



Die SwissID-App ermöglicht mit einem Login Zugang zu Schweizer Onlinediensten. CHRISTIAN BEUTLER / KEYSTONE

## Die E-ID ist kein «digitaler Pass»

Die geplante E-ID soll E-Commerce und Behördenverkehr vereinfachen. Mängel des bundesrätlichen Entwurfs sind in der parlamentarischen Beratung behoben worden. Gastkommentar von Daniel Hürlimann und Beat Flach

Kaum lag das Handelsabkommen zwischen der EU und Grossbritannien auf dem Tisch, behaupteten Befürworter des Rahmenabkommens, man könne die beiden Verhandlungen nicht miteinander vergleichen, zu unterschiedlich sei die Ausgangslage. Vieles ist in der Tat verschieden. Aber einiges ist vergleichbar. So wollen beide einen vorteilhaften Zugang zum EU-Binnenmarkt, die Briten mit einem Freihandelsabkommen, die Schweiz mit einem Ausbau des bilateralen Weges. Auch haben beide mit einem Verhandlungspartner zu tun, der mehrmals erklärte, vom jeweiligen Angebot nicht mehr abrücken zu wollen. Warum also ein Vergleichsverbot? Wohl aus einem Grund: Die Schweiz schneidet schlecht ab. Der Vergleich zeigt: Boris Johnson hat besser verhandelt – in der Sache, aber auch im Stil.

Zuerst zum Stil. Johnson war risikobereit. Er ging aufs Ganze, nahm ein Scheitern in Kauf, obson er in einer schwierigeren Lage war als die Schweiz. Bei einem Scheitern wäre Grossbritannien in die Vertragslosigkeit gefallen, die Schweiz dagegen nicht. Bei einem Abbruch unserer Verhandlungen bestehen 120 bilaterale Verträge fort. Folglich: Wer risikobereiter verhandelt, ist in einer stärkeren Position.

Der Bundesrat gab sich zu früh mit relativ geringen Konzessionen zufrieden. Den entscheidenden Fehler beging er im Juni 2019. Damals begrüsste er den ausgehandelten Entwurf und forderte Nachbesserungen nur beim Lohnschutz, beim Zugang zur Sozialhilfe und bei den staatlichen Beihilfen, also in drei nicht zentralen Belangen. Die beiden Kernprobleme, die dynamische Rechtsübernahme und die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei Streitfällen, nannte er jedoch nicht. Das war ein kapitaler Fehler. Ohne Gerichtsverlust konnte der Bundesrat nicht mehr darauf zurückkommen. Eine letzte Chance verpasste er schliesslich, als er vor drei Monaten den Unterhändler auswechselte. Er hätte mehr tun sollen.

## Die Briten haben besser verhandelt

Die Schweiz schneidet bei einem Vergleich ihrer EU-Verhandlungen mit dem Brexit schlecht ab. Boris Johnson hat besser verhandelt, in der Sache wie auch im Stil.

Gastkommentar von Paul Widmer

Unter Hinweis auf den anwachsenden innenpolitischen Druck hätte er auch die Rolle des EuGH nochmals aufs Tapet bringen müssen.

In der Sache möchte ich drei Bereiche erwähnen, in denen die Schweiz unvorteilhaft abschneidet. Da ist erstens der EuGH. Johnson hat ihn wegverhandelt. Das Gericht spielt nicht, wie die EU ursprünglich verlangte, bei der Beilegung von Streitfällen eine wichtige Rolle. Nicht nur das. Eine Klausel im Handelsvertrag spricht sogar ausdrücklich den Gerichten beider Parteien bei der Streitbeilegung jegliche Zuständigkeit ab. Und die Schweiz? Wir müssen uns der Jurisdiktion des EuGH beugen und

Am 7. März 2021 wird in der Schweiz über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste abgestimmt. Das Referendum wurde unter anderem von der SP und den Grünen, aber auch vom Verein Digitale Gesellschaft unterstützt. Das E-ID-Gesetz verfolgt drei Zwecke: Erstens soll es die sichere Identifizierung im elektronischen Geschäftsverkehr unter Privaten und mit Behörden fördern, zweitens soll es den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden, gewährleisten, und drittens soll es die Standardisierung und die Interoperabilität der E-ID sicherstellen.

### Rolle des Staates

Während der Vorbereitungsarbeiten zum E-ID-Gesetz wurde über die Grundsatzfrage diskutiert, welche Rolle dem Staat und welche Rolle Privaten zukommen soll. Auf der einen Seite wurde argumentiert, dass der Nachweis der Identität eine genuin staatliche Aufgabe sei und dass deshalb der Staat allein für die Erfüllung zu sorgen habe. Auf der anderen Seite wurde ins Feld geführt, dass der Staat nicht fähig sei, diese Aufgabe zu bewältigen. Beide Argumente haben ihre Berechtigung, aber auch ihre Schwächen.

Auf der einen Seite wird der Nachweis der Identität mit einem «digitalen Pass» gleichgesetzt. Dieser Begriff ist gut gewählt, weil das Ausstellen eines Passes unbestritten eine staatliche Aufgabe ist. Die E-ID ist jedoch im Unterschied zum Pass kein Reisedokument und dient auch nicht dem Nachweis der Staatsbürgerschaft. Die E-ID soll in erster Linie einerseits E-Commerce und andererseits den Behördenverkehr vereinfachen. Sie soll ermöglichen, dass der Käufer einer Flasche Wein nachweisen kann, dass er mindestens 16 Jahre alt ist. Und sie soll ermöglichen, dass eine Rechtsanwältin ab 2025 beim elektronischen Einreichen einer Klagschrift nachweisen kann, wer sie ist. Auf der anderen Seite wird gesagt, der Staat habe wiederholt bewiesen, dass er nicht in der Lage sei, grosse IT-Projekte durchzuführen. Es sind zahlreiche Beispiele bekannt, die zeigen, dass dieses Argument einen wahren Kern hat.

### Arbeitsteilung

Vor diesem Hintergrund haben Bundesrat und Bundesverwaltung eine Lösung gesucht, die auf einer Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten beruht. Der Entwurf zum E-ID-Gesetz wurde jedoch massiv kritisiert. Das Parlament hat diese Kritik gehört und den Entwurf in vielen Punkten verbessert. Eine zentrale Bestimmung soll hier beispielhaft herausgegriffen werden: jene zur Datenweitergabe und Datennutzung. Im Entwurf hat die Bestimmung zur Datenweitergabe nur vorgesehen, dass der Anbieter einer E-ID sowohl den Betreiberinnen von E-ID-verwendenden Diensten als auch Dritten nur bestimmte Daten weitergeben darf. Es war jedoch nicht geregelt, was der Anbieter der E-ID selbst mit den Daten tun darf. Dies ist deshalb besonders relevant, weil einer der Anbieter von E-ID, die SwissSign Group, ein Joint Venture

Weitere Punkte, die verbessert wurden, sind die Schaffung einer E-ID-Kommission und die Stärkung der Rolle des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

aus staatsnahen Betrieben, Banken, Versicherungs- und Krankenkassen ist.

Weil im Entwurf zum E-ID-Gesetz nur die Weitergabe von Daten geregelt war, wäre die Verwendung der Daten durch die an der SwissSign Group beteiligten Unternehmen nicht geregelt gewesen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde diese Bestimmung jedoch dahingehend angepasst, dass nicht nur die Weitergabe an Dritte, sondern auch die Nutzung der Daten durch die Anbieter der E-ID selbst geregelt wird. Diese dürfen die Daten nur zur Umsetzung der im Gesetz aufgelisteten Pflichten nutzen. Diese zentrale Bestimmung war im Entwurf des Gesetzes noch nicht enthalten, und die Möglichkeit, dass alle an der SwissSign Group beteiligten Unternehmen die Daten für ihre Zwecke nutzen dürfen, hat berechtigte Ängste geschürt. Die Ausführungen zu dieser Bestimmung stehen beispielhaft für die Verbesserung des Gesetzes im Rahmen der parlamentarischen Beratung. Weitere Punkte, die hier nicht im Detail erläutert werden sollen, sind die Schaffung einer E-ID-Kommission und die Stärkung der Rolle des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die E-ID kein digitaler Pass ist und dass Mängel des bundesrätlichen Entwurfs im Rahmen der parlamentarischen Beratung behoben wurden. Hinzu kommt die berechtigte Furcht vor einer rein staatlichen, aber für die Allgemeinheit unbrauchbaren E-ID-Lösung. Aus diesen Gründen erachten wir das E-ID-Gesetz als gelungene Kompromiss zwischen staatlichen Leitplanken und privater Umsetzung.

Daniel Hürlimann ist Rechtsanwalt und Assistenzprofessor für Informationsrecht an der Universität St. Gallen. Beat Flach ist Nationalrat (glp., Aargau) und Fachspezialist Recht beim SIA. Beide sind Vorstandsmitglieder des Vereins «Unser Recht».

Massnahmen zu ergreifen. Im britischen Vertrag findet sich jedoch die Bestimmung, dass diese nicht grösser sein dürften als der verursachte Schaden. Etwas Ähnliches sucht man in unserem Vertragsentwurf vergebens. Stattdessen droht dort die Suspendierung von Verträgen, verbunden mit einem Kündigungsartikel, der seinerseits auf die unselige Guillotineklausel der Bilateralen I Bezug nimmt. Darf die Schweiz nicht erwarten, dass man auch ihr explizit die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen zusichert?

Zum Freihandelsabkommen: Die Briten erreichten, dass ein Handelsstreit vor jenem Forum ausgetragen wird, das der Kläger wünscht. Das kann das im Vertrag vorgesehene Verfahren oder jenes der WTO sein. Ganz anders im Rahmenabkommen. Da steht nichts von einer Streitbeilegung nach WTO-Regeln. Vielmehr ist ausschliesslich das im Vertrag festgelegte Verfahren zugelassen. Zudem ist die Schweiz gehalten, nach Verabschiedung des Rahmenabkommens Verhandlungen über eine Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972 aufzunehmen. Liefe alles nach Plan, würde auch dieser überaus wichtige Vertrag dem Rahmenabkommen unterstellt und damit bei Handelsstreitigkeiten der Zugang zum WTO-Verfahren unterbunden. Auch hier müssen wir nochmals über die Bücher und uns vom britischen Vorbild inspirieren lassen.

Das Abkommen mit den Briten führt uns schmerzhaft vor Augen, in was für eine Sackgasse wir geraten sind. Einer ahnte das: Bundesrat Ignazio Cassis. Als Bundesratskandidat sprach er davon, den Reset-Knopf drücken zu wollen. Leider hat er es bis heute nicht getan. Dabei wäre das der einzige Weg, um das Rahmenabkommen zu retten. Aber vielleicht sollte man sich schon im Irrealis ausdrücken.

Paul Widmer ist Publizist; er war Diplomat und Dozent für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen.