



eIDAS 2.0 - Die Brücke ins Digitale Zeitalter: Sichere digitale Identitäten als Schlüssel einer di- gitalen Gesellschaft

Positionspapier der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Entwurf vom 7. Mai 2024

I. Vision Digitale Identitäten

Bis 2030 sollen Digitale Identitäten das Rückgrat einer vernetzten und digitalen Gesellschaft bilden, die den einzelnen Bürger in den Mittelpunkt stellt und gleichzeitig Sicherheit und Privatsphäre gewährleistet. Sichere digitale Identitäten sollen einen nahtlosen Zugang zu einer Vielzahl von sozialen, gesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen und öffentlichen Diensten bieten – vom Kauf eines Konzerttickets, über die Bankkontoeröffnung bis hin zur Beantragung von staatlichen Leistungen – und fördern darüber hinaus die Entwicklung neuer, innovativer Dienstleistungen. Die Interoperabilität auf europäischer und globaler Ebene wird die Wirtschaft stärken, indem sie grenzüberschreitende Transaktionen vereinfacht und die Wettbewerbsfähigkeit steigert. Dabei stärken digitale Identitäten das Vertrauen im digitalen Raum, während der Daten- und Verbraucherschutz eine breite Akzeptanz für die Nutzung digitaler Identitäten sicherstellt.

Nach unserer Auffassung müssen digitale Identitäten in Deutschland bis 2030 eine zentrale Rolle im Leben der Bürger, des Staates und der Unternehmen einnehmen. Das maßgebliche Ziel dieser sicheren, digitalen Identitäten ist die Erleichterung im tagtäglichen Leben der Bürger. Durch digitale Identitäten wollen wir den Bürger zu einem mündigen Bürger im digitalen Raum machen, der durch seine digitale Identität in der Lage ist, aktiv und sicher im digitalen Raum zu partizipieren. Damit sind digitale Identitäten ein Teilhabeprojekt. Schließlich sollen Bürger in der Lage sein, alle behördlichen Dienstleistungen digital und sicher zu nutzen, ohne mehrfache Identitätsnachweise erbringen zu müssen. Auf der anderen Seite sollen sie auch gegenüber anderen Anspruchsgruppen ihre Identität bestätigen können, beispielsweise gegenüber Unternehmen, Institutionen oder anderen Organisationen. Nichtsdestotrotz bleiben digitale Identitäten für Personen freiwillig und eine anonyme Nutzung des digitalen Raums muss stets möglich sein. Im Gleichklang mit der analogen Welt darf es eine verpflichtende Authentifizierung nur mit Begründung geben – beispielsweise bei der Eröffnung eines Bankkontos oder der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Der Bürger soll durch seine digitale Identität ein hohes Maß an Komfort und Kontrolle über seine Daten erhalten. Die digitale Identität ermöglicht es Bürgern und Unternehmen, sich einfach und sicher bei Online-Diensten anzumelden, Behördengänge online zu erledigen und ihre persönlichen Daten selbst zu verwalten.

Für den Staat bedeutet dies eine Vereinfachung administrativer Prozesse, eine Reduzierung von Bürokratie und eine verbesserte Datensicherheit. Der Staat profitiert von effizienteren und papierlosen Prozessen. Dadurch wird das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen gestärkt. Zugleich profitiert der Staat von gesteigerter Effizienz und Sicherheit, und Unternehmen können innovative digitale Dienstleistungen anbieten und stärken ihre Wettbewerbsfähigkeit. Gerade die baltischen Staaten, wo zahlreiche Verwaltungsprozesse bereits umfassend digitalisiert sind, können uns hier ein Vorbild sein. Die drei baltischen Staaten sind bereits in anderen EU-Ländern im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung und des Bürokratieabbaus beratend tätig und damit Vorreiter auf europäischer Ebene. Wir können daher von den Erfahrungen in diesen Ländern bei der Entwicklung, rechtlichen Rahmensetzung, technischen Implementierung,

Kommunikation und Absicherung der Plattformen für Verwaltungsdigitalisierung profitieren.

Organisationen und hier insbesondere Unternehmen profitieren von reibungslosen Geschäftsabläufen und einer stärkeren Vertrauensbasis mit dem Staat, mit Kunden und Partnern. Für Organisationen verbessert sich insbesondere die Kommunikation und Interaktion mit dem Staat durch voll digitalisierte Prozesse. Außerdem können Unternehmen ihre Kundendaten besser verarbeiten, Geld durch Identverfahren sparen, ressourcenärmer arbeiten und neue Geschäftsmodelle erschließen. Organisationen können digitale Identitäten nutzen, um existierende Geschäftsprozesse zu vereinfachen und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln.

II. Aktueller Stand von digitalen Identitäten in Deutschland und Europa:

eID: Der elektronische Personalausweis (eID) hat bei weitem die größte Verbreitung bei den sicheren digitalen Identitäten in Deutschland. Laut eGovernment Monitor von 2023¹ besitzen 38 Prozent der Bürger einen einsatzbereiten Online-Ausweis, also die Karte mit dem dazugehörigen PIN. Die Onlinefunktion der eID liegt aber lediglich bei einer aktuellen Nutzungsquote von knapp 14 Prozent. Damit sind wir weit von einer Massenadaption der eID für deren Online-Nutzung entfernt. Dies hat verschiedene Gründe, angefangen mit fehlenden privatwirtschaftlichen oder staatlichen Anwendungsfällen, über technische Probleme bei der Einbindung oder mit der NFC-Schnittstelle bei Handys, bis hin zur 6-stelligen PIN. Die Einmalzahlung für Studierende im Februar 2023 oder der Kulturpass im Sommer 2023 haben zwar zu einer höheren Nutzungsquote beigetragen, jedoch bleibt der große und vor allem nachhaltige Durchbruch bisher aus.

Mit der Weiterentwicklung der Handhabbarkeit des elektronischen Personalausweises durch die Smart-eID, welche die Übertragung der eID-Funktion auf das Smartphone vorgesehen hat, wurde versucht, ebenjene Problematiken rund um das Auslesen zu umgehen. Das Projekt wurde jedoch im Dezember 2023 durch die Ampelregierung eingestellt und somit auch eine maßgebliche Variante der Weiterentwicklung der eID eingestampft. In Bezug auf das durch die eIDAS-Novellierung vorgegebene Ziel der Bereitstellung einer EUDI-Wallet für alle EU-Bürger stellt sich die Frage nach der Einbindung der eID im Ökosystem der EUDI-Wallet. Im offenen Konsultationsprozess² werden dabei verschiedene Optionen der Einbindung diskutiert. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) arbeitet derzeit an einer Evolutionslösung der eID, welche den Übergang von der eID in die EUDI-Wallet ebnen soll.³

Privatwirtschaftliche Identifizierungsverfahren: Hinsichtlich privatwirtschaftlich angebotener digitaler Identitätsverfahren von in Deutschland und Europa zugelassenen Identitätsanbietern müssen wir auf die Unterschiedlichkeit verschiedener Verfahren

¹ https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/egovernment_monitor_23.pdf, Seite 7

² <https://gitlab.opencode.de/bmi/eidas2>

³ <https://www.youtube.com/watch?v=u1SuLBgGlXg>

eingehen. Vorneweg sei erwähnt, dass sich im Zuge der 2014 beschlossenen eIDAS-Verordnung und der Nachfrage aus dem Finanz- und Telekommunikationsbereich zunehmend ein europäischer Identitätsmarkt aufgebaut hat, welcher auch in Deutschland zur breitflächigen Nutzung von verschiedenen digitalen Ident-Verfahren führte. Vorherige Verfahren waren lediglich teildigitalisiert, wie beispielsweise das Post-Ident-Verfahren, welches etwa nach der Kontoeröffnung bei einer Bank den Besuch in der Postfiliale vor Ort nach sich zog. Ab 2014 fand das voll digitalisierte Video-Ident-Verfahren mehr und mehr Anklang, welches das bis heute noch mehrheitlich genutzte Online-Identifizierungsverfahren ist. Die weite Verbreitung dieser Verfahren kann einerseits auf das Scheitern der Massenadaption der eID zurückgeführt werden und andererseits auf den Innovationsgeist der deutschen Identitätswirtschaft. Hinsichtlich der Novellierung der eIDAS-Verordnung und auch des Plans der Einführung einer EUDI-Wallet - und damit einer europaweiten und sicheren digitalen Identität - sind viele privatwirtschaftliche Unternehmen daran interessiert, ihre Ideen und Lösungen für den Aufbau dieses digitalen Identitätsökosystems miteinzubringen. Rege Beteiligung erfahren deshalb die Large Scale Potentials (LSPs) auf EU-Ebene und auch der nationale Konsultationsprozess des Bundesinnenministeriums (BMI) zum Aufbau des Ökosystems für die EUDI-Wallet.

