

Anhörung Digitale Identitäten

Bundestag, Digitalausschuss, 04. Juli 2022

Fragenkatalog (ausgewählte Fragen/Antworten mit Schwerpunkt auf gesamtwirtschaftlichen Erwägungen und Ökosystem Digitale Identitäten)

Berlin,
4. Juli 2022

Nationale Ebene

1. und 2. Wo steht Deutschland im Bereich der Digitalen Identitäten (eID, SmarteID und Wallet)? Wo sehen Sie die größten Hürden? | Mit der eID gibt es seit mehr als 12 Jahren eine digitale Identitätslösung. Wie bewerten Sie diese und warum wurde die Lösung vergleichsweise wenig genutzt? Welche Rolle könnte die eID noch in der Zukunft spielen?

Bitkom e.V.

Rebekka Weiß, LL.M.
Leiterin Vertrauen &
Sicherheit

T +49 30 27576-161
bitkom@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Mit dem Personalausweis und der eID ist in Deutschland seit über einem Jahrzehnt eine, auch eIDAS-notifizierte, Lösung für die digitale Identifizierung vorhanden. Durch die noch nicht vollständige Marktdurchdringung und nicht flächendeckende Verwendung durch Bürgerinnen und Bürger hat jedoch dazu geführt, dass Deutschland mittlerweile von anderen EU-Mitgliedstaaten überholt wurde. Der mangelhafte Roll-Out Prozess und nicht ausreichend verfügbare Leistungen, die mit der eID zugänglich waren, wirken bis heute nach. Das als „Henne-Ei“ bekannte Phänomen kann daher weder durch gesetzgeberische Handlungen wie mit dem Smarte eID Gesetz noch mit der zukünftigen Wallet allein gelöst werden. Die größte Hürde besteht nach wie vor im Fehlen eines holistischen Ansatzes der die verschiedenen Ebenen der eID zusammenführt und dabei sowohl die Nutzerperspektive als auch die Bedarfe von Wirtschaft und Staat abbildet.

Positiv ist zu bewerten, dass die digitale Identität bzw die Möglichkeit Dokumente digital vorzeigen zu können in der Bevölkerung angekommen und stärker gewünscht ist. Die Mehrheit der Deutschen würde gerne aufs klassische Portemonnaie verzichten und wichtige persönliche Dokumente wie Ausweise lieber digital dabei haben. Sechs von zehn Bundesbürgerinnen und -bürgern (60 Prozent) können sich vorstellen, dazu eine so genannte Digital Identity Wallet auf ihr Smartphone zu laden.¹ Von heute auf morgen nutzten in der Corona-Pandemie rund zwei Drittel der Deutschen digitale Impfbefreiung und Apps zur Kontaktnachverfolgung. Das beweist, wie schnell sich digitale Anwendungen

¹ Ergebnis einer repräsentativen Befragung von mehr als 1.000 Personen in Deutschland ab 16 Jahren im Auftrag des Bitkom: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/60-Prozent-wollen-sich-digital-ausweisen>.

durchsetzen können, wenn es einfach geht und der unmittelbare Nutzen groß ist.

Anderswo ist man aber dennoch schon deutlich weiter. Länder wie Dänemark machen uns vor, wie sich Bürgerinnen und Bürger einfach, sicher und vertrauensvoll gegenüber Behörden, in der Arztpraxis oder bei anderen Stellen digital identifizieren können.

3. Was erhoffen Sie sich vom nun geplanten "interministeriellen Laborformat" für digitale Identitäten?

Das Laborformat kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, endlich die verschiedenen Projekte, Förderungen und Gesetze zusammenzuführen.

