

# Stellungnahme

Januar 2024

## PIN-Rücksetzung ermöglichen: Pragmatismus und Strategiewechsel für Digitale Identitäten in Deutschland

### Einleitung & Kernforderung

Für die Finanzbranche hat sich der elektronische Identitätsnachweis des deutschen Personalausweises (eID) als relevante Authentifizierungslösung neben anderen Lösungen etabliert. Klar nachvollziehbare Anwendungsfälle der eID, wie das Eröffnen eines Bankkontos oder Depots, sind wichtig, um dem digitalen Identifizieren in der Breite zum Durchbruch zu verhelfen.

Dass die PIN-Rücksetzung per Brief grundsätzlich funktioniert, zeigen Zahlen der Bundesdruckerei. So münden eine Mehrheit der beantragten Rücksetzungen auch tatsächlich in einer PIN-Neuvergabe. Ein Abschalten der PIN-Rücksetzung per Brief ohne eine digitale Alternative anzubieten ist daher aus Sicht des digitalen Finanz-Ökosystems zu kritisieren, denn: Der Gang zum Amt – als derzeit einzige Option – für die PIN-Rücksetzung ist keine handhabbare Alternative, v.a. nicht in Anbetracht von überlasteten Ämtern, wo die Hauptstadt nur die Spitze des Eisbergs bildet. Das Infrastrukturprojekt eID droht auf seinem jetzigen Niveau – laut eGovernment Monitor 2023<sup>1</sup> bei ca. 14 %, bei einzelnen Banken wesentlich höher, – einzementiert zu werden. Das wirkt nicht nur einer zunehmenden Nutzung der eID für das Eröffnen von Bankkonten oder Depots entgegen, sondern wäre auch ein fatales Zeichen an den

<sup>1</sup> Vgl. eGovernment Monitor 2023: <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2023> [zuletzt aufgerufen am 26. Januar 2024]

Digitalstandort Deutschland. Mit steigender Verlagerung des Lebens in den virtuellen Raum werden digitale Identitäten weiter massiv an Bedeutung gewinnen und müssen daher zum Prio- und nicht zum Streichkandidaten deutscher Politik werden.

Wie in den folgenden Ausführungen dargelegt, ist der Bedarf an einer starken staatlichen eID-Lösung gegeben. Diese muss aufgrund der momentanen Durchdringung von einem praktikablen PIN-Rücksetzdienst flankiert werden. Die Nutzung in den Branchen der Wirtschaft ist ein weiterer essenzieller Faktor für die Akzeptanz der eID durch die Bürger, was wiederum den Digitalisierungsprojekten in der öffentlichen Verwaltung nützt und damit deutliche Einsparpotenziale ermöglicht.

**Vor diesem Hintergrund schlagen der Bitkom und seine Mitglieder vor, in einem ersten Schritt Pragmatismus walten zu lassen und den Rücksetzdienst mit Stand 29.12.2023 mit sofortiger Wirkung zu aktivieren.** Während der PIN-Rücksetzbrief als analoges Verfahren aus Perspektive des Digitalverbands nicht das Ende der Fahnenstange sein kann, ist er aufgrund regulatorischer Vorgaben bzw. Auslegungen kurzfristig das „richtige“ Mittel zum Zweck. Mittelfristig bedarf es einer strategischen Neuausrichtung, die klare Zuständigkeiten und Sicherheitsniveaus zwischen Ministerien sowie nachgelagerten Behörden schafft und die Interessen von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft technologieoffen ausgestaltet.

## Historische Einordnung: Das PIN-Rücksetzdilemma

Elementar für die Sicherheit des Identifizierungsverfahrens via eID ist die Kombination aus zwei Faktoren zur Authentifizierung des Vorgangs. Besitz des Ausweisdokumentes und Wissen der PIN stellen diese beiden Faktoren dar. Die Problematik: Aus historischen Gründen besitzen viele Bürgerinnen und Bürger keinen zweiten Faktor: die PIN.

Seit Einführung der eID bis zum Jahr 2010 war die Aktivierung der Online-Ausweisfunktion bei Bestellung eines neuen eID-fähigen Ausweisdokumentes optional. Aufgrund fehlender Anwendungsfälle, keiner oder falscher Beratung in den Bürgerämtern und geringer Aufklärungsbemühungen der Regierung haben sich viele Menschen dazu entschieden, die Online-Ausweisfunktion erstmal nicht zu aktivieren. Damit haben sie keine Aktivierungs-PIN erhalten.

Erst 2017 hat sich diese Vorgehensweise geändert und alle eID-fähigen Ausweisdokumente sind seitdem standardmäßig aktiviert. Eine Vielzahl von Ausweisdokumenten besitzen eine Gültigkeit von 10 Jahren, sodass es bis zum Jahr 2027 noch Ausweisdokumente geben wird, bei denen die eID-Funktion noch nicht aktiviert oder der PIN-Brief nie genutzt, verlegt oder vergessen wurde.

# Bedeutung der eID für den Finanzsektor, die Notwendigkeit des PIN-Rücksetzbriefs sowie Alternativen

## Die wirtschaftliche Bedeutung für den Finanzsektor

In den letzten Jahren, v.a. durch die Verbesserungen der eID-Funktionen, konnten wir im Finanzsektor stetig steigende Nutzungszahlen beobachten. Heute ermöglicht die eID eine schnelle und kostengünstige Legitimierung der Identität von Nutzerinnen und Nutzern von Finanzdienstleistungen, besonders bei der Eröffnung eines Bankkontos oder eines Depots.

Bei ausgewählten Fintechs wird bereits jedes dritte Depot per eID eröffnet, bei 18- bis 26-Jährigen sind es sogar über 40%. Auch bei klassischen Direktbanken liegt der Anteil der erfolgreichen eID-Identifikationen mit bis zu 20 % über dem Durchschnitt. Die Erfolgsquote von 20 % basiert auf einer Erfolgsquote von 70%, da ca. 30 % u.a. mangels PIN auf ein anderes Verfahren wechseln. Daher ist ein komfortabler und einfacher Weg zu einer neuen PIN so wichtig. Die Nutzung der eID ist in Summe seit der Einführung des Rücksetzbriefes stetig gestiegen, und das Potenzial ist noch nicht ausgeschöpft.

## Die eID – warum es den PIN-Rücksetzbrief braucht

Neben dem Finanzbereich gewinnt die eID in vielen weiteren Branchen, wie bei Krankenkassen, Mobilitäts-Services oder Behörden, stetig an Bedeutung. Wir sind überzeugt davon, dass sich die eID nur dann erfolgreich weiter etablieren kann, wenn wir in der Wirtschaft genügend Anwendungsfälle schaffen, die Bürger und Bürgerinnen dazu veranlassen, die eID als Identifikationsverfahren im täglichen Leben zu nutzen.

Ein Baustein dafür ist ein funktionaler PIN-Rücksetzdienst: Die geplante Abschaffung des PIN-Rücksetzbriefs führt zu einer erheblichen Einschränkung genau dieser Nutzungsfreundlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, da der Gang zum Amt als zeitaufwendig und bürokratisch empfunden wird. Diese Hürde wird zwangsläufig dazu führen, dass viele Menschen von der Aktivierung ihrer eID absehen, was die weitere Etablierung dieses digitalen Identifikationsprozesses erheblich beeinträchtigen wird. Dies ist nicht nur im Kontext der eID, sondern auch künftiger europäischer Lösungen kritisch zu sehen.

**Wir appellieren daher an die politischen Entscheidungsträger, das Auslaufen des PIN-Rücksetzbriefs zu überdenken und diesen schnellstmöglich wieder zu aktivieren. Diese Entscheidungsumkehr ist zentral für die Beibehaltung und Förderung einer benutzerfreundlichen eID-Infrastruktur, um die digitale Transformation im Finanzsektor und darüber hinaus effizient und sicher zu gestalten.** Parallel müssen weitere unkomplizierte, digitale Alternativen zur PIN-Rücksetzung diskutiert werden, um eine reibungslose und sichere Nutzung der eID im Finanzsektor und darüber hinaus zu gewährleisten.

## Mögliche ergänzende Alternativen zum PIN-Rücksetzbrief

- **Einbindung lokaler Unternehmen:** Erfolgversprechend scheint die Involvierung privatwirtschaftlicher Unternehmen mit umfassenden Filialnetzen (bspw. Banken, Apotheken oder Krankenkassen). Diesen könnte das Recht eingeräumt werden, vor Ort in der Filiale Aktivierungen der eID oder das neue Setzen einer PIN durchzuführen. Bereits heute wird das Vor-Ort-Auslesen von Ausweisdokumenten gemäß §18a Personalausweisgesetz erfolgreich in vielen Bankfilialen Deutschlands durchgeführt. Mit regulatorischen Anpassungen wäre es technisch möglich, dieses Verfahren um das Recht der Aktivierung und/oder Setzen einer PIN zu erweitern.

Positiver Synergieeffekt wäre, dass im Hinblick auf die Einführung der EUDI-Wallet viele verschiedene Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger geschaffen wären, sich über die Wallet beraten und bei der Einrichtung der Wallet unterstützen zu lassen. Eine schnellere Adaption der Wallet in der Bevölkerung wäre die Folge.

- **Referenzidentitäten – das Rückgreifen auf bestandene KYC-Prüfungen:** Alternativ kann beispielsweise auch die nachträgliche Aktivierung der eID oder Bestellung einer neuen PIN bspw. via Online-Banking-Zugang des Ausweisinhabers unter gewissen Voraussetzungen als Variante in Betracht gezogen werden. Ist der Online-Banking-Nutzende vor nicht allzu langer Zeit ordnungsgemäß nach dem Geldwäschegesetz identifiziert worden und stimmen die Daten des freizuschaltenden Ausweisdokuments mit den Daten aus der erhobenen Identifizierung überein, könnte eine Aktivierung der eID oder Neubestellung der PIN über den persönlichen Onlinebanking-Zugang des Ausweisinhabenden erfolgen. In anderen Ländern ist dies bereits gelebte Praxis.
- **Nutzung von Videoident:** Auf der Website eines PIN-Rücksetzdienstes könnte mit einem geeigneten, alternativen Identifizierungsverfahren, wie Videoident oder dem automatisierten Videoidentifizierungsverfahren in Verbindung mit QES erfolgen.

Die Mitglieder des Bitkom als Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft erklären sich dazu bereit, gemeinsam mit dem Staat an der Optimierung und der Schaffung von Alternativen des PIN-Rücksetzdienstes zu arbeiten und möchten unterstreichen, wie wichtig dieses Verfahren für den Erfolg der eID in Deutschland ist. Ergänzend sei zu erwähnen, dass diese Verfahren kostengünstiger als die Identifikation per PIN-Rücksetzbrief wären. Entsprechende Ergänzungen sind daher auch aus ökonomischer Perspektive sinnvoll.

## Ausblick: Die eID und eine langfristige Strategie der Regierung

Bei einem Neuaufgleisen des strategisch essenziellen Themas digitale Identitäten schlägt der Bitkom vor, folgende Parameter zu berücksichtigen, die wir gerne gesondert weiter vertiefen:

- **Governance Struktur innerhalb der Regierung:** Digitale Identitäten müssen als langfristiges, Fach- und Ressortübergreifendes Infrastrukturprojekt, inkl. Implementierung angelegt werden und es muss eine klare Zuweisung und Zusammenarbeit unter den Ministerien geben.
- **Besseres Verständnis und Definition von Infrastruktur vs. Produkt,** um Interessen und Verantwortlichkeiten des Staates und der freien Wirtschaft in Einklang zu bringen sowie Verlässlichkeit für Investitionen zu schaffen. Systeme wie die BankID in Skandinavien und die SPID in Italien haben gezeigt, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft der Erfolgsgarant für eine rasche Verbreitung und Nutzung digitaler Identifizierungslösungen sind.
- **Konsequente Nutzung klarer, technologieoffener Richtlinien und regulatorischer Vorgaben für Vertrauensniveaus** in der Identitätsprüfung im Sinne einer industrieübergreifenden Nutzung. Derzeit zeigen sich einzelne Ministerien und Behörden bzw. Aufsichtsorgane gesondert verantwortlich für die Erstellung von Kriterien für die jeweiligen Sicherheitsniveaus in der Identitätsprüfung und damit zusammenhängende Prozesse, inklusive der Vorgabe zur Nutzung bestimmter Verfahren. Eine Auslegungsharmonisierung würde helfen, bestehende horizontale Ungleichgewichte bspw. zwischen BaFin oder Gematik auszumerzen.
- **Schaffung neuer auch digitaler Verfahren** für Bürgerinnen und Bürger, um Ausweisdokumente zu aktivieren und PINs zurückzusetzen. Eine Beschränkung auf Vertrauensniveaus anstelle konkreter Verfahren würde helfen, technologieoffene Lösungen zu nutzen. Die damit gerade geführte Debatte zur briefbasierten PIN-Rücksetzung müsste in Zukunft dann nicht geführt werden und Deutschland könnte mit anderen europäischen Ländern in der Nutzung digitaler Identifizierungslösungen aufschließen.

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

Kevin Hackl | Bereichsleiter Digital Banking & Financial Services

T 030 27576-109 | k.hackl@bitkom.org

Lukas Marschallek | Referent Digital Banking & Financial Services

T 030 27576-551 | l.marschallek@bitkom.org

Clemens Schlepner | Referent Vertrauensdienste & Digitale Identitäten

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

#### Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK FinTechs & Digital Banking

#### Copyright

Bitkom 2024

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.