

Vertrauensdienste als Basis des E-Governments

Digitalisierung ohne Vertrauensbasis ist ein Irrweg. Wir benötigen ein Fundament an digitalen Vertrauensdiensten. Dafür ist staatliches Engagement notwendig. Bei der Wahl des richtigen Engagements kann das Schweizer E-ID-Ökosystem-Modell genutzt werden. Von Reinhard Riedl *

In der analogen Welt verwenden wir zum Nachweis unserer Identität staatliche Ausweispapiere wie den Pass oder die Identitätskarte. Ihre Ausgabe ist eine hoheitliche Aufgabe und nutzt Daten aus amtlichen Datenregistern. Deshalb geniessen diese Ausweispapiere grosses Vertrauen. In der digitalen Welt fehlen in der Schweiz bisher vergleichbare «Identitätsausweise», die universell genutzt werden können. Die meisten von uns besitzen zwar zahlreiche Online-Identitäten, diese können aber jeweils nur gegenüber einem oder einigen wenigen Onlinedienste-Anbietern genutzt werden. Ein Fundament aus universell nutzbaren Vertrauensdiensten gibt es nicht. Das behindert die Digitalisierung von Wirtschaft und Staat.

Die 2010 eingeführte SuisseID, mit der man seine Identität online nachweisen und rechtskräftig digital unterschreiben kann, fand bis anhin weder in der Bevölkerung noch in der Wirtschaft noch in der Verwaltung intern grosse Akzeptanz. Sie kann zwar unterdessen für zahlreiche E-Government-Dienste genutzt werden, fristet aber mangels Nutzer ein Nischendasein. Dazu kommt, dass man mittlerweile auf ihre beste Eigenschaft verzichtet hat: Der Einbezug von Dritten, die Eigenschaftszertifikate anbieten, hätte die Basis für ein offenes, erweiterbares Vertrauensdienste-System geschaffen. Das war in Form von Certification Service Providers einst vorgesehen, wurde aber mittlerweile verworfen.

Aus der Not eine Tugend gemacht

Die zentrale Bedeutung der Nutzer – SuisseID-Besitzer, Onlinedienste-Anbieter und Institutionen, welche die SuisseID-Unterschriften nutzen – legt es nahe, die digitalen Vertrauensdienste inklusive ihrer Nutzungsmöglichkeiten als «soziotechnisches System» zu betrachten. International spricht man in diesem Fall vom E-ID-Ökosystem (E-ID steht dabei für elektronische Identität). Darüber, was ein E-ID-Ökosystem tatsächlich ist, existieren sehr unterschied-



Die SuisseID (im Bild: Die Ausführung als Chipkarte der Post) ist auch sieben Jahre nach der Lancierung noch ein Nischenprodukt.

liche Vorstellungen. Sie sind entweder minimalistisch (beschränkt auf Identitätsanbieter) oder abstrakt (mit Beschreibung von Anwendungen) oder – und das am häufigsten – sehr vage. Konkrete Modelle gibt es aber in Österreich und in der Schweiz. Das österreichische Modell geht dabei von der sehr weit fortgeschrittenen technischen Implementierung aus, welche die dort etablierte Registerharmonisierung nutzt. Das Schweizer Modell macht aus der Not des Implementierungsrückstands im E-Government eine Tugend und unterscheidet zwischen dem abstrakten Modell und den konkreten Implementierungen auf nationaler Ebene (die als Modellinstanzen miteinander verglichen werden können). Zudem beinhaltet es auch den regulatorischen Rahmen und die institutionelle Steuerung. Deshalb kann das

Schweizer Modell für den Vergleich von Good Practices im Ausland und für die Diskussion unterschiedlicher Lösungsansätze im Inland genutzt werden. Es ermöglicht eine sachliche Diskussion auf verschiedenen Abstraktionsebenen – und damit auch eine sachbasierte politische Debatte zum Thema Vertrauensdienste.

Die unangenehme Wahrheit

Dass die Hausaufgaben in der Wissenschaft gemacht wurden, tröstet aber nicht darüber hinweg, dass das Schweizer E-ID-Ökosystem «unterentwickelt» ist: Es gibt wenige Besitzer einer staatlich anerkannten E-ID. Die Einsatzmöglichkeiten sind stark eingeschränkt. Weitere Vertrauensdienste wie die digitale Signatur werden kaum genutzt, es gibt keine Eigenschaftszertifikatsdienste und keine Standard-

Softwaremodule. Das verursacht vermeidbare Kosten, bremst die Entwicklung des E-Governments und erschwert die Digitalisierung der Wirtschaft.

Diese «unangenehme Wahrheit» ist nicht nur eine aus akademischer Sicht. Umfragen bei E-Government-Verantwortlichen haben in den letzten Jahren regelmässig gezeigt, dass eine einfach zu nutzende Lösung für das Identitäts- und Zugriffsmanagement (kurz IAM für «Identity and Access Management») dringend benötigt wird. Zusätzlich wurde und wird von den Kantonen gefordert, dass die AHV-Nummer als einheitlicher Personenidentifikator genutzt werden darf, um die Kosten für die Identitätsverwaltung zu senken und die Datenqualität zu stärken. Das wäre ohne Einschränkung des Datenschutzes möglich, wenn ein ordentliches IAM implementiert würde.

Fragt man die Wirtschaftsvertreter, was der Staat tun müsse, um die Digitalisierung der Wirtschaft zu fördern, bekommt man recht ähnliche Antworten. Typischerweise heisst es dann, der Staat solle erstens Regulierungen abbauen, zweitens die Entwicklung von Digital Skills fördern und drittens als Infrastrukturmassnahme E-IDs bereitstellen, die auf Akzeptanz stossen. Dieser unübliche Gleichklang von Staat und Wirtschaft in Bezug auf die an dritter Stelle genannten Herausforderung – Regulierungsabbau und Weiterbildung im Bereich E-Government Skills sind in der Verwaltung weniger populär – liegt in der Natur von IAM. Es ist zentral für Compliance, Sicherheit, Datenqualität und die Betrugsbekämpfung. Zudem geht es dabei um viel Geld: Schweizweit liegt die Grössenordnung des Einsparungspotentials eher bei hundert als bei zehn Millionen Franken pro Jahr. Hätte man staatlich ausgegebene E-IDs, würde die bereichsübergreifende Vernetzung und Optimierung von vertrauskritischen Geschäftsprozessen wesentlich erleichtert werden. Hoheitliche E-IDs, die als Online-Äquivalente zum Pass beziehungsweise der Identitätskarte in der Offline-Welt funktionieren, würden mehr Ordnung und mehr Handlungsfreiheit für weniger Geld bringen. Einziger Nachteil: Der Staat müsste Verantwortung und in einem gewissen Rahmen auch die Haftung übernehmen. Das hiesse – scheinbar – mehr Staat, doch der Schein trägt.

Verantwortung für den Staat?

In einer statischen Welt ohne weitreichende Transformationsprozesse bedeutet weniger Staat geringere Staatskosten. Im Fall der Digitalisierung stimmen aber solche einfachen Rechnungen nicht mehr. Ob ein Fundament an Ver-

trauensdiensten existiert oder nicht, ist hier viel entscheidender als die Frage, wer es bereitstellt. Das Zusammenwirken aus dynamischen Entwicklungen in der Wirtschaft hin zu immer komplexeren Geschäftstätigkeiten und dem Verzicht auf dynamischen Fortschritt im E-Government treibt die Staatsquote sogar nach oben.

Die SuisseID ist als nichtstaatliche Lösung erfolglos geblieben, weil es nicht gelang, das Ökosystem der Nutzungsmöglichkeiten und der Nutzer hochzufahren: Wegen weniger Nutzungsmöglichkeiten blieb die Zahl der Nutzer klein und wegen weniger Nutzer blieb die Zahl der Nutzungsmöglichkeiten klein. Massnahmen zur Belebung des Ökosystems kann nur ein sehr langfristig denkender Akteur ergreifen. Vom Staat abgesehen gibt es solche Akteure nur im Ausland. Diese haben aber Akzeptanzprobleme in der Schweiz und halten sich deshalb zurück – oder sie setzen auf die Globalisierung ihrer eigenen nichtstaatlichen E-IDs.

Die Folge davon ist: Das Fundament an Vertrauensdiensten für die Digitalisierung entsteht nicht – oder wird einst unter Kontrolle ausländischer Konzerne und deren Regierungen stehen. Wenn der Staat in der Schweiz in Zukunft nicht die Verantwortung für die Ausgabe von E-IDs und die Bereitstellung weiterer Vertrauensdienste übernimmt, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Schweizer Wirtschaft und Bevölkerung in Zukunft die Wahl zwischen Vertrauensmangel und Vertrauen ins Ausland haben werden.

Nicht auf Weisse Ritter hoffen

Statt auf die Weissen Ritter aus dem Silicon Valley zu hoffen, sollte die Schweiz sich an den wissenschaftlich erforschten Erfolgspraktiken im Ausland orientieren und gleichzeitig darauf verzichten, aus den Misserfolgen in einigen Ländern fundamentalistische Positionen abzuleiten (wie beispielsweise jene, dass ein Staat unfähig ist, E-IDs auszugeben). Die wissenschaftlich erforschte Praxis zeigt: Es ist sinnvoll, dass der Staat engagiertes Commitment zeigt, dass er mit der Wirtschaft zusammenarbeitet, dass er die Belebung des Ökosystems als Ganzes anstrebt und dass er die einzelnen Werkzeuge so entwirft, dass sie für alle Akteure im System einfach verständlich und im jeweiligen Anwendungsfall einfach nutzbar sind. Wie alles zusammenspielt und wie unterschiedliche Lösungskonzepte wirken, das kann man mittels des Schweizer E-ID-Ökosystem-Modells analysieren. Dabei sollte man dem Glauben an zukünftige Wunder ebenso entsagen wie dem Mythos, dass der Staat nichts kann. ■



Berner Fachhochschule

Das BFH-Zentrum Digital Society beschäftigt sich mit den Chancen und Risiken der digitalen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Es entwickelt praxistaugliche Lösungen basierend auf aktuellen Forschungsergebnissen. Dabei setzt es auf nationale und internationale Zusammenarbeit. So wird unter anderem zum Thema Identität und Privatsphäre geforscht. Die am Zentrum Beteiligten haben schon in der Vergangenheit zahlreiche Projekte dazu durchgeführt:

Stork / Stork 2.0

Diese beiden Grosspilotprojekte der EU entwickelten eine Interoperabilitätslösung für nationale E-IDs und schufen die Basis für die «eIDAS»-Regulierung, die ab 2018 einen einheitlichen europäischen Identitätsraum schafft. Die BFH leitete den E-Banking Piloten und das Design der Dienste und Geschäftsmodelle in Stork 2.0:

www.eid-stork2.eu

E-ID Ökosystem Modell

Dieses Modell wurde von der BFH für das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft erstellt.

www.egovernment.ch/de/dokumentation/controll/#eid-oesystem

AHV-Nummer als einheitlicher, organisationsübergreifender Personenidentifikator

Diese Studie wurde von der BFH für die Schweizer Informatikkonferenz der Kantone erstellt.

www.egovernment.ch/de/dokumentation/controll/#ahv-nummer-als-einheitlicher-organisationsuebergreifender-personenidentifikator

Ökosystem-Modell educa.ch (2016 – 2017)

Dieses Projekt beschäftigt sich mit der Frage, wie ein föderiertes Identitäts- und Zugriffsmanagement in Schweizer Schulen aussehen soll. Dabei werden anhand des E-ID-Ökosystem-Modells die Bedürfnisse der Stakeholder erhoben und unterschiedliche Gestaltungsoptionen verglichen.

* Reinhard Riedl ist Leiter des BFH-Zentrums Digital Society. Er war bis 2014 Leiter des E-Government-Instituts der Berner Fachhochschule.

Wichtiger Hinweis

Ein E-ID-Gesetz ist in Vorbereitung. Die öffentliche Vernehmlassung startet Anfang 2017. Weitere Informationen unter: www.egovernment.ch/de/umsetzung/schwerpunktplan/elektronische-identitaet