

---

**Integrator BE-Login – Argumentation freihändige Vergabe an SwissSign Group AG**

---

**Datum/Version:** 27.02.2018

**Verteiler:** PA BE-Login

## 1 SwissID

Das KAIO bietet künftig der Bevölkerung (Endkunden) ein elektronisches Identifizierungsmittel (E-ID) als Grundlage der Anmeldung auf dem Portal BE-Login und eine elektronische Signatur an.

### 1.1 Anforderungen an eine E-ID

Das KAIO stellt folgende Anforderungen an den E-ID- und Signatur Anbieter resp. an das entsprechende Produkt:

#### 1. Marktdurchdringung

Das angebotene Produkt hat oder weist aufgrund bestehender unterschriebener Verträge (mit Grosskunden wie SBB, Post, Swisscom, Banken und Versicherungen) sein Potential nach, eine Anzahl Endkunden im Millionenbereich schweizweit bis 2020 abzudecken und dass die Umsetzung mit diesen Kunden zum aktuellen Zeitpunkt bereits begonnen hat. Mit dem nachgewiesenen Potential stellt der Anbieter sicher, dass möglichst viele heutige und künftige BE-Login Nutzer sich nicht mit einer neuen E-ID registrieren müssen, sondern ihre bestehende E-ID verwenden können.

#### 2. Verrechnungsmodell

Das vom Anbieter angebotene Verrechnungsmodell garantiert die Verrechnung pro Login-Transaktion, welche dem Kanton in Rechnung gestellt wird. Ein Verrechnungsmodell pro Endkunde ist nicht zulässig. Das Modell darf keine Zahlung durch die Endkunden vorsehen, und zwar auch dann nicht, wenn der Kanton Bern die Kosten den Endkunden zurückzahlen würde. Damit soll sichergestellt werden, dass die Nutzung der E-ID für die Endkunden möglichst ohne Aufwand und Umtriebe möglich ist.

#### 3. Sourcing

Das KAIO kann beim Anbieter den IDP<sup>1</sup>-Service beziehen. Damit werden lediglich die notwendigen Mechanismen in BE-Login integriert, die Infrastruktur und der Betrieb wird durch den Anbieter sichergestellt. Dies ist eine strategische Vorgabe gemäss ICT-Verordnung (ICTV): Betriebsdienstleistungen werden durch Dritte erbracht.

#### 4. Optionaler IDP Teilnehmer im System

Der Anbieter bietet dem KAIO die Möglichkeit, zu einem möglichen späteren Zeitpunkt selber als Identitätsprovider (IDP) aufzutreten. Dies mit der Absicht, dass die aktiven BE-Login-Accounts für den Zugriff auf Angebote von weiteren Service Provider verwendet werden können. Das angebotene Produkt garantiert umgekehrt, dass bei anderen Identitätsdienstleister erfasste Logins ebenfalls für Logins bei BE-Login verwendet werden können.

#### 5. Modularer Aufbau

Der Anbieter bietet die E-ID und digitale Signatur als ganzheitlicher Service an. Dabei sind sämtliche 5 Merkmale aus der Produktebeschreibung gemäss Ziff. 2 im angebotenen Produkt integriert. Das angebotene Produkt ist modular aufgebaut und garantiert, dass die mit BE-Login erschlossenen Fachapplikationen bei Bedarf auch nur ausgewählte Module einsetzen können (z.B. nur die ersten 3 Merkmale aus der Produktebeschreibung).

---

<sup>1</sup> Ein IdP betreibt ein E-ID-System und erfasst einen möglichst breit gefassten Personenstamm, so dass er Identitätsdienstleistungen für einen grossen Kundenkreis machen kann (<https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/pass/aktuell/konsultation/konzept-d.pdf>).

**6. Preismodell**

Der modulare Aufbau hat Auswirkungen auf das Preismodell, so dass der Kanton nicht für nicht benötigte Leistungen zahlt.

**7. Keine Hardware**

Das angebotene Produkt ermöglicht den Endkunden die Anwendung ohne Hardware.

**8. E-ID Gesetz**

Das angebotene Produkt und allfällige Folgeversionen bauen auf den Grundsätzen gemäss dem Dokument «Staatlich anerkannte elektronische Identifizierungsmittel (E-ID), Konzept 2016»<sup>2</sup> und auf den weiteren Gesetzgebungsarbeiten des Bundes für ein E-ID-Gesetz auf. Der Anbieter stellt sicher, dass die geplanten gesetzlichen Vorschriften und allfällige Anpassungen

**1.2 Produktbeschreibung SwissID**

Das Produkt SwissID enthält folgende Merkmale:

1. Einfaches Login (Standard-Login mit Benutzername / Passwort)
2. Persönliche Datenübergabe (sichere Übertragung von Daten, deklariert vom Anwender selbst oder von Dritten)
3. Zwei-Faktor-Bestätigung (Authentifizierung von Anwendern über zweiten Faktor wie SMS, App oder Biometrie)
4. Geprüfte Identität (sichere Übertragung von überprüften Identitätsdaten<sup>3</sup>)
5. Elektronische Signatur (rechtsgültige Signatur von Verträgen und anderen Dokumenten)

**1.3 Annahme Benutzer und Kosten:**

Folgende Übersicht zeigt das geschätzte Transaktionspotenzial der SwissID und deren Kosten. Dabei kommt ein **Flatpreis pro Benutzer** (B2C) unabhängig der Anzahl Logins zur Anwendung:

| Jahr         | Anzahl Benutzer | Flatpreis in CHF<br>exkl. MwSt.  | Flatpreis in CHF<br>inkl. MwSt. |
|--------------|-----------------|--|---------------------------------|
| 2018         |                 |  |                                 |
| 2019         |                 |  |                                 |
| 2020         |                 |  |                                 |
| 2021         |                 | Geschwärzt durch KAIO 25.09.2018<br>(Geschäftsgeheimnisse von SwissSign) |                                 |
| 2022         |                 |  |                                 |
| 2023         |                 |  |                                 |
| <b>Total</b> |                 |  |                                 |

Der Kanton Bern hat aktuell ca. 1'000'000 Einwohner. Davon verkehren ca. 60% oder 600'000 Einwohner regelmässig mit dem Kanton was der maximalen möglichen Anzahl Benutzer entspricht. BE-Login hat aktuell 100'000 registrierte Benutzer (80'000 NP / 20'000 JP). Von den insgesamt rund 600'000 steuerpflichtigen Personen im Kanton Bern nutzen aktuell ca. 350'000 natürliche Personen TaxMe-Online der SV. TaxMe-Online kann heute noch entweder mittels BE-Login oder mittels den Zugangsdaten, welche auf der Steuererklärung bekannt gegeben werden, erreicht werden.

<sup>2</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/pass/aktuell/konsultation/konzept-d.pdf>

<sup>3</sup> Erfüllt Anforderungen des Schweizerischen Signaturgesetzes (ZertES), der Geldwäschereiverordnung-FINMA und des Eidgenössischen Patientendossiersgesetzes (EPDG)

Ausgehend von diesen Zahlen ergeben sich die nachfolgend berechneten Annahmen für den Verlauf der SwissID-Benutzer:

- Die SwissID wird frühestens im Q4/2018 in BE-Login aufgeschaltet. Ungefähr 5'000 Benutzer werden sich in diesem letzten Quartal 2018 für SwissID entscheiden. Diese Logins werden von SwissID als sogenannte Pilotphase dem Kanton Bern kostenlos zur Verfügung gestellt.
- Im Jahr 2019 rechnen wir, dass 60% der rund 100'000 registrierten BE-Login Benutzer auf die SwissID wechseln werden. Dies aus dem Grund, weil in Zusammenarbeit mit der SV eine vereinfachte Registrierung für BE-Login angeboten wird (beim Login mittels den Angaben über die Steuererklärung wird auf die Vorteile von BE-Login aufmerksam gemacht).
- Die SV stellt ab dem Jahr 2020 in Aussicht, dass für diejenigen steuerpflichtigen Personen die Unterschriften auf der Steuerklärungs-Freigabequittung entfallen, welche ihre Steuerklärungen ausschliesslich via BE-Login ausfüllen. Durch die laufende Verbreitung der SwissID wird im Jahr 2020 mit rund 200'000 SwissID-Benutzer gerechnet.
- Im Jahr 2021 wird der Zugang zur Steuererklärung mittels dem Login auf der Steuererklärung abgestellt. Dies bedeutet, dass rund 350'000 Personen ihre Steuerklärung mittels BE-Login ausfüllen müssen.
- Durch die Verbreitung weiterer Online-Dienstleistungen in BE-Login rechnen wir im Jahr 2022 mit einer Zunahme von 50'000 SwissID-Benutzer auf 400'000 Benutzer für den Zugang in BE-Login.
- Anschliessen steigt die Anzahl SwissID-Benutzer auf rund 420'000 (max. 70% des Potentials von 600'000 Benutzer).

#### 1.4 Berechnung der effektiven Kosten der SwissID

Die Anzahl SwissID-Benutzer und somit die Totalkosten pro Jahr werden jeweils im Herbst für das Folgejahr, anhand der effektiven Anzahl Benutzer plus der Schätzung der Steigerung der Benutzer, zusammen mit der SwissSign Group AG festgelegt.

#### 1.5 Digitale Signatur

Aufgrund der aktuell noch fehlenden Rechtsgrundlagen auf Bundes- und Kantonsebene (E-Governmentgesetz) zum elektronischen Rechtsverkehr, können zum heutigen Zeitpunkt keine Angaben gemacht werden, wer künftig wofür und in welcher Form eine elektronische Signatur braucht.

Aktuell wird davon ausgegangen, dass für Private bzw. Eingebende möglichst keine digitalen Signaturen verwendet werden müssen. Vielmehr soll die Authentifizierung mittels der E-ID für die Mehrzahl von Geschäften genügen. Da die SwissID künftig einen Signing-Service integral beinhaltet, soll für den möglichen künftigen Einsatz zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls eine geringe Anzahl von Signatur-Transaktionen freihändig vergeben werden. Die nachfolgend aufgeführten Mengen der zu beschaffenden Signaturen für den Einsatz ab 2020 wurden demnach willkürlich festgelegt.

Die nachfolgende Übersicht zeigt das Signaturpotential und deren Kosten:

| Jahr         | Anzahl Signaturen | Gesamtpreis<br>Signaturen in CHF<br>exkl. MwSt. | Gesamtpreis<br>Signaturen in CHF<br>inkl. MwSt. |
|--------------|-------------------|---|---|
| 2018         | -                 |   |   |
| 2019         | -                 |   |   |
| 2020         | 3'000             |   |   |
| 2021         | 8'000             |   |   |
| 2022         | 12'000            |   |   |
| 2023         | 15'000            |   |   |
| <b>Total</b> |                   |   |   |

Geschwärzt durch KAIO 25.09.2018  
(Geschäftsgeheimnisse von SwissSign)

## 2 Begründung der freihändigen Vergabe an SwissID

Im Markt gibt es verschiedene E-ID Anbieter. Die beiden breitflächigst eingesetzten Produkte sind die SwissID (Version 4 und nachfolgende Versionen) der SwissSign Group AG (aktuell über 150'000 Benutzer) und die SuisseID (Version 3) der Firma QuoVadis (ca. 5'000 Benutzer). Die SuisseID (Version 3) und die aktuelle Version der SwissID (Version 4) sind heute verfügbar. Die SwissID Version 5 ist gemäss SwissSign Group AG ab Mitte 2018 verfügbar. Die SwissID Version 4+ wird zurzeit bei der Post und den SBB als Authentifizierungslösung eingeführt und wird damit in naher Zukunft Millionen von Enduser in der Schweiz erreichen.

Eine weitere E-ID ist die E-ID+ der Firma Procivis in Zürich, welche aktuell einzig beim Kanton Schaffhausen im Rahmen eines Pilotprojekts (Dauer bis Frühjahr 2018) eingesetzt wird. Weitere Integrationen (z.B. für den Einsatz im Casino Schaffhausen) werden aktuell durch den Anbieter geprüft. Die Marktdurchdringung ist aktuell unbedeutend, da beim Pilotbetrieb der E-ID+ mit weniger als 5'000 Benutzern ausgegangen wird.

Die Anforderungen 1-5 gemäss Ziff. 1.1 sind zwingend zu erfüllen, damit den Endkunden ein möglichst einfacher und kundenfreundlicher Dienst angeboten werden kann. Die SwissID der SwissSign Group AG ist soweit hier bekannt der einzige Anbieter, welche die Anforderungen 1-5 gemäss Ziffer 1.1 erfüllt:

| Anforderung gem. Ziff. 1.1              | Swissign (SwissID 4) | Quovadis (SuisseID 3) | Procivis (E-ID+) | Swisscom (MobileID)  |
|---|----------------------|-----------------------|------------------|--|
| 1 - Marktdurchdringung                  | x                    | -                     | -                | Ist Inhaber von Swissign Group AG und wird beteiligt sich mittels SwissID. |
| 2 – Verrechnungsmodell                  | x                    | -                     | ?                |  |
| 3 – Sourcing                            | x                    | -                     | -                |  |
| 4 - Optionaler IDP Teilnehmer im System | x                    | -                     | ?                |  |
| 5 - Modularer Aufbau                    | x                    | (x)                   | (x)              |  |
| 6 - Preismodell                         | x                    | (x)                   | (x)              |  |
| 7 - Keine Hardware                      | x                    | x                     | x                |  |
| 8 - E-ID Gesetz                         | x                    | x                     | ?                |  |

Tabelle 1: mit Anforderungen und Anbietern bzw. Begründung mit Bezug auf Anforderungen

Legende:

x = erfüllt

(x) = teilweise erfüllt

? = unbekannt

- = nicht erfüllt

Auf die Bewertung potentieller ausländischer Anbieter von elektronischen Identitäten wird verzichtet, da wir keine Anhaltspunkte dafür haben, dass solche an einem Markteintritt in der Schweiz und damit am Umsetzen der schweizerischen Gesetzgebung interessiert sind. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Marktdominanz von SwissID und des relativ kleinen, teuren Schweizer Markts erscheint ein Markteintritt ausländischer Anbieter in naher Zukunft unwahrscheinlich.

Aus diesen Gründen muss der Auftrag freihändig an SwissSign Group AG als den Anbieter vergeben werden, der die Anforderungen des KAIO als einziger erfüllt.

### 3 Risikobeurteilung

Das Risiko, dass QuoVadis oder Drittanbieter eine Beschwerde einreichen, wird als mittel eingeschätzt. Das Risiko reduziert sich durch die fehlende Beschwerde seitens QuoVadis bei der freihändigen Vergabe von SBB an die damalige SwissSign AG im Herbst 2017 (simap-Meldungsnr. 995683) und durch die Annahme, dass die begründeten Anforderungen 1-5 gemäss Ziffer 1.1 bei der freihändigen Vergabe zusammengefasst mitpubliziert werden.

Das Risiko wird jedoch dadurch erhöht, dass der Kanton Bern hier als erster Kanton einen E-ID-Produktentscheid fällen würde und Konkurrenten von SwissID daher geneigt sein könnten, einen Präzedenzfall zu ihren Ungunsten durch eine Beschwerde verhindern zu wollen.

### 4 Empfohlenes Vorgehen

Das Projekt empfiehlt die freihändige Vergabe an die SwissSign Group AG im folgenden Umfang:

- Vertragsdauer: 01.05.2018 – 31.12.2023

| <b>SwissID</b>                               | <b>CHF<br/>exkl. MwSt.</b>  | <b>CHF<br/>exkl. MwSt.</b> |
|--|---|----------------------------|
| Integrationskosten im Jahr 2018              | <div style="border: 1px solid red; background-color: black; color: white; padding: 5px;">                     Geschwärzt durch KAIO 25.09.2018<br/>                     (Geschäftsgeheimnisse von SwissSign)                 </div> |                            |
| Transaktionskosten für die Jahre 2018 - 2023 |   |                            |
| <b>Total SwissID</b>                         |   |                            |
|  | <b>CHF<br/>exkl. MwSt.</b>  | <b>CHF<br/>exkl. MwSt.</b> |
| <b>Signatur</b>                              | <div style="border: 1px solid red; background-color: black; color: white; padding: 5px;">                     Geschwärzt durch KAIO 25.09.2018<br/>                     (Geschäftsgeheimnisse von SwissSign)                 </div> |                            |
| Integrationskosten im Jahr 2020              |   |                            |
| Signaturkosten für die Jahre 2020 - 2023     |   |                            |
| <b>Total Signaturkosten</b>                  |   |                            |
| <b>Total Kosten 2018 - 2023</b>              |   |                            |

Bemerkung: Die MwSt. wurde mit 7.7% berechnet.