Die Bundesministerien haben in den letzten Jahren verschiedene Fördermaßnahmen im Bereich Digitaler Identitäten angestoßen. Die existierenden Maßnahmen reichen jedoch nicht, um die Potenziale in der Breite wertschöpfend zu heben, da kein kohärenter Rahmen gebildet wird. Es ist eine besser koordinierte und vor allem fokussierte Förderung zu schaffen: Das beginnt bei der gezielten Aufklärung über Potenziale, geht mit der Entwicklung von Prototypen in Schaufensterprojekten und der kohärenten Verankerung in Gesetzesvorhaben weiter bis hin zur Anwendung in Wirtschaft und Verwaltung. Insbesondere muss ein Ökosystem für sichere digitale Identitäten den im Markt vorhandenen Bestand an digitalen Identitäten bei den verschiedenen Anbietern aus der europäischen Internet-Wirtschaft in föderaler und interoperabler Form nutzen. Nur so besteht überhaupt die Chance eine konkurrenzfähige Reichweite und Nutzungsfrequenz aufzubauen. Wir brauchen hier ein innovations- und wachstumsfreundliches Klima für verschiedenste Modelle von digitalen Identitätslösungen.

Das interministerielle Laborformat muss unter Einbeziehung von Wirtschaft und Sicherheitsexperten einen sektorübergreifenden Ansatz für Identifizierungsverfahren und – anforderungen erarbeiten, der auch zur EU Digital Wallet kompatibel ist. Ziel sollte die Etablierung eines europaweit einheitlichen, technischen Mindeststandards sein, der die Implementierung spezifischer Lösungen erlaubt und gleichzeitig die zugrundeliegenden Sicherheitsmechanismen vereinheitlicht.

Hierfür sollten folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Definition von „Kernidentitäts-Attributen“ und allgemein zulässigen Identifizierungs- bzw. Identitätserhebungsverfahren, die in allen Sektoren anerkannt werden.
- Verbesserung der Wiederverwendungsmöglichkeiten von sicheren digitalen Identitäten und Gewährleistung der Datenportabilität durch die Förderung und Zulassung von Datentreuhändern und anderen „verlässlicher Dritter“ auch aus anderen regulierten Sektoren.
- Die eIDAS-VO könnte die Basis für die Definition harmonisierter Anforderungen an digitale Identitäten in Deutschland und der EU bilden.
- Schaffung von Mindeststandards für den Einsatz von Hardware- und Software Sicherheitsmodulen in Smartphones, um eine europaweit einheitliche Grundlage für mobile Identitäten zu schaffen.

4. Welche konkreten rechtlichen, regulatorischen oder ökonomischen Maßnahmen müssen noch in welcher Reihenfolge ergriffen werden, damit eIDs in Deutschland erfolgreich eingesetzt und von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen werden (bspw. Wegfall des

Schriftformerfordernisses)? Bitte bewerten Sie diese hinsichtlich Kurzfristigkeit/Langfristigkeit der Wirksamkeit und Priorität sowie benennen Sie möglichst präzise den Adressaten. Welche Erweiterungsmöglichkeiten bieten sich mit Blick z.B. auf Führerschein, Gesundheitskarte, Impfnachweise, Betriebsausweise (siehe Hotel Checkin Pilot)? Gibt es noch weitere Potenziale?

Mehr Reichweite und Harmonisierung des europäischen Marktes kann durch die Einführung einer obligatorischen Akzeptanz und Einführung in Dienste und Apps erreicht werden: Damit sich ein europäisches ID System durchsetzt und Relevanz beim Nutzer geschaffen wird, ist eine Ausweitung der täglichen Nutzung durch die Einbeziehung von Anwendungsmöglichkeiten auf Identifizierung und / oder Authentifizierung in allen Vertrauensniveaus notwendig. Gerade Verwaltungen können dazu beitragen, das „Henne-Ei-Problem“ zu lösen. Viel wäre bereits erreicht, wenn Behörden eIDAS-Werkzeuge und die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises akzeptierten sowie Behörden zu verpflichten, die eIDAS Werkzeuge für sichere Digitalisierung flächendeckend zu nutzen. Auf Bundes-, Länder und Kommunalebene ist zwingend großflächig zu digitalisieren und die zugelassenen ID-Methoden dem Bürger zeitgleich näher zu bringen. Gerade der Personalausweis auf dem Smartphone kann hier Brücken bilden, bis mit der Wallet auch weitere Identifikatoren digital abgebildet werden können.