eIDAS 2.0: Die erzielte Einigung über die Novellierung der eIDAS Verordnung im November 2023 bildet den neuen rechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung digitaler Identitäten in der Europäischen Union. Nach der Einigung im Trilog am 7. November 2023 hat schließlich auch das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die eIDAS Verordnung im Frühjahr 2024⁴ verabschiedet. Somit steht das europaweite Rahmenwerk für den europäischen Identitätsraum auf einer neuen rechtlichen Grundlage und bildet das Fundament für eines der wichtigsten Digitalisierungsvorhaben der EU und der Bundesrepublik Deutschland. Die novellierte Verordnung dient zur Orientierung, als Maßgabe und auch visionäres Vorhaben für Staaten, Unternehmen und die Zivilgesellschaft. Die Umsetzung der neuen Verordnung soll etwa 47 Durchführungsrechtsakte nach sich ziehen, welche in zwei Akten im Laufe des Jahres 2024 und 2025 entsprechend umgesetzt werden sollen. Die Mitgliedsstaaten sind mit dem Abschluss der eIDAS-Novellierung binnen Zweijahresfrist verpflichtet, ihren Bürgern mindestens ein EUDI-Wallet-Angebot zu machen. Dabei werden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt: Der Staat setzt die Wallet selbst um; Der Staat vergibt die Wallet-Umsetzung an Dritte; Der Staat zertifiziert private Anbieter.

Verwaltungsmodernisierung (OZG 2.0, Registermodernisierung): Die Umsetzung von eIDAS als Rahmenwerk für Digitale Identitäten wird dabei auch die nationale Gesetzgebung wie beispielsweise die Registermodernisierung und das Onlinezugangsgesetz (OZG) betreffen. Die eIDAS 2.0-Verordnung sieht die Öffnung der öffentlichen Register vor, während das OZG die Ausstellung von Attributsbescheinigungen für die

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/03/26/european-digital-identity-eid-council-adopts-legal-framework-on-a-secure-and-trustworthy-digital-wallet-for-all-europeans/>

Ausgestaltung der EUDI-Wallet berücksichtigen muss. Umso wichtiger ist die Abstimmung der jeweiligen nationalen Gesetzgebung auf die eIDAS 2.0-Verordnung.

Im Juni 2021 wurde von der CDU/CSU-geführten Bundesregierung der Weg für eine erfolgreiche Registermodernisierung geebnet. Sie ist ein Meilenstein in der Verwaltungsmodernisierung und der Modernisierung der Register des Bundes, der Länder und der Kommunen. Entscheidend für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland ist u.a. die zügige Umsetzung der Registermodernisierung, um Bürgern und Unternehmen die Partizipation miteinander und die Kommunikation mit dem Staat und untereinander zu ermöglichen. Prioritär sollte hierbei die zügige und eIDAS-konforme Registermodernisierung sein, da sie die technische Grundvoraussetzung für die Nutzung und Bereitstellung von Onlineverwaltungsleistungen ist. Schließlich sind moderne Register die Grundlage für die Inanspruchnahme digitaler Verwaltungsprozesse von Bürgern und Unternehmen. Jedoch hat es die Ampelregierung in ihrer bisherigen Umsetzung der Registermodernisierung versäumt, wesentliche Fortschritte zu erzielen. Darüber hinaus wurde in der Ausgestaltung der Registermodernisierung der Verhandlungsstand der eIDAS-Novellierung nicht berücksichtigt, was zu Nachbesserungsbedarf führt.

Bürokratieabbau (Abbau Schriftformerfordernisse): Darüber hinaus muss der Bürokratieabbau weiter vorangetrieben und unnötige Schriftformerfordernisse müssen abgebaut werden. Viele Schriftformerfordernisse in ihrer jetzigen Form verhindern eine konsequente digitale Umsetzung und hemmen somit eine konsequente Verwaltungsdigitalisierung - dazu gehört insbesondere auch, dass Bescheide digital ausgestellt und digital zur Verfügung gestellt werden können. Dafür müssen gesetzliche Regelungen angepasst und der Einsatz und die Gleichstellung von elektronischen Siegeln und Signaturen in Bezug auf die Schriftform gefördert und - wo möglich - umgesetzt werden. Im Zuge des Bürokratieentlastungsgesetzes sieht die Bundesregierung erste Schritte in die Richtung der Bürokratieentlastung für Bürger und Unternehmen vor, jedoch sind diese vor dem Hinblick der Einführung von sicheren digitalen Identitäten im Rahmen der EUDI-Wallet noch zu zaghaft und zögerlich. Deshalb hat die CDU/CSU-Fraktion bereits im Oktober 2023 einen ersten Antrag zur Erleichterung von Formerfordernissen⁵ in den Deutschen Bundestag eingebracht. Dieser sieht die konsequente Nutzung von elektronischen Siegeln, elektronischen Zertifikaten und elektronischen Signaturen vor, um Bürgern und Unternehmen die Vorzüge der Digitalisierung noch stärker zu ermöglichen.

Haushalt: Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Gesetz über den Zweiten Nachtragshaushalt 2021 hat die Ampel-Koalition leider auch bei dem wichtigen Thema Digitale Identitäten den Rotstift angesetzt. Dies führte einerseits zum Ende der Smart-eID Mitte Dezember 2023, welche den elektronischen Personalausweis auf das Secure Element des Smart Phones gebracht hätte. Damit wurde ein knapp 100 Millionen Euro teures Projekt⁶ de facto beendet, ohne dass die Ergebnisse genutzt werden. Andererseits wurde Ende Dezember 2023

⁵ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008728.pdf>

⁶ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/091/2009185.pdf>, S. 6ff

plötzlich und ohne Vorankündigung die Einstellung des kostenlosen PIN-Rücksetzbriefts verkündet. Zusammengefasst haben diese Kürzungen der Ampelkoalition die Bereitstellung und Möglichkeit der Nutzung von sicheren Digitalen Identitäten in Deutschland wieder zurückgeworfen. Gemeinsam mit dem ausbleibenden Digitalbudget hat die Ampelkoalition somit ausgerechnet bei einem der Hebelprojekte der Digitalstrategie - der Digitalen Identitäten (<https://digitalstrategie-deutschland.de/ueber-die-digitalstrategie/>) – tiefgreifende Kürzungen vollzogen, welche die Weiterentwicklung des digitalen Identitätsökosystems hemmen. Vor dem Hintergrund des Aufbaus des Ökosystems für die EUDI-Wallet sind die von der Ampelkoalition vorgenommenen Prioritätensetzungen zuungunsten der Digitalen Identitäten eine schwere Belastung. Es besteht die Gefahr, dass für den so notwendigen Bereich der Verwaltungsdigitalisierung und damit der Umsetzung des Onlinezugangsänderungsgesetz (OZG-Ä), der Registermodernisierung, dem Bürokratieabbau und dem Aufbau des Ökosystems für die EUDI-Wallet und damit der sicheren digitalen Identitäten insgesamt, nicht genügend Gelder zur Verfügung gestellt werden.

III. Unsere Maßnahmen zum Aufbau eines digitalen Identitätsökosystems

Wir als CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag möchten mit diesem Positionspapier unsere konkreten Maßnahmen vorstellen, mit denen wir die Vision von sicheren digitalen Identitäten in Deutschland zeitnah und effektiv umsetzen würden.

Wir betrachten sichere digitale Identitäten in ihrer ganzen Bandbreite, angefangen mit digitalen Personenidentitäten, über Organisationsidentitäten und der staatlichen Identität bis hin zu Produkt- und Maschinenidentitäten. Die unterschiedlichen Identitätsformen müssen von Anfang an zusammengedacht und konzipiert werden. Entscheidend ist dabei, dass ein interoperables Identitätsökosystem über unterschiedliche Identitätsformen hinweg aufgebaut wird. Bisher beobachten wir bei der Ampelgeführten Bundesregierung jedoch ein strenges Silodenken über Ministerien und Behörden hinweg, welches Identitäten getrennt, anstatt in Beziehung zueinander betrachtet. Das fehlende politische Verständnis der Ampelkoalition für den Aufbau dieses Identitätsökosystems, das perspektivisch von europäischer Ebene bis in die Kommune und von der Personenidentität bis zur Maschinenidentität reichen sollte, zeigt sich leider auch in der Umsetzung. Dabei kann die Wichtigkeit der Thematik für die Digitalisierung nicht genug betont werden. Allen voran fehlt eine klare Strategie, wie dieses Identitätsökosystem aufgebaut werden könnte. Anstatt also klare Umsetzungsziele zu benennen und auf die Ministerien aufzuteilen, lavieren die Ampelgeführten Ministerien jeweils auf eigene Faust ohne Ziel vor sich her. Zur Ausgestaltung dieser Strategie müssen jedoch Bund, Länder und Kommunen auf der einen, die Privat- und Zivilgesellschaft auf der anderen Seite mitgenommen werden. Denn der Aufbau des Identitätsökosystems ist auch eine gewaltige Infrastrukturaufgabe.

Zur Auflösung des Kompetenzwirrwarrs und der fehlenden Koordination bei diesem für Deutschland so wichtigen Digitalisierungsvorhaben fordern wir als CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag an erster Stelle die bessere Organisation des Aufbaus dieses Identitätsökosystems. Die Koordination für den Aufbau dieses Ökosystems müsste in einem Ministerium oder direkt im Bundeskanzleramt angesiedelt werden,

welches die konzeptionelle Umsetzung vornehmen soll. Die Delegation von einzelnen Aufgaben innerhalb des Ökosystems zur Umsetzung einzelner digitaler Identitätsformen soll dabei aus diesem Ministerium oder dem Bundeskanzleramt heraus gesteuert werden. Die strategische, konzeptionelle Planung in einem Ministerium oder im Bundeskanzleramt für den Aufbau dieses so wichtigen Ökosystems würde sicherstellen, dass das große Ganze stets im Blick behalten und politisch entsprechend flankiert wird. Außerdem schlagen wir unmittelbar zehn konkrete Maßnahmen vor, um die Einführung von sicheren digitalen Identitäten zeitnah und effektiv voranzubringen:

1. Zuständigkeiten klar regeln

Seit dem Antritt der Ampelregierung sind die Digitalen Identitäten - das Hebelprojekt der Bundesregierung im Bereich der Digitalisierung - keine Chefsache mehr, sondern auf viele Ministerien verteilt. Somit wurden auch die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geteilt. Dadurch fehlt einerseits die nötige Aufmerksamkeit, aber andererseits auch die übergeordnete Aufsicht, Koordination und politische Flankierung. Anstatt einer klaren Linie, prägen Ressortstreitigkeiten die Ampel-Gemengelage. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, Digitale Identitäten wieder zur Chefsache zu machen und die Federführung für das Projekt Digitale Identitäten beim Bundeskanzleramt oder einem Ministerium zentral zu bündeln.

2. Strategie für Digitale Identitäten entwickeln

Das Fehlen eines Leitbildes für Digitale Identitäten und einer entsprechenden Umsetzungsstrategie für eines der Hebelprojekte der Digitalstrategie dieser Bundesregierung sind der Kern der aktuell zutage getretenen Probleme beim Aufbau des Ökosystems für Digitale Identitäten. Das Handeln im luftleeren Raum, ohne über die sehr allgemeinen Ziele der Digitalstrategie hinausgehende Ziele, führt zu vielfachen Problemen. Anstatt einer Strategie im Rahmen eines übergeordneten Leitbildes zu folgen, handelt sich die derzeitige Bundesregierung von Haushalt zu Haushalt und von Problem zu Problem. Den beteiligten Ministerien, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und auch den Bürgern fehlt damit ein Ziel, auf das gemeinsam hingearbeitet werden kann. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, ein eigenes Leitbild für Digitale Identitäten zu entwickeln. Dieses sollte mit einer Strategie zur Umsetzung, mit klaren Zielen und Meilensteinen, unterlegt werden. Dieses Leitbild muss die unterschiedlichen Identitätsformen, angefangen mit Personenidentitäten, Organisationsidentitäten, einer staatlichen Identität, Produkt- und Maschinenidentitäten beinhalten, um der Ganzheitlichkeit der Thematik gerecht zu werden. Nur so kann konzeptionell der notwendigen Interoperabilität des Identitätsökosystems Rechnung getragen werden.

3. Alle Verwaltungsebenen einbinden

Die Ampel muss den Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigen. Die Kommunikation zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen muss in Bezug auf die Einführung digitaler Identitäten einen regelmäßigen Charakter bekommen.

Die Ampel zerstört derzeit mit ihren unabgestimmten Handlungen das Vertrauen der Länder, der Kommunen und der Privatwirtschaft. Beispielhaft war zuletzt die Einstellung des kostenlosen PIN-Rücksetzbriefs. Länder und Kommunen werden dadurch nicht nur überlastet und im Stich gelassen, sondern auch Unternehmen fehlt nun die Planungssicherheit. Dies gefährdet letztlich auch Geschäftsmodelle. Darüber hinaus werden Länder und Kommunen bei der Einführung von bundesweiten Maßnahmen zu oft allein gelassen, ohne dass ihnen die nötigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Wir fordern daher die Bundesregierung auf, offen und transparent mit allen relevanten Akteuren zu kommunizieren. Die Einrichtung eines offenen und direkten Kommunikationskanals zwischen allen relevanten Akteuren auf bundes-, landes-, und kommunaler Ebene muss sichergestellt sein. Austauschformate müssen verstetigt werden und Kommunikationsstrategien klar zwischen den einzelnen Akteuren abgesprochen werden. Eine einheitliche Kommunikationsstrategie sollte auch die Mitarbeiter von Kommunen einbeziehen, welche für die Teilhabe gerade auch von älteren Bürgern verantwortlich sein werden. Gezielte Schulungen von Mitarbeitern von Kommunen müssen daher frühzeitig auf den Weg gebracht werden.

4. Öffentliche Wahrnehmung für digitale Identitäten schaffen

Digitale Identitäten werden oft als Nischenthema fernab der öffentlichen Diskussion betrachtet. In den Medien und auch in der politischen Debatte findet die Thematik kaum Beachtung, obwohl es sich um nicht weniger als die Grundvoraussetzung für die Digitalisierung Deutschlands handelt.

Die Bundesregierung behandelt die Thematik Digitale Identitäten zu stiefmütterlich und hat es bisher verpasst, das Bewusstsein für Digitale Identitäten, beispielsweise über die eID zu fördern oder auszubauen. Die meisten Vorbehalte werden durch Unwissenheit über die Technologie und deren Nutzen, die Intransparenz der Entwicklung, aber auch eine fehlende Kommunikationsstrategie hervorgerufen. Gepaart mit der Angst vor Identitätsdiebstahl, Spionage und Überwachung werden Digitale Identitäten zu oft einseitig kritisch betrachtet.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, mehr öffentliches Bewusstsein für das wichtige Thema Digitale Identitäten zu schaffen. Der Bürger muss bei diesem Projekt von Anfang an eingebunden werden. Informationskampagnen, wie die angeordnete und trotz erfolgter Ausschreibung nicht umgesetzte Marketingkampagne für die eID sind ebenso wichtig, wie die Einbindung von Bürgern bei den Tests für die geplante EUDI-Wallet. Dabei sollte stets der Nutzen, der Komfort und die Sicherheit von digitalen Identitäten in den Vordergrund gestellt werden.

5. Onlinezugangsgesetz (OZG), Registermodernisierung und Bürokratieabbau mit eIDAS harmonisieren

Die im März 2024 vom Rat der Europäischen Union verabschiedete eIDAS-Novellierung erfordert die Umsetzung in nationales Recht und die Anpassung bestehender oder geplanter Rechtsnormen. Die Anpassung betrifft insbesondere die dringend

notwendige Registermodernisierung, das Onlinezugangsgesetz und daneben auch die Anpassung von Rechtsnormen im Bereich der Erleichterung von Schriftformerfordernissen. Es fehlen bis heute nötige Bürokratierleichterungen insbesondere im Schriftformbereich, welche die Verbreitung von digitalen Signaturen, digitalen Zertifikaten, digitalen Unterschriften und hier insbesondere auch der qualifizierten elektronischen Unterschrift ermöglichen.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, die Registermodernisierung priorisiert und vor allem für die häufig angefragten Register schnellstmöglich umzusetzen, so dass dessen Öffnung im Rahmen von eIDAS ermöglicht wird. Das erfordert einerseits die Verfolgung des Once-Only-Prinzips, die Priorisierung von wesentlichen Registern für die angedachten Anwendungsfälle der EUDI-Wallet aus den LSPs und auch die enge Verzahnung mit dem Onlinezugangsgesetz.

Schriftformerfordernisse müssen umfassend überprüft und soweit möglich angepasst bzw. abgeschafft werden, da sie in ihrer jetzigen Form eine konsequente digitale Umsetzung an vielen Stellen verhindern und somit eine konsequente Verwaltungsdigitalisierung hemmen. Bei der Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen mit der eIDAS 2.0-Verordnung muss die Barrierefreiheit entsprechender Verwaltungsleistungen und insbesondere auch die Barrierefreiheit der EU-Wallet sichergestellt werden.

6. Entscheidung über die Ausgestaltung des Ökosystems treffen

Die Bundesregierung hat bis heute noch keine Entscheidung über die Ausgestaltung des Ökosystems für die EUDI-Wallet getroffen - hinsichtlich der möglichen angedachten Alternativen von staatlicher, gemischt staatlich-privater oder rein privater Lösung. Des Weiteren wurde kein offener Dialog mit den Konsultationsteilnehmern über Für-und-Wider aller Alternativen geführt. Ungleich anderer europäischer Staaten geht Deutschland hier einen Sonderweg auf Kosten innovativer deutscher Unternehmen im Bereich der digitalen Identitätswirtschaft. Das Zögern der Regierung führt zu Unklarheit und Unsicherheit bei möglichen Identitätsanbietern, was perspektivisch zu Wettbewerbsnachteilen insbesondere für kleine oder mittlere Unternehmen führt.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, zeitnah eine Entscheidung über die Ausgestaltung des Ökosystems für die EUDI-Wallet zu treffen und das Ökosystem digitale Identitäten aufzubauen und zu gestalten. Hinsichtlich der Ökosystemfrage (staatlich, privat oder gemischt) sollte sich die Bundesregierung für ein gemischt staatlich und privat aufgebautes System entscheiden. Darüber hinaus erfordert der Aufbau eines Ökosystems mehr als nur die einmalige Entwicklung und Bereitstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung. Insgesamt muss bei der Wahl über den Aufbau des Ökosystems eine langfristige und tragfähige Finanzierung sichergestellt werden. Dafür muss der Staat Wettbewerb zulassen und beschneidende und vor allem benachteiligende Regulatorik insbesondere für deutsche Diensteanbieter unterbinden. Somit fordern wir die Bundesregierung auf, die Eckpunkte für das Ökosystem zügig festzulegen, um Unternehmen Investitionssicherheit zu

gewähren. Neben der technisch-prozessualen Ausgestaltung muss der Staat parallel das Zulassungsverfahren und Standards für private ID-Wallets konzeptionieren.

7. Übergangs- und Alternativlösungen ermöglichen und bereitstellen

Die Bundesregierung verunsichert die Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürger mit ihrer Ziellosigkeit in Bezug auf die Rolle der eID bis zur Einführung der EUDI-Wallet. Gleichzeitig erschwert die Bundesregierung die Nutzung alternativer Identitätsverfahren. Dies unterminiert existierende privatwirtschaftliche Alternativen zur digitalen Identifikation. Darüber hinaus hat die Bundesregierung den kostenlosen PIN-Rücksetzbrief ausgesetzt, wodurch viele Bürger aktuell nicht in der Lage sind, ihre eID online zu nutzen. Schließlich gibt es keine nennenswerte Alternative, wie die Bürger an ihre PIN kommen, außer dem Gang zum Bürgeramt. Dieses Verfahren kann aus Sicht der CDU/CSU-Fraktion nicht die Zukunft sein.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, die Verbreitung der eID zu fördern. Hierfür sollte sie zeitnah ein Alternativverfahren zum abgesetzten kostenlosen PIN-Rücksetzbrief auf den Weg zu bringen. Eine Wiedereinführung des kostenlosen Rücksetzbriefs mit der Bereitstellung von entsprechenden Haushaltsmitteln ist zwar die naheliegendste Option, dennoch muss die Regierung vielmehr über kostengünstigere, einfachere, digitale und schnellere Alternativen nachdenken. Ziel muss es sein, die beste Lösung und wenn möglich, eine Ende-zu-Ende digitalisierte Lösung, anbieten zu können. Die von BSI-Präsidentin Plattner angestoßene Überlegung einer Evolutionslösung könnte außerdem die notwendige Brücke der Verbreitung und Nutzung der eID durch eine Smart-Phone-Integration hin zur EUDI bilden⁷.

Die Bundesregierung sollte sich mit Maßnahmen zurückhalten, welche innovative alternative Identifikationsmaßnahmen als Übergangslösung bis hin zur EUDI-Wallet im Jahr 2026 verhindern. Die Wettbewerbsverzerrung durch künstliche Hürden zum Schaden von deutschen Identitätsdienstleistern muss aufhören. Vielmehr sollte um gemeinschaftliche Alternativen und Lösungen gerungen werden, welche dem Bürger einen einfachen, schnellen und komfortablen Zugang zu öffentlichen und privatwirtschaftlichen Leistungen geben. Qualifizierte Identitätsanbieter können mit ihren Lösungen einen wichtigen Beitrag im Aufbau des Digitalen Identitätssysteme leisten.

8. Verbreitung EUDI-Wallet fördern

Die Nutzung des elektronischen Personalausweises mit seiner Onlinefunktion hat aufgrund verschiedener Hardware- und auch Softwareanforderungen nie die Massenadaption erreicht, obwohl diese zum damaligen Zeitpunkt eine innovative Lösung im Bereich der Digitalen Identitäten dargestellt hat. Die EUDI-Wallet-Ausgestaltung droht mit der falschen Wahl über das Betriebsmodell oder mit

⁷ <https://omnisecure.berlin/proceedings-2024/> Dokument https://omnisecure.berlin/proceedings-2024/os24_Plattner_Claudia

zusätzlichen nationalen Sonderregelungen in Bezug auf die Sicherheit ein ähnlicher Effekt. Die Ampelregierung hat es bisher leider verpasst, die Verbreitung der eID zu forcieren. Anwendungsfälle mit einmalig hoher Zahl, wie die Einmalzahlung für Studenten oder der Kulturpass, haben leider auch nicht zu einem signifikanten Anstieg der Nutzungszahlen der eID geführt. Bis heute hat sich das BMI auch nicht mit einer Marketingoffensive, gepaart mit diversen Anwendungsfällen bemüht, die Verbreitung der eID in der Bevölkerung zu steigern.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, in der EUDI-Wallet-Ausgestaltung eine optimale Balance aus Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit zu wählen, um der Verbreitung der EUDI-Wallet Vorschub zu leisten. Die vielfach referenzierte Lösung um eine Hardwarekomponente bspw. über ein Secure Element oder auch der eSIM sollten weiterverfolgt werden, während auch ein cloud-basierter HSM-Ansatz (Hardware Sicherheitsmodul) als Übergang möglich wäre. Dieser Ansatz würde dem Bürger nicht nur eine einfache und niedrigschwellige Nutzung garantieren, sondern mit einer möglichen dezentralen Ausgestaltung auch die entsprechende Sicherheit gewährleisten. Mit dieser Wahl über die technologisch fortgeschrittenste und sicherste Lösung wäre der Grundstein für eine weite Verbreitung gelegt. Darüber hinaus muss die Bundesregierung mit einer gezielten Kommunikations- und Aufklärungskampagne gemeinsam mit der Privatwirtschaft und privaten Walletanbietern dafür sorgen, die Vorzüge der Wallet entsprechend zu kommunizieren.

9. Unternehmen durch eine wettbewerbsfreundliche Politik stärken

Aufgrund der mangelnden Verbreitung der eID haben sich in Deutschland Alternativlösungen für die Identifizierung und Authentifizierung entwickelt. Die aktuelle Bundesregierung sieht diese Alternativen als Konkurrenz, anstatt als sinnvolle Ergänzung oder als Übergangslösung bis hin zur Einführung der EUDI-Wallet. Dadurch schwächt die Ampel gezielt den deutschen Markt und den Wettbewerb, während US-amerikanische Anbieter in anderen EU-Ländern und europäische Konkurrenten somit indirekt gefördert werden. Dies schwächt den deutschen Identitätsstandort. Deutsche Unternehmen haben deshalb Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu europäischen Anbietern, weil diese in Deutschland strengere Auflagen erfüllen müssen als durch die eIDAS-Verordnung vorgegeben.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, eine wettbewerbsfreundliche Politik bei den Digitalen Identitäten zu betreiben. Neben der Verstetigung von Austauschformaten mit der Privatwirtschaft im Identitätsökosystem fordern wir einen offenen und transparenten Kommunikationskanal mit der Wirtschaft. Die Bundesregierung sollte bei der Entwicklung der EUDI-Wallet auf bereits existierendes Know-how im Markt zurückgreifen und im Rahmen von Ausschreibungen und Zertifizierungen innovativen privatwirtschaftlichen Unternehmen die Chance geben, ihr Know-how in das neu aufzubauende Ökosystem integrieren zu lassen. So könnte man beispielsweise über innovative und sichere Kombinationslösungen aus Identifizierung und Authentifizierung insbesondere im Rahmen einer Übergangslösung nachdenken, um den Bürgern eine niedrigschwellige Nutzung zu ermöglichen.

Gerade auch viele Kleine- und mittlere Unternehmen (KMU) arbeiten an innovativen Lösungen, welche für das Ökosystem der Digitalen Identitäten genutzt werden könnten.

10. Organisationsidentitäten von Anfang an mitdenken

Die derzeitige Diskussion zur Ausgestaltung der eIDAS 2.0 und der Umsetzung in Deutschland ist sehr stark auf natürliche Personen und die Identifikationsfunktion im Rahmen des Personalausweises verengt. Die von der eIDAS-Novellierung vorgesehene Einführung von Organisationsidentitäten beispielsweise für Unternehmen wird dagegen vernachlässigt. Diese Verengung auf die Personenidentitäten führt dazu, dass wir uns konzeptionell zu sehr auf die Anforderungen von natürlichen Personen fokussieren, anstatt die Hebelwirkung der Berücksichtigung beider Identitätsformen schon im Konzeptionsprozess der EUDI-Wallet zu nutzen. Unternehmen in Deutschland und Europa leiden massiv unter der Abwesenheit von funktionierenden Organisationsidentitäten, um bestehende Geschäftsmodelle zu verbessern und neue zu entwickeln. Dabei ist das wirtschaftliche Potenzial von Organisationsidentitäten noch komplett unberücksichtigt.

Wir fordern daher die Bundesregierung auf, Organisationsidentitäten schon heute bei der EUDI-Wallet und der Ausgestaltung des digitalen Identitätsökosystems mitzudenken. Dabei ist es essentiell, dass sich der Konsultationsprozess ausführlich damit befasst und diese Dimension mitdenkt. Bereits heute muss die Interaktion zwischen den verschiedenen Identitätsformen konzeptionell berücksichtigt werden, sodass ein nahtloser Aufbau bzw. Integration der Organisationsidentitäten möglich ist. Zudem sollte überlegt werden, Wallets als Mobile und Cloud Wallet umzusetzen. Für große Organisationen wie internationale Unternehmen sind Mobile Wallets bei mehreren Tausend Mitarbeitern nicht praktikabel, Cloudwallets könnten hierfür jedoch eine sinnvolle Alternative sein.

Zusammenfassend besteht dringender Handlungsbedarf in den zehn benannten Feldern, um den Weg zur Einführung und der breiten Akzeptanz von Digitalen Identitäten zu erreichen. Sie sind der Schlüssel für eine digitalisierte Gesellschaft.

Diese Veröffentlichung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Herausgeber: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
Thorsten Frei MdB
Alexander Hoffmann MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin