

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
z. Hd. der Vorsitzenden
MdB Andrea Lindholz

Platz der Republik 1
10117 Berlin

Prof. Dr. Isabell Peters
Telefon: 0511 1609-2478
Fax: 0511 15537
isabell.peters@nsi-hsvn.de

Datum: 15. Mai 2021

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 17. Mai 2021 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines elektronischen
Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

Sie haben mich freundlicherweise als Einzelsachverständige für die öffentliche Anhörung des Ausschusses in die Sitzung am 17.05.2021 eingeladen und Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät (Drucksache 19/28169) gegeben. Ich möchte zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung nehmen.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Allgemeines

Eine Erweiterung des elektronischen Identitätsausweises für mobile Anwendungen ist eine sinnvolle erste Maßnahme, um die Verbreitung und Akzeptanz dieser Lösung am Markt zu steigern. Darüber hinaus empfehle ich zur Zielerreichung folgende weitere Schritte:

- a. Bereitstellung einer sektorübergreifenden eID-Lösung,
- b. mindestens jedoch einer einheitlichen Lösung für hoheitliche Anwendungsbereiche und Bereiche mit besonderer Datensensibilität (eGovernment, einschl. Finanzverwaltung, elektronische Patientenakte, usw.),
- c. Erweiterung um die Funktion einer für den Nutzer kostenlosen elektronischen Signatur.

II. Einzelausführungen

Ich empfehle, folgende Einzelausführungen anzupassen:

- a. Zu §§ 10a Abs. 2 PAuswG-E, 8a Abs. 1 eIDKG-E: Begrenzung der Gültigkeitsdauer des elektronischen Identitätsausweises auf einem mobilen Endgerät auf zwei Jahre (anstatt fünf Jahre).
- b. Zu §§ 10a Abs. 4 PAuswG-E, 8a eIDKG-E: Für den Fall, dass auf dem mobilen Endgerät gespeicherte Daten unrichtig werden, sollte eine Regelung aufgenommen werden, die

Kontakt

info@nsi-hsvn.de
www.nsi-hsvn.de
Telefon 0511 1609-0

Hannover

Wielandstraße 8
30169 Hannover
Fax: 0511 15537

Braunschweig

Wendenstraße 69
38100 Braunschweig
Fax: 0511 1609-5310

Oldenburg

Rosenstraße 14 – 16
26122 Oldenburg
Fax: 0511 1609-6098

Bankverbindung

Deutsche Bank Hannover
IBAN: DE35 2507 0024 0201 5733 00
BIC (SWIFT): DEUTDE33HAN
St.-Nr. 25/207/44515

Änderungen auf dem Speichermedium des Personalausweises durch die Ausweisbehörde mit einer Änderung der Daten im Speichermedium des mobilen Endgeräts verknüpft.

- c. Zu Pkt. VII. Befristung; Evaluierung: Erhöhung der jährlichen Identifizierungsvorgänge um mindestens 200 Prozent auf rd. 34 Mio. Identifizierungsvorgänge (anstatt um 50 Prozent) binnen fünf Jahren mit einer besseren Ausnutzung von Skalen- und Verbundeffekten.

I. Allgemeines

Sichere und nutzerfreundliche Identitätsnachweise sind ein elementarer Bestandteil der Nutzung elektronischer Leistungen. Die meisten Online-Prozesse im Bereich eBusiness und eGovernment setzen die Identifikation einer Person oder eines Objektes voraus. Die elektronische Identifikation stellt damit ein Eingangstor zur Nutzung von online-Leistungen dar. Die Erweiterung des elektronischen Personalausweises (nPA) um eine mobile Komponente der Identifizierung soll insofern den Anwendungsgewohnheiten der Nutzer gerecht werden und für eine größere Akzeptanz und Verbreitung sorgen. Dies gewinnt insbesondere mit Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes für den Bereich öffentlicher Verwaltungsleistungen Ende des Jahres 2022 an Relevanz, wenn über 575 Dienstleistungen auch online angeboten werden müssen¹.

Der Gesetzesentwurf enthält Änderungen im Personalausweisgesetz, im eID-Karte-Gesetz und im Aufenthaltsgesetz, die sämtlich um eine mobile Möglichkeit des elektronischen Identitätsnachweises erweitert werden. Insgesamt geht es um eine Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten des im November 2010 eingeführten elektronischen Identitätsnachweises mittels elektronischen Personalausweises (nPA) für mobile Anwendungen. Zum nPA liegen damit bereits über zehn Jahre Nutzungserfahrung vor, die zeigen, dass der nPA eine bisher anbieter- sowie nachfrageseitig wenig genutzte Lösung darstellt. Von den rd. 33,8 Mio. Personalausweisen mit aktivierter Online-Ausweisfunktion (bis Oktober 2020) nutzen knapp 15% aktiv die AusweisApp2. Die Schwierigkeit auf der Nachfrage- bzw. Nutzerseite liegt in einer mangelnden Benutzerfreundlichkeit des Verfahrens. Vor allem schreckt ein hoher Aufwand vor der Anwendung ab; erst seit dem Jahr 2017 (Android-Smartphones) bzw. seit Ende des Jahres 2019 (iPhones ab iOS 13.2) ist die Nutzung ohne ein zusätzliches Kartenlesegerät möglich. Hinzu kommt eine nur geringe Anzahl an Anwendungsmöglichkeiten: Derzeit gibt es nur 28 privatwirtschaftliche Dienste, die auf der eID-Lösung aufbauen (Stand Oktober 2020)². So führen nutzerseitige Hürden zu einem sinkenden Anbieterinteresse sich dieser Lösung anzuschließen, während eine geringe Anzahl von Angeboten wiederum negativ auf den Verbreitungsgrad und die Akzeptanz der Nutzer auswirken. Am Markt haben sich indes alternative Identifikationslösungen herausgebildet. Diese bieten Nutzern, deren eID-Funktionen entweder nicht freigeschaltet sind oder die über kein Smartphone mit kompatibler NFC-Schnittstelle verfügen (nutzbar z.B. erst ab iOS 13.2 für iPhones), die Möglichkeit eines Video-, Bank- oder PostIdent-Verfahrens an.

Insgesamt fehlt in Deutschland damit eine sektorübergreifende einheitliche eID-Lösung. In der Folge wird allen Akteuren am Markt eine elektronische Identitätsfeststellung erschwert.

¹ Von den über 575 auch online bereitzustellenden Verwaltungsleistungen gem. OZG erfordern nicht alle eine Identifizierung über das Vertrauensniveau „hoch“, das die eID gewährleistet.

² Mit Stand 2020 wurde 142 Diensteanbietern die Berechtigung erteilt, die elektronische Ausweisfunktion des nPA in ihre Dienste einzubinden (vgl. BMI 2020, <https://download.gsb.bund.de/VfB/npavfb.pdf>). Davon sind etwa zwei Drittel der Verfahren Dienste einzelner Kommunen oder Ländern, die auch nur dort gemeldeten Bürgern zur Verfügung stehen. Von dem übrigen Drittel (45 Dienste) stammen 28 Dienste von privatwirtschaftlichen Anbietern, die auf der eID-Lösung aufbauen.

Des Weiteren bestehen unterschiedliche regulatorische Anforderungen in den für eID-relevanten Bereichen Online-Banking, eHealth und eGovernment³. Die Bundesregierung hat fehlende digitale Nachweise als eines der größten Digitalisierungshemmnisse unserer Zeit erkannt und mit dem „Schaufenster Sichere Digitale Identitäten“ einen Innovationswettbewerb ausgerufen. Ziel des Wettbewerbs ist es, ID-Lösungen in Zusammenarbeit von Technologieanbietern und Kommunen zu erarbeiten, die eIDAS-konform sind. Auf diese Weise sollen die digitale Souveränität und Datensicherheit in Deutschland und innerhalb der EU gestärkt werden. Zudem erarbeiten auch internationale Technologiekonzerne eID-Lösungen. Das Technologieunternehmen Apple Inc. hat im vergangenen Jahr ein Patent für eine Anwendung beantragt (Controlled Identity Credentials Release), mit der hoheitliche Identitätsdokumente auf mobilen Geräten genutzt werden können⁴.

Der Blick auf erfolgreiche eID-Lösungen im europäischen Ausland wie skandinavischen und baltischen Staaten zeigt, dass *erstens* eGovernment-Dienste insgesamt nur einen geringen Anteil von unter zehn Prozent an allen eID-Transaktionen einnehmen, während die weitaus meisten Transaktionen im Finanzsektor und Online-Banking zu verzeichnen sind. *Zweitens* haben diese Länder frühzeitig eine sektorübergreifende eID-Lösung etabliert, die vor allem den Finanzsektor eingebunden hat. *Drittens* haben Länder wie Estland, Dänemark oder Schweden die elektronische Identität mit einer elektronischen Signatur versehen und damit um einen zusätzlichen Funktionsbereich erweitert. Elektronische Signaturen haben insbesondere für eGovernment-Leistungen eine ganz wesentliche Bedeutung, da sie Schriftformerfordernisse deutlich vereinfachen. Insgesamt weisen elektronische Signaturen die Eigenschaft eines Netzwerkgesetzes aus; sodass mit zunehmender Anzahl der Gesamtnutzer der Wert für jeden einzelnen Nutzer steigt.

Die deutsche eID-Lösung sah in der elektronischen Signatur keine staatliche Aufgabe, die im nPA integriert werden sollte, sondern setzte für die Umsetzung auf private Zertifikatsanbieter. Seit dem Jahr 2020 bietet die Bundesdruckerei eine kostenpflichtige Signaturlösung an (sign-me), die eIDAS-konform ausgestaltet ist.

Die Bundesregierung verfolgt mit dem Gesetzesentwurf die Ziele, den Verbreitungsgrad des elektronischen Identitätsnachweises zu steigern und die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Eine Ausweitung der Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises auf mobilen Anwendungen kommt insofern den Lebensgewohnheiten der Nutzer entgegen. Allerdings ist zu bezweifeln, dass der Gesetzesentwurf die der bisherigen geringen Verbreitung und mangelnden Akzeptanz zugrunde liegenden Problemfelder in geeignetem Maß adressiert, sodass eine hohe Akzeptanz und ein gelingendes eGovernment erzielt wird.

Zur Erreichung der von der Bundesregierung verfolgten Ziele erscheinen folgende über den Gesetzesentwurf hinaus gehenden Maßnahmen sinnvoll:

- a. Bereitstellung einer sektorübergreifenden eID-Lösung: eID-Angebote können aus den vorgenannten Gründen nur dann erfolgreich in der Verbreitung und Nutzung sein, wenn sie sektorübergreifend genutzt werden. Die bisherige Lösung des nPA hat anbieter- sowie nutzerseitig keine Attraktivität entwickelt, die zu einer nennenswerten Marktdurchdringung geführt hat. Daher sollten anbieterseitig sektorübergreifend nutzbare Lösungen entwickelt werden, indem entweder

³ Im Banking bestehen Auflagen zur Identitätsfeststellung nach dem Geldwäschegesetz unter Aufsicht der BaFin, eGovernment-Anwendungen sind gem. eIDAS-Verordnung zu zertifizieren; zudem sind die technischen Richtlinien des BSI und Konformitätsprüfungen durch den TÜV zu erfüllen.

⁴ United States Patent Application Publication, Appl. No.: 16/840,200, Pub. No.: US 2020/0320188 A1 vom 8.10.2020.

- i. die eID zu einem sektorübergreifend nutzbaren Angebot weiterentwickelt wird (dafür seien insbes. die Interessen der zahlenmäßig relevanten Branchen zu berücksichtigen) oder
 - ii. die im Innovationswettbewerb „Schaufenster Sichere Digitale Identitäten“ beste Lösung zusammen mit der Finanzbranche zu einer neuen nationalen elektronischen Identifizierung ausgebaut wird;
- b. im Mindesten sollte eine einheitliche Lösung für hoheitliche Anwendungsbereiche und Bereiche mit besonderer Datensensibilität (eGovernment, einschl. Finanzverwaltung und Gerichtswesen, Gesundheitsbereich (elektronische Patientenakte, ePA) geschaffen werden. Mehrere verschiedene elektronische Identitätsnachweise mindern die Akzeptanz und den Verbreitungsgrad jeder einzelnen Lösung und erschweren damit erfolgreiche eGovernment-Prozesse. Elektronische Identitätsnachweisverfahren der Finanzverwaltung (ELSTER-ID „EKONA“) und aus dem Gesundheitsbereich (ePA) sollten auf einem identischen Verfahren beruhen.
- c. Erweiterung um die Funktion einer für den Nutzer kostenlosen elektronischen Signatur: Die eID sollte um eine kostenlos nutzbare elektronische Signatur erweitert werden. Eine derartige Funktion würde den Nutzen und damit die Akzeptanz und Verbreitung der Lösung erheblich steigern und die Schriftformerfordernis in eGovernment-Prozessen umzusetzen helfen.

II. Einzelausführungen

- a. Zu §§ 10a Abs. 2 PAuswG-E, 8a Abs. 1 eIDKG-E: Begrenzung der Gültigkeitsdauer des elektronischen Identitätsausweises auf einem mobilen Endgerät auf zwei Jahre (anstatt fünf Jahre). Zur Gewährleistung der Datensicherheit sollte ein elektronischer Identitätsnachweis nicht länger als maximal zwei Jahre auf dem Mobiltelefon seine Gültigkeit behalten. Dies ist der Zeitraum von marktüblichen Smartphoneanbietern, für den Patches mindestens ab Kaufdatum angeboten werden. Auch dann bestehen Sicherheitsrisiken fort, sollten Ausweisinhaber die AusweisApp2 erst gegen Ende dieses Zeitraums installiert haben oder Patches nicht regelmäßig installieren.
- b. Zu §§ 10a Abs. 4 PAuswG-E, 8a eIDKG-E: für den Fall, dass auf dem mobilen Endgerät gespeicherte Daten unrichtig werden, sollte eine Regelung aufgenommen werden, die Änderungen auf dem Speichermedium des Personalausweises durch die Ausweisbehörde mit einer Änderung der Daten im Speichermedium des mobilen Endgeräts verknüpft. Die reine Regelung, dass ein Ausweisinhaber einen elektronischen Identitätsnachweis im Falle von Änderungen der Daten nicht durchführen darf, wird als nicht ausreichend erachtet.
- c. Zu Pkt. VII. Befristung; Evaluierung: Erhöhung der jährlichen Identifizierungsvorgänge von derzeit etwa 8,5 Mio. um mindestens 200 Prozent auf rd. 34 Mio. Identifizierungsvorgänge (anstatt um 50 Prozent). Bei den zugrunde gelegten Kosten des jährlichen Erfüllungsaufwands in Höhe von 26,1 Mio. Euro sowie einem einmaligen Erfüllungsaufwand in Höhe von 19,1 Mio. Euro, ergeben sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren berechnet jährliche Kosten in Höhe von 29,92 Mio. Euro. Dies entspricht für die angestrebte Anzahl von bislang nur 12,75 Mio. jährlichen Identifizierungsvorgängen Kosten in Höhe von rund 2,35 Euro pro Identifizierungsvorgang. Neben den unter Pkt. I meiner Stellungnahme genannten Gründen sollten auch aus finanzieller Perspektive die Anwendungszahlen deutlich erhöht und Skalen- sowie Verbundeffekte ausgenutzt werden.

Kontakt

info@nsi-hsvn.de
www.nsi-hsvn.de
Telefon 0511 1609-0

Hannover

Wielandstraße 8
30169 Hannover
Fax: 0511 15537

Braunschweig

Wendenstraße 69
38100 Braunschweig
Fax: 0511 1609-5310

Oldenburg

Rosenstraße 14 – 16
26122 Oldenburg
Fax: 0511 1609-6098

Bankverbindung

Deutsche Bank Hannover
IBAN: DE35 2507 0024 0201 5733 00
BIC (SWIFT): DEUTDE33HAN
St.-Nr. 25/207/44515

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie die Stellungnahme zur Kenntnis nehmen würden.

Mit freundlichen Grüßen



Isabell Peters

Kontakt

info@nsi-hsvn.de
www.nsi-hsvn.de
Telefon 0511 1609-0

Hannover

Wielandstraße 8
30169 Hannover
Fax: 0511 15537

Braunschweig

Wendenstraße 69
38100 Braunschweig
Fax: 0511 1609-5310

Oldenburg

Rosenstraße 14 – 16
26122 Oldenburg
Fax: 0511 1609-6098

Bankverbindung

Deutsche Bank Hannover
IBAN: DE35 2507 0024 0201 5733 00
BIC (SWIFT): DEUTDE33HAN
St.-Nr. 25/207/44515