5. Welche möglichen Interessenkonflikte könnten durch die Verteilung von Entscheidungshoheiten und „Schaufensterprojekten“ zwischen Ministerien, der Privatwirtschaft und der Gesellschaft entstehen? Gibt es mögliche Widersprüche bzw. Konfliktpotenziale zwischen den gesellschaftlichen Zielen und möglichen Gewinnwirtschaftsabsichten?

Wallet- und Identitätenbereitstellung, Walletnutzung und das Anbieten möglicher Mehrwertdienste sind getrennt voneinander zu betrachten. Wirtschaftliche Erwägungen müssen in jedem Fall mitberücksichtigt werden. Das Bereitstellen der Stammidentität, der staatlichen Identität ist weiterhin als Kernaufgabe des Staates zu sehen (dies sieht auch der EU ID Wallet Vorschlag so vor). (Vom Nutzer gesteuerte) Zugriffe auf diese Identität sind aber selbstverständlich zu ermöglichen.

Für erfolgreichen Wettbewerb mit bestmöglichen Lösungen und einer erfolgreichen Durchsetzung der Wallets sollte sich Deutschland bei der EU dafür einsetzen, dass mehrere zertifizierte Wallets nebeneinander im Markt existieren können. Die Anforderungen an die Zertifizierung sollten einheitlich und praxisnah von der EU vorgegeben werden. Datenschutz- und Sicherheitsstandards gelten selbstverständlich daneben ebenso und müssen unbedingt europaweit einheitlich sein. Insbesondere der Datenschutzrahmen gibt mit der DS-GVO auch jetzt schon einen soliden Rahmen dafür vor, wer unter welchen Voraussetzungen auf bestimmte Daten Zugriff erhalten kann.

15. Sollten aus Ihrer Sicht alle Funktionen einer eID-Wallet auch offline verfügbar sein?

Die Wallet sollte und muss viele online-Funktionen beinhalten, die nicht alle auch offline verfügbar sein müssen. Aber die Bereitstellung von ID-Wallets ist sowohl im hoheitlichen als auch im wirtschaftlichen Bereich von eminenter Bedeutung. Hier bedarf es einer „Resilienz“-Ergänzung, die sicherstellt, dass zB bei einer Kompromittierung des Systems der weitere Betrieb (notfalls analog)

gesichert ist.

Es muss außerdem berücksichtigt werden, dass die Bürger ihre Smartphones häufig wechseln oder auch verlieren. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen und die Notwendigkeit eines verschlüsselten Backups daher sehr wichtig. Hier sollte sich Deutschland auf EU Ebene dafür einsetzen, dass ein konkreter Lösungsvorschlag aufgenommen wird. Sinnvoll erscheint uns hier z.B. ein HSM-gestütztes serverseitiges Backup. Solche Systeme können so implementiert werden, dass selbst der Anbieter keine Möglichkeit hat, auf die Daten zuzugreifen, während gleichzeitig die notwendige starke Kundenauthentifizierung (2-Faktor) zur Wiederherstellung des Backups gewährleistet ist.

17. Wie kann aus Ihrer Sicht die Benutzerfreundlichkeit bei digitalen Identitäten noch besser berücksichtigt werden?

Benutzerfreundlichkeit bewegt sich immer entlang der Use Cases und Lebenswelten. Für Vertrauen und gute Usability ist es entscheidend, dass der Nutzer Abläufe „wiedererkennt“ und er in verschiedenen Kontexten unmittelbare Mehrwerte (Zeit- und Kostenersparnis insb.) erlangt. Von den vielseitigen Erfahrungen der Wirtschaft kann und muss die Entwicklung der smart eID und der Wallet in jeden Fall lernen und so auch profitieren. Das Rad der digitalen Identitäten muss nicht ständig neu erfunden sondern lediglich immer weiter entwickelt, besser miteinander verzahnt und in die Breite gebracht werden (erneut: es braucht so viele funktionierende Use Cases wie möglich).

Europäische Ebene

18. Wie bewerten Sie die Beratungen und Diskussionen um die eIDAS Verordnung auf europäischer Ebene? An welcher Stelle der VO müsste nachgebessert werden?

(wir verweisen hier auf unsere detaillierte Stellungnahme:
<https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/eIDAS-Review-Digitale-Identitaeten>)

19. Wie positionieren Sie sich zur Frage, ob es eine einheitliche technische Lösung geben soll, oder (lediglich) einheitliche Standards zur Sicherstellung der Interoperabilität?

Technische Details des Designs der Wallet und die zugrundegelegten Standards sind noch nicht abschließend geklärt und müssen gemeinsam mit der Industrie konsultiert und entwickelt werden. Insbesondere die Einbindung der Wirtschaftsexperten ist bisher nicht ausreichend sichergestellt. Außerdem ist Kohärenz im Regulierungsrahmen unbedingt sicherzustellen. Für erfolgreichen Wettbewerb mit bestmöglichen Lösungen und einer erfolgreichen Durchsetzung der Wallets sollte sich die EU aus unserer Sicht dafür einsetzen, dass mehrere zertifizierte Wallets nebeneinander im Markt existieren können. Die Anforderungen an die Zertifizierung sollten einheitlich, realistisch und praxisnah von der EU vorgegeben werden.

20. Wie schätzen Sie die Verhandlungen zur eIDAS-Verordnung im Kontext der deutschen eID-Strategie ein? Wie wird beides zeitlich aufeinander abgestimmt?

Eine nationale eID-Strategie ist bisher nicht entwickelt worden – dies sollte schnellstmöglich nachgeholt werden. Einerseits, damit sich Deutschland aktiv und zielführend in die Verhandlungen auf europäischer Ebene einbringen kann und andererseits um nationale E-Government-Ziele zu erreichen und Wettbewerbs- und Standortnachteile im Identitäten-Ökosystem abzubauen.

23. Welche Rolle spielen aus Ihrer Sicht gemeinsame internationale Standards im Hinblick auf die Interoperabilität von eID-Lösungen?

Für Interoperabilität wird es unerlässlich sein, auf gemeinsame internationale Standards abzustellen bzw. wo solche noch fehlen, diese gemeinsam zu entwickeln (so haben zB die etablierten ETSI Standards zB zu den Vertrauensniveaus Erfolge gezeigt).

25. Die Novellierte eIDAS-Verordnung sieht vor, dass qualifizierte Webseitenauthentifizierungszertifikate automatisch von Webbrowsern anerkannt und der Vertrauensstatus visualisiert dargestellt werden muss. Die Kritik ist, dass die Unabhängigkeit von Webbrowsern und die von Unternehmen entwickelten Sicherheitsvorkehrungen durch diese Regelungen beeinträchtigt werden. Aus diesem Grund soll Artikel 45 eIDAS-VO gestrichen werden. Teilen Sie die Kritik und was wären die Folgen einer automatischen Anerkennung?

(wir verweisen hier auf unsere ausführliche Stellungnahme zu QWACs im Kontext der eIDAS 2.0.: <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/QWACs-nach-der-EU-eIDAS-VO-zur-Staerkung-der-europaeischen-Souveraenitaet>)

26. Der Artikel 12b des Kommissionsentwurfs zur eIDAS-Verordnung sieht vor, neben den großen Plattformbetreibern auch zahlreiche Branchen zur Akzeptanz der EU-Wallet zu verpflichten. Wie schätzen Sie diese Verpflichtung ein? Aktuell wird auf europäischer Ebene diskutiert, ob es nur eine staatliche Wallet geben soll oder verschiedene Wallets, die zertifiziert sind. Welchen Weg bevorzugen Sie und warum?

Wir sind der Überzeugung, dass die EU die Mitgliedstaaten ermutigen sollte, digitale Lösungen anzubieten, die für Nutzer attraktiv und überzeugend genug sind, um sie anzunehmen. Eine pauschale, undifferenzierte Verpflichtung bürdet Unternehmen der Privatwirtschaft unnötige Anstrengungen, hohe Verunsicherung und Kosten auf.