

zum E-ID-Gesetz

Daniel Hürlimann / Beat Flach*

Am 9. März 2021 wird in der Schweiz über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID) abgestimmt. Das Referendum gegen das im September 2019 vom Parlament verabschiedete Gesetz wurde unter anderem von der SP und den Grünen, aber auch von der Digitalen Gesellschaft unterstützt. Der nachfolgende Beitrag untersucht, ob die gegen das Gesetz vorgebrachten Kritikpunkte nachvollziehbar sind und ob das Gesetz in einer Gesamtbetrachtung anzunehmen oder abzulehnen ist.

Die Zwecke des Gesetzes

Das E-ID-Gesetz verfolgt gemäss Art. 1 Abs. 2 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.

Während den 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 alleine 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.

Argumente für und gegen eine rein staatliche Lösung

Auf der einen Seite wird der Nachweis der Identität mit einem «digitalen Pass» gleichgesetzt. Dieser Begriff ist gut gewählt, weil das Ausstellen eines Passes unbestrittenermassen 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 die KäuferIn einer Flasche Wein nachweisen kann, dass sie mindestens 16 Jahre alt ist. Und sie soll ermöglichen, dass eine RechtsanwältIn ab 2025 beim elektronischen Einreichen einer Klageschrift 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. Auf diese soll hier nicht weiter eingegangen werden. Nur soviel: Auch innerhalb der Bundesverwaltung wird im vertraulichen Kreis gesagt, dass der Staat nicht fähig sei, eine nutzerfreundliche und bezahlbare elektronische Identität anzubieten.

Entwurf und parlamentarische Beratung

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, auf den hier ebenfalls nicht im Detail eingegangen werden soll, 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 (Art. 16 Abs. 1 und 2 des Entwurfs). 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-IDs, die SwissSign Group, ein Joint Venture aus staatsnahen Betrieben, Banken, Versicherungen 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 (Art. 16 Abs. 2 BGEID). 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 (Art. 25 ff. BGEID) und die Stärkung der Rolle des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Art. 13 und Art. 15 BGEID).

Fazit

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 Befürchtung vor einer rein staatlichen, aber für die Allgemeinheit unbrauchbaren E-ID-Lösung. Aus diesen Gründen erachten wir das E-ID-Gesetz als gelungenen Kompromiss zwischen staatlichen Leitplanken und privater Umsetzung.

* * *

* Daniel Hürlimann ist Assistenzprofessor für Informationsrecht an der Universität St. Gallen und Rechtsanwalt bei Laux Lawyers. Beat Flach ist Nationalrat (GLP/AG) und Fachspezialist Recht beim SIA. Beide sind Vorstandsmitglieder des Vereins «Unser Recht».