

Rechtsabklärungen für den Anschluss kantonaler Behörden an das AGOV-Portal des Bundes

inkl. Nebenfragen zu den notwendigen kantonalen
Kodifizierungsgrundlagen und zum Einsatz von
kantonalen Identitätsnachweisen

Datum: 30. Mai 2023

Berichtsperiode Vom 1.1.2023 bis maximal zum Datum der Einreichung des finalen Dokuments

erstellt im Auftrag von DVS durch den Verein SSGi in Zusammenarbeit mit FSDZ Rechtsanwälte & Notariat
AG, 6340 Baar



Inhaltsverzeichnis	Literaturverzeichnis	4
	Materialienverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	5
	1 Einleitung	7
	1.1 Elektronische Identitätsnachweise	7
	1.2 Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben	7
	1.3 Authentifizierungsdienst AGOV des Bundes	8
	1.4 Entwicklungsstand EMBAG	8
	1.5 Studienauftrag	9
	2 Begriffserklärung als Abgrenzung	10
	2.1 E-ID Bund	10
	2.2 Kantonale Identitätsnachweise	10
	2.3 Authentifizierungs- und Verzeichnisdienst der Schweizer Behörden AGOV	10
	2.4 Verifiable Credentials (VC)	12
	2.5 SSI-Ansatz	12
	2.6 Staatliche Vertrauensinfrastruktur	12
	2.7 OIDC und SAML	13
	3 Rahmenbedingungen für die Nutzung von AGOV durch die Kantone	14
	3.1 Beurteilung der aktuellen Rechtslage für AGOV-Nutzung – Geltungsbereich der IAMV für Kantone	14
	3.2 Fazit 1	15
	3.3 Revision der IAMV per Ende 2023 / Anfang 2024	15
	3.4 Kritische Fragestellung	17
	3.5 Fazit 2	18
	4 Pilotnutzung von AGOV durch Pilotkantone	19
	4.1 Einleitung	19
	4.2 Pilotbetrieb	19
	4.3 Vorbehalt von Rechtsgrundlagen Art. 11 Abs. 5 EMBAG	20
	4.3.1 Anforderungen	20
	4.3.2 Kritische Fragestellung	20
	4.4 Vorbehalt von Anforderungen für Pilotversuche nach Art. 15 EMBAG	20
	4.5 Fazit 3	21
	5 Nebenfrage 1: Staatspolitische und rechtliche Beachtungspunkte für eine kantonale Gesetzgebung zum Einsatz von kantonalen elektronischen Identitätsnachweisen	22
	5.1 Verfassungsrechtliche Grundlage	22
	5.2 Bestehende kantonale Gesetzesgrundlage	22
	5.3 Digitale Identität als Basis digitaler Services	23
	5.4 Delegation auf Verordnungsstufe	24
	5.5 E-ID Bund als Identifikator für kantonale Services	24
	5.6 Fazit zur Nebenfrage 1	25
	6 Nebenfrage 2: Schlussfolgerungen aus dem wissenschaftlichen Beitrag GLASER/EHRAT	26
	6.1 Kodifikation als Ausdruck des verwaltungsrechtlichen Doppelauftrages	26
	6.2 Gefährdung für Rechtssicherheit und Effizienz	26
	6.3 Übersteuernde Spezialgesetzgebungen	26
	6.4 Suggestivgesetzgebung	27
	6.5 Parallele Gesetzgebung	27



6.6	Blankoermächtigungen an die Regierung	27
6.7	Empfehlungen GLASER/EHRAT	27
7	Identitätsnachweis und die Anerkennung ausserkantonaler elektronischer Identitätsnachweise im allgemeinen Verfahrensrechtserlass	28
7.1	Schlussfolgerung 1	28
7.2	Schlussfolgerung 2	28
8	Nebenfrage 3: Kodifizierung des Einsatzes der «E-ID Bund» für kantonale eGov-Services	29
8.1	Ausgangslage	29
8.2	Kodifizierung des kantonalen Identitätsnachweises	29
8.3	Regelungsbereich für den Einsatz von kantonalen Identitätsnachweisen	29
8.4	Kodifizierung der Anerkennung ausserkantonaler Identitätsnachweise	30
9	AGOV-Nutzung durch Pilotkantone	31
9.1	Fazit aus der Analyse	31
9.2	Inhalte einer Pilotvereinbarung	31
10	AGOV-Nutzung für Anwenderkantone	32
10.1	Fazit aus der Analyse	32

Literaturverzeichnis

- BUNDESRAT 1965 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das
Verwaltungsverfahren vom 24.9.1965, BBL 1965 II 1348 (zit. Bundesrat 1965,
Botschaft Verwaltungsverfahren)
- GLASER ANDREAS/
EHRAT MARCO E-Government-Gesetzgebung durch die Kantone – Integration in die
Verfahrenskodifikation oder Auslagerung in Spezialelasse?, Zürich
2019, <[https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/179860/1/LeGes_egovernment-
gesetzg_Glaser_Ehrat.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/179860/1/LeGes_egovernment-gesetzg_Glaser_Ehrat.pdf)> (besucht am 24.5.2023; zit. GLASER/EHRAT)
- GLASER ANDREAS Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im
Kanton Zürich, Rechtsgutachten vom 4.10.2022 (zit. GLASER/EHRAT,
Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im
Kanton Zürich)
- GUCKELBERGER
ANNETTE E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?,
VVD-StRL, Bd. 78, S. 235–282 (2019; zit. GUCKELBERGER)
- MINDER STEFAN Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Version 0.8.33 vom
20.2.2023 (basierend auf einer Studie, die der Verfasser im Auftrag der
Digitalen Verwaltung Schweiz DVS für die Bundeskanzlei Digitale
Transformation und IKT-Lenkung (BK DTI) erstellt hat; zit. MINDER)

Materialienverzeichnis

- AGOV-Prozesse, Version 0.1 vom 6.4.2023, publiziert auf <agov.ch> (Stand Informationen März 2023).
- AGOV-Produktekatalog und Kosten-/Finanzierungsaspekte, Version 0.1 vom 6.4.2023, publiziert auf
<agov.ch> (Stand Informationen März 2023).
- Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Justiz zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des
Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-
Gesetz, BGEID), Bern, Juni 2022)
- Erläuternder Bericht des Regierungsrates Graubünden, Erlass eines Gesetzes über das E- Government
(E-Government-Gesetz, E-Gov-G; BR 177.100), 2022, <[https://www.gr.ch/DE/publikationen/
vernehmlassungen/djsg/VernehmlassungsDokumente/2022_08_15_1_1_2_Erl%C3%A4uternder%20Beric
ht.pdf](https://www.gr.ch/DE/publikationen/vernehmlassungen/djsg/VernehmlassungsDokumente/2022_08_15_1_1_2_Erl%C3%A4uternder%20Bericht.pdf)> (besucht am 25.1.2023; zit. Erläuternder Bericht der Regierung des Kantons GR, E-Gov-G)
- Folienpräsentation <agov.ch>, publiziert auf <agov.ch> (Stand Informationen März 2023).
- Organisation in der Projektphase, publiziert auf <agov.ch> (Stand Informationen März 2023).
- Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Version 0.9.1. vom 6.4.2023,
Bundeskanzlei, Autor Stefan Minder.
- Verordnung über die Verarbeitung von Personendaten, die bei der Nutzung der elektronischen
Infrastruktur des Bundes anfallen (Randdatenverordnung; SR 172.010.442; Stand 1.1.2021).



Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AGOV	Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Bd.	Band
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGEID	Bundesgesetz zur E-ID Bund
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
E.	Erwägung
E-Gov-G	Entwurf zum Erlass eines Gesetzes über das E-Government des Kantons Graubünden
E-ID Bund	Elektronischer Identitätsnachweis des Bundes
eID Kantone	Kantonale elektronische Identitätsnachweise
EMBAG	Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben EMBAG (Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung vom 17.3.2023, < https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2022/20220022/Schlussabstimmungstext%201%20SN%20D.pdf > (besucht am 24.5.2023)).
E-Services	Elektronische Dienstleistungen
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7.10.2005 (FHG; SR 611.0)
GBEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)
GE	Kanton Genf
GR	Kanton Graubünden
IAM	Identity and Access Management
IAMV	Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes vom 19.10.2016 (IAMV; SR 172.010.59; Stand per 1.4.2023 und vorpublizierter Stand per 1.9.2023)
IDM	Identity Management
ISG	Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund vom 18.12.2020 (Informationssicherheitsgesetz; AS 2022 232)
KV UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (SR 131.214)
lit.	litera, Buchstabe
mTAN	Mobile Transaktionsnummer
N	Randziffer



nDSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25.9.2020 (Datenschutzgesetz/DSG; BBl 2020 7639)
NFC	Near Field Communication (Nahfeldkommunikation)
Nr.	Nummer
OAuth	Open Authorization
OIDC	OpenID Connect
RB	Rechtsbuch des Kantons Uri
resp.	respektive
S.	Seite
SAML	Security Assertion Markup Language
SH	Kanton Schaffhausen
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSI	Self-Sovereign-Ansatz
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
UR	Kanton Uri
URB	Rechtsbuch des Kantons Uri
VD	Kanton Waadt (Vaud)
vgl.	vergleiche
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz (allgemeine Zitierweise)
VRPV	Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Uri vom 23.03.1994 (VRPV UR; RB 2.2345)
VVD-StRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
W3C	Das World Wide Web Consortium (kurz W3C) ist das Gremium zur Standardisierung der Techniken im World Wide Web.
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

1 Einleitung

1.1 Elektronische Identitätsnachweise

Der Bundesrat hat am 17.12.2021 die Grundsätze für die Ausgestaltung eines staatlich anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises (nachfolgend «E-ID Bund» genannt) festgelegt. Dabei wird der Staat als Regulator, Herausgeber und Betreiber der E-ID für den elektronischen Identitätsnachweis auftreten. Die E-ID Bund soll dabei auf einer staatlich betriebenen Infrastruktur beruhen. Sie kann staatlichen und privaten Stellen für die Ausstellung unterschiedlicher digitaler Nachweise zur Verfügung gestellt werden (E-ID-Ökosystem). Der Ausbau kann dabei schrittweise und auf der Basis der kantonalen Gesetzgebungshoheiten erfolgen.

1

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 29.6.2022 die Vernehmlassung zu einem neuen Bundesgesetz zur E-ID Bund (BGEID) eröffnet. Sie dauerte bis zum 20.10.2022. Gemäss den Feststellungen des Bundesrates weisen insbesondere die Einwohnerinnen und Einwohner in den Kantonen und Gemeinden sowie die Privatwirtschaft einen Bedarf für den Einsatz einer E-ID Bund auf. Die Kantone bleiben selbst verantwortlich, in ihren gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichen zu prüfen, welche gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Identifikationsnachweis, die gegenseitige Anerkennung eigener kantonaler Identitätsnachweise sowie anderer elektronischer Nachweise vorzusehen sind.

2

Bei der Einführung eines eigenen kantonalen Identitätsnachweises ist es wichtig, dass ein solcher vom Bund sowie den anderen Kantonen und Gemeinden anerkannt wird. Ziel ist es insofern, diese Lösungen zu standardisieren und untereinander kompatibel zu machen, soweit solche kantonalen oder kommunalen Identitätsnachweise konkret zum Einsatz kommen sollen oder bereits im Einsatz stehen. Vergleiche zum Ganzen auch Ziffer 2.1 und 2.2 dieses Studienauftrages.

3

Der Verein Schweizerische Städte- und Gemeinde-Informatik (www.ssgi.ch) hat im Rahmen eines Proof-of-Concept einen Interoperabilitäts-Layer zwischen der eID+ des Kantons Schaffhausens und der eZug der Stadt Zug entwickelt und in einer Testumgebung bereits erfolgreich realisiert.¹ Damit konnte nachgewiesen werden, dass eine gegenseitige Anerkennung von allfälligen kantonalen Identitätsnachweisen technisch möglich ist und die Interoperabilität unterschiedlicher kantonaler Identitätsnachweise sichergestellt werden kann.

4

1.2 Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben

Mit der Studie «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV» hat die Bundeskanzlei, Digitale Transformation und IKT-Lenkung DTI, am 6.4.2023 ein Grundsatzpapier erarbeitet. Diese Studie beschreibt den Identitätsprovider und Identitätsverbund AGOV, welcher Webapplikationen und native Mobile Apps (Zielapplikationen) der Schweizer Behörden föderativ – mittels OIDC und SAML – mit Authentifizierungsleistungen versorgt, spricht mit Logins von Bürgerinnen, Bürgern und Vertretenden der Wirtschaft (End-User). AGOV bietet ein End-User-Portal an, über welches im Self-Service ein AGOV-Login erstellt werden kann. Es wird dort ein Step-up auf eine abgeklärte elektronische Identität inklusive Angaben der geprüften AHV-Nummer angeboten². Zum Ganzen vergleiche auch Ziffer 1.3 und 2.3 dieses Studienauftrages.

5

¹ vgl. <<https://www.youtube.com/watch?v=HAV--ob-AeE>> (besucht am 24.8.2022).

² Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Stand Version 0.9.1 vom 6.4.2023, Seite 1.

1.3 Authentifizierungsdienst AGOV des Bundes

- 6 AGOV bietet ein Integrationsportal (Self-Service) an, wo die Applikationseigner (Kantone und ihre Gemeinden und die Bundesverwaltung) ihre Zielapplikationen anschliessen können respektive durch ihre Lieferanten anschliessen lassen können. AGOV unterstützt auch das Credential-Linking mit anderen Identitätsprovidern mit dem Zweck, dass Identitätsprovider Dritte (insbesondere Kantone) an AGOV angeschlossen werden können und mit deren Authentifizierungsleistung durch AGOV hindurch Logins möglich sind. Ebenfalls wird die zukünftige Schweizer E-ID via AGOV als Credential (Mittel zum Einloggen) in die an AGOV angeschlossenen Zielapplikationen vermittelt werden, ohne dass Letztere einer Anpassung bedürfen. Bezüglich der Schweizer E-ID ist AGOV damit der im EMBAG verbriefte Schweizer Behörden-Authentifizierungsdienst³.
- 7 Die Öffnung der AGOV-Plattform als Verzeichnis- resp. Authentifizierungsdienst auch für kantonale eGov-Applikationen eröffnet den Kantonen eine effiziente und effektive Abwicklung ihrer Behördenaufgaben mittels digitaler Prozesse, ohne dass sie für sich selber eine eigenständige Infrastruktur für kantonale Identitätsnachweise zur Nutzung der kantonalen eGov-Applikationen aufbauen müssen.
- 8 Aufgrund dieser neu angedachten Konzeption und der Erweiterung des Einsatzes der AGOV-Plattform als Verzeichnisdienst und Authentifizierungsdienst auch für kantonale oder kommunale eGov-Applikationen wird es notwendig, die heute bestehenden Gesetzesgrundlagen, insbesondere die Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes (IAMV; SR 172.010.59), anzupassen. Diese Aufgabe obliegt dem Bund. Die Federführung dazu dürfte bei der Bundeskanzlei (BK), Digitale Transformation und IKT-Leitung DTI, liegen. Zum Ganzen vergleiche auch Ziffer 2.3 dieses Studienauftrages.

1.4 Entwicklungsstand EMBAG

- 9 Der Bundesrat hat am 4. März 2022 die Botschaft zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) verabschiedet. Damit sollen die Rechtsgrundlagen für eine wirkungsvolle digitale Transformation in der Bundesverwaltung sowie für die Zusammenarbeit zwischen Behörden verschiedener Gemeinwesen und Dritten auf dem Gebiet des E-Government geschaffen werden.
- 10 Mit der Gesetzesvorlage soll die elektronische Abwicklung der Geschäftsprozesse des Bundes gefördert werden («digital first»). Diese Prozesse umfassen die Interaktion der Behörden aller Staatsebenen untereinander sowie der Behörden zu Unternehmen und zur Bevölkerung. Im Bundesgesetz werden im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für die Verbreitung des Einsatzes von E-Government auf Bundesebene, für die Zusammenarbeitsformen des Bundes mit anderen Gemeinwesen und Organisationen im Bereich E-Government sowie für die elektronischen Behördenleistungen des Bundes festgelegt. Ebenfalls geregelt wird der Grundsatz des automatisierten elektronischen Datenaustausches mittels Schnittstellen sowie der Betrieb einer Interoperabilitätsplattform. Zur Förderung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung wird ferner eine Grundlage für die Durchführung von Pilotversuchen geschaffen. Eine befristete Bestimmung sieht sodann eine Anschubfinanzierung zur Förderung dringend erforderlicher digitaler Infrastrukturen und Basisdienste für die Jahre 2024–2027 vor⁴.
- 11 Nach den Beratungen des Botschaftsentwurfs in National- und Ständerat und einer letzten Bereinigung im Nationalrat am 13.3.2023 haben die beiden Räte dem angepassten Gesetzesentwurf EMBAG in der Schlussabstimmung vom 17.3.2023 definitiv zugestimmt. Die Referendumsfrist läuft am 6.7.2023 ab⁵.

³ Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Stand Version 0.9.1 vom 6.4.2023, Seite 1.

⁴ <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220022>> (besucht am 15.5.2023).

⁵ <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220022>> (besucht am 15.5.2023).



1.5 Studienauftrag

Auf der Basis der aktuell zu beachtenden Gesetzgebung (Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt FHG; Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben vom 17.3.2023 (EMBAG, derzeit noch in der Referendumsfrist bis 6.7.2023), der Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes vom 19.10.2016 (IAMV; Stand ab 1.9.2023; SR 172.010.59) und der Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten, die bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur des Bundes anfallen (sog. Randdatenverordnung) vom 22.2.2012 (Stand am 1.1.2021; SR 172.010.442) sowie der in naher Zukunft geplanten Anpassung der IAMV durch die Bundeskanzlei (per frühestens Ende 2023; Inkrafttreten frühestens per 2.Q/2024)) ist zu prüfen, welche gesetzgeberischen Massnahmen auf der Stufe der Kantone notwendig sind, um die Services des AGOV-Portals als Integrationsportal zu nutzen und ihre Zielapplikationen anzuschliessen resp. durch ihre Lieferanten anschliessen zu lassen.

12

2 Begriffserklärung als Abgrenzung

2.1 E-ID Bund

13 Gemäss Art. 1 des Vorentwurfs des Bundesrates zum neuen Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, Vorentwurf BGEID) vom Juni 2022 ist die «E-ID Bund» der staatliche elektronische Identitätsnachweis natürlicher Personen. Sie hat die sichere Identifizierung unter Privaten und mit Behörden zu gewährleisten. Die «E-ID Bund» ist damit ein elektronischer Nachweis, welcher gemäss Art. 2 Abs. 2 und 3 Vorentwurf BGEID verschiedene Personenidentifikationsdaten (z.B. amtlicher Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Geburtsort, Nationalität und ein Gesichtsbild) sowie weitere Daten (AHV-Nummer, E-ID-Nummer, Ausstellungsdatum der E-ID, Ablaufdatum der E-ID, Angaben zum Ausstellungsprozess etc.) enthält. Die Ausstellung der E-ID ist gemäss Art. 3 Vorentwurf BGEID dem Bundesamt für Polizei (fedpol) vorbehalten und muss von jeder natürlichen Person dort beantragt werden. Das fedpol betreibt dafür ein Informationssystem zur Ausstellung und zum Widerruf der E-ID (Art. 11 Abs. 1 Vorentwurf BGEID).

2.2 Kantonale Identitätsnachweise

14 Damit im Rahmen der vorliegenden Studie zu den gesetzlichen Grundlagen keine Begriffsverwirrung mit dem vom Bund auf Gesetzesebene geplanten Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID, Stand Vernehmlassungsvorlage vom 22.4.2022) zur Herausgabe einer «**E-ID Bund**» entsteht, verwenden wir nachfolgend für die von einzelnen Kantonen (SH, Stadt Zug und weitere Gemeinden des Kantons ZG, Kanton VD, Kanton GE) bereits operativ eingesetzten und allenfalls in den nächsten Monaten und Jahren zusätzlich noch von weiteren Kantonen (allenfalls weiteren Gemeinden) aufzubauenden kantonalen (oder kommunalen) Identitätsnachweisen für ihre eigenen Plattformen oder E-Services den Begriff «**kantonale (oder kommunale) Identitätsnachweise**».

2.3 Authentifizierungs- und Verzeichnisdienst der Schweizer Behörden AGOV

15 Beim AGOV-Portal handelt es sich um den Schweizer Behörden-Authentifizierungs- und Verzeichnisdienst nach dem EMBAG (Ablauf Referendumsfrist am 6.7.2023). Das Vorhaben AGOV der Digitalen Verwaltung Schweiz («DVS») macht die Login-Funktionalitäten des seit mehreren Jahren bestehenden CH-LOGIN der Bundesverwaltung nun allen Verwaltungsebenen der Schweiz (Gemeinden, Kantone, Bund) zugänglich. Das AGOV-Portal (nachfolgend «AGOV» genannt) ist sowohl Identitätsprovider als auch Identitätsverbund. Mit dem AGOV sollen sich natürliche Personen wie Bürgerinnen und Bürger sowie Vertretende der Wirtschaft mittels eines einheitlichen Login-Verfahrens in die Webapplikationen und native Mobile Apps der Schweizer Behörden einloggen können. Hierfür bietet AGOV direkt eigene elektronische Identitäten, welche natürliche Personen im Self-Service registrieren können. Des Weiteren vermittelt AGOV die elektronischen Identitäten öffentlich-rechtlicher Identitätsprovider. Das AGOV wird auch die zukünftige staatliche Schweizer E-ID als Ausweis akzeptieren und daraus direkt einen Login-Vorgang ableiten. Es entsteht insofern ein Identitätsverbund.⁶ Das AGOV ermöglicht die Abklärung der effektiven Identität der natürlichen Personen mit unterschiedlichen Verfahren. Die resultierende Authentifizierungsqualität kann deutlich über dem Level of Assurance 2 (LOA 2) gemäss eCH-170 liegen. Die Leistung eines effektiven Level of Assurance 3 (LOA 3) wird AGOV unter der Verwendung der zukünftigen Schweizer E-ID erbringen. Zudem kann AGOV die Authentifizierungen mit der AHV-Nummer anreichern, welche über eine Schnittstelle validiert wird.

⁶ MINDER, S. 4.

AGOV ist einerseits selbst Identitätsprovider, andererseits kann es auch Logins von Identitäts Providern Dritter vermitteln. Sobald die staatliche Schweizer E-ID («E-ID Bund») erhältlich ist, können die AGOV-Nutzenden direkt diese als alleiniges Credential (Mittel zum Einloggen) via AGOV einsetzen. Die Migration auf die Schweizer E-ID ist für die AGOV-Endbenutzenden frei und ohne Auswirkungen für die Zielapplikationen. 16

Sodann können im End-User-Portal natürliche Personen im Self-Service ein AGOV-Login-Konto eröffnen und danach verwalten. Beispielsweise kann aus diesem Konto heraus eine Identitätsabklärung gestartet werden, wenn eine höherwertige Identität benötigt wird. AGOV kann aber auch ohne Identitätsabklärung verwendet werden, wenn die Zielapplikationen die resultierende tiefe Authentifizierungsqualität akzeptieren. 17

Im Integrationsportal können Schweizer Behörden (also auch Kantone und Gemeinden) im Self-Service ihre Zielsysteme an AGOV anschliessen. Zielsysteme sind einzelne Zielapplikationen oder intermediäre IAM-Systeme. Das Identity Management («IDM») mit seiner Datenbank speichert alle Identitätsreferenzen und ist der Integritätskern des Systems. Das AGOV unterhält Schnittstellen für die AHV-Nummer-Validierung, den Briefversand, Videoidentifikation und Schalterabklärung. 18

Ferner bietet AGOV ein Hilfeportal an, in welchem Endbenutzenden zusätzliche Unterstützung angeboten wird. So können Endbenutzende ihre Problemstellung etwa in einem Ticket formulieren, auf welches ein Rückruf erfolgt. 19

Hingegen will AGOV auf unsichere und veraltete Credentials wie Passwörter, SMS mTan oder Sicherheitsfragen verzichten. Vielmehr setzt AGOV auf die kostenlose Fido-basierte AGOV-Authenticator-App (iOS und Android) sowie Fido-Tokens in Form von USB- und NFC-Sticks, welche günstig im Elektronikhandel erworben und im AGOV-End-User-Portal registriert werden können.⁷ 20

AGOV ist ab dem Inkrafttreten des EMBAG einsatzbereit.⁸ In der Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes (IAMV)⁹ sind die gesetzlichen Bestimmungen für den Umgang mit den personenbezogenen Kerndaten in AGOV geregelt. **Im Moment ist jedoch der Geltungsbereich der IAMV auf die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, andere Bundesbehörden, Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, aber mit Bundesverwaltungsaufgaben betraut sind (Art. 2 Abs. 4 RVOG) und bundesnahe Institutionen mit öffentlicher Zweckbestimmung, wenn ihre Systeme mit den Systemen der Bundesverwaltung verbunden werden sollen, beschränkt.** Die AGOV-nutzenden Behörden müssen sich per Vereinbarung der IAMV unterstellen.¹⁰ 21

Dieser nationale Authentifizierungs- und Verzeichnisdienst soll bereits ab circa Herbst 2023 in einen **Pilotbetrieb** gesetzt werden und kann dann von einzelnen Pilotkantonen (z.B. Kanton AR) bereits genutzt werden. Dies unter der Voraussetzung, dass das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) in Kraft ist, denn dieses statuiert in Art. 15 Abs. 1 bis 8 EMBAG die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für solche Pilotbetriebe. Die Referendumsfrist läuft am 6.7.2023 ab. Der Bundesrat regelt das Inkrafttreten. 22

⁷ vgl. zum Ganzen <https://agov.ch/pages/home_de.html?&l=de> (besucht am 29.3.2023), MINDER, S. 12.

⁸ vgl. zum Ganzen <https://agov.ch/pages/home_de.html?&l=de> (besucht am 29.3.2023).

⁹ Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes (IAMV; SR 172.010.59).

¹⁰ Art. 2 Abs. 2 IAMV.

23 Der Pilotbetrieb des nationalen Authentifizierungs- und Verzeichnisdienstes der Bundeskanzlei erfolgt somit, bevor die zukünftige E-ID Bund verfügbar ist und kann von einzelnen Pilotkantonen u.a. dazu genutzt werden, ihre kantonalen Behördenaufgaben zu digitalisieren und die Authentifizierung der Einwohnerinnen und Einwohner oder Unternehmen, welche die diesbezüglichen kantonalen digitalen eGov-Services nutzen wollen, für solche kantonalen eGov-Prozesse zuzulassen. Ein Aufbau von kantonalen Identitätsnachweisen (vgl. oben Ziffer 2.2) würde dadurch überflüssig.

24 Es wäre somit grundsätzlich denkbar, mit einzelnen Kantonen bereits einen Pilotbetrieb aufzunehmen, selbst wenn das EMBAG vom Bundesrat noch nicht unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist (6.7.2023) in Kraft gesetzt worden ist. Einerseits ist das Gesetz vom Parlament verabschiedet und enthält eine verbindliche Regelung zur Durchführung von Pilotbetrieben. Andererseits kann der Bund mittels Einzelvereinbarungen mit den Pilotkantonen bereits erste Regelungen für einen Anschluss und eine Nutzung von AGOV im Pilotbetrieb vereinbaren, wenn er dazu bereit ist. Es ist aber Sache des Bundes zu entscheiden, ob er einzelne Pilotkantone mittels Vereinbarungen bereits vor dem Inkrafttreten des EMBAG auf die AGOV-Plattform zulässt und unter welchen Rahmenbedingungen. Diese wären dann in einer Vereinbarung für den Pilotbetrieb zwischen dem Bund und dem einzelnen Pilotkanton festzulegen. Vergleiche dazu auch die weiteren Ausführungen unter Ziffer 9.

2.4 Verifiable Credentials (VC)

25 Der Begriff «Verifiable Credentials (VC)» wird gemäss W3C-Standard verwendet («Verifiable credentials represent statements made by an issuer in a tamper-evident and privacy-respecting manner.») Überprüfbare Nachweise stellen Aussagen dar, die von einem Aussteller in fälschungssicherer und datenschutzfreundlicher Weise gemacht werden. Diese elektronischen Nachweise können von staatlichen und privaten Stellen herausgegeben werden.

2.5 SSI-Ansatz

26 Der Holder eines Verifiable Credentials ist in der Lage, den Zugriff auf Informationen selbst zu steuern und damit die Verwendung derselben zu kontrollieren. Am 14.10.2021 organisierte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zum Abschluss der Konsultation zum E-ID-Gesetz (BGEID) eine Konferenz mit einer öffentlichen Diskussion. Die Konsultationsteilnehmenden sprachen sich dabei für einen Self-Sovereign-Ansatz (SSI) aus. Ziel aus diesem SSI-Ansatz ist, dass Nutzerinnen und Nutzer der «E-ID Bund» grösstmögliche Kontrolle über ihre Daten haben sollen (Self-Sovereign-Identity). Der Datenschutz wird unter anderem durch das System selber (Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre durch Technik «privacy by design»), aber auch durch die Beschränkung der nötigen Datenflüsse auf das Minimum (Prinzip der Datensparsamkeit) sowie eine dezentrale Datenspeicherung gewährleistet.¹¹

2.6 Staatliche Vertrauensinfrastruktur

27 Die «E-ID Bund» und andere elektronische Nachweise werden über eine vom Bund zur Verfügung gestellte staatliche Vertrauensinfrastruktur herausgegeben, die es den Akteuren des öffentlichen oder privaten Sektors ermöglicht, elektronische Nachweise zu verwenden und interessierten Personen solche auszustellen. Diese Infrastruktur ermöglicht es, ganz unterschiedliche elektronische Nachweise zu erstellen und zu verwalten und so deren Verbreitung und Verwendung zu fördern.

¹¹ Erläuternder Bericht EJPD 2022, Seite 3.

Gleichzeitig erlaubt sie, die Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene zu verfolgen und die Anforderungen an den Schutz der Personendaten einzuhalten. Der Vorentwurf berücksichtigt internationale Regelungen, insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1993/93/EG (eIDAS-Verordnung). 28

In diesem Rahmen wird der Staat eine staatliche elektronische Brieftasche (Wallet) anbieten, welche die «E-ID Bund» und weitere elektronische Nachweise enthalten kann. Die Inhaberinnen und Inhaber der Brieftasche können ihre «E-ID Bund» und andere elektronische Nachweise sicher und transparent beantragen, beziehen und vorweisen.¹² Der Gesetzesentwurf BGEID regelt die Anforderungen an diese Infrastruktur, die sowohl öffentlichen wie auch privaten Akteurinnen und Akteuren zur Verfügung stehen wird. 29

2.7 OIDC und SAML

Für die Nutzung von AGOV kommen auch Lieferanten der Schweizer Behörden in Frage. AGOV wird für deren Arbeit einfach zugänglich sein, da auf weltweit anerkannten Föderationsverfahren (OIDC und SAML) abstellend¹³. Die Übersetzung der zukünftigen staatlichen Schweizer E-ID wird in die Föderationsprotokolle SAML und OIDC in Koexistenz der klassischen Identitätsprovider als Alternative zur zukünftigen staatlichen Schweizer E-ID sichergestellt. Das AGOV ist somit der nationale Authentisierungsdienst für Schweizer Behörden gemäss EMBAG Art. 11¹⁴. 30

SAML (Security Assertion Markup Language) ist ein Protokoll, das verwendet werden kann, um ein föderiertes Single Sign-on von Identitätsanbietern zu Diensteanbietern durchzuführen. Beim Verbund-Single-Sign-on authentifizieren sich die Benutzenden beim Identitätsanbieter. Diensteanbieter nutzen die Identitätsinformationen, die von den Identitätsanbietern bestätigt wurden. SAML 2.0 (Security Assertion Markup Language) ist ein offener Standard, der geschaffen wurde, um domänenübergreifendes Single Sign-on (SSO) zu ermöglichen. Mit anderen Worten, er ermöglicht es einem Benutzer, sich in einem System zu authentifizieren und Zugang zu einem anderen System zu erhalten, indem er den Nachweis seiner Authentifizierung erbringt¹⁵. 31

OIDC OpenID Connect (OIDC) ist ein offenes Authentifizierungsprotokoll, das OAuth 2.0 profiliert und um eine zusätzliche Identitätsebene erweitert. Über OIDC können Clients die Identität eines Endnutzers mit Hilfe der Authentifizierung durch einen Autorisierungsserver bestätigen. Das Einbinden von OIDC in Ergänzung von OAuth 2.0 schafft ein einzelnes Framework, das die Sicherung von APIs, mobilen nativen Anwendungen wie auch Browser-Anwendungen in einer einzigen kohärenten Architektur verspricht¹⁶. Details und weiterführende Informationen finden sich insbesondere im eCH-Standard 0225 vom 6.5.2020 mit weiterführenden Verweisen auf zusätzliche eCH-Standards¹⁷. 32

¹² Erläuternder Bericht EJPD 2022, S. 3.

¹³ Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Version 0.9.1 vom 6.4.2023, Seite 6 und 11.

¹⁴ Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Version 0.9.1 vom 6.4.2023, Seite 5.

¹⁵ vgl. <<https://auth0.com/intro-to-iam/what-is-saml>> (besucht am 26.4.2023).

¹⁶ vgl. <<https://www.pingidentity.com/de/resources/content-library/articles/openid-connect.html>> (besucht am 26.4.2023).

¹⁷ <https://www.ech.ch/sites/default/files/dosvers/hauptdokument/STAN_d_DEF_2020-06-05_eCH-0225_1.0_Vermittlerbasierte%20Identitaet%20Federationen%20-%20Implementierung%20mit%20OIDC.pdf> (besucht am 26.4.2023).

3 Rahmenbedingungen für die Nutzung von AGOV durch die Kantone

3.1 Beurteilung der aktuellen Rechtslage für AGOV-Nutzung – Geltungsbereich der IAMV für Kantone

33 Der Studie «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV» vom 6.4.2023, Version 0.9.1.¹⁸ entnehmen wir in Kapitel 6, dass sich AGOV-nutzende Behörden, die nicht direkt der IAMV unterstehen (somit insbesondere auch die Kantone), per Vereinbarung der IAMV unterstellen müssten, wenn sie das AGOV-Integrationsportal nutzen wollen.

34 Der heute gültigen Fassung der IAMV (Stand am 1.4.2023) und der geplanten Anpassungsfassung der IAMV (Stand ab 1.9.2023; publiziert unter SR 172.010.59) entnehmen wir, dass diese Verordnung vom Geltungsbereich her (Art. 2) bisher keine Bestimmungen enthält, welche die IAMV-Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie für Kantone und Gemeinden anwendbar erklärt. Die in Art. 2 lit. c und lit. d IAMV genannten Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, unterstehen der IAMV nur, wenn sie Bundesverwaltungsaufgaben erfüllen (lit. c) oder als «bundesnah» (was Kantone und Gemeinden ja nicht sind) ihre Systeme mit den Systemen der Bundesverwaltung verbinden. Dem Bund fehlt vermutlich unter diesen Voraussetzungen im Moment damit die Legitimation, die IAMV per se auf Kantone und Gemeinden direkt anwendbar erklären zu können.

35 Aus **Art. 2 IAMV** (in der Fassung per 1.9.2023; SR 172.010.59) «Geltungsbereich» kann derzeit für die Nutzung der AGOV-Plattform kein Geltungsbereich für die Kantone und Gemeinde abgeleitet werden.

36 Aus **Art. 4 IAMV** (in der Fassung per 1.9.2023; SR 172.010.59) kann direkt keine Anwendung für die kantonale oder kommunale Nutzung des AGOV-Portals als Verzeichnisdienst abgeleitet werden. Der dort definierte «Verzeichnisdienst» beinhaltet gemäss IAMV (in der Fassung per 1.9.2023; SR 172.010.59) nur «Informationen über Benutzerinnen und Benutzer von Infrastrukturen des Bundes», jedoch nicht der Kantone oder Gemeinden.

37 In **Art. 6 IAMV** (in der Fassung per 1.9.2023; SR 172.010.59) sind nur die Verzeichnisdienste ausserhalb von IAM-System von verantwortlichen Bundesorganen aufgeführt.

38 In **Art. 10 IAMV** (in der Fassung per 1.9.2023; SR 172.010.59) wird bestimmt, dass «*in den Verzeichnisdiensten zusätzlich zu den Daten nach Art. 8 Daten von Angehörigen von kantonalen und kommunalen Behörden [...] bearbeitet werden können, die ein digitales Zertifikat des Bundes benutzen*». Dies dürfte u.E. dann der Fall sein, wenn z.B. die «E-ID Bund» genutzt werden kann.

39 Die Nutzung digitaler Zertifikate von Kantonen (kantonale Identitätsnachweise zur Nutzung kantonaler eGov-Service-Angebote) sind dadurch aber nicht abgedeckt.

40 Aus **Art. 15 IAMV** (in der Fassung vom 1.9.2023; SR 172.010.59) lässt sich direkt keine Legitimation für die Kantone und Gemeinden zur Nutzung der AGOV-Plattform des Bundes ableiten. Hier wird geregelt, dass IAM-Systeme des Bundes als Lieferant von Identitätsinformationen an einen externen Identitätsverbund angeschlossen werden können. Das ist aber nicht der für die Kantone und Gemeinden anzuwendende Fall, wenn diese (Kantone und Gemeinden) – ohne selber eigene Identitätsnachweise bereitzustellen – die

¹⁸ Studie Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden AGOV, Version 0.9.1 vom 6.4.2023

AGOV-Plattform für die Nutzung ihrer kantonalen eGov-Services für ihre Einwohnerinnen und Einwohner oder ihre Unternehmen ausschliesslich nutzen wollen.

Es ist daher etwas verwirrend, wenn in der oben zitierten Studie (Ziffer 6) pauschal ausgeführt wird, «AGOV-nutzende Behörden müssten sich per Vereinbarung der IAMV unterstellen». Das dürfte für Kantone (oder Gemeinden), welche die AGOV-Plattform als einziges Identitätsverzeichnis auch für ihre kantonalen oder kommunalen eGov-Services einsetzen wollen, nicht ausreichen und derzeit gar nicht möglich sein. 41

3.2 Fazit 1

Wir erkennen im Moment für die Kantone und Gemeinden aus der aktuellen und angepassten IAMV (Stand 1.4.2023 und Stand ab 1.9.2023) **keine gesetzliche Grundlagen**, das AGOV-Portal als Verzeichnisdienst für kantonale und kommunale eGov-Services direkt nutzen zu können. 42

3.3 Revision der IAMV per Ende 2023 / Anfang 2024

Dieses Fazit hat der Verein SSGI am 25.4.2023 dem Initiativenleiter bei der Bundeskanzlei (nachfolgend «BK» genannt) BK, Digitale Transformation und IKT-Lenkung DTI, in vier Fragen zur Stellungnahme unterbreitet. 43

Die diesbezüglichen Fragen lauteten: 44

1. Welche Anpassungen (inhaltlich) sind bezüglich der IAMV (Stand am 1.9.2023; SR 172.010.59) per Ende 2023 oder bis 2.Q/2024 geplant?
2. Betreffen diese Anpassungen auch die Nutzung und den Anschluss der Kantone an das AGOV-Integrationsportal?
3. Trifft unser Fazit zu, dass im Moment für die Kantone und Gemeinden aus der IAMV (Stand 1.4.2023 und Stand 1.9.2024) keine gesetzliche Grundlage abzuleiten ist, dass das AGOV-Portal als kantonales Identitätsverzeichnis für die Zulassung und Nutzung von kantonalen oder kommunalen eGov-Services genutzt werden kann?
4. Haben Sie allenfalls weiterführende Bemerkungen zur Frage, wie sich die Kantone für ihre eigenen eGov-Services auf das AGOV-Portal abstützen können und welche Vorkehrungen aus Ihrer Sicht auf kantonaler Ebene dafür notwendig erscheinen?

Zusammengefasst können die Antworten des Initiativenleiters der Bundeskanzlei wie folgt wiedergegeben werden¹⁹: 45

- Die mit den Fragen zusammenhängenden Antworten sollten «umgedreht» und von «derzeit (noch) nicht vorhandenen gesetzlichen Grundlagen» gesprochen werden. Die Möglichkeiten für eine rasche kantonale Nutzung des AGOV-Portals mindestens als Verzeichnisdienst für ihre eigenen eGov-Services sollen rasch ausgelotet werden. 46
- Die aktuelle und die ab 1.9.2023 kommende Fassung der IAMV enthalten weder Regulative noch Ermächtigungen für einen kantonalen Bezug von AGOV-Leistungen. Das ist ein gewaltiger Pferdefuss für AGOV und darum soll dies mit der gerade jetzt anlaufenden erneuten Revision der IAMV angegangen werden. 47

¹⁹ Die nachfolgenden Ausführungen sind aus einer E-Mail-Antwort vom 25.4.2023, 15.04 Uhr des Initiativenleiters der Bundeskanzlei an den Verein SSGI entnommen und zusammengefasst.

- 48
- Es existiert ein vom Parlament definitiv verabschiedetes, aber vom Bundesrat noch nicht in Kraft gesetztes EMBAG (Ablauf Referendumsfrist am 6.7.2023) und dieses enthält die Ermächtigung des Bundes, den Kantonen «Leistungen aller Art» für «deren Vollzug» (kostenpflichtig nach Regulation durch den Bundesrat) anzubieten. Nach Auffassung der Hausjuristen (der Bundeskanzlei oder Bundesverwaltung) sollte dies für ein Pilotangebot zugunsten einiger weniger Pilotkantone eine ausreichende Basis darstellen, bis das EMBAG in wenigen Monaten auch formal (vom Bundesrat) in Kraft gesetzt wird.
- 49
- Damit der Bund die IAMV (und das neue Datenschutzgesetz des Bundes nDSG) an dieser Stelle nicht übermässig «ritz», müssen die Kantone «irgendwie» unter die IAMV schlüpfen und der Gedanke war, dass sich die Kantone (per «Staatsvertrag») der IAMV «unterstellen» könnten. Die Abklärungen dazu sollen mit den Juristen der Bundesverwaltung bereits laufen. Sobald zum 1.1.2024 oder später die erneut revidierte IAMV im Rahmen des ISG überarbeitet und in Kraft gesetzt wird, rutschen die Kantone aber wieder unter die IAMV, sofern sie Bundesrecht vollziehen und AGOV wird mindestens für diesen Bereich zu einer «Dual-Use-Lösung». Darum ist auch nicht einmal sicher, ob der Bund diese Unterstellung überhaupt noch braucht.
- 50
- Die bis zum 1.1.2024 verfügbaren Regulative und Ermächtigungen für einen kantonalen Bezug von AGOV-Services zum Vollzug des kantonalen Rechts sind dünn und erst das neue GBEID wird dies ein für alle Mal ausräumen, sofern dieses Gesetz vom Parlament verabschiedet wird. Die Botschaft zum neuen E-ID-Gesetz wird im Herbst 2023 vorliegen. Die parlamentarischen Beratungen dürften frühestens Ende 2023 beginnen²⁰.
- 51
- Damit das alles nicht so dünn bleibt und der Bund sich auf GBEID (und den Fall «kein GBEID») vorbereiten kann, wird jetzt gerade eine (erneute) Revision der IAMV gestartet. Darin sollen insbesondere die Angebots- und Bezugsmodalitäten für IAM-Services der Bundesverwaltung geregelt werden (Art. 22 ff. heutige Fassung). Dazu kommen Regulative zu Grenzen der Produktion von IAM-Services (insbesondere im Bereich der Technologien wie Verhaltensanalysen oder künstliche Intelligenz (KI)) sowie Normen zu Transparenzgebotsen im Sinne eines Zero-Trust-Denkmodells der Vertrauenswürdigkeit. **Ein wichtiger Aspekt der zu revidierenden Angebots- und Bezugsmodalitäten sind aber genau die Unterstellungen und Ermächtigungen der kantonalen IAM-Systeme (zum Vollzug von kantonalem oder Bundesrecht).**
- 52
- **Die Kantone werden eigene IAMV erlassen müssen, damit das nach kantonalem Datenschutzrecht funktioniert.** Da kann der Bund bestenfalls in der Ausarbeitung unterstützen, aber juristisch ist er weitgehend machtlos (selbst mit dem ISG). Effektiv haben es die Kantone selbst in der Hand; die Bundesverwaltung kann sich nur um die Einhaltung der eidgenössischen Datenschutzregulative kümmern.
- 53
- Es ist nicht geklärt, was im Falle von Kollisionen zwischen eidgenössischem Datenschutzrecht und kantonalem Datenschutzrecht beim Vollzug von kantonalem Recht passiert; beim Vollzug von Bundesrecht ist das eindeutig (Bemerkungen RA Fässler: Hier kommen die Bundesdatenschutzbestimmungen zur Anwendung).

²⁰ vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html>> (besucht am 15.5.2023).

- Was noch gar nicht substantiell geregelt ist, sind zwischenkantonale Beziehungen (z.B. bietet der Kanton SH mit seiner eigenen eID SH diese dem Kanton AG oder ZH für interkantonale Verwaltungsgeschäfte insbesondere bei juristischen Personen an; gegenseitige Anerkennung kantonaler Identitätsnachweise unter den Kantonen für die Nutzung deren eGov-Services). Vergleiche dazu auch die Beispiele im Proof of Concept des Vereins SSGI²¹.

54

3.4 Kritische Fragestellung

Ob es tatsächlich möglich ist, die vom Bund erlassene Verordnung über Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes (IAMV) über eine Vereinbarung mit einem Kanton für anwendbar zu erklären, bezweifeln wir in unserer vorliegenden Studie. In der heute gültigen IAMV (weder in der Fassung vom 1.4.2023 noch in der angepassten Fassung ab 1.9.2023) gibt es keine Bezüge zu kantonalen Nutzungen und kantonalen Verzeichnisdiensten, weshalb eine (staatsvertragliche) analoge Anwendungserklärung seitens der Kantone inhaltlich nichts bringt, weil sie davon nicht direkt betroffen sind. Der Bund hatte denn auch bisher gar keine gesetzliche Grundlage, Regulative mit Wirkung über den Bund hinaus in die Kantone in der IAMV überhaupt zu regeln. Mit einer staatsvertraglichen Übernahme würden somit ausschliesslich für Bundesorgane massgebliche Bestimmungen übernommen, was schon inhaltlich unzutreffend und sachlich nicht richtig sein kann. Es stehen ja kantonale eGov-Services zur Diskussion. Vielmehr müsste – mindestens in der Phase von Pilotversuchen mit ausgewählten Kantonen – versucht werden, in einer separaten Vereinbarung die in der IAMV festgehaltenen Grundsätze auf die Bedürfnisse der Pilotkantone zu adaptieren und in einer (staatsvertraglichen) Vereinbarung zwischen den dafür zuständigen Bundesbehörden (z.B. der Bundeskanzlei) und den betroffenen Pilotkantonen auszuhandeln. Es handelt sich in diesem Falle jedoch grossmehrheitlich wohl um eine zeitlich beschränkte Nutzungsregelung am AGOV-Portal für den Pilotbetrieb zwischen zwei souveränen Staatsorganisationseinheiten.

55

Diese Nutzungsregelung sehen wir insbesondere für die Pilotversuche mit den interessierten, wenigen Kantonen als zielführend an. Die bis zu einer Regelung durch den Bundesrat offene Frage der Abgeltung der Nutzungsmöglichkeiten eines Pilotkantons für die AGOV-Nutzung könnte pragmatisch gelöst werden. Während des gesamten Pilotbetriebes wären seitens des Bundes gegenüber den Kantonen keine Nutzungskosten in Rechnung zu stellen. Ein solcher Ansatz berücksichtigt die Tatsache, dass in den angedachten Pilotversuchen sowohl der Bund wie die Pilotkantone Leistungen erbringen und Grundlagen erarbeiten, die später allen weiteren Nutzungsinteressierten der öffentlichen Hand dienen werden. Anstatt für Aufwendungen für die Pilotnutzung und die Konzept-, Test- und Integrationsarbeiten der Pilotkantone gegenseitige Verrechnungen mit hohem administrativem Aufwand zu generieren, wäre der pragmatische Ansatz der Kostenlosigkeit während der Pilotphase zielführender. Entsprechende Regelungen müssten in die Vereinbarung aufgenommen und ein Vorbehalt für eine spätere entschädigungspflichtige Nutzung (nach Beendigung der Pilotversuche) bereits in Aussicht gestellt werden.

56

Für eine spätere Nutzung des AGOV-Portals durch alle Kantone und (soweit angezeigt) auch durch Gemeinden im operativen Betrieb müsste aber eine Revision der IAMV unter Einbezug der neu eingeräumten Kompetenzen im EMBAG und im BGEID in generell-abstrakter Form mindestens auf Verordnungsstufe ausgearbeitet werden. Der Bund erhält durch das EMBAG und das BGEID die entsprechenden Kompetenzen (vgl. dazu die Ziffer 1.4). Damit eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs der IAMV mit Einbezug der Kantone und Gemeinden als neue Nutzer des AGOV-Portals auch allseitige Anerkennung findet, ist die künftige Revision der IAMV bei allen Kantonen, dem Städteverband und dem Gemeindeverband in die Vernehmlassung zu setzen. Nur so kann eine spätere Akzeptanz der angepassten IAMV auch auf kantonaler und kommunaler Ebene sichergestellt werden.

57

²¹ Vgl. <<https://www.youtube.com/watch?v=HAV--ob-AeE>> (besucht am 24.5.2023).

3.5 Fazit 2

- 58 • Die aktuelle und die ab 1.9.2023 kommende neue Fassung der IAMV enthalten weder Regulative noch Ermächtigungen für einen kantonalen Bezug von AGOV-Leistungen.
- 59 • Im Moment ist für die Kantone und Gemeinden aus der gültigen resp. unmittelbar vor Inkrafttreten stehenden IAMV (Stand 1.4.2023 und Stand 1.9.2024) keine gesetzliche Grundlage abzuleiten, dass das AGOV-Portal als kantonales Identitätsverzeichnis für die Zulassung und Nutzung von kantonalen oder kommunalen eGov-Services genutzt werden kann.
- 60 • Eine analoge Anwendung der IAMV durch staatsvertragliche Vereinbarung zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen erachten wir als rechtsstaatlich problematisch. Vielmehr müsste – mindestens im Pilotbetrieb – eine individuelle (staatsvertragliche) Vereinbarung anvisiert werden, welche die in der IAMV festgehaltenen Grundsätze, Rechte und Pflichten auf die konkreten Nutzungsbedürfnisse der Pilotkantone (Verzeichnisdienstnutzung von AGOV) festhält.
- 61 • Für die Nutzung von AGOV durch die übrigen Kantone bleibt (als Zwischenergebnis) vorerst nur die Tatsache abzuwarten, bis die nächste IAMV-Revision (von der Bundeskanzlei auf Ende 2023, anfangs 2024 angekündigt) vorliegt, welche die im EMBAG und BGEID enthaltenen Möglichkeiten der Erweiterung des Anwendungs- und Nutzungsbereichs des AGOV-Portals ausschöpft.
- 62 • Dies ist aber wirtschaftlich betrachtet sinnlos, weil es ineffizient ist, Doppelspurigkeiten generiert und auch kostenmässig zu unnötigen Investitionen und Betriebskosten auf kantonalen Seite führt, weil man vorerst wohl nur über eigene Verzeichnisdienste eine Authentifizierung von Benutzern kantonalen eGov-Services bewerkstelligen kann.

4 Pilotnutzung von AGOV durch Pilotkantone

4.1 Einleitung

Der Vertreter der Bundeskanzlei weist in seiner Beantwortung der Fragen des Vereins SSGI auch darauf hin, dass vom Parlament im verabschiedeten (jedoch noch nicht in Kraft gesetzten) EMBAG eine Ermächtigung an den Bund aufgenommen wurde, den Kantonen «Leistungen aller Art» für «deren Vollzug» (kostenpflichtig nach Regulation durch den Bundesrat) anzubieten. Es wird vorgeschlagen, bereits heute (vor effektiver Inkraftsetzung des EMBAG durch den Bundesrat) diese Ermächtigung mindestens für ganz wenige Pilotkantone zu nutzen, um ihnen in einer Versuchsphase den Anschluss und die Nutzung des AGOV-Portals für die Authentisierung ihrer Benutzer von kantonalen eGov-Services (probehalter) zu ermöglichen.

63

4.2 Pilotbetrieb

Dieser Ansatz ist pragmatisch und auch rechtsstaatlich durchaus vertretbar. Das EMBAG ist vom Parlament verabschiedet. Die Referendumsfrist läuft am 6.7.2023 ab und wird wohl kaum in Anspruch genommen werden. Der Gesetzeswortlaut steht damit verbindlich fest. Die Inkraftsetzung durch den Bundesrat ist ein formeller Akt, ändert aber inhaltlich an den beschlossenen Gesetzesgrundlagen nichts mehr.

64

Für einen Pilotbetrieb, in welchem ganz wenige Kantone sowohl technische, organisatorische wie applikatorische Vorabklärungen und Erstversuche durchführen können, ist die vorgezogene Anwendung der Grundsätze des EMBAG nicht zu beanstanden. Dafür sollten aber eGov-Prozesse gewählt werden, welche nicht mit besonders schützenswerten Datenbearbeitungen und/oder wesentlichen Abhängigkeiten zu kantonalen Verwaltungsverfahrenregelungen (z.B. im VRG) verbunden sind, weil mit solchen Daten und Prozessen sofort gesetzliche Grundlagen im Sinne der Datenschutzgesetzgebung gefordert sind und geschaffen werden müssen. Es dürften damit für den Pilotbetrieb am ehesten eGov-Services mit tiefer Authentisierungsqualität in Frage kommen. Deshalb sieht das EMBAG in Art. 4 Abs. 5 insbesondere auch einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt vor, wenn Rechte und Pflichten Privater in Bezug auf den Datenschutz oder das Verwaltungsverfahrenrecht betroffen sind.

65

Jedoch können eGov-Prozesse mit nicht besonders heiklen Personendaten, ohne wesentliche Anpassungen des Verwaltungsverfahrenrechts sowie für eine exakt bestimmte kleine Anzahl (vgl. dazu auch Art. 15 Abs. 1 lit. f EMBAG) von ausgewählten Pilotbenutzern und Pilotämtern u.E. gestützt auf Art. 4 und Art. 11 Abs. 3 EMBAG (Abschluss von Vereinbarungen für die technische und organisatorische Umsetzung der Zusammenarbeit beim Einsatz elektronischer Mittel; Bereitstellung und Nutzung von IKT-Mitteln von Bundesbehörden) sowie Art. 15 EMBAG durchaus im Pilotbetrieb hochgefahren, ausgetestet und im Sinne eines Proof of Concept (POC) betrieben werden.

66

Gemäss Art. 11 Abs. 3 EMBAG können die dem EMBAG unterstellten Bundesbehörden für den Vollzug von kantonalem Recht die IKT-Mittel des Bundes (also das AGOV-Portal) zur Verfügung stellen, wenn:

67

- diese Mittel gleichzeitig zur Erfüllung von Aufgaben der Bundesbehörden bereitgestellt werden (z.B. Verzeichnisdienste);
- die Erfüllung der Hauptaufgaben der betreffenden Bundesbehörde nicht beeinträchtigt wird;
- keine bedeutenden zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erforderlich sind.

Gemäss Art. 11 Abs. 4 EMBAG gilt:

68

Die Kantone übernehmen anteilmässig die Kosten, die sie und ihre Gemeinden durch die Nutzung der IKT-Mittel verursachen. Der Bundesrat regelt die Bemessung.

4.3 Vorbehalt von Rechtsgrundlagen Art. 11 Abs. 5 EMBAG

4.3.1 Anforderungen

69 Auch für diesen Anwendungsfall sieht Art. 11 Abs. 5 EMBAG ausdrücklich vor, dass IKT-Mittel (des Bundes) sowie die Nutzung selber weitergehender Rechtsgrundlagen bedürfen, etwa weil die Rechte und Pflichten Privater in Bezug auf den (kantonalen) Datenschutz oder das (kantonale) Verfahrensrecht betroffen sind. Solche Nutzungen dürfen nur bereitgestellt werden, wenn die entsprechenden (kantonalen) Rechtsgrundlagen vorhanden sind.

70 Mithin bedeutet dieser Vorbehalt kantonalen Rechtsgrundlagen, dass im Pilotbetrieb neben den oben genannten Voraussetzungen auch darauf zu achten ist, dass eGov-Services im Pilotbetrieb implementiert werden, für welche sowohl aus (kantonal) datenschutzrechtlicher Sicht wie auch aus (kantonalem) Verfahrensrecht alle gesetzlichen Grundlagen für die elektronische Abwicklung dieser eGov-Services bereits vorhanden sind und es dazu keiner spezifischen Gesetzesergänzungen oder gesetzlicher Neuregelungen bedarf. Solche formal-gesetzlichen Anpassungen würden einen zu langen Zeitraum in Anspruch nehmen, was einer Pilotnutzung entgegensteht.

71 In Art. 15 Abs. 3 EMBAG ist aber bezüglich dieser Anforderungen eine Abweichungsmöglichkeit eröffnet worden. Bei der Durchführung des Pilotversuchs kann in den Bereichen nach Abs. 1 lit. C des Art. 15 EMBAG (*Die Anforderungen in den Bereichen Datenschutz, Informationsschutz und IKT-Sicherheit sind gewährleistet*) von Bestimmungen in Gesetzen und Verordnungen abgewichen werden, wenn

- der Zweck des Versuchs die Abweichungen erfordert (lit. A), insbesondere weil die Bearbeitung nicht anonymisierter Personendaten unabdingbar ist; und
- auf anderem Wege gewährleistet ist, dass die Ziele der betreffenden Bestimmungen erreicht werden (lit. B).

72 Es ist also auf der Basis dieser EMBAG-Ausnahmebestimmungen durch die einzelnen Kantone zu klären, ob für sie diese Ausnahmebestimmungen Anwendung finden können. In der nachfolgenden Ziffer 4.3.2 stellen wir uns bezüglich dieser Ausnahmebestimmungen eine kritische Frage.

4.3.2 Kritische Fragestellung

73 Es bleibt aber für den Verein SSGI fraglich, ob der Bundesgesetzgeber damit auch Abweichungen von kantonalen Gesetzen und Verordnungen gemeint haben kann und nicht nur Abweichungen von bundesrechtlichen Gesetzesgrundlagen meinen konnte. Es fehlt dem Bund unseres Erachtens eine Kompetenz, mit einer solchen Norm direkt in die kantonale Gesetzgebungshoheit einzugreifen. Vertritt man diesen Grundsatz, so müsste ein Pilotkanton bei Abweichungen zu den Anforderungen in den Bereichen Datenschutz, Informationsschutz und IKT-Sicherheit allenfalls selber im voraus entsprechende Ausnahmeregelungen für Pilotbetriebe statuieren. Es kann sein, dass es dafür in einzelnen kantonalen Datenschutzgesetzen oder anderen formellen Gesetzeserlassen bereits Ausnahmebestimmungen für Pilotprojekte gibt, auf welche sich ein Kanton berufen könnte (z.B. Art. 13 des Registergesetzes vom 29.10.2018 des Kantons AR; kantonale Datenschutzbestimmungen zu Pilotversuchen analog zu Art. 35 nDSG des Bundes).

4.4 Vorbehalt von Anforderungen für Pilotversuche nach Art. 15 EMBAG

74 Pilotversuche (des Bundes oder der Kantone) können gestützt auf Art. 15 EMBAG durchgeführt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

1. *Der Versuch ist Teil eines Rechtsetzungsprojektes;*

2. *Der Versuch ist erforderlich, um Erkenntnisse im Hinblick auf die Umsetzung des Vorhabens zu gewinnen;*
3. *Die Anforderungen in den Bereichen Datenschutz, Informationsschutz und IKT-Sicherheit sind gewährleistet (hier kommt allenfalls Art. 15 Abs. 3 EMBAG den Kantonen ohne genügende kantonalgesetzliche Grundlagen teilweise entgegen);*
4. *Es wird ein innovativer Prozess technisch erprobt, der grossen Nutzen insbesondere für die Wirtschaft oder die Bevölkerung oder erhebliche Gewinne an Effizienz und Effektivität bei der Erfüllung von Behördenaufgaben verspricht;*
5. *Die Risiken der eingesetzten Technologien und ihrer Nutzung sind bekannt und mit erprobten Mitteln beherrschbar;*
6. *Der Kreis der Betroffenen wird auf das für den Versuchszweck erforderliche Mass beschränkt;*
7. *Alle vom Versuch, insbesondere von der Bearbeitung von Personendaten betroffenen Personen haben ihre Einwilligung erteilt und können diese jederzeit zurückziehen.*

Gemäss Art. 15 Abs. 4 EMBAG regelt das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei den Pilotversuch, insbesondere Abweichungen nach Abs. 3 von Art. 15 EMBAG (was wiederum ein Hinweis auf unsere kritische Bemerkung bezüglich Nichtausdehnung dieser Norm auf die kantonale Gesetzgebung unterstützt; vgl. Ziffer 4.3.2). **Für einen kantonalen Pilotversuch im Bereich AGOV-Portal dürfte die Bundeskanzlei Ansprechpartnerin, Zulassungs- und Regelungspartnerin sein.**

75

Die Bundeskanzlei hört vorgängig die Aufsichts- und Koordinationsstellen an, insbesondere bezüglich Digitalisierung, Datenschutz und Informationssicherheit (Art. 15 Abs. 5 EMBAG). Bezüglich kantonalen Pilotversuche dürfte dies zwingend auch den **Einbezug der kantonalen Datenschutzaufsichtsstellen** mitbeinhalten. Die zuständige (kantonale) Stelle (das dürfte im Falle eines Pilotversuches der Projektausschuss oder das dafür zuständige Departement sein) informiert die Bundeskanzlei und die zuständigen Aufsichtsbehörden regelmässig über den aktuellen Stand des Pilotversuchs und über besondere Vorkommnisse (Art. 15 Abs. 6 EMBAG). Der Pilotversuch kann maximal zwei Jahre dauern. Eine einmalige Verlängerung um zwei Jahre ist möglich, muss aber bei der Bundeskanzlei explizit beantragt werden. Der Bundesrat regelt die Finanzierung von Pilotversuchen im Rahmen der bewilligten Kredite (Art. 15 Abs. 8 EMBAG). Dies bedeutet, dass der Pilotversuch in den ordentlichen Budgetprozess des Bundes (gilt wohl selbstredend auch für den Pilotkanton) einzubinden ist. Dies wiederum wird – soweit solche Mittel nicht bereits auf Bundes- und Kantonsebene im Budget 2023 eingestellt sind – vorerst solche Pilotversuche frühestens ab 2024 möglich machen. Dafür läuft ja im Moment die Budgetphase 2024 sowohl im Bund wie in den Kantonen, sodass solche Pilotversuche in gegenseitiger Abstimmung zwischen der Bundeskanzlei und dem Pilotkanton sofort geregelt und budgetmässig für 2024 eingestellt werden müssten.

76

4.5 Fazit 3

- **Mit einer vorgezogenen Anwendung von Art. 4, 11 und 15 EMBAG erscheint es möglich, schon vor Inkrafttreten des neuen EMBAG einzelne Pilotversuche mit interessierten Kantonen zu initialisieren. Voraussetzung dazu ist, dass der Bund (sprich in concreto für die Nutzung des AGOV-Portals wohl die Bundeskanzlei) dafür Hand bietet.**
- **Es gibt auf der Basis des EMBAG sowie allfälliger einschlägiger kantonalen Gesetze (z.B. Bestimmungen im Datenschutzgesetz für die Durchführung von Pilotversuchen ohne formelle gesetzliche Grundlage; andere formelle gesetzliche Grundlagen für den kantonalen Personendatenaustausch) die Möglichkeit, Pilotversuche zu starten.**

77

78

- 79
- Die Durchführung eines solchen Pilotprojektes setzt eine professionelle Projektorganisation (am besten nach HERMES) voraus, da die vorzulegenden Grundlagen für den Pilotantrag an die Bundeskanzlei, die damit verbundenen Informations- und Abstimmungspflichten, der Einbezug verschiedener Aufsichts- und Koordinationsstellen des Bundes oder des Kantons (vgl. Art. 15 Abs. 5 EMBAG), das Vorhandensein genügender gesetzlicher Grundlagen im Pilotkanton sowie die Finanzierung des Pilotprojektes zahlreiche komplexe Abstimmungen erfordern.
- 80
- In der kantonalen Pilotprojektorganisation sollte eine Vertretung der Bundeskanzlei als direkte Zulassungsstelle des Bundes für eine pilotmässige Nutzung des AGOV-Portals zwingend vorgesehen werden.
- 81
- Ebenso sind die kantonalen Datenschutzaufsichtsorgane von Anfang an in die Projektarbeiten einzubeziehen.

5 Nebenfrage 1: Staatspolitische und rechtliche Beachtungspunkte für eine kantonale Gesetzgebung zum Einsatz von kantonalen elektronischen Identitätsnachweisen

5.1 Verfassungsrechtliche Grundlage

82 Jede Gesetzesvorlage hat auf einer Norm der Verfassung zu basieren. Die E-ID des Bundes basiert auf Art. 38 Abs. 1, Art. 81 und Art. 121 der Bundesverfassung.²²

83 Soweit im Rahmen der kantonalen Hoheiten für deren Verwaltungstätigkeiten in Zukunft eigene kantonale, elektronische Identitätsnachweise vorgesehen und eingesetzt werden sollen (was angesichts der Schaffung der «E-ID Bund» und der Öffnung des AGOV-Portals des Bundes als Verzeichnisdienst für Nutzungen von kantonalen eGov-Services wohl zunehmend fraglich und nicht mehr sinnvoll erscheint), hat sich jeder Kanton darüber selber Rechenschaft zu geben, auf welcher verfassungsmässigen Grundlage er die Einführung, die Abgabe, den Widerruf, den Einsatz und die Anerkennung elektronischer kantonaler Identitätsnachweise (Prozesse für den Einsatz kantonaler Identitätsnachweise) abstützen kann. Soweit Verwaltungsrechtspflegegesetze (VRG) vorhanden sind, dürften sich allenfalls die Verfassungsgrundlagen dafür aus dem Ingress zu diesem kantonalen VRG ableiten lassen.

5.2 Bestehende kantonale Gesetzesgrundlage

84 Vielleicht verfügt ein Kanton bereits über eine gesetzliche Grundlage, welche auf einer verfassungsmässigen Basis beruht und E-Government-Services oder elektronische Prozessabwicklungen regelt (z.B. VRG oder spezialgesetzliche Gesetzesgrundlagen). Soweit ein Kanton diese Grundlagenarbeiten auf Gesetzesebene schon durchgeführt hat, stellt sich die Frage nach dem Erlass einer neuen eigenständigen Gesetzesgrundlage für die Fragen eines kantonalen elektronischen Identitätsnachweises oder der Anerkennung ausserkantonaler Identitätsnachweise wohl nicht mehr. In diesem Fall kann der Kanton – soweit dies durch den entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen abgedeckt ist – im bereits bestehenden Gesetz (z.B. VRG) lediglich die notwendigen Zusatzbestimmungen hinsichtlich der benötigten Prozesse für den Einsatz kantonaler Identitätsnachweise und die Anerkennung ausserkantonaler

²² Erläuternder Bericht EJPD 2022, S. 6, Ziff. 4.

Identitätsnachweise ergänzen und via einer Teilrevision dieser bestehenden gesetzlichen Grundlagen (z.B. VRG) die entsprechenden Bestimmungen erlassen. Sollten entsprechende Delegationskompetenzen auf Verordnungsstufe möglich sein, könnte der gesetzgeberische Vorlauf massiv beschleunigt werden.

Fest steht laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass in jedem Falle für den elektronischen Verkehr im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren eine spezifische gesetzliche Regelung notwendig ist (BGE 142 V 152 E. 2.4; BGE 145 V 90 E. 6.2.1; siehe auch bereits BGer, Urteil vom 30.8.2005, 1P.254/2005, E. 2.3).²³ 85

Damit ist auch klar, dass für die rechtsgültige Unterzeichnung von Eingaben im elektronischen Verkehr die Bestimmungen über die qualifizierte elektronische Signatur nach dem Bundesgesetz über die Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18.3.2016 (ZertES; SR 943.03) zur Anwendung kommen und gemäss Art. 14 Abs. 2^{bis} OR nur die dort geregelte qualifizierte elektronische Signatur (Art. 8 ZertES) der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt ist. **Der elektronische Identitätsnachweis ist damit keine der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellte qualifizierte elektronische Signatur, sondern ein elektronisches Identifizierungsmittel, mit welchem sich natürliche Personen gegenüber Behörden oder Dritten eindeutig als die Person ausgeben können, die sie im digitalen Geschäftsverkehr vorgeben wollen.** Diese elektronischen Identifikationsmittel sind somit Identifikatoren (z.B. Zulassungsvoraussetzungen), um einen spezifischen digitalen Prozess oder Service in Anspruch nehmen zu können, soweit dieser von der Identifizierung einer natürlichen Person als berechnigte Ansprechlerin ausgehen muss. Diese könnten – gemäss den vorstehenden Ausführungen – über den Verzeichnisdienst des AGOV-Portals orchestriert werden. 86

Wie die betreffende gesetzliche Grundlage beschaffen ist, also ob es sich um ein formelles Gesetz oder eine Verordnung handelt bzw. welcher Regelungsstandort (ob in einer Verfahrensrechtskodifikation oder einem Spezialerlass) gewählt wird, bleibt weitgehend dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum der Kantone überlassen.²⁴ Eine E-Government-Regelung kann 87

- direkt in die bestehende Verfahrenskodifikation integriert werden (z.B. kantonales Verwaltungsrechtspflegegesetz VRG);
- es kann ein E-Government-Spezialerlass neu geschaffen werden, oder
- eine Regelung kann in einem fachrechtlichen Spezialerlass vorgenommen werden.

Eine kritische Würdigung der kantonalen Lösungsansätze vor dem Hintergrund eines Kodifikationsideals wird im Kapitel 3 des wissenschaftlichen Beitrags GLASER/EHRAT abgehandelt und kann dort nach Kanton und Gruppierungen des Lösungsansatzes konsultiert werden.²⁵ 88

5.3 Digitale Identität als Basis digitaler Services

Es ist unbestritten, dass somit nicht nur die Eröffnung von Entscheiden auf elektronischem Wege, die Akteneinsicht, die rechtsgültige Einreichung von Eingaben an die kantonalen Behörden (also alle verfahrensrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Behördenverkehr, nachfolgend auch «digitale Services» genannt), sondern insbesondere auch sämtliche technischen Modalitäten und Einzelheiten im Zusammenhang mit der Identifikation der Benutzerinnen und Benutzer dieser digitalen Services einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage nach den obgenannten Grundprinzipien bedürfen. Ohne eine rechtsgenügeliche, eindeutige elektronische Identifizierung, welche die physische Präsenz am Schalter unter Vorlage eines Passes oder einer Identitätskarte erfordert, sind 89

²³ GLASER/EHRAT, S. 3, N 5.

²⁴ GLASER/EHRAT, S. 4, N 5.

²⁵ GLASER/EHRAT, S. 4, N 6.

digitale Services für Dienstleistungen oder Entscheide der Behörden auch aus Datenschutz- und Persönlichkeitsgründen undenkbar.

90 Wo solche noch gänzlich fehlen, müssen ohnehin zuerst die gesetzgeberischen Grundarbeiten für alle wesentlichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Nutzung von eGov-Services und zur Authentisierung deren Benutzer geschaffen werden.

5.4 Delegation auf Verordnungsstufe

91 Es gehört zum Prinzip einer modernen und flexiblen Gesetzgebung, dass die Regelungen technischer Aspekte oder von Aspekten, welche einem schnellen Wandel unterliegen oder einer zeitnahen Anpassung bedürfen, nicht im Gesetz geregelt, sondern mittels gesetzlich verankerter Delegationsnorm an die Exekutive (Regierungsrat) delegiert werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Legislative im Rahmen der Delegation den Regelungsrahmen im Gesetz klar, verständlich und abschliessend festhält, damit eine genügende rechtsstaatliche Legitimation der Exekutive für den verordnungsmässigen Erlass von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen vorliegt.

92 Bemerkenswert ist die Rechtslage dazu im Kanton Uri. Dort ist die elektronische Übermittlung im allgemeinen Verfahrensrechtserlass geregelt.²⁶ Die Kodifikation ist in die Form einer Parlamentsverordnung gekleidet. Verordnungen erlässt der Landrat im Gegensatz zu Gesetzen, wenn es nicht um wichtige Bestimmungen geht, insbesondere um solche, die keine Rechte und Pflichten aller oder der meisten Bürger festlegen.²⁷ Da die Verordnung vom Parlament beschlossen wird und dem fakultativen Referendum unterliegt,²⁸ erfüllt sie die bundesrechtlichen Anforderungen an eine formelle gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 zweiter Satz BV).²⁹

5.5 E-ID Bund als Identifikator für kantonale Services

93 Das Bundesgesetz (BGEID-Entwurf) regelt ausschliesslich den staatlichen elektronischen Identitätsnachweis natürlicher Personen («E-ID Bund») und andere elektronische Nachweise (Art. 1 Abs. 1 lit. a BGEID-Entwurf) mit dem Ziel, die sichere Identifizierung mittels E-ID unter Privaten und mit Behörden zu gewährleisten (Art. 1 Abs. 2 lit. A BGEID-Entwurf).

94 Gemäss Art. 9 BGEID-Entwurf muss jede Behörde oder andere Stelle, die öffentliche Aufgaben erfüllt, die «E-ID Bund» akzeptieren, wenn sie eine elektronische Identifizierung vornimmt. Im erläuternden Bericht des Bundesamtes für Justiz vom Juni 2022 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wird dazu ausdrücklich Folgendes festgehalten:

«Behörden und andere Stellen, die Verwaltungsaufgaben erfüllen, müssen die staatliche E-ID gemäss dem vorliegenden Vorentwurf akzeptieren, wenn sie eine elektronische Identifizierung vornehmen. Demnach sind auch die Behörden von Kantonen und Gemeinden Adressaten dieser Norm. Dies ist angezeigt, weil die E-ID als staatliches elektronisches Identifikationsmittel zum Nachweis der eigenen Identität in der virtuellen Welt ausgestaltet wird und damit vergleichbar ist mit Identitätskarte oder Pass in der physischen Welt, die auch bei jeder Identifizierung von allen Behörden akzeptiert werden. Diese Verpflichtung gilt nur für Identifizierungsprozesse, bei denen ein persönliches Erscheinen und die Vorlage eines Identitätsdokuments erforderlich sind. Sie betrifft nicht die bestehenden kantonalen und kommunalen Login-Lösungen.»³⁰

²⁶ Art. 25b ff. Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Uri vom 23.3.1994 (VRPV; URB 2.2345).

²⁷ Art. 90 Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (KV UR; SR 131.214).

²⁸ Art. 25 Abs. 2 lit. a KV UR.

²⁹ Zum Ganzen: GLASER/EHRAT, S. 5, N 10.

³⁰ Erläuternder Bericht EJD 2022, S. 11.

In gesetzgeberischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob der kantonale Gesetzgeber für die Anerkennung der «E-ID Bund» im Rahmen des Nachweises der eigenen Identität in kantonalen Prozessen und beim Bezug kantonalen eGov-Services noch eine separate Gesetzesgrundlage in seiner Gesetzgebung (z.B. VRG) vornehmen muss. Vorerst ist zu beachten, dass es sich bei Art. 9 BGEID-Entwurf lediglich um den Wortlaut des Vorentwurfes handelt. Massgeblich wird der Wortlaut des von National- und Ständerat verabschiedeten definitiven BGEID sein. Nach der hier vertretenen Ansicht ist es nicht notwendig, dass – unter der geltenden Formulierung des Vorentwurfes – der kantonale Gesetzgeber die Anerkennung der «E-ID Bund» für kantonale Prozesse zusätzlich in seiner kantonalen Gesetzgebung (z.B. VRG) vorsehen muss. Dies wird dann in letzter Konsequenz auch bedeuten, dass kantonale Identitätsnachweise mittelfristig ihre Bedeutung nach Einführung der «E-ID Bund» verlieren dürften, weil es weder rechtlich noch wirtschaftlich Sinn macht, neben der «E-ID Bund» als zentralem, von allen Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) anzuerkennendem Identitätsnachweis noch kantonale Identitätsinfrastrukturen aufrechtzuerhalten. Es wird jedoch für jene Kantone, welche bereits vor Bereitstellung der «E-ID Bund» eigene kantonale Identitätsnachweise einführen, eine längere Übergangszeit mit paralleler Anerkennung der «E-ID Bund» und des kantonalen Identitätsnachweises geben. Jedenfalls klar ist, dass die Schaffung und Anerkennung eines eigenen, kantonalen Identitätsnachweises für die Identifizierung zur Nutzung kantonalen oder kommunaler E-Services eine kantonale gesetzliche Grundlage benötigt.

95

5.6 Fazit zur Nebenfrage 1

- Die Anwendung und Anerkennung der «E-ID-Bund» im Rahmen kantonalen oder kommunaler E-Services zur Identifizierung natürlicher Personen (auch für die Nutzung von kantonalen eGov-Services) bedarf – soweit der Vorentwurf diesbezüglich keine Abänderungen erfährt – keiner zusätzlichen kantonalen gesetzlichen Grundlage mehr. 96
- Die Einführung, Anwendung und Anerkennung eines kantonalen Identitätsnachweises im Rahmen kantonalen oder kommunaler eGov-Services zur Identifizierung natürlicher Personen bedarf in jedem Fall einer kantonalen gesetzlichen Grundlage. Diese Frage ist aber für jene Kantone obsolet, welche sich auf die Herausgabe der «E-ID Bund» konzentrieren. 97
- Soweit kantonale Identitätsnachweise aufgebaut werden, ist in der kantonalen Gesetzeshoheit auch die allfällige gegenseitige Anerkennung von anderen individuellen kantonalen Identitätsnachweisen zu regeln, damit die Nutzer nicht gezwungen werden, für jeden Kanton, in welchem sie eGov-Services nutzen wollen, einen jeweiligen kantonalen Identitätsnachweis zu lösen. 98

6 Nebenfrage 2: Schlussfolgerungen aus dem wissenschaftlichen Beitrag GLASER/EHRAT

6.1 Kodifikation als Ausdruck des verwaltungsrechtlichen Doppelauftrages

99 Die Kodifikationsidee ist Ausfluss eines rechtsstaatlich angeleiteten Denkens. In ihr spiegelt sich der Doppelauftrag des Verwaltungsrechts, einerseits die effiziente Durchführung der staatlichen Aufgaben zu ermöglichen und andererseits den effektiven Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.³¹

100 Diesen Zielsetzungen entspricht die von einigen Kantonen gewählte Vorgehensweise, die Regelungen zum E-Government in den allgemeinen Verfahrensrechtserlass (z.B. VRG) zu integrieren. Dies sollte idealerweise durch eine Umschreibung der einschlägigen Vorschriften im Hauptteil des Gesetzes erfolgen, wie dies einige Kantone verwirklicht haben. Als weniger zielführend erweist sich die Anfügung eines Anhangs zum Gesetz.³²

6.2 Gefährdung für Rechtssicherheit und Effizienz

101 Die zunehmende Verrechtlichung des E-Governments in Spezialerlassen verursacht erhebliche Auswirkungen auf die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts.³³ Betroffen ist zunächst die Rechtsschutzfunktion zugunsten der Bürgerinnen und Bürger. «Zersplittertes und lückenhaftes Recht beeinträchtigt die Rechtssicherheit.»³⁴

102 Aufgrund der in ihr verwirklichten Systematisierungsleistung erhöht eine Kodifikation demgegenüber die Übersichtlichkeit der einschlägigen normativen Vorgaben, wodurch die Rechtssicherheit gestärkt wird. Unter der Auslagerung in Spezialerlasse leidet indes auch die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung selbst.³⁵

6.3 Übersteuernde Spezialgesetzgebungen

103 Die stärkste potenzielle Gefährdung des Rechtsschutzauftrages geht von der derogierenden Spezialgesetzgebung aus, wenn also von den Bestimmungen des allgemeinen Verfahrensrechtserlasses durch Spezialgesetz abgewichen wird. Dies gilt umso mehr, wenn sich die derogierenden Bestimmungen in einer Verordnung anstelle eines Gesetzes befinden.³⁶

104 Soweit sich Widersprüche oder Abweichungen zum allgemeinen Verfahrensrechtserlass ergeben, dürfte also regelmässig das speziellere E-Government-Gesetz dem allgemeineren Verfahrenserlass vorgehen. In jedem Fall wird die Rechtslage aber verkompliziert, da in der Rechtsanwendung jeweils zu prüfen ist, welche Rechtsquelle nun einschlägig ist.³⁷ Für Bürgerinnen und Bürger, die vermutlich regelmässig eher mit dem allgemeinen Verfahrenserlass in Berührung kommen als mit einer Spezialverordnung, dürfte eine derartige Rechtssetzungstechnik unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit kaum noch nachvollziehbar sein.³⁸

³¹ GLASER/EHRAT, S. 14, N 39.

³² GLASER/EHRAT, S. 14, N 40.

³³ GUCKELBERGER, S. 279.

³⁴ Bundesrat 1965, Botschaft Verwaltungsverfahren, S. 1353 f.

³⁵ GLASER/EHRAT, S. 14, N 41.

³⁶ GLASER/EHRAT, S. 15, N 42.

³⁷ GUCKELBERGER, S. 280.

³⁸ GLASER/EHRAT, S. 15, N 42 am Ende.

6.4 Suggestivgesetzgebung

Mit Blick auf das Kodifikationsideal ebenfalls kritikwürdig ist die von einigen Kantonen betriebene Suggestivgesetzgebung. Danach enthält ein Spezialgesetz unter dem Titel E-Government-Gesetz oder ähnlichen Bezeichnungen organisationsrechtliche Vorgaben und Absichtserklärungen zur Implementierung elektronischer Kommunikationswege in der Verwaltung. Weder dieser Spezialerlass noch der allgemeine Verfahrensrechtserlass anerkennen jedoch Eingaben und Zustellungen in elektronischer Form, sodass die Bürgerinnen und Bürger gar nicht auf elektronischem Weg mit der Verwaltung kommunizieren können.³⁹

105

6.5 Parallele Gesetzgebung

In geringerem Mass der Rechtssicherheit abträglich ist die parallele Gesetzgebung im Bereich E-Government, wonach im Spezialerlass die organisatorischen Bestimmungen und im allgemeinen Verfahrensrechtserlass die für die Bürgerinnen und Bürger bedeutsamen Bestimmungen enthalten sind. Die Regelungen sind in der Sache gleichgerichtet, und wer einen der beiden Erlasse entdeckt, gelangt zur unzutreffenden Annahme, dass die elektronische Kommunikation zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zugelassen ist. Die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender müssen sich indes jeweils durch Konsultation der parallelen Erlasse versichern, keine einschlägige Regelung übersehen zu haben. Die parallele Gesetzgebung ist somit aus Sicht der Rechtssicherheit nicht gravierend, angesichts der entstehenden Doppelspurigkeiten aber dennoch ineffizient und damit unbefriedigend.⁴⁰

106

6.6 Blankoermächtigungen an die Regierung

Der Rechtsklarheit im Vergleich zur «Vollkodifikation» im Verfahrensrechtserlass weniger dienlich ist alsdann die in einigen Kantonen geübte Technik, im Verwaltungsverfahrenserlass lediglich eine Blankoermächtigung zugunsten der Regierung zu verankern und dieser damit die gesamte materielle Regelung auf Verordnungsstufe zu überlassen. Mit zunehmender Bedeutung des E-Governments dürfte sich allmählich die Frage stellen, ob es sich hierbei nicht mittlerweile um einen wichtigen Sachbereich handelt, der zumindest in den Grundzügen im formellen Gesetz zu regeln ist.⁴¹

107

6.7 Empfehlungen GLASER/EHRAT

Die Vorschriften zum elektronischen Verwaltungshandeln sollten daher spätestens nach deren Erprobung in die Kodifikation integriert werden.⁴² Umgekehrt behindert die Spezialisierung der verwaltungsrechtlichen Erlasse massgeblich die Rezeption der Digitalisierung in der Verwaltungspraxis sowie seitens der Bürgerinnen und Bürger. Es besteht demnach eine starke Wechselwirkung zwischen einer angemessenen «Flughöhe» der allgemeinen Verfahrensrechtskodifikation und der rechtsstaatlichen Umsetzung von E-Government in der Verwaltungspraxis.⁴³

108

Insgesamt scheint die flächendeckende Ausbreitung von E-Government eine günstige Gelegenheit zu bieten, um die allgemeinen Verfahrensrechtserlasse einer umfassenden Überprüfung und je nach ermitteltem Bedarf einer Reform zu unterziehen.⁴⁴ Wir postulieren daher an dieser Stelle, unter Bezugnahme auf die obigen Argumente, die **Regulierung des kantonalen E-Governments inklusive der damit verbundenen Authentisierung in einem allgemeinen Verfahrensrechtserlass.**

109

³⁹ GLASER/EHRAT, S. 15, N 42.

⁴⁰ GLASER/EHRAT, S. 15 und 16, N 44.

⁴¹ GLASER/EHRAT, S. 16, N 45.

⁴² GUCKELBERGER, S. 281.

⁴³ GLASER/EHRAT, S. 16 f., N 48.

⁴⁴ GLASER/EHRAT, S. 17, N 49.

7 Identitätsnachweis und die Anerkennung ausserkantonaler elektronischer Identitätsnachweise im allgemeinen Verfahrensrechtserlass

7.1 Schlussfolgerung 1

110 Diejenigen Kantone, die bislang E-Government nur in fachrechtlichen Spezialerlassen wie bspw. dem Steuergesetz verankert haben, sollten in Anbetracht des mit der Kodifikation verbundenen Gewinns an Rechtsstaatlichkeit:

- auf eine E-Government legalisierende Spezialgesetzgebung verzichten und
- unmittelbar den allgemeinen Verfahrensrechtserlass unter dem Gesichtspunkt von E-Government überarbeiten.
- Die Auslagerung auf die Verordnungsstufe sollte jedenfalls in den wesentlichen Zügen in das formelle Gesetz zurückgeholt werden.
- Parallele E-Government-Gesetze sollten in den Verfahrensrechtserlass und die zugehörige Verordnung überführt werden.
- Vor allem sollten die in Spezialerlasse ausgelagerten Regelungen in die bezüglich E-Government schweigenden allgemeinen Verfahrenserlasse eingefügt werden, um Missverständnisse zu vermeiden.⁴⁵

111 Scheut sich der Gesetzgeber nicht, den allgemeinen Verfahrensrechtserlass umfassend zu überarbeiten, können zugleich weitere rechtsstaatliche Bruchstellen beseitigt werden. So fehlt in zahlreichen Kantonen nach wie vor eine Regelung des bundesverfassungsrechtlich zwingenden Rechtsschutzes gegen Realakte⁴⁶. Besonders innovative Kantone könnten zudem gar erwägen, den verwaltungsrechtlichen Vertrag normieren zu wollen.⁴⁷

7.2 Schlussfolgerung 2

112 Ausgehend von obiger Empfehlung sind die Regelungsmöglichkeiten zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Anwendung und Anerkennung kantonalen Identitätsnachweise und deren Interoperabilität unter den Kantonen der Schweiz beschränkt, als Bestandteile eines formellen Gesetzes auszugestalten und zwar im Rahmen von allgemeinen Verfahrensrechtserlassen, nicht einer Spezialgesetzgebung und nicht in Form einer Delegation auf Verordnungsstufe oder an die Exekutive.

113 Inwieweit die für die kantonale Gesetzgebung zuständigen Organe dieser Empfehlung und den damit verbundenen Argumenten folgen wollen, obliegt ihrer eigenen Verantwortung und Zuständigkeit. Im Sinne einer Harmonisierung der kantonalen E-Government-Gesetzgebung wäre eine diesbezügliche Standardisierung unter allen Kantonen mit Regelungen im jeweiligen allgemeinen Verfahrensrechtserlass wünschenswert, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Regelung der Interoperabilität von kantonalen Identitätsnachweisen und deren gegenseitiger kantonalen Anerkennung. Die Nutzerinnen und Nutzer solcher Identitätsnachweise danken es den kantonalen Gesetzgebern, wenn sie sich (freiwillig) im Rahmen der Schaffung umfassender Regelungen im E-Government gleichen gesetzgeberischen Grundlagen und Regelungsgrundsätzen verschreiben würden.

⁴⁵ vgl. zum Ganzen GLASER/EHRAT, S. 17, N 50.

⁴⁶ Unter Realakt versteht man in der Rechtswissenschaft eine rein faktisch wirkende Rechtshandlung. Im Zivilrecht wird der Realakt zum Rechtsgeschäft und der geschäftsähnlichen Handlung, im Verwaltungsrecht wird er zum Verwaltungsakt abgegrenzt.

⁴⁷ GLASER/EHRAT, S. 17, N 51.

8 Nebenfrage 3: Kodifizierung des Einsatzes der «E-ID Bund» für kantonale eGov-Services

8.1 Ausgangslage

Die Zuständigkeit für den Einsatz und die Verwendung der «E-ID Bund» in Verfahren vor eigenen Behörden des Bundes sowie vor kantonalen und kommunalen Behörden, soweit diese Bundesrecht vollziehen, liegt beim Bund.⁴⁸ Hingegen sind für die Regelung des Einsatzes der «E-ID Bund» im Kontakt mit kantonalen und kommunalen Behörden beim Vollzug kantonalen und kommunalen Rechts die Kantone zuständig.⁴⁹ Die Kantone besitzen demnach derzeit die Gesetzgebungskompetenz betreffend die Herausgabe und den Einsatz eines kantonalen Identitätsnachweises im Verhältnis zu den kantonalen Verwaltungsbehörden.⁵⁰

114

8.2 Kodifizierung des kantonalen Identitätsnachweises

Entsprechend den vorstehenden Ausführungen bedarf der elektronische Verkehr im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren sowie sämtliche technischen Modalitäten und Einzelheiten betreffend die Identifikation der Benutzerinnen und Benutzer von digitalen Services (Authentisierungsdienste, Verzeichnisdienste) einer spezifischen gesetzlichen Regelung. Das folgende Kapitel befasst sich mit dem Regelungsbereich für den Einsatz von kantonalen Identitätsnachweisen.

115

8.3 Regelungsbereich für den Einsatz von kantonalen Identitätsnachweisen

Damit die Behörden mit den Benutzerinnen und Benutzern auf elektronischem Weg kommunizieren können, wird eine rechtsgenügende, eindeutige elektronische Identifizierung vorausgesetzt. Insofern sind unter anderem die Anforderungen betreffend die zulässigen Kommunikationskanäle, das zum Betrieb der elektronischen Identifikationslösung erforderliche Benutzerkonto, die dafür erforderlichen Personendaten und deren Bearbeitung sowie der Zugang, das Identifikations- und Authentifizierungsverfahren zu regeln. Nach der hier vertretenen Ansicht sind die grundlegenden Regelungen zur Herausgabe und zu den Einsatzbereichen eines kantonalen Identitätsnachweises auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu verankern.⁵¹ Im formellen Gesetz muss demnach eine hinreichend bestimmte Norm enthalten sein, in welcher die Grundzüge bzw. die grundlegenden Regelungen zur Herausgabe und zum Einsatz eines kantonalen Identitätsnachweises durch den jeweiligen Kanton verankert wird. Die Einzelheiten können hingegen auf der Grundlage einer Delegationsnorm auf der Stufe der Verordnung geregelt werden⁵² bzw. an den Regierungsrat delegiert werden.⁵³

116

⁴⁸ GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 13.

⁴⁹ GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 23.

⁵⁰ GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 24.

⁵¹ Gleicher Meinung GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 27.

⁵² GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 27; a.a.O., S. 28.

⁵³ GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 28.

8.4 Kodifizierung der Anerkennung ausserkantonaler Identitätsnachweise

- 117 Soweit die Kantone eigene elektronische kantonale Identitätsnachweise aufgebaut haben und solche anderer Kantone im eigenen Kanton Anerkennung finden sollen, ist hierfür ebenfalls eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Durch die Einräumung einer genau umschriebenen Verordnungskompetenz im formellen Gesetz kann etwa dem Regierungsrat die Möglichkeit offengelassen werden, elektronische kantonale Identitätsnachweise anderer Kantone anzuerkennen. Die Regelungen in der Verordnung haben ebenfalls hinreichend bestimmt zu sein und müssen den Anforderungen an die Normdichte erfüllen. Da jeder Kanton die Regelungskompetenz zur Herausgabe sowie zum Einsatz eines elektronischen kantonalen Identitätsnachweises hat und dementsprechend insgesamt 26 verschiedene elektronische kantonale Identitätsnachweise parallel im Einsatz und in Verwendung stehen könnten, ist die Ermächtigungsnorm so zu formulieren, dass für die Anerkennung eines anderen elektronischen kantonalen Identitätsnachweises keine Revision des VRG notwendig wird.
- 118 In den vorstehenden Erwägungen sind bereits die Rechtsgrundlagen auf der Stufe des Gesetzes dargelegt worden. Im Hinblick auf die Herausgabe eines elektronischen kantonalen Identitätsnachweises durch den Kanton und den Einsatzbereich ausschliesslich in Kontakt mit den kantonalen Behörden stellen diese hinreichende Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe dar.⁵⁴ Darauf gestützt kann insofern eine genau umschriebene Ermächtigungsnorm zur Anerkennung weiterer elektronischer kantonaler Identitätsnachweise abgeleitet werden.
- 119 Der Regierungsrat hat entsprechend der Rechtsgrundlagen im formellen Gesetz die Anforderungen für die Anerkennung weiterer Benutzeridentifikationen auf Verordnungsebene festzulegen. Eine möglichst grosse Vergleichbarkeit mit bestehenden und künftigen elektronischen kantonalen Identitätsnachweisen zu schaffen, welche mit dem E-Konto des jeweiligen Kantons verknüpft werden können, soll durch den Verweis auf das Qualitätsmodell zur Authentifizierung von Subjekten (Standard eCH-0170) erreicht werden.⁵⁵ Sofern demnach ein kantonaler elektronischer Identitätsnachweis die Anforderungen an die im Qualitätsmodell zur Authentifizierung von Subjekten (Standard eCH-0170) festgehaltene Vertrauensstufe erfüllt, gilt er als vom Regierungsrat anerkannt und kann demnach im jeweiligen Kanton zum Einsatz kommen.

⁵⁴ vgl. GLASER/EHRAT, Rechtsgrundlagen für ein «elektronisches Identifikationsmittel» (E-ID) im Kanton Zürich, S. 31.

⁵⁵ Erläuternder Bericht der Regierung des Kantons GR, E-Gov-G, S. 15.

9 AGOV-Nutzung durch Pilotkantone

9.1 Fazit aus der Analyse

Wie in Ziffer 3.4 der vorliegenden Studie festgestellt, ist im Moment aus der in Kraft stehenden IAMV (Stand 1.4.2023) wie auch aus der auf den 1.9.2023 teilrevidiert in Kraft zu setzenden IAMV für die Kantone und Gemeinden keine genügende gesetzliche Grundlage abzuleiten, welche das AGOV-Portal des Bundes als kantonales Identitätsverzeichnis für die Zulassung und Nutzung von kantonalen oder kommunalen eGov-Services nutzen lässt.

120

Der heute gültigen Fassung der IAMV (Stand am 1.4.2023) und der geplanten Anpassungsfassung der IAMV (Stand ab 1.9.2023; publiziert unter SR 172.010.59) entnehmen wir, dass diese Verordnung vom Geltungsbereich her (Art. 2) bisher keine Bestimmungen enthält, welche die IAMV-Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie für Kantone und Gemeinden anwendbar erklärt.

121

Es ist aber grundsätzlich denkbar, mit einzelnen Kantonen bereits jetzt einen Pilotbetrieb aufzunehmen, selbst wenn das EMBAG vom Bundesrat noch nicht unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist (6.7.2023) in Kraft gesetzt wird. Einerseits ist das Gesetz vom Parlament verabschiedet und enthält eine verbindliche Regelung zur Durchführung von Pilotbetrieben. Andererseits kann der Bund mittels Einzelvereinbarungen mit den Pilotkantonen bereits erste Regelungen für einen Anschluss und eine Nutzung von AGOV im Pilotbetrieb vereinbaren, wenn er dazu bereit ist. Es ist aber Sache des Bundes zu entscheiden, ob er einzelne Pilotkantone mittels Vereinbarungen bereits vor dem Inkrafttreten des EMBAG auf die AGOV-Plattform zulässt und unter welchen Rahmenbedingungen. Diese wären dann in einer Vereinbarung für den Pilotbetrieb zwischen dem Bund und dem einzelnen Pilotkanton festzulegen. Vergleiche dazu auch die weiteren Ausführungen unter Ziffer 9.

122

Bis eine gesetzliche Anpassung der IAMV auf der Basis der neu geschaffenen oder noch neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen im EMBAG und im BGEID vorliegen und in deren Folge dann auch die IAMV eine Revision mit Ausdehnung auf eine Nutzung des AGOV-Portals durch die Kantone und Gemeinden möglich wird, dürften noch einige Monate ins Land gehen. Als einziger Ausweg, rasch vom AGOV-Portal aufseiten der Kantone profitieren zu können, ist die Möglichkeit, via Pilotbetrieb einzelner weniger Kantone erste operative, technische, organisatorische, finanzielle und personelle Erfahrungen zu sammeln (vgl. dazu Art. 4; 11 Abs. 3 und 15 EMBAG). Dafür bedarf es nach unserer Auffassung einer entsprechenden Pilotprojektorganisation sowie einer Vereinbarung zwischen dem Bund (vorab wohl der Bundeskanzlei) und dem interessierten Pilotkanton.

123

9.2 Inhalte einer Pilotvereinbarung

Neben den aus der IAMV abzuleitenden Themen einer vertraglichen Regelung für den Pilotbetrieb empfehlen wir, auch die Frage der gegenseitigen Anerkennung ausserkantonaler Identitätsnachweise unter den Pilotkantonen vertraglich zu statuieren. Zusätzlich ist wohl in der Vereinbarung eine Verpflichtung für den Pilotkanton aufzunehmen, im Rahmen seiner Verantwortung selber dafür besorgt zu sein, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz des AGOV-Portals im Pilotbetrieb und der darüber abzuwickelnden eGov-Services abzuklären und sicherzustellen. Wie in der Studie ausgeführt dürften im Pilotbetrieb wohl nur niederschwellige eGov-Services (mit tiefer Authentisierungsqualität) eines Pilotkantons über das AGOV-Portal zugänglich gemacht werden. Sobald besonders schützenswerte Personendaten aus der Kantonsebene über das AGOV-Portal zugänglich gemacht werden, müssten die entsprechenden datenschutzrechtlichen Zusatzabklärungen und allfällige erweiterte formell-gesetzliche Grundlagen angerufen werden. Die diesbezügliche Abklärungspflicht unter Einbezug des jeweils zuständigen kantonalen Datenschutzaufsichtsorgans ist Sache des jeweiligen Pilotkantons.

124

10 AGOV-Nutzung für Anwenderkantone

10.1 Fazit aus der Analyse

- 125 • Die Kantone bleiben selbst verantwortlich, in ihren gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichen zu prüfen, welche gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Identifikationsnachweis, die gegenseitige Anerkennung eigener kantonaler Identitätsnachweise sowie anderer elektronischer Nachweise vorzusehen sind.
- 126 • Die Öffnung der AGOV-Plattform als Verzeichnis- resp. Authentifizierungsdienst auch für kantonale eGov-Applikationen eröffnet den Kantonen eine effiziente und effektive Abwicklung ihrer Behördenaufgaben mittels digitaler Prozesse, ohne dass sie für sich selber eine eigenständige Infrastruktur für kantonale Identitätsnachweise zur Nutzung der kantonalen eGov-Applikationen aufbauen müssen.
- 127 • Im Moment ist der Geltungsbereich der IAMV auf die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, andere Bundesbehörden, Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, aber mit Bundesverwaltungsaufgaben betraut sind (Art. 2 Abs. 4 RVOG) und bundesnahe Institutionen mit öffentlicher Zweckbestimmung, wenn ihre Systeme mit den Systemen der Bundesverwaltung verbunden werden sollen, beschränkt.
- 128 • Der Pilotbetrieb des nationalen Authentifizierungs- und Verzeichnisdienstes der Bundeskanzlei erfolgt somit, bevor die zukünftige E-ID Bund verfügbar ist und kann von einzelnen Pilotkantonen u.a. dazu genutzt werden, ihre kantonalen Behördenaufgaben zu digitalisieren und die Authentifizierung der die diesbezüglichen kantonalen digitalen eGov-Services nutzenden Einwohnerinnen und Einwohner oder Unternehmen für solche kantonalen eGov-Prozesse zuzulassen. Ein Aufbau von kantonalen Identitätsnachweisen (vgl. oben Ziffer 2.2) würde dadurch überflüssig.
- 129 • Wer als Kanton nicht in einen Pilotbetrieb eintreten will, muss auf die Anpassung der IAMV mit den im EMBAG und BGEID enthaltenen Öffnungsmöglichkeiten für den Bund warten. Wann die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene dazu definitiv vorliegen, ist derzeit offen.
- 130 • Die in Nebenfrage 1 (staatspolitische und rechtliche Beachtungspunkte für eine kantonale Gesetzgebung zum Einsatz von kantonalen elektronischen Identitätsnachweisen), Nebenfrage 2 (Schlussfolgerungen aus dem wissenschaftlichen Beitrag GLASER/EHRAT) und Nebenfrage 3 (Kodifizierung des Einsatzes der «E-ID Bund» für kantonale eGov-Services) sowie die in Kapitel 7 (Identitätsnachweis und die Anerkennung ausserkantonaler elektronischer Identitätsnachweise im allgemeinen Verfahrensrechtserlass) gezogenen Schlussfolgerungen und abzuleitenden Anforderungen an die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geben den übrigen Kantonen genügend Arbeit und Vorlauf, um ihre kantonalen Gesetzgebungen auf eine definitive (nicht pilotmässige) Öffnung des AGOV-Portals vorzubereiten. Je nach Ausprägung der heute vorhandenen kantonalen Gesetzesgrundlagen nimmt dieser Anpassungsbedarf noch einige Zeit im innerkantonalen Gesetzgebungsverfahren in Anspruch.