Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Begleitblatt zu Bundesratsgeschäften / Feuille d'accompagnement des affaires du Conseil fédéral

des/du	EDA/DFAE	EDI/DFI	EJPD/DFJP	VBS/DDPS	EFD/DFF	WBF/DEFR	UVEK/DETEC	BK/ChF
Datum/Date			23. DEZ. 2015					

Titel des Antrags/Aussprachepapiers/Titre de la proposition/note de discussion:

Staatlich anerkannte eID-Systeme. Vorentscheide und weiteres Vorgehen.

Traktandierung spätestens am/À traiter d'ici au **13.01.2016**

Begründung/Motifs:

Verantwortliche/r Responsable	Dr. Thomas Kräuchi	Amt (Abk.) Office (sigle)	fedpol	Tel. Tél.	+41 58 46 55101
Sachbearbeiter/in Spécialiste	Markus Waldner	Amt (Abk.) Office (sigle)	fedpol	Tel. Tél.	+41 58 46 57441
Uebersetzer/in Traducteur/trice	Céline Wenger	Amt (Abk.) Office (sigle)	fedpol	Tel. Tél.	+41 58 46 55367

In der Ämterkonsultation wurden folgende Stellen begrüsst: BK (Sektion Recht, VIRK, EDÖB), EDA (GS, DEA), EDI (GS, BAG, BAR, BSV, Swissmedic), VBS (GS, NDB), EFD (GS, BBL, BIT, EFV, EPA, ESTV, FINMA, ISB, OZD), WBF (GS, BFK, BLW, EHB, KTI, SECO, SBFI) und UVEK (GS, BAKOM, BAV).

Es verbleiben keine Differenzen.

Medienmitteilung beilegen (ausser bei Beschwerden, Antworten/Stellungnahmen auf parlamentarische Vorstösse, Kreditbegehren, Leistungsaufträgen usw.)/Joindre le communiqué (exceptions : recours, réponses ou avis relatifs aux interventions parlementaires, demandes de crédit et mandats de prestations, notamment)

Durch die BK auszufüllen / À remplir par la ChF

	EDA	EDI	EJPD	VBS	EFD	WBF	UVEK	BK
Bericht Co-rapport								
Stellungnahme Réponse								
Vernehmlassung Réplique								

Beschluss/Décision

- ☐ antragsgemäss conformément à la proposition
- ☐ gemäss Mitberichtsverfahren avec modification par procédure de co-rapport
- ☐ gemäss Mitberichtsverfahren und Beratung selon les résultats de la procédure de co-rapport et les délibérations
- ☐ gemäss Beratung selon les délibérations
- ☐ Kenntnis genommen a pris acte
- ☐ **abgelehnt/refusé**
- ☐ **verschoben/reporté**

Staatlich anerkannte eID-Systeme. Vorentscheide und weiteres Vorgehen.

Antrag vom 23. DEZ. 2015

Übersicht

Heute besteht ein zunehmender Bedarf nach Rechtssicherheit in der digitalen Welt, auch über Staatsgrenzen hinaus. Ein wichtiger Baustein dazu ist der sichere elektronische Identitätsnachweis einer Person mittels einer elektronischen Identität (eID). Gestützt auf eine sichere Authentifizierung mittels einer eID können vielseitige Dienste online angeboten werden (z.B. Portale in den Bereichen politische Rechte, Gesundheitswesen, Steuern, Umzug, Spielbanken sowie elektronische Vertrauensdienste wie Signaturen nach ZertES, Verschlüsselung, und sichere Zustellung). Die Dienste selbst sind aber nicht Bestandteil der eID an sich, sondern müssen vom Markt zusätzlich bereitgestellt werden.

Anders als im Aussprachepapier vom 28. Februar 2014 vorgeschlagen, verzichtet die im beiliegenden Konzept 2015 ausgearbeitete Lösung darauf, eine staatliche eID zusammen mit der Identitätskarte (IDK) herauszugeben. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass von Staaten im Monopol herausgegebene eID kaum genutzt werden, da sie technologisch rasch veralten und hohe Kosten verursachen. Dagegen ist die Akzeptanz von modernen eID-Systemen des Marktes (z.B. Mobile ID, Google ID, AppleID etc.) deutlich höher. Das Konzept 2015 sieht daher vor, dass geeignete Identitätsdienstleister (IdP) vom Bund eine Zulassung zur Herausgabe von staatlich anerkannten eID erlangen können. Alle staatlich anerkannten eID müssen interoperabel sein und es werden drei Vertrauensstufen unterschieden, wie sie auch die EU für die eID ihrer Mitgliederländer vorsieht. Der Bund seinerseits stellt den IdP via eine elektronische Schnittstelle die staatlich geführten Identitätsattribute einer Person zur Verfügung (z.B. eindeutiger Personenidentifikator, Name, Vorname usw.). Jede Übermittlung der Attribute erfordert aber die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person. Der tägliche Einsatz der eID erfolgt dann aber ohne weiteren Rückgriff auf die Infrastruktur des Bundes.

Die in einer frühen Phase abgeschätzten Realisierungskosten belaufen sich auf rund 6 Mio. Franken und die jährlichen Betriebskosten auf rund 2 Mio. Franken. Die Finanzierung soll über zentrale IKT-Mittel und teilweise aus dem Verpflichtungskredit für das Projekt zur Erneuerung von Pass und Identitätskarte erfolgen. Für neue Aufgaben im EJPD sind ab Betriebsaufnahme zusätzlich 200 unbefristete Stellenprozente notwendig. Über Gebühren für die Zulassungen der IdP und die Nutzung der Attribut-Schnittstelle durch die IdP sowie allenfalls kantonale Beiträge soll langfristig volle Kostendeckung erreicht werden.

Mit der Aussprache des Bundesrates über das nun vorliegende Konzept 2015 soll die Grundlage für die weiteren Arbeiten zur Schaffung eines Rechts- und Standardisierungsrahmens für staatlich anerkannte elektronische eID-Systeme der Schweiz gelegt werden. Dieser dürfte voraussichtlich ab 2019 zur Verfügung stehen.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Systèmes d'eID reconnus par l'Etat. Décisions préalables et suite de la procédure.

Proposition du 23 DEZ. 2015

Aperçu

Le besoin d'assurer la sécurité du droit dans le monde numérique se fait aujourd'hui de plus en plus sentir, aussi au-delà des frontières. Un élément important dans ce contexte est l'identification électronique sûre des personnes au moyen d'une identité électronique (eID). Des services variés sont proposés en ligne, qui reposent sur une authentification sûre à l'aide d'une eID (portails dans les domaines suivants: droits politiques, santé, impôts, déménagements, maisons de jeu et services de confiance électroniques comme les signatures selon la SCSE, le cryptage et les envois sécurisés). Relevons que les services eux-mêmes ne sont cependant pas une composante de l'eID mais qu'ils doivent être en plus mis à disposition par le marché.

Contrairement à ce qui avait été proposé dans la note de discussion du 28 février 2014, la solution présentée dans le concept de 2015 ci-joint ne prévoit pas l'introduction d'une eID étatique conjointement à la carte d'identité. Il ressort des expériences faites que les eID délivrées dans le cadre d'un monopole d'Etat ne sont que peu utilisées car elles sont rapidement dépassées sur le plan technologique et engendrent des coûts élevés. En revanche, les systèmes eID modernes proposés par le marché (Mobile ID, Google ID, AppleID, etc.) sont bien mieux acceptés. Le concept de 2015 prévoit par conséquent que des fournisseurs de services d'identité (IdP) puissent demander à la Confédération une autorisation d'émettre des eID reconnues par l'Etat. Toutes les eID reconnues par l'Etat doivent garantir leur interopérabilité et sont réparties en trois degrés de confiance, comme l'UE le prévoit pour les eID de ses Etats membres. Pour sa part, la Confédération met à la disposition des IdP les attributs d'identité gérés par l'Etat via une interface électronique (identificateur de personne univoque, nom, prénom, etc.). Chaque transmission d'attributs requiert néanmoins le consentement exprès de la personne concernée. Par la suite, l'eID est utilisée au quotidien sans le recours à l'infrastructure de la Confédération.

Les coûts de réalisation qui ont été évalués dans une phase précoce s'élèvent à quelque 6 millions de francs et les coûts d'exploitation annuels à quelque 2 millions de francs. Le financement doit être assuré par les moyens TIC centraux et partiellement par le crédit d'engagement pour le projet de renouvellement du passeport et de la carte d'identité. Les nouvelles tâches incombant au DFJP requièrent l'équivalent de deux postes supplémentaires à plein temps (200 %) et à durée indéterminée, dès la mise en fonction. A long terme, les émoluments liés aux autorisations des IdP et à l'utilisation de l'interface par les IdP pour se procurer les attributs ainsi que les éventuelles contributions cantonales devraient couvrir la totalité des coûts.

La discussion du Conseil fédéral sur le présent concept de 2015 permettra de créer un cadre juridique et de définir les normes auxquelles devront répondre les systèmes suisses d'eID reconnus par l'Etat. Ces travaux devraient être achevés en 2019.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bern, 23. DEZ. 2015

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Staatlich anerkannte eID-Systeme. Vorentscheide und weiteres Vorgehen.

1 Ausgangslage

Eine elektronische Identität (eID) hat zum Zweck, mittels einer Authentifizierung Vertrauen zwischen der Person und einer elektronischen Dienstleistung (dem vertrauenden Beteiligten) herzustellen. Unter Authentifizierung versteht man den Nachweis von Eigenschaften einer Person, welche diese in einem bestimmten Kontext eindeutig identifizieren, wie zum Beispiel einem Identifikator oder weiteren Personenidentifizierungsdaten (Identitätsattributen) wie Name, Vorname und Geburtsdatum.

Eine eID ist dann attraktiv, wenn sie zu marktgängigen Preisen eine benutzerfreundliche und genügend sichere Authentifizierung ermöglicht. Eine solche ist oft Bedingung für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen, welche Kosteneinsparungen ermöglicht. Gestützt auf die Authentifizierung können von Dienstleistern weitere Vertrauensdienste (wie z.B. elektronische Signaturen nach ZertES[1], Verschlüsselung usw.) angeboten werden. Diese sind aber nicht Bestandteil der eID selbst.

Mit Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2012 wurde das EJPD beauftragt, in Zusammenarbeit mit der BK, dem EVD, dem UVEK und dem EFD ein Konzept und ein Rechtsetzungsentwurf für staatlich anerkannte elektronische Identifikationsmittel zu erstellen, welche mit der Identitätskarte (IDK) abgegeben werden können. Im ersten Entwurf des Konzepts, vorgestellt im Aussprachepapier vom 28. Februar 2014, wurde davon ausgegangen, dass der Staat als hoheitlicher Identitätsdienstleister (Identity Provider, IdP) auftritt und allen Schweizern zusätzlich zur IDK auch eine eID abgegeben wird. Das Konzept wurde 2014 und 2015 bei den Ämtern und bei Marktteilnehmern in Konsultation gegeben. Aufgrund der Rückmeldungen und den Erfahrungen in anderen Ländern wurde das Konzept grundlegend überarbeitet. Die Entwicklungen am Markt (AppleID, Google ID, Mobile ID, OpenID, SuisseID, SwissPass etc.) lassen erwarten, dass vom Staat abgegebene eID technologisch rasch veralten und zu hohen ungedeckten IKT-Kosten für die öffentliche Hand führen würden (z.B. für Support, Lesegeräte, Software).

Das nun vorliegende Konzept 2015 geht von einer Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt aus. Dies mit der Absicht, die notwendige Lösungsakzeptanz einerseits mit vertrauenswürdigen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, andererseits mit der Leistungsfähigkeit und Dynamik des Marktes zu erreichen. Der Bundesrat

---

1 Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR 943.03)

wird gebeten, vor der Aufnahme der Rechtsetzungsarbeiten betreffend die Lösungsbeschreibung und Umsetzungsvarianten eine Aussprache zu führen und Vorentscheide zu fällen.

2 Konzept 2015

2.1 Ziele

Mit den Arbeiten für staatlich anerkannte eID-Systeme werden folgende Ziele verfolgt:

- Gewährung der Rechtssicherheit für die an einem eID-System beteiligten Stellen durch Schaffung eines Rechtsrahmens (analog dem ZertES bei elektronischen Signaturen) und gleichzeitige Sicherstellung der Kompatibilität mit den europäischen Partnersystemen gemäss eIDAS-Verordnung[2] der EU (Notifizierbarkeit nach Abschluss eines diesbezüglichen bilateralen Übereinkommens);
- Verpflichtung der beteiligten Stellen auf organisatorische und technische Grundlagen und Standards, welche von allen Beteiligten als vertrauenswürdig anerkannt werden, allgemein verständlich vermittelbar sind, die Interoperabilität der im Markt präsenten Systeme erlauben und der Schweiz in den Bereichen E-Government, E-Commerce und E-Business einen prospektiven Mehrwert bieten;
- Vermeidung von zu einseitigen und starren staatlichen Lösungen, welche in der sich rasch entwickelnden sozioökonomischen Landschaft keinen nachhaltigen Bestand hätten und hohe Betriebskosten für den Staat verursachen würden (vgl. z.B. Deutschland) oder deren Marktakzeptanz einzig mit gesetzlichem Zwang erreicht wird (vgl. Estland).

2.2 Lösungsbeschreibung

Gestützt auf die Ziele und Resultate der bisherigen Arbeiten und Konsultationen schlägt das Konzept 2015 für staatlich anerkannte eID-Systeme folgende Lösung vor:

- Der Bund schafft einen Rechts- und Standardisierungsrahmen und die notwendige Organisationsstruktur (Staatlicher Identitätsdienst, SID), welche die staatliche Anerkennung von eID-Systemen auf drei Vertrauensstufen (vgl. Ziffer 2.3), die Zulassung der herausgebenden IdP sowie bei Bedarf eine Notifikation der eID-Systeme an die EU erlauben. Die beteiligten Stellen werden zur Nutzung standardisierter technischer Schnittstellen verpflichtet, welche die Interoperabilität und damit einfachere Integrierbarkeit der staatlich anerkannten eID-Systeme sicherstellen. Der Bund sieht explizit von der Herausgabe einer eigenen staatlichen eID ab (etwa auf der IDK), welche in Konkurrenz zu innovativen Lösungen des Marktes stehen würden. Zudem etabliert der Bund einen von der neuen AHV-Versichertennummer (AHVN13) unabhängigen eindeutigen Personenidentifikator und ermöglicht die si-

2 eIDAS-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt

chere elektronische Übermittlung von staatlich geführten Identitätsattributen an zugelassene Herausgeber von staatlich anerkannten eID-Systemen (vgl. Ziffer 2.4).

- Der Markt stellt elektronische eID-Systeme bereit, welche staatlich anerkannt werden können. Die IdP, welche die eID-Systeme betreiben und die eID herausgeben, können dabei privatwirtschaftlich tätig oder von der öffentlichen Hand sein. Die IdP erhalten eine Zulassung für die Herausgabe eines anerkannten eID-Systems, wenn sie die nötigen organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Sie müssen die Einhaltung der Vorgaben gegenüber dem Bund regelmässig durch Audits von dazu durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditierten Zertifizierungsstellen (wie die KPMG im Bereich ZertES) nachweisen. Der Bund regelt auf Verordnungsstufe u.a. die gegenseitige Abrechnung der Dienstleistungen (vgl. auch Ziffer 2.8). Als Investitionsschutzmassnahme sollen alle Bundesstellen grundsätzlich verpflichtet werden, staatlich anerkannte eID-Systeme bei ihren E-Government-Anwendungen, welche eine Authentifizierung des Benutzers erfordern, auf der jeweils geeigneten Vertrauensstufe zu akzeptieren.

Mit der Definition von drei eID-Vertrauensstufen (vgl. Ziffer 2.3) analog zu den in der europäischen eIDAS-Verordnung definierten Sicherheitsniveaus, einem marktfähigen Finanzierungsmodell und einer professionellen Kommunikation werden die Voraussetzungen für eine prospektive Verbreitung der staatlich anerkannten eID-Systeme geschaffen.

2.3 Vertrauensstufen für eID-Systeme

Nicht für alle Geschäftsfälle ist eine eID der höchsten Vertrauensstufe notwendig. Eine hohe Vertrauensstufe ist oftmals mit einer schlechteren Benutzerfreundlichkeit und höheren Kosten verbunden. Oft genügt für einfache Geschäftsfälle eine relativ niedrige Vertrauensstufe, die mit einer Online-Registrierung (wie z.B. für eine AppleID oder eine Google ID) und mindestens einer 1-Faktor-Authentifizierung erreicht werden kann. Erst für kritischere Geschäftsprozesse muss die eID eine höhere Vertrauensstufe mit persönlicher Vorsprache für die initiale Registrierung (wie z.B. für eine SuisseID oder eine Mobile ID) und mindestens eine 2-Faktor-Authentifizierung garantieren. Eine Einschränkung auf nur eine Vertrauensstufe wäre also für die Verbreitung von staatlich anerkannten eID stark hinderlich. Deshalb soll ein geeignetes eID-System gemäss Konzept 2015 auf einer von drei Vertrauensstufen staatlich anerkannt werden können, wie dies auch Art. 8 der eIDAS-Verordnung der EU vorsieht.

Neben der Vertrauenswürdigkeit der Identitätsdienstanbieter und der Attributquellen haben die initiale Registrierung (Identifikation der Person und Personalisierung der eID) und die Authentifizierung im Feld über ein Benutzerendgerät (1-Faktor, 2-Faktor, Biometrie) wesentlichen Einfluss auf die Vertrauensstufe einer eID. Analog zu den Ausführungsbestimmungen zur eIDAS-Verordnung sollen für Vertrauensstufen folgende Vorgaben gelten, wobei die Stufen im Konzept 2015 aus kommunikativen Überlegungen mit Silber, Gold und Platin bezeichnet werden (in Klammern die EU-Bezeichnungen):

- SILBER (niedrig): Initiale Registrierung online, Identifikation der Person online über die Freischaltung des ID-Kontos (vgl. Ziffer 2.4), mindestens 1-Faktor-Authentifizierung beim Einsatz der eID.
- GOLD (substanziell): Initiale Registrierung mit persönlicher Vorsprache beim zugelassenen IdP, Identifikation der Person gestützt auf einen staatlichen Ausweis, mindestens 2-Faktor-Authentifizierung beim Einsatz der eID.
- PLATIN (hoch): Initiale Registrierung mit persönlicher Vorsprache bei einer dafür autorisierten Stelle (zugelassener IdP oder staatliche Stelle), Identifikation der Person gestützt auf einen staatlichen Ausweis und zusätzlicher Prüfung zweier beglaubigter Attribute (Ausweisgültigkeit und Gesichtsbild oder anderes biometrisches Erkennungsmerkmal), mindestens 2-Faktor-Authentifizierung beim Einsatz der eID, wobei ein Faktor biometrisch sein muss («inhärenter Faktor» gemäss eIDAS-Ausführungsbestimmungen).

Mit diesem Modell ist es möglich, vorerst eine geeignete eID auf Stufe Silber zu erstehen und sie später bei Bedarf mittels einer persönlichen Vorsprache auf eine höhere Stufe anzuheben. Mit der Stufe Silber wird der Zugang der Öffentlichkeit zu staatlich anerkannten eID einfach gehalten, was einen essentiellen Erfolgsfaktor für die Anbieter von staatlich anerkannten eID-Systemen im Markt darstellen kann.

2.4 Schnittstelle für Identitätsattribute

Ein Qualitätsfaktor einer eID ist die Korrektheit der mit ihr verbundenen Identitätsattribute, welche gemäss vorliegendem Konzept elektronisch an zugelassene IdP übermittelt werden sollen (Beglaubigung). Die Gründe dafür sind:

- Der Bund verfügt mit dem Informationssystem Ausweisschriften (ISA) und dem Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) bereits über elektronische Register mit staatlich geführten Identitätsattributen, welche sich auf eine hoheitliche Identifikation der Personen im Rahmen einer persönlichen Vorsprache abstützen.
- Über die Schnittstelle können die Identitätsattribute kryptographisch gekoppelt an den eindeutigen Personenidentifikator (EPID) übermittelt werden. So kann die Integrität der Gesamtheit der beim zugelassenen IdP geführten Attribute gewährleistet werden, was ebenfalls die Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit erhöht.
- Die Schnittstelle schafft die Möglichkeit, weitere wichtige Attribute zu übertragen, welche nicht in den für die Registrierung akzeptierten Ausweisen geführt werden (z.B. den Geburtsort oder die AHVN13) oder Attribute wegzulassen, welche nicht (mehr) beglaubigt werden sollen. Dies schafft die notwendige Flexibilität, welche für zukünftige Entwicklungen notwendig sein wird.
- Die eIDAS-Verordnung verlangt, dass die Identitätsattribute «im Moment der Ausstellung einer eID aktuell sein müssen». Zudem erfordert die Stufe Platin bei der Registrierung der Person eine zusätzliche Online-Überprüfung der Ausweisgültigkeit und mindestens eines biometrischen Faktors (z.B. das Gesichtsbild). Beides kann über die Schnittstelle in Form von Attributbeglaubigungen erfolgen.
- Auf Attributveränderungen kann rascher reagiert und eine Abweichung zwischen den Attributen der eID und den staatlichen Registern resp. Ausweisen vermieden

werden (z.B. bei Ausweisentzug oder Änderungen des Zivilstands). Dies erhöht die Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit der staatlich anerkannten eID-Systeme.

Dazu schafft der Bund die neue Online-Dienstleistung «ID-Konto/Attributbeglaubigung», welche im Grundsatz allen Einwohnern der Schweiz offen steht, die über einen gültigen Schweizer Ausweis (Pass oder IDK) oder über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen und von den Behörden anlässlich einer persönlichen Vorsprache identifiziert wurden. Falls eine Person eine staatlich anerkannte eID beziehen will, muss sie zuvor im ID-Konto einen geeigneten unabhängigen Übermittlungskanal für Einmalpasswörte registrieren (z.B. eine Mobiltelefonnummer) und das ID-Konto mit einem Aktivierungscode freischalten. Der zeitlich beschränkt gültige Aktivierungscode wird der Person in vertrauenswürdiger Art und Weise übermittelt (z.B. per Postversand wie bei Bank- und Kreditkarten oder auch als Beilage zu neu bestellten Pässen und Identitätskarten). Es ist vorgesehen, dass das ID-Konto für jede Person eine eindeutige Kontonummer erhält, welche direkt oder indirekt als eindeutige Personenidentifikationsnummer dienen kann.

Sobald das ID-Konto aktiviert ist, kann die initiale Registrierung vorgenommen werden (vgl. auch Ziffer 2.3). Dabei erfolgt die Bindung zwischen der Person, ihrer eID und den staatlich geführten Attributen über eine gültige Ausweisnummer, welche die Person angeben muss und vom SID zu einem EPID aufgelöst wird. Zusätzlich ist als Transaktionsbestätigung zwingend das über den unabhängigen Kanal der Person zugestellte Einmalpasswort notwendig. Auf Stufe Silber kann die Person alle Angaben online machen; auf den Stufen Gold und Platin ist eine persönliche Vorsprache vorgeschrieben. Pro Vertrauensstufe soll ein Standardset von Attributen übermittelt werden, für dessen Aktualität im Moment der Übermittlung der Bund die Verantwortung trägt. Die Architektur des ID-Kontos soll eine flexible Reaktion auf den tatsächlichen Bedarf an Attributen und die Einbindung weiterer Attributquellen erlauben. Das ID-Konto stellt zudem einen Mechanismus bereit, mit dem der IdP ohne Intervention der Person prüfen kann, ob an ihn übermittelte Attribute noch korrekt sind. Falls nicht, kann der IdP eine erneute Übermittlung verlangen, welche von der Person wiederum mit einem Einmalpasswort freigegeben werden muss.

Gestützt auf die vom Bund übermittelten Identitätsattribute, die Zulassung des IdP, die Anerkennungsstufe des eID-Systems und die jeweilige Authentifizierungsstufe im Feld stellt der IdP an die vertrauenden Beteiligten Attributbestätigungen aus, für deren Inhalt er die Verantwortung trägt. Grundsätzlich soll der Person die Wahl gelassen werden, welche Attribute sie gegenüber einem bestimmten vertrauenden Beteiligten tatsächlich bestätigen will. Zusätzlich können für gewisse Attribute Einschränkungen festgelegt werden, welche vom IdP durchgesetzt werden müssen. So soll in Abstimmung mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen mit einer technischen Lösung garantiert werden, dass das Attribut «AHVN13» nur an vertrauende Beteiligte übermittelt wird, welche gemäss Liste der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) zur systematischen Nutzung der AHVN13 berechtigt sind.

Offen ist noch, ob aufgrund der teilweise unterschiedlichen Attributqualitäten alle eID-Vertrauensstufen für ausländische Personen in der Schweiz angeboten werden können. Die Details sind im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten zu regeln.

2.5 Zusammenhang mit E-Government-Vorhaben des Bundes

Bestehende eID-Systeme wie z.B. die SuisseID: Mit dem vorgeschlagenen Konzept 2015 können auch öffentliche Stellen (Bund, Kantone, Gemeinden) ihre bestehenden oder zukünftigen eID-Systeme anerkennen lassen. Die privatwirtschaftliche und staatlich geförderte SuisseID ist, nebst anderen bereits eingeführten Systemen, ein eID-System, das für das staatliche Anerkennungsverfahren in Frage kommt und so ein Investitionsschutz gewahrt werden kann.

Identitäts- und Zugriffsverwaltung Bund (IAM Bund): Das Programm IAM Bund und das Vorhaben zur Einführung staatlich anerkannter eID ergänzen sich und profitieren gegenseitig. Einerseits werden staatlich anerkannte eID mit IAM Bund kompatibel und damit auch im Verkehr mit der Bundesverwaltung verwendbar sein. Andererseits können die im Rahmen von IAM Bund erarbeiteten Konzepte und Architekturen auch im Kontext der eID verwendet werden. Im Bedarfsfall könnte auch darauf aufgebaut werden, falls entgegen den Erwartungen keine privaten IdP zur Anerkennung bereit stehen (Beitrag zur Risikominderung, vgl. Ziffer 2.10).

Identitätsverbund Schweiz (IDV-CH): Das Vorhaben IDV-CH hat zum Ziel, mittels einer landesweiten «Föderierungsdrehscheibe» Interoperabilität für Authentifizierungsverfahren und Verzeichnisdienste zu schaffen. Der IDV-CH soll als Vermittler zwischen den Parteien dienen und zentral für die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben sorgen, indem unzulässige Abfrageversuche eines vertrauenden Beteiligten an die Identitäts- und Verzeichnisdienste technisch unterbunden werden (ansonsten müssen diese Dienste die entsprechenden Vorgaben, z.B. für die AHVN13, selbst kennen und durchsetzen). Sofern die politischen Voraussetzungen erfüllt sind, könnte der IDV-CH ausserdem den Pan European Proxy Service (PEPS)[3] für die Schweiz realisieren, welcher dereinst den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen eID-Systemen der EU-Mitgliedsländer regeln soll. Die Einführung staatlich anerkannter eID-Systeme und das Vorhaben IDV-CH sind daher zueinander kompatibel.

Elektronisches Patientendossier (EPD): Auch beim Vorhaben EPD ist vorgesehen, dass sich Betreiber von eID-Systemen, welche für den Zugriff auf das EPD zugelassen werden, zertifizieren lassen müssen. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten eine enge Abstimmung betreffend die Anforderungen für die Zulassung der eID-Herausgeber erfolgen (vgl. auch Ziffer 3). Nach heutiger Einschätzung eignen sich staatlich anerkannte eID ab der Stufe Gold für den Zugriff auf das EPD.

Vote électronique: Damit eID-Systeme auf der Vertrauensstufe Silber, Gold oder Platin staatlich anerkannt werden können, müssen sie entsprechende Sicherheitsvorgaben erfüllen. Diese erfassen alle Komponenten, welche für eine verlässliche Authentifizierung auf der gewünschten Vertrauensstufe notwendig und gegen Malware zu schützen sind (wie z.B. eine Anzeige oder Tastatur). Von gesicherten Umgebungen könnten auch Anwendungen profitieren, welche heikle Transaktionen abwickeln müssen, wie etwa Vote électronique als wichtige E-Government-Anwendung. Deshalb sollen die Zulassungsanforderungen für IdP und die bei der Zertifizierung verwendeten Schutzprofile auch die Sicherung der Transaktionsdaten berücksichtigen. Interessierte Stakeholder, wie die

3 https://www.eid-stork.eu

Bundeskanzlei und weitere Stellen aus Verwaltung und Wirtschaft, sollen bei deren Erarbeitung begrüsst werden.

2.6 Vergleich mit dem Ausland

Bisher wurden im Ausland mehrheitlich vollständig staatliche Lösungen umgesetzt, in denen der Staat als alleiniger Herausgeber der eID auftritt (z.B. Deutschland, Belgien, Estland, Österreich). Solche Lösungen sind jedoch keine Garantie für deren Akzeptanz und für die öffentliche Hand mit einem hohen Investitions- und insbesondere Betriebsaufwand verbunden. Rein staatliche Systeme können mit der Entwicklung der Technologien nur sehr schwer und mit kostspieligen Anpassungen oder gestützt auf eine Neuausschreibung mithalten. Die vorgeschlagene Lösung entlastet den Staat grösstenteils von dieser Marktdynamik und den damit verbundenen hohen Kosten. Andererseits geht der Staat mit den Herausgebern anerkannter eID-Systeme ein Vertrauensverhältnis ein, das in Europa heute noch einzigartig ist.

Gemäss den in Artikel 7 der europäischen eIDAS-Verordnung definierten Anforderungen an eID-Systeme werden schweizerisch staatlich anerkannte eID-Systeme die Voraussetzungen für eine Notifizierung bei der Europäischen Kommission erfüllen und können damit europäisch anerkannt werden. Die genauen Bedingungen für die europäische Anerkennung wurden von der Europäischen Kommission am 8. September 2015 festgelegt und sind seit der Publikation[4] dieser zur eIDAS-Verordnung gehörenden Durchführungsrechtsakte bekannt. Bei grenzüberschreitendem Geschäftsverkehr haftet in der EU der Staat für die korrekte Zuordnung der Personendaten im Zeitpunkt der eID-Ausstellung. Auch dann, wenn die eID von einem zugelassenen privatwirtschaftlichen IdP ausgestellt wird. Für die Schweiz wird der Abschluss eines bilateralen Vertrages notwendig sein. Im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten müssen diese Voraussetzungen und die Haftungsbestimmungen noch eingehender analysiert werden.

2.7 Umsetzungs- und Betriebskosten

Für die Einführung staatlicher eID-Systeme müssen durch den Bund die Rechtsgrundlagen und Standards geschaffen sowie der staatliche Identitätsdienst (SID) aufgebaut werden. Gestützt auf die Resultate der Ämterkonsultation und die Erkenntnis, dass gemäss neuster Ausgabe der Ausführungsbestimmungen zur eIDAS-Verordnung keine unterschiedlichen Kosten anfallen (vgl. auch Ziffer 2.3), soll auf eine Etappierung der Einführung verschiedener Vertrauensstufen verzichtet werden. Bei der Erarbeitung des eID-Konzepts 2015 wurde darauf geachtet, dass die fixen Betriebsaufwände möglichst tief ausfallen. Der Endkundensupport und die Kontakte zu Privatpersonen beschränken

---

4 vgl. Amtsblatt der Europäischen Union L 235 vom 9. September 2015:
- Durchführungsverordnung (EU) 2015/1501 über den Interoperabilitätsrahmen
- Durchführungsverordnung (EU) 2015/1502 zur Festlegung von Mindestanforderungen an technische Spezifikationen und Verfahren für Sicherheitsniveaus elektronischer Identifizierungsmittel
- Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1505 über technische Spezifikationen und Formate in Bezug auf Vertrauenslisten
- Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1506 zur Festlegung von Spezifikationen für Formate fortgeschrittener elektronischer Signaturen und fortgeschrittener Siegel

sich auf die Aktivierung des Online-ID-Kontos, welche einmalig erfolgt und selbsterklärend ist. Die Anzahl der eID-Nutzer spielt für den SID eine untergeordnete Rolle, da er für Attributbeglaubigungen und Zulassungen einzig mit den IdP verkehrt (Government to Business, G2B). Da das EJPD mit den Datenbanken ISA, ZEMIS und Infostar über die wichtigsten Attributquellen verfügt, soll der SID in einem Amt des EJPD aufgebaut werden (Governance). Die für den Aufbau des SID notwendigen Investitionen beim EJPD belaufen sich voraussichtlich auf rund 6 Mio. Franken. Für den Betrieb sind beim EJPD rund 2 Mio. Franken (im ersten Jahr die Hälfte) sowie 1-2 Stellen notwendig (siehe nachstehende Tabelle). Der Bundesrat hatte am 16. Dezember 2011 für die Realisierung einer eID auf der IDK Mittel von 2.79 Mio. Franken und Betriebskosten von 285 000 Franken pro Jahr gutgeheissen sowie von einem Mehrbedarf von 200 Stellenprozenten im EJPD Kenntnis genommen. Die Mittel für die Realisierung und den späteren Betrieb der eID wurden aus IKT-Wachstum alimentiert und sind Teil eines mit dem Budget 2013 vom Parlament für die Erneuerung von Pass und Identitätskarte bewilligten Verpflichtungskredits. Sie sind zudem im aktuellen Finanzplan enthalten.

Damals ist das EJPD davon ausgegangen, dass seitens Bund nur ein «Gefäss» für die SuisseID im Chip auf der IDK bereitgestellt wird, aber keinerlei zusätzliche Infrastruktur- oder Supportkosten übernommen werden müssen. Mit dem Konzept 2015 wird dagegen eine offenere Lösung vorgeschlagen, welche auch moderneren eID-Systemen und ausländischen Personen in der Schweiz offen steht sowie EU-kompatibel ist. Von den damals gesprochenen einmaligen Mitteln werden bis zum vorgeschlagenen Start der Umsetzungsarbeiten im Jahr 2018 rund 0.79 Mio. Franken für die Konzeptarbeiten verbraucht sein, so dass noch 2 Mio. Franken verfügbar sind. Die verbleibenden Mittel reichen für die Umsetzung und den Betrieb des Konzepts 2015 nicht aus und müssen aufgestockt werden (2018 +2.0, 2019 +2.715, 2020 ff +1.715 Mio. Franken). Das erfordert zugleich einen Zusatzkredit zum bestehenden Verpflichtungskredit (V0224.00).

Es ist aus heutiger Sicht mit den folgenden Umsetzungs- und Betriebskosten zu rechnen:

Aufwand und Finanzierung in Mio. Franken	2018	2019	2020 ff
Umsetzung			
- bereits bewilligte zentrale IKT-Mittel [1]	1.0	1.0	
- zusätzliche zentrale IKT-Mittel [2]	2.0	2.0	
Gesamtsumme Umsetzung	3.0	3.0	
Betrieb			
- bereits bewilligte zentrale IKT-Mittel [1]		0.3	0.3
- zusätzliche zentrale IKT-Mittel [2]		0.7	1.7
Teilsumme IKT-Mittel Betrieb		1.0	2.0
- unbefristete Stellen EJPD, 100-200% [3]		0.4	0.4
Gesamtsumme Betrieb		1.4	2.4

[1] Mit BRB vom 16.12.2011 beantragt und dem Budget 2013 vom Parlament bewilligt. Im VK „Erneuerung Pass und Identitätskarte" sowie dem aktuellen Finanzplan enthalten.

[2] Antrag Ende 2016 mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum eID-Gesetz. Entscheid über Mittelzuweisung im Rahmen der Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT 2017.

[3] Kenntnisnahme mit BRB vom 16.12.2011. Formeller Antrag Ende 2016 mit Eröffnung der Vernehmlassung zum eID-Gesetz. Entscheid im Rahmen der Gesamtschau Ressourcen im Personalbereich 2018.

Da es sich bei der Einführung von staatlich anerkannten eID-Systemen um ein strategisches Vorhaben handelt, welches nicht nur einem Amt oder Departement zu Gute kommt, sondern allen vertrauenden Beteiligten der Schweiz, welche E-Government-, E-Commerce- und E-Business-Lösungen anbieten, sollen die fehlenden Mittel aus den zentralen IKT-Mitteln des Bundes alimentiert werden. Dabei reduziert sich der Bedarf an zusätzlichen zentralen IKT-Mitteln für die Finanzierung der Betriebskosten über die Jahre entsprechend dem Anstieg der Gebühreneinnahmen (siehe nachstehende Tabelle). Allerdings dürfen bezüglich Verbreitung der eID keine unrealistischen Erwartungen formuliert werden, wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen. Eine Kostendeckung wird voraussichtlich frühestens nach 5 Jahren zu erreichen sein, da neben der Etablierung der eID auch eine genügende Anzahl attraktiver Online-Anwendungen bereitgestellt werden muss, welche nicht zuletzt in den Verwaltungen zu Kosteneinsparungen führen werden.

In Mio. CHF Jahr:	1	2	3	4	5	6 ff
Betriebskosten	1.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
Gebühreneinnahmen	0.2	0.7	1.1	1.6	2.1	2.4

Die Durchführung eines Pilotprojektes ist nicht vorgesehen, da der Realisierungsaufwand im IKT-Bereich und für die Rechtsetzung beinahe ebenso hoch wäre wie für die definitive Einführung. Einschliesslich Rechtsetzung beträgt die Projektdauer rund drei Jahre, so dass staatlich anerkannte eID-Systeme ab 2019 eingeführt werden könnten.

2.8 Finanzierungsmodell für den Betrieb

Der finanzielle Nutzen dieses Projekts fällt schwergewichtig bei den vertrauenden Beteiligten an. Das deshalb, weil diese ihre Prozesse durch den Einsatz einer eID vereinfachen und vergünstigen können (z.B. weniger Schalter, Papier und Medienbrüche, kürzere Durchlaufzeiten, innovative Geschäftsmodelle, eindeutiger Personenidentifikator usw.). Gestützt auf diese Erkenntnis, die Resultate der informellen Konsultation, Erfahrungen mit der SuisseID sowie Gesprächen mit potentiellen Anbietern von eID wurde das Finanzierungsmodell «pay per use» für staatlich anerkannte eID erarbeitet. Das Modell sieht vor, dass alle beteiligten Stellen ihre Investitions- und Betriebskosten selbst tragen (also de facto eine Vorfinanzierung übernehmen), die Auslagen jedoch mittelfristig mit Einnahmen kompensieren können. So soll der Bund von den IdP eine jährliche Grundgebühr sowie eine Gebühr für jede Übermittlung staatlicher Identitätsattribute erhalten. Die IdP wiederum können Verträge nach eigenem Geschäftsmodell mit den Nutzern und insbesondere den vertrauenden Beteiligten abschliessen, wobei der Bund im Rahmen der Ausführungsbestimmungen für eID-Dienstleistungen gegenüber Behörden einheitliche Gebührenansätze festlegt. Denkbar ist auch, dass zugelassene IdP ihre eID-Dienstleistungen für Behörden kostenlos anbieten müssen, dafür aber die dem Bund geschuldeten jährlichen Grundgebühren stark reduziert werden. Bei diesem Modell wäre auch über eine Kostenbeteiligung der Kantone nachzudenken, da sie und ihre Gemeinden von den kostenlosen eID-Dienstleistungen am meisten profitieren würden. Als Investitionsschutzmassnahme sollen alle Bundesstellen grundsätzlich verpflichtet werden, staatlich anerkannte eID-Systeme bei ihren E-Government-Anwendungen, welche eine Authentifizierung des Benutzers erfordern, auf der jeweils geeigneten Vertrauensstufe zu akzeptieren.

Im Rahmen der Arbeiten wurden noch andere Modelle geprüft, aber wieder verworfen. So etwa das Modell «prepaid», welches z.B. die SuisseID umgesetzt hat. In diesem Modell wird von den Nutzern vorab eine kostendeckende Gebühr verlangt. Für die Aktivierung des ID-Kontos und dessen Erneuerung alle 10 Jahre würde je nach Anzahl der Nutzer eine Gebühr zwischen CHF 10 und CHF 30 eingezogen. Die Prüfung dieses Modells hat aber ergeben, dass eine Gebühr, welche eine Person zusätzlich zum Kauf der eID für die Aktivierung des ID-Kontos bezahlen muss, ein grosses Hindernis für die Akzeptanz der Lösung darstellt. Die Aktivierung des ID-Kontos soll deshalb kostenlos erfolgen. Auch ein Modell «promotion», bei dem der Bund die Dienstleistungen des SID zeitlich unbeschränkt kostenlos anbietet, wurde geprüft und verworfen, da es die Kostenwahrheit gänzlich ignoriert. Immerhin hätte dieses Modell die Vorteile, dass die Eintrittshürde für die übrigen Beteiligten weiter gesenkt und der Aufwand für das Gebühreninkasso entfallen würde.

Die detaillierte Erläuterung der notwendigen Mittel sowie die zu erwartenden Einnahmen sollen im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten erstellt und Ende 2016 im Bundesratsantrag zur Eröffnung der Vernehmlassung zum eID-Gesetz dargelegt werden. Das EJPD (Bereitstellen der Lösung) und das WBF (Vermarkten der Lösung) werden alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, dass die Betriebskosten des Bundes für

staatlich anerkannte eID-Systeme nach 5 Jahren vollumfänglich durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Sollte dieses Ziel wider Erwarten verfehlt werden, ist dem Bundesrat über die weitere Finanzierung der Betriebskosten erneut Antrag zu stellen.

2.9 Kommunikation und Marketing

Ein wichtiger Faktor für den Erfolg einer eID ist eine mit allen beteiligten Stellen (Behörden und Privatindustrie) abgestimmte Kommunikation. Deshalb sollen spezifische Massnahmen zur «eID», insbesondere im Bereich Marketing und Kommunikation, in den Schwerpunktplan 2016 – 2019[5] von E-Government Schweiz aufgenommen und finanziert werden. Der Schwerpunktplan wird Anfang 2016 vom Planungsausschuss und danach vom Steuerungsausschuss von E-Government Schweiz verabschiedet.

2.10 Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken

Im Vergleich zur heutigen Situation in der Schweiz und zu klassischen staatlichen eID-Systemen anderer Staaten bietet die vorgeschlagene Lösung folgende Stärken und Chancen:

- Der Einbezug der Innovationskraft des Marktes und die Reduktion des staatlichen Engagements auf die Kernkompetenzen ermöglicht eine nachhaltigere Lösung.
- Der Staat monopolisiert den Markt nicht und vermeidet die damit verbundenen Marktrisiken mit möglicherweise hohen Folgekosten, unter denen andere Länder zu leiden haben.
- Die Definition von verschiedenen Vertrauensstufen mit klar definierten Verantwortlichkeiten sowie staatlich beglaubigten Identitätsattributen ermöglicht tiefere Eintrittshürden und einen bedarfsgerechten Einsatz von staatlich anerkannten eID.
- Durch die Schaffung des entsprechenden Standardisierungsrahmens wird die Interoperabilität für staatlich anerkannte eID-Systeme sichergestellt, was deren Verbreitung im Inland fördert und die Anerkennung im EU-Raum[6] ermöglicht. Zudem sollen alle Bundesstellen grundsätzlich verpflichtet werden, staatlich anerkannte eID-Systeme bei ihren E-Government-Anwendungen, welche eine Authentifizierung des Benutzers erfordern, auf der jeweils geeigneten Vertrauensstufe zu akzeptieren und so ein breites Angebot zu schaffen.
- Vertrauensbildung durch die staatliche Anerkennung von eID-Systemen und durch die Einbindung staatlich beglaubigter Identitätsattribute.
- Flexibilität durch die Online-Bereitstellung von Identitätsattributen, welche so aktuell gehalten werden können und deren Auswahl mit geringem Aufwand erweitert oder reduziert werden kann, sollten das die Geschäftsprozesse erfordern.

Trotz all dieser Vorteile sind mit dem Konzept 2015 aber auch Risiken und Schwächen verbunden:

- Bisher wurde zumindest in Europa noch kein solches eID-Konzept umgesetzt, so dass Erfahrungswerte fehlen.

---

5 vgl. http://www.egovernment.ch/umsetzung/00881/01066/

6 Interoperabilität wird eine der Voraussetzungen für die Anerkennung (Notifikation) sein.

- Das Konzept stützt sich stark auf die Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit der mehrheitlich privatwirtschaftlichen eID-Systeme ab, wie es die Wirtschaft ebenfalls tut. Offen ist die politische Akzeptanz dieser Ausgangslage.
- Falls kein einziges eID-System des Marktes eine Anerkennung erreicht, müsste der Bund prüfen, ob er gestützt auf die Arbeiten zu IAM Bund eine eigene staatliche eID herausgibt (vgl. Ziff. 2.5). Damit wären zusätzliche Umsetzungs- und Betriebskosten verbunden.

3 Rechtsetzung

3.1 Allgemein

Das eID-Gesetz soll dem gleichen Prinzip folgen, das schon im ZertES umgesetzt wurde: Das Gesetz definiert lediglich die möglichen Kategorien von eID, hier Vertrauensstufen genannt. Welche Vertrauensstufe für welche Art der Anwendung in Frage kommt, wird in den jeweiligen Spezialerlassen festgehalten bzw. durch den vertrauenden privaten Beteiligten definiert. So kann für Vote électronique eine andere Vertrauensstufe gewählt werden, als es für die eHealth-Anwendungen vorgeschrieben oder für eEducation notwendig ist. Wichtig ist, dass die Zulassungen und Zertifizierungen entweder zentral erfolgen oder zumindest die Abläufe gleich gestaltet werden, so dass für die IdP und/oder Zertifizierungsdienste sowohl bezüglich des Anerkennungsaufwands als auch bezüglich der eID-Mittel Synergien entstehen.

Detailfragen, zu Definitionen, den Identitätsattributen oder zum Kreis der berechtigten Nutzer, werden im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten innerhalb der Bundesverwaltung geklärt. Insbesondere wird durch rechtliche und technische Massnahmen sichergestellt werden, dass nur berechtigte Stellen das Identitätsattribut «AHVN13» nutzen können. Missbrauch soll durch Entzug der Zulassung des IdP geahndet werden.

3.2 Verhältnis zu anderen Gesetzen

Im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten werden Berührungspunkte mit anderen Gesetzen im Detail geprüft und ausgewiesen. Gegebenenfalls werden im Rahmen der «Änderung anderer Erlasse» auch Anpassungen vorgenommen. Klare Regelungen bezüglich Haftung und Verantwortung der IdP und/oder Zertifizierungsdienste werden angestrebt.

3.3 Notifizierbarkeit

Die staatlich anerkannten eID sollen auch über die Staatsgrenzen hinaus verwendbar sein. Besonderes Augenmerk wird daher auf die Erfüllung der Anforderungen der eIDAS-Verordnung und damit auf die Notifizierbarkeit der schweizerischen eID-Lösung gelegt. Die Ausführungserlasse zur eIDAS-Verordnung wurden summarisch geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die hier vorgestellten schweizerischen eID-Lösungen grundsätzlich notifizierbar sein sollten. Wie in Ziffer 2.6 erwähnt, wird die Frage der Staatshaftung noch genau zu klären sein. Zur Notifizierung bedarf es aber in jedem Fall des Abschlusses eines bilateralen Übereinkommens mit der EU. Genauer Inhalt und Umfang ergeben sich aus den Ausführungserlassen zur eIDAS-Verordnung.

4 Weiteres Vorgehen

Sobald der Bundesrat vom Aussprachepapier Kenntnis genommen und das Konzept 2015 gutgeheissen hat, werden die Arbeiten am Rechtsetzungsentwurf aufgenommen. Nach Erarbeitung eines Entwurfs durch das BJ wird in geeigneter Form in Zusammenarbeit mit den interessierten bundesinternen Stellen (insbesondere mit BAG, BIT, BSV, ISB und SECO) ein erster Entwurf diskutiert und im 3. Quartal 2016 die formelle Ämterkonsultation durchgeführt. Ende 2016 soll dem Bundesrat die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens beantragt werden. Zudem soll mit ersten Vorarbeiten für den Aufbau des SID begonnen werden. Diese laufenden Arbeiten werden über den bestehenden Projektkredit finanziert. Der Rechtsrahmen für staatlich anerkannte eID-Systeme dürfte voraussichtlich ab 2019 zur Verfügung stehen.

Da die eID gemäss Konzept 2015 nicht in die IDK integriert wird, soll das Projekt zur Erneuerung der IDK getrennt von der Einführung staatlich anerkannter eID-Systeme bis Ende 2019 umgesetzt werden. Da sich ausserdem aus heutiger Sicht kein unmittelbarer Bedarf für eine «biometrische IDK» abzeichnet, soll die neue IDK bis auf weiteres ausschliesslich ohne Chip erhältlich sein. Aus diesem Grund soll die geplante öffentliche Ausschreibung für die neue IDK derart ausgestaltet werden, dass der Grundauftrag die IDK ohne Chip umfasst, bei Bedarf aber ein passender Chip als Option dazu bezogen werden könnte.

5 Ämterkonsultation

In der Ämterkonsultation wurden folgende Stellen begrüsst: BK (Sektion Recht, VIRK, EDÖB), EDA (GS, DEA), EDI (GS, BAG, BAR, BSV, Swissmedic), VBS (GS, NDB), EFD (GS, BBL, BIT, EFV, EPA, ESTV, FINMA, ISB, OZD), WBF (GS, BFK, BLW, EHB, KTI, SECO, SBFI) und UVEK (GS, BAKOM, BAV).

Mit dem BSV und dem EDÖB konnte eine einvernehmliche Regelung für die Verwendung der AHVN13 als Attribut gefunden werden. Mit der BK wurde vereinbart, dass bei der Erarbeitung der Schutzprofile und Zertifizierungsanforderungen für gesicherte Umgebungen auch die Anforderungen von Vote électronique berücksichtigt werden. Mit der ESTV wurde abgesprochen, dass der Bedarf an weiteren Attributen wie z.B. Vollmachten zur Vertretung bei juristischen Personen im Rahmen der Rechtsetzung geprüft werden soll. Mit dem SECO konnte die Einigung erzielt werden, dass für jede Vertrauensstufe ein Standard-Set von Attributen an den zugelassenen IdP übermittelt wird. Zudem konnte bestätigt werden, dass die Vorhaben eID und IDV-Schweiz kompatibel sind. Auf Antrag der EFV wurde ein Vorschlag für ein Finanzierungskonzept in das Aussprachepapier aufgenommen. In Zusammenarbeit mit dem ISB konnte bestätigt werden, dass sich das eID-Vorhaben und das Programm IAM Bund gegenseitig ergänzen und die Vertrauensstufe Platin neu von Beginn an zu Verfügung stehen soll. Mit dem BAG wurde vereinbart, dass die interessierten bundesinternen Stellen (insbesondere BAG, BIT, BSV, ISB und SECO) bei den Arbeiten zum Rechtsetzungsentwurf in geeigneter Form einbezogen werden. Die Sicherheit der definitiven Lösungselemente soll im Rahmen der Detailkonzeptphase u.a. gemeinsam mit dem NDB (OIC MELANI) überprüft werden. Die vom EJPD vorgesehene Einführung eines neuen eindeutigen Personenidentifikators wurde in mehreren Stellungnahmen ausdrücklich begrüsst.

Es verbleiben keine Differenzen.

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

S. Sommaruga

Simonetta Sommaruga

Beilagen:
- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Staatlich anerkannte eID-Systeme - Konzept 2015 (Kurzfassung)
- Medienmitteilung

Zum Mitbericht an:
alle anderen Departemente und BK

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bundesratsbeschluss vom

Staatlich anerkannte eID-Systeme. Vorentscheide und weiteres Vorgehen.

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 23. DEZ. 2015
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.

2. Das weitere Vorgehen wird wie folgt festgelegt:

   a) Das EJPD wird beauftragt, die Arbeiten am Konzept und Rechtsetzungsentwurf für staatlich anerkannte eID-Systeme fortzusetzen und dem Bundesrat bis Ende 2016 eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten.

   Dabei sind folgende Eckpunkte zu beachten:

   i) Der Bund soll einen Rechts- und Standardisierungsrahmen sowie die Organisationsstruktur für die staatliche Anerkennung von eID-Systemen und die Zulassung der Identitätsdienstleister schaffen. Dieser ist so auszugestalten, dass eine spätere gegenseitige Anerkennung der staatlich anerkannten eID-Systeme zwischen der Schweiz und der EU möglich bleibt.

   ii) Staatlich anerkennbare eID-Systeme sollen durch private und öffentliche Identitätsdienstleister bereitgestellt werden. Der Bund verzichtet auf die Herausgabe einer eigenen staatlichen eID.

   iii) Geeignete Identitätsdienstleister und eID-Systeme sollen auf einer von drei Vertrauensstufen staatlich anerkannt werden können.

   iv) Staatlich anerkannte eID-Systeme sollen im Grundsatz allen Personen mit Schweizer Bürgerrecht sowie den ausländischen Personen in der Schweiz zugänglich sein.

   v) In Registern beim Bund geführte Identitätsattribute sollen für staatlich anerkannte eID-Systeme über eine elektronische Schnittstelle an zugelassene hoheitliche Identitätsdienstleister (IdP) übermittelt werden.

   vi) Zur Identifikation einer Person soll ein neuer eindeutiger Personenidentifikator (EPID) geschaffen werden, welcher von der Sozialversicherungsnummer (AHVN13) unabhängig ist.

   vii) Die AHVN13 soll als Identitätsattribut geführt werden, wobei die Übermittlung an nicht für eine systematische Nutzung zugelassene Dritte technisch unterbunden wird.

viii) Eine weitere Vereinfachung der Abläufe im Zusammenhang mit der Attributübermittlung soll im Rahmen der weiteren Konzeptarbeiten geprüft werden.

ix) Bei der Definition der Zulassungs- und Anerkennungsanforderungen sollen die Bedürfnisse der BK für Vote électronique bezüglich Schutzprofile und Zertifizierungsanforderungen für gesicherte IKT-Umgebungen berücksichtigt werden.

x) Als Investitionsschutzmassnahme sollen alle Bundesstellen grundsätzlich verpflichtet werden, staatlich anerkannte eID-Systeme bei ihren E-Government-Anwendungen, welche eine Authentifizierung des Benutzers erfordern, auf der jeweils geeigneten Vertrauensstufe zu akzeptieren.

xi) Die interessierten bundesinternen Stellen (insbesondere BAG, BIT, BSV, ISB und SECO) werden bei den Arbeiten zum Rechtsetzungsentwurf in geeigneter Form einbezogen.

b) Das EJPD wird beauftragt, Vorarbeiten zur Einrichtung eines staatlichen Identitätsdienstes (SID) zu leisten und dem Bundesrat bis Ende 2016 über die Details zur Organisation des SID zusammen mit der Vernehmlassungsvorlage einen Antrag zu stellen.

c) Das EJPD wird beauftragt, das Projekt zur Erneuerung der Identitätskarte unabhängig von den Arbeiten im Bereich staatlich anerkannter eID-Systeme bis Ende 2019 umzusetzen.

Für getreuen Protokollauszug: