom Bundesrat vorgeschlagene staatliche Variante bestätigen, könnten die Projektarbeiten rasch fortgeführt und die Ausschreibung der neuen IDK gestartet werden. Sollte sie hingegen eine Abkehr von der staatlichen Variante nahe legen, müsste das Projekt neu geplant werden, da die für eine privatwirtschaftliche Variante notwendigen Rechtsetzungs- und Abklärungsarbeiten (vgl. Ziffer 2.3) um ein Vielfaches aufwändiger sind. Ergäbe die Vernehmlassung ein Patt, könnte der Bundesrat entweder gemäss der von ihm favorisierten staatlichen Variante weiter arbeiten und davon ausgehen, dass seine auf die staatliche Lösung setzende Botschaft in den eidgenössischen Räten auf Zustimmung stösst, oder aber mit der Ausschreibung zuwarten, bis die staatliche Lösung von den Räten verabschiedet wurde. Aufgrund der damit je nach Ausgang der Vernehmlassung resultierenden Verzögerungen für die Ausschreibung könnte die neue IDK frühestens 2017 eingeführt werden.

Die entsprechenden Mittel für die Finanzierung der Projektkosten wie auch der Umsetzung der Basisversion eID sind in Budget und Finanzplanung eingestellt und wurden mit dem VK von CHF 15.6 Mio. (BRB 19. Dezember 2012; BRB vom 16. Dezember 2011) beantragt. Die detaillierte Ausarbeitung der finanziellen und personellen Auswirkungen erfolgt im Rahmen der weiteren Arbeiten und wird dem Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage im Herbst 2014 vorgelegt werden.



## 6 Ämterkonsultation

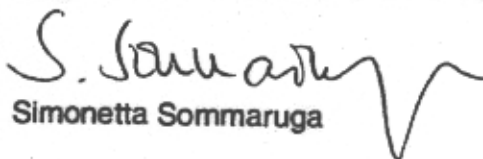
In der Ämterkonsultation wurden folgende Stellen begrüsst: BK (Sektion Recht, EDÖB), GS EDA, EDI (GS, BAG, BSV), VBS (GS, NDB), EFD (GS, BIT, EFV, EPA, ESTV, ISB), WBF (GS, BFK, KTI, SECO) und UVEK (GS, BAKOM).

Die ISB weist darauf hin, dass entsprechend dem Bundesratsbeschluss vom 29. Januar 2014 die Leistungserbringung der Personalisierung entweder intern erfolgt oder darauf geachtet wird, dass sie wo möglich nur an Unternehmen vergeben wird, welche für die Erbringung der Leistung ausschliesslich unter Schweizer Recht handeln, sich zur Mehrheit in Schweizer Eigentum befinden und welche die Leistung gesamtheitlich innerhalb der Schweizer Landesgrenzen erzeugen.

Mit Ausnahme einer Differenz mit dem BBL wurden alle Bemerkungen berücksichtigt. Das BBL fordert, dass die Personalisierung der IDK verstaatlicht wird und dass dieser Auftrag an das BBL vergeben wird. Bereits anlässlich des Beschlusses des Bundesrates vom 13. Dezember 2011 über den Antrag „Schweizer Pass und Identitätskarte: Entscheid über das weitere Vorgehen“ wurde diese Frage eingehend diskutiert und entschieden, dass die IDK weiterhin in der Schweiz von einem privaten Unternehmen personalisiert werden soll. Den berechtigten Sicherheitsinteressen kann und wird mit anderen Massnahmen, namentlich den gesetzlichen Aufsichtspflichten im Ausweisgesetz, der Pflicht zur Produktion im Inland sowie der Formulierung der Ausschreibungsunterlagen Rechnung getragen. Diese Haltung hat der Bundesrat auch in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2012 zur Motion Stamm (12.3303),<sup>5</sup> vertreten. Im Rahmen dieses Aussprachepapiers soll auf den Beschluss des Bundesrates nicht zurückgekommen werden. Sollte sich das Parlament bei der für die Frühjahrssession anstehenden Behandlung der Motion Stamm für eine Verstaatlichung der IDK Produktion aussprechen, könnte dieser neuen Vorgabe bei der Erstellung der Vernehmlassungsvorlage Rechnung getragen werden.

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

  
Simonetta Sommaruga

### Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs

### Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK

<sup>5</sup> Zwingende Herstellung der Identitätskarte durch die öffentliche Hand.



Bundesratsbeschluss vom

**Einführung einer staatlichen elektronischen Identität (eID) zusammen mit der neuen Identitätskarte (IDK). Vorentscheide und weiteres Vorgehen.**

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 18. MRZ. 2014  
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Das weitere Vorgehen wird wie folgt festgelegt:  
Das EJPD wird beauftragt, zusammen mit der BK, dem EDA, EDI, EFD, WBF und UVEK die Arbeiten zur Erneuerung der IDK inklusive eID fortzusetzen und dem Bundesrat bis Ende November 2014 eine Vernehmlassungsvorlage für die rechtliche Ausgestaltung der künftigen eID, die zusammen mit der IDK angeboten wird, zu unterbreiten. Dabei sind folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:
  - a. Die eID soll vom Staat herausgegeben werden.
  - b. Die eID soll auch hochsensitive Anwendungen wie E-Health und Vote électronique unterstützen.
  - c. Die neue IDK soll in zwei Varianten angeboten werden, eine rein konventionelle und eine mit Chip mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten und eID-Funktionen.

Für getreuen Protokollauszug: