

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bundesamt für Justiz BJ
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail an: E-ID@bj.admin.ch

Liestal, 13. Oktober 2021

Öffentliche Konsultation zum «Zielbild E-ID»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 09. September 2021 laden Sie uns ein, im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zum Zielbild E-ID unsere Stellungnahme abzugeben.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die Wiederaufnahme der Arbeiten für eine nationale E-ID und damit den Schritt in Richtung fortschreitender Digitalisierung der Verwaltung und des wirtschaftlichen Lebens. Wichtig sind allerdings bei der Umsetzung des Vorhabens, dass der Fokus nicht nur auf die Praktikabilität der E-ID gelegt wird, sondern auch die Sicherheit gegenüber der missbräuchlichen Verwendung der E-ID und des unberechtigten Zugriffs auf amtliche und private Dienstleistungen gewährleistet wird.

Gerne beziehen wir nachfolgend Stellung zu den von Ihnen im Schreiben aufgeführten Leitfragen:

Welches sind für Sie die drei wichtigsten Anforderungen an eine staatliche E-ID als digitaler Ausweis?

Im Allgemeinen muss die staatliche E-ID als stabile, qualifizierte und sichere Dienstleistung aufgebaut werden, damit sie für den Kanton Basel-Landschaft und seine natürlichen und juristischen Personen einen substantiellen Mehrwert bringen kann. Die drei wichtigsten Anforderungen an eine solche staatliche E-ID sind aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft wie folgt:

1. Niederschwellig und stabil designte Lifecycle-Prozesse und Schnittstellen

Der technische Fokus sollte auf einer etablierten, weit verbreiteten Schnittstellen-Landschaft liegen. Experimente auf Basis von Blockchain oder Distributed-Ledger-Technologien werden eher mit Skepsis betrachtet. Insbesondere die Notwendigkeit von kryptografischen Methoden bzw. Schlüsselmanagement, um die breit gestreuten / verteilten persönlichen Daten zu chiffrieren, stellt eine zusätzliche Komplexitätsebene dar.

Die Übergabe der elektronischen Identitäten an Portale und Fachsysteme muss auf Basis von bewährten Protokollen und Vokabularien geschehen. Falls dem nicht so ist, ist eine niederschwellige Übersetzung in ein solches Protokoll Voraussetzung für die Integration von weiteren Geschäftsfällen.

Wichtig erscheint dem Kanton Basel-Landschaft zudem, dass keine neue physische Infrastruktur für den Life-Cycle aufgebaut werden muss. Dies wiegt umso mehr, wenn ein persönliches Erscheinen zur Ausstellung der digitalen ID aufgrund der örtlichen Distanz umständlich ist.

2. Fälschungssicherheit und Datensicherheit

Aus Sicht des Kanton Basel-Landschaft muss eine staatliche E-ID fälschungssicher sein, eine eindeutige und sichere Zuordnung zu einer bestimmten Person zulassen (ohne zusätzlichen physischen Ausweis) und gegen Missbräuche durch unbefugte Dritte geschützt sein (Hacker, Finder und andere Personen, die zufällig / unbefugt in den Besitz des Zugangsgeräts kommen). Somit muss eine staatliche E-ID qualifizierte Eigenschaften liefern können. Im Minimum ist dies ein eindeutiger Satz von Primärschlüsseln. Mit qualifiziert ist dabei eine Vertrauensstufe analog ZertES gemeint. Sofern in Zukunft bei ZertES nicht mehr ein physisches Vorsprechen benötigt wird, kann eine physische Identifikation zur Erstellung der E-ID ebenfalls weggelassen werden.

Neben der Fälschungssicherheit sind Datensicherheit und das Vertrauen in eine elektronische Identität zentrale Kriterien für den Einsatz einer nationalen E-ID im Zusammenhang mit kantonalen Dienstleistungen. Eine zuverlässige, sichere und datenschutzfreundliche E-ID bildet eine wichtige Grundlage für weitere Digitalisierungsvorhaben im öffentlichen und privaten Bereich. Auch wenn beim Zweck nachvollziehbar und sinnvoll festgehalten ist: «Das «Zielbild E-ID» verzichtet bewusst auf die Beschreibung und Bewertung einer endgültigen Lösung» (Diskussionspapier, S. 7) erscheint eine Gewichtung der Kriterien, welche mit der E-ID erfüllt werden sollen, unabdingbar. Diesem Umstand trägt auch Kapitel 2.4 im Diskussionspapier Rechnung und führt aus, dass einige Anforderungen im Widerspruch zu einander stehen oder zumindest ein Spannungsfeld bergen. Wird diese Gewichtung nicht vorgenommen, besteht die erhebliche Gefahr, dass nicht vereinbare Anforderungen umgesetzt werden sollen und am Ende erneut keine taugliche Lösung zur Verfügung steht. Die Auswahl der technischen Lösung (inkl. Architektur des Systems) und Umsetzung muss den Anforderungen und der Gewichtung der Kriterien folgen. Es kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ein zentraler oder dezentraler Ansatz per se besser oder sicherer wäre. Entscheidend erscheint für eine taugliche E-ID zudem, dass soweit wie möglich auf bereits etablierte Lösungsansätze und Technologien gesetzt wird.

Das Fehlen einer praxistauglichen, datenschutzfreundlichen und sicheren E-ID ist aktuell ein grosses Hemmnis bei Digitalisierungsvorhaben. Es kann festgestellt werden, dass Prozesse, die a) eine eindeutige und zuverlässige Identifikation voraussetzen, b) eine rechtsverbindliche Unterschrift erfordern und c) ein hohes Mass an Integrität (Unveränderbarkeit des Inhalts) voraussetzen, schwierig bis nicht umgesetzt werden können. In der Umsetzung kommt derzeit hinzu, dass jeder (öffentliche und private) Anbieter aufgrund des Fehlens einer tauglichen zentralen Lösung, eine eigene, proprietäre Lösung aufbauen und betreiben muss.

Aus dieser Betrachtung folgt deshalb folgende Priorisierung der Anforderungen:

- Verhinderung von Identitätsdiebstahl
- Gleichwertigkeit zum analogen Ausweis und somit staatliche Aufgabe
- Ermöglichung rechtsverbindlicher Unterschriften

Bezüglich der Datenminimierung und des Datenschutzes sollten folgende zusätzliche Aspekte hoch gewichtet werden:

- Vom System nur ein Minimum an «Stammdaten» (die gegebenenfalls vom Benutzer ergänzt werden können)
- Klare gesetzliche Vorgaben, wie Anbieter mit den Informationen umzugehen haben inklusive Löschvorgaben und harter Sanktionierungsmassnahmen bei Verstössen.

Bei den gesetzlichen Vorgaben sollte zudem sichergestellt werden, dass die E-ID nur bei Prozessen verlangt werden darf, bei welchen eine solche notwendig ist. Es erscheint sinnvoll, private Identitätsprovider (IdP) zuzulassen für Anwendungsfälle, welche tiefere Anforderungen an eine Zuverlässigkeit und Nachvollziehbarkeit der Identifikation voraussetzen. Diese müssten in der Folge klare Vorgaben zum Umgang mit den Informationen befolgen und staatlich kontrolliert werden.

3. Hohe Verbreitung einer staatlichen E-ID

Aus Sicht des Kanton Basel-Landschaft muss sichergestellt sein, dass die E-ID in der Beschaffung für die Nutzenden möglichst niederschwellig ist und in der Anwendung praktikabel und einfach zu handhaben ist. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die E-ID keine breite Verwendung bei Privaten oder in der Wirtschaft findet. Eine breite Verwendung scheint aber ebenfalls eine wichtige Bedingung zu sein, damit sich das Instrument durchsetzt. Wenn die E-ID zudem gratis für die Nutzenden wäre, könnte das die Verbreitung ebenfalls erheblich fördern.

Des Weiteren darf eine staatliche E-ID nicht nur Bürgerinnen und Bürgern der Schweiz vorbehalten sein. Insbesondere Personen mit Aufenthalt- und Niederlassungsbewilligungen sind zu berücksichtigen. Gerade bei Personen aus dem grenznahen Ausland ist der Zeit- und Ressourcengewinn enorm, wenn auf eine komplett digitale Abwicklung zurückgegriffen werden kann. Wenn dies durch eine Förderierung von ausländischen IDs erreicht wird, ist dies vorteilhaft.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die oben aufgeführten Anforderungen im Bereich des Ambitions-Niveau 1 befinden. Aus Sicht Kanton Basel-Landschaft ist vorerst der minimale Umfang einer E-ID ausreichend. Sollten höhere Ambitions-Niveau ins Auge gefasst werden, ist eine Etappierung mit einem «minimum viable product» wünschenswert, sodass zeitnah die E-ID im Ambitions-Niveau 1 genutzt werden kann.

Welche Anwendungsfälle der E-ID stehen im Vordergrund?

Für den Kanton Basel-Landschaft steht die staatliche E-ID vor allem als Lieferant von qualifizierten Identifikationsmerkmalen natürlicher Personen im Zentrum. Für den Start von Behördenleistungen resp. für die Produktion derselben stehen bereits Systeme bereit. Weitere Systeme für die Auslieferung oder punktuellen Unterstützung sind geplant.

Daher wird die E-ID im Sinne einer Ausweismöglichkeit im digitalen Raum im Kanton betrachtet, also als elektronische Identitätskarte. Dies wiederum unterstützt auch den Einsatz der E-ID als zentrales Werkzeug für die Abwicklung eines medienbruchfreien Behördengangs. Denn die Landschaft der zu unterstützenden Systeme ist divers, sodass einige «Fachportale» die skizzierten Funktionalitäten des Zielbilds zur E-ID der Ambitions-Niveaus 2 und 3 bereits abdecken, d. h. Bedarfsaufnahme, Verarbeitung derer und letztendlich Auslieferung der Verfügung o.ä. In diesem Fall ist der Mehrwert von Ambitions-Niveaus 2 und 3 begrenzt. Ein einzelnes «Login» mit «E-Ausweis» bringt aber für Kunden wie Leistungserbringenden einen grossen Mehrwert.

Anwendungsfälle im Kanton Basel-Landschaft sind beispielsweise Identitätsnachweis für elektronische Eingaben aller Art für den polizeilichen Bereich, sei es per E-Mail oder über formularbasierte Behördenleistungen im Vordergrund. Die E-ID wäre aber gleichermassen auch als Instrument zum Nachweis von erteilten Bewilligungen wie z. B. Führerausweisen, Fahrzeugausweisen, Bewilligungen im Bereich der Waffen, Zertifikate (wie aktuell das Covid-19 Zertifikat) nützlich. Damit könnten sowohl die Erteilung als auch die Kontrolle von Bewilligungen erheblich erleichtert werden. Dabei stehen im Bereich von Verwaltungsgeschäften z. B. Anzeigen, Beschwerden, Anträge für Bewilligungen im Vordergrund. Weitere Anwendungsfälle im Kanton Basel-Landschaft beinhalten den medienbruchfreien Bestellvorgang von Betriebsregisterauszügen, Grundbuchauszügen oder Handelsregisterauszügen, die elektronische Steuerdeklaration resp. ein Steuerkonto mit Abfragemöglichkeiten, Konten im Bereich von juristischen Personen (Architektenkonto, Garagistenkonto und weitere). Auch rechtsgültig nach ZertES unterschriebene Dokumente (Bürgerin/Bürger zur Verwaltung) sind mögliche Anwendungsfälle aus Sicht des Kantons.

Welchen Nutzen bietet eine nationale Infrastruktur, die es dem Staat und Privaten ermöglicht, digitale Beweise (z. B. E-ID, digitaler Führerausweis, Mitarbeiterausweise, Ausbildungsnachweise) auszustellen und überprüfen zu können?

Den Nutzen einer E-ID im Allgemeinen sehen wir vor allem darin, dass sie eine erleichterte elektronische Belegbarkeit und Überprüfbarkeit von Berechtigungen und Zugängen zu staatlichen und privaten Dienstleistungen bietet. Die E-ID liesse sich ganz allgemein immer dann einsetzen, wenn eine eindeutige Identifikation vorgesehen und die Verarbeitung über elektronische Wege erlaubt ist. Sie ist unbedingt erforderlich, um rasch grössere Fortschritte in der Digitalisierung der Verwaltung und des wirtschaftlichen Verkehrs machen zu können. Zudem gibt es Geschäftsfälle, welche ohne staatliche E-ID kaum medienbruchfrei durchführbar sind. Insbesondere bei einer (bundes-)gesetzlichen Pflicht zur eigenhändigen Unterschrift.

Das Ausstellen solcher Ausweise und Zertifikate sowie deren Kontrolle dürften dadurch massiv erleichtert werden. Des Weiteren sehen wir dadurch Vorteile bei der Effizienzsteigerung und der Nachvollziehbarkeit der Abläufe und nicht zuletzt auch bei der Umweltfreundlichkeit (keine Mehrspurigkeit von diversen Systemen). Allerdings besteht auch eine gewisse Gefahr darin, dass der Missbrauch durch Unbefugte und mittels unerkannten Manipulationen grösser werden könnte.

Trotz des aufgezeigten Nutzens einer staatlichen E-ID für den Kanton ist es aus unserer Sicht elementar, dass dem Kostenumfang und dessen Finanzierung in einem frühen Projektstadium hohe Beachtung geschenkt werden. Da es sich um eine schweizweite, standardisierte Lösung mit gleichen oder ähnlichen Aufgaben in allen Kantonen handeln wird, sollte tendenziell eine Finanzierung durch den Bund angestrebt werden.

Zu beachten sind weiter unseres Erachtens einige grundsätzliche Überlegungen: Tendenzuell werden zumindest noch einige Jahre lang parallel elektronische und physische Ausweise bestehen müssen, wobei damit ein Umgang resp. eine entsprechende Abgrenzung gefunden werden muss. Sofern physische Ausweise dereinst gänzlich abgeschafft werden, besteht bezüglich elektronischer Infrastruktur die Gefahr, dass im Fall von längeren und grossflächigen Stromausfällen (ein Risiko, welches in der aktuellen Zeit eher steigend ist) all diese Zertifikate, Ausweise und Handlungsmöglichkeiten ziemlich rasch nicht mehr genutzt werden können.

Zur Infrastruktur, die der E-ID, insbesondere deren Prüfung zu Grunde liegen soll: Für staatliche E-IDs müsste die Infrastruktur für Prüfung, Erstellung und Abruf sicher in staatlicher Hand sein. Daneben könnten aber durchaus auch private E-ID einen Raum haben, die auch auf privaten Infrastrukturen basieren. Allerdings wäre eine staatliche Kontrolle aufgrund der involvierten und erwähnten Risiken sinnvoll oder gar unabdingbar.

Abschliessend ist zum vorliegenden Zielbild ergänzend zu sagen, dass die Überlegungen zu verschiedenen Ambitions-Niveaus attraktiv erscheinen, da dies auch im Verwaltungskontext zu weiteren effizienzsteigernden Anwendungsfällen führen könnte (vgl. Beispiel aus 5.1.5 zur Steuerklärung). Um allerdings möglichst zeitnah im Kanton eine nationale E-ID für Behördenleistungen voraussetzen zu können, begrüssen wir eine etappenweise Einführung der verschiedene Ambitions-Niveaus und damit mittelfristig das Fokussieren auf die minimal-Forderung «sich digital ausweisen» zu können.

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Einschätzung dienen zu können, und bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Thomas Weber
Regierungspräsident

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin