

# Artikel

August 2023

## Digitale Identitäten – ein Artikel anlässlich des Konsultationsprozesses des BMI zur Entwicklung einer Infrastruktur für Digitale Identitäten

Am 31. Juli begann eine neue Zeitrechnung für die deutsche Digitale Identitäten-eID-eIDAS-Community. Zumindest lassen die zahlreichen öffentlichen Äußerungen in den einschlägigen (sozialen) Medien beinahe keinen anderen Schluss zu. An diesem Tag startete der Konsultationsprozess des BMI zur deutschen Umsetzung des europäischen eIDAS-Gesamtsystems.

Das Projektteam setzt sich mit diesem zweijährigen Prozess das Ziel, „die Erarbeitung und Erprobung eines Gesamtkonzepts für ein deutsches Gesamtsystem für die Umsetzung der eIDAS 2.0-Verordnung, inklusive einer Wallet“<sup>1</sup> voranzutreiben und abzuschließen.

Die Einbeziehung der Wirtschaft in die Entwicklung eines Ökosystems Digitale Identitäten wurde im Vorfeld bereits vielfach gefordert, u.a. durch den Bitkom. Auch auf die zentrale Bedeutung eines solchen Ökosystems für die Digitalisierung wurde lange hingewiesen. Die aktuelle Bundesregierung schien mit dem neuen Koalitionsvertrag die Zeichen der Zeit erkannt zu haben, indem wichtige Meilensteine für die Entwicklung Digitaler Identitäten festgehalten und Digitale Identitäten als eines der Leuchtturmprojekte der Legislaturperiode genannt wurden. Die 2022 gestartete Überarbeitung der 2014 erlassenen EU eIDAS-Verordnung und die damit verbundene Einführung einer EU-weit gültigen und einsetzbaren Identity Wallet öffnete der Bundesregierung eine in der Digitalisierung seltene Chance: die Versäumnisse der Vergangenheit zu korrigieren und auf eine Stufe mit unseren europäischen Partnern zu kommen. Das BMI bekam ein eigenes Referat für Digitale Identitäten und fünf Bundesministerien schlossen sich zur interministeriellen Arbeitsgruppe „GovLabDE“ zusammen.

Doch darüber hinaus ist bis heute noch zu wenig passiert. Die dringend benötigten kurzfristigen Ergebnisse, die auf dem langen Weg zu flächendeckend nutzbaren Digitalen Identitäten nötig wären, sind ausgeblieben. Konsens ist, dass die Gründe hierfür nicht im fehlenden Wissen und unzureichenden technologischen Voraussetzungen zu suchen sind. In Deutschland haben wir das große Glück, eine

<sup>1</sup> [230731\\_eIDAS\\_Umsetzung\\_Konsultationsprozess\\_Kick-Off\\_V1.0.pdf - main - BMI / eIDAS2 - GitLab \(opencode.de\)](#)

fruchtbare Mischung aus innovativen Startups, etablierten Mittelständlern, und international agierenden Konzernen zu haben, die in verschiedenen Branchen, auf unterschiedliche Art und Weise die Identitäten von Menschen und Organisationen digitalisieren. Dieses bereits bestehende Ökosystem konnte sich u.a. auch deswegen entwickeln, weil die Bundesregierung seit Einführung des elektronischen Personalausweises (eID) im Jahr 2010 durch eine fehlende unterstützende Infrastruktur ein Vakuum geschaffen hat, das von der Privatwirtschaft gefüllt wurde. Obwohl zum Beispiel qualifizierte elektronische Signaturen in Deutschland hauptsächlich im B2B zum Einsatz kommen und nicht flächendeckend von Privatpersonen genutzt werden, hat Deutschland laut EU-Trust-Liste nach Spanien und Frankreich die meisten zugelassenen (10) Trust Service Provider (TSPs) in Europa.

Das Wissen deutscher Unternehmen und die Erfahrung einzelner Akteure wurde jedoch zu lange von öffentlicher Seite nicht erkannt. Das GovLabDe existiert zwar, jedoch ist noch immer nicht transparent, was dort genau erarbeitet wird. Ergebnisse wurden bisher nicht veröffentlicht, Konsultationen mit der Wirtschaft sind ausgeblieben und auch ein im August 2022 einberufener Expertenrat wurde nicht weiterverfolgt. Zwar liefen die im BMWK angesiedelten Schaufensterprojekte planmäßig weiter, verloren jedoch durch eine Neuordnung der Verantwortlichkeiten zwischen den Bundesministerien an Sichtbarkeit. Das Vorhaben, Digitale Identitäten für Deutschland massentauglich zu machen, wurde intransparent und verfiel in Kompetenzgerangel und Beratungsresistenz. Die breite Wirtschaft wurde bis auf wenige Ausnahmen als Partner nicht berücksichtigt.

## eIDAS und die deutsche Verwaltung

Während die Bundesregierung lange brauchte, um Verantwortung zu verteilen, Strukturen zu erstellen und mehrjährige Projektskizzen zu erstellen, schritten die eIDAS-Verhandlungen auf EU-Ebene weiter voran. Als Bitkom haben wir schon lange / immer darauf hingewiesen, welche Chancen die durch eIDAS eingeführten Tools für die deutsche Digitalisierung mit sich bringen<sup>2</sup> und dass diese in jedem neuen Gesetzesentwurf mitgedacht und referenziert werden müssen. Dass dies bisher nicht konsequent der Fall war, zeigt der Gesetzesentwurf zur Novellierung des OZG, welches sowohl die durch eIDAS gegebenen Möglichkeiten der Identifizierung durch das starre Festhalten an der eID als zentrales Identifizierungsmittel nicht ausnutzt, als auch mit der Nutzung des ELSTER-Zertifikats als Identifizierungsmittel für Unternehmen ein nicht-eIDAS konformes Mittel unterstützt. An diesem Beispiel wird deutlich, wie wichtig eine eIDAS-nahe Gesetzgebung in Deutschland ist: Die eIDAS Toolbox bietet viel mehr Identifizierungsmöglichkeiten als die noch zu wenig verbreitete und genutzte deutsche eID. Anstatt Identifizierungsverfahren zu regulieren, sollten Vertrauensniveaus angemessen und klar für öffentliche Leistungen festgelegt werden und dementsprechend Dienste, die diese Vertrauensniveaus erfüllen, zugelassen werden. Zumindest als Übergangslösungen bis zur Einführung der EUDI-Wallet bieten

<sup>2</sup> eIDAS Mittel und ihr Innovationspotential: zukunftsträchtig und vertrauenswürdig ([bitkom.org](https://www.bitkom.org))

sich diese zertifizierten Verfahren an, um Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen auch digital zu ermöglichen.<sup>3</sup>

Diese Nichtberücksichtigung von gängigen, europäischen Identifizierungsverfahren, ohne die im Übrigen in Deutschland lebende EU-Ausländer nach jetzigem Stand vom digitalen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen ausgeschlossen wären, ist umso erstaunlicher, als dass Deutschland eine führende Rolle in einem der europäischen Large Scale Pilots (LSPs) einnimmt. Hier werden mit über 160 Partnern verschiedene Funktionen und Anwendungsfälle der EUDI-Wallet erprobt, die später mit in die Architektur der Wallet einfließen. Auf der einen Seite wird eIDAS also von der Bundesregierung im europäischen Rahmen eine Zukunft attestiert, die jedoch in der Realität der deutschen Bürgerinnen und Bürgern nicht anzukommen scheint.

Ein weiteres Problem stellte die Fokussierung der Bundesregierung auf die öffentliche Verwaltung als zentralen Anwendungsfall digitaler Identitäten dar. Qua Amt und Zuständigkeit nahm sich das verantwortliche Ressort den größtmöglichen Berg, den man in Deutschland finden kann, und versuchte mit Hammer und Meißel daraus eine Skulptur zu schaffen. Die Verwaltungsdigitalisierung lahmt seit Jahren und ist zu einem strukturellen Problem geworden, das auch eine funktionierende eID nicht lösen kann. Das Henne-Ei-Problem ist damit nicht zu lösen, das Ei künstlich herzustellen und zu hoffen, dass schon irgendwann eine Henne kommen würde, die es ausbrütet. Doch ähnlich wie der OZG-Gesetzesentwurf wurden hier gedankliche Fehlschlüsse offenbart, aus denen alle beteiligten Akteure lernen können. Denn obwohl die öffentliche Verwaltung zweifelsohne eine Rolle im Leben aller Bürgerinnen und Bürgern spielt, so ist sie bei weitem nicht der größtmögliche und niedrigschwellige Anwendungsfall für digitale Identitäten. Um den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz digitaler Identitäten zu steigern, sei es in Form der eID oder anderer, braucht es kurzfristige, realistische Zielsetzungen, die Umsetzung privater Anwendungsfälle mit hohen Nutzerinteraktionen (z.B. Banking), und eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die diese Anwendungsfälle schaffen kann. Vor allem benötigen wir aber ein Bewusstsein, dass ein Ökosystem für Digitale Identitäten zu schaffen nicht dadurch erreicht wird, eine Software für das Smartphone zur Verfügung zu stellen.. Es ist vielmehr ein Infrastrukturprojekt, das viele Jahre Zeit benötigt und ebenso entsprechende Investitionen. Und es kann nur gelingen, wenn Deutschland die Bandbreite der Möglichkeiten nutzt, die eIDAS bereits gibt und noch geben wird.

## Ein Prozess mit Chancen und Risiken

Diesen bisherigen Problemstellungen möchte nun das Projekt zur Erarbeitung und Erprobung eines Gesamtkonzepts für ein deutsches Gesamtsystem für die Umsetzung der eIDAS 2.0-Verordnung, inklusive einer Wallet, entgegenreten. Zunächst einmal ist dieses Vorhaben begrüßenswert, denn es zeigt, dass innerhalb der Regierung das Verständnis gereift ist, dass es ohne Wirtschaft und Wissensträger keine nachhaltige, resiliente Infrastruktur Digitale Identitäten gibt. Durch die Berücksichtigung von

<sup>3</sup> [Zentrale Bitkom-Forderungen zum OZG-Änderungsgesetz | Stellungnahme 2023 | Bitkom e. V.](#)

privatwirtschaftlichen Anwendungsfällen, und damit das Abrücken von der Verwaltung als zentralem Use Case, werden nicht nur Digitalen Identitäten eine echte Chance gegeben, Fuß zu fassen, sondern es füllt auch endlich den Begriff des „Ökosystems“ mit dem Leben, das er verdient.

Oder doch nicht? Die Prämissen des Prozesses zumindest weisen beim genaueren Hinsehen einige Mängel auf, die den ganzheitlichen Ansatz der formulierten Zielstellung zumindest in Frage stellen. Die Fokussierung auf Personenidentitäten zum Beispiel ist zwar aus Sicht des Projektträgers nachvollziehbar, schließt aber einen wesentlichen Teil des Ökosystems aus – und zwar den Teil, in dem in Zukunft der Großteil der Anwendungen Digitaler Identitäten liegen wird. Der Bitkom fordert schon länger die Einbeziehung von Organisationsidentitäten in die Erarbeitung einer eIDAS 2.0-konformen Infrastruktur,<sup>4</sup> was jedoch bis heute auch daran scheitert, dass es auf Bundesebene keine klare Zuständigkeit gibt. Organisationsidentitäten sind zwar u.a. Fokus des LSP EWC, in dessen Rahmen bereits eine enge Zusammenarbeit mit BMDV, BMWK, BMF und BNetzA besteht. Es braucht jedoch auf deutscher Ebene eine klare Unterscheidung zwischen Personen- und Organisationswallets, mit separatem Track für diese, in dem technologieoffen und Use Case basiert diskutiert wird.

Diese technologieoffene Diskussion wird auch durch die gesetzten Grenzen des Prozesses eingeschränkt. Besonders die politische Entscheidung, keine Blockchain oder Distributed Ledger Technology zu verwenden, ist, wieder einmal, zu stark deutsch und zu wenig europäisch gedacht. Mit dem kategorischen Ausschluss von Technologien, die auf europäischer Ebene erprobt und mit hoher Wahrscheinlichkeit in den finalen Rahmen der Architektur einfließen werden, riskiert Deutschland einen Weg zu gehen, der die Interoperabilität mit den Lösungen anderer Mitgliedsstaaten ausblendet. Das Resultat für Deutschland sollte nicht sein, den nationalen Gestaltungsspielraum so zu interpretieren, dass ein deutsches Wallet-Ökosystem nicht mehr zur europäischen Praxis passt, sondern sich als Teil eines europäischen Ökosystems zu verstehen, das gleiche Standards, Anwendungen und Technologien verwendet.

Darum sollte es in diesem Konsultationsprozess gehen. Als Stakeholder und als Land haben wir die einmalige Gelegenheit, die Versäumnisse der vergangenen 15 Jahre aufzuholen. Durch sichere Authentifizierungs- und Identifizierungswege kann die Grundlage für eine effektive Digitalisierung unseres Staates geschaffen werden. Dadurch wird sowohl die digitale Souveränität Deutschlands als auch Europas gestärkt. Beitragen kann hierzu insbesondere auch freier Wettbewerb durch die Koexistenz öffentlicher und privater Walletlösungen – ausgerichtet am europäischen eIDAS 2.0 System unter vollständiger Berücksichtigung aller technischen Möglichkeiten. Dies muss eines der zentralen Ergebnisse dieses Prozesses sein. Dazu braucht es Mut, Offenheit, Tatendrang, aber auch Realismus und Pragmatismus. Als Bitkom unterstützen wir diesen Prozess und freuen uns, digitalen Identitäten eine neue Chance zu geben.

<sup>4</sup> Erarbeitung einer eIDAS 2.0-konformen Infrastruktur für Digitale Identitäten | Stellungnahme 2023 | Bitkom e. V.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

#### Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

#### Ansprechpartner

Clemens Schlepner | Referent Digitale Identitäten & Vertrauensdienste

T 030 27576-424 | c.schlepner@bitkom.org

#### Copyright

Bitkom 2023

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.