Stellungnahme zum Digitale Identitätengesetz: Vertrauen gehört ins Gesetz, nicht ins nächste Update

Ab Januar 2027 soll die EUDI-Wallet in Deutschland starten. Der Bundestag hat am 15. Oktober den Gesetzentwurf verabschiedet und damit den Weg zur EUDI-Wallet weitestgehend frei gemacht. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates, der sich nun im zweiten Durchgang damit befasst. Wir beziehen Stellung: Datensparsamkeit, Pseudonymität und offene Infrastruktur müssen von Anfang an verbindlich sein.

Mit dem Entwurf eines Digitale Identitätengesetzes (DIdG, BT-Drs. 21/7408) legte die Bundesregierung die nationale Grundlage für die Europäische Brieftasche für die Digitale Identität, kurz EUDI-Wallet. Sie soll am 2. Januar 2027 starten. Mit ihr sollen sich Bürger:innen online und offline ausweisen, Nachweise vorlegen und Verträge abschließen können – gegenüber Behörden wie gegenüber Unternehmen.

Das ist eines der wichtigsten digitalpolitischen Vorhaben dieser Legislatur. Am 9. September haben wir bei einer Podiumsdiskussion darüber gesprochen, was die EUDI-Wallet für eine erfolgreiche Umsetzung braucht. Auf dieser Grundlage und auf Basis unserer bisherigen Positionen zur Altersverifikation, zum Deutschland-Stack und aus unserem Projekt „Dezentralisierung als Wert und Praxis“ nehmen wir zum Gesetzentwurf Stellung.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Unsere Forderungen in Kürze

Wir bitten den Deutschen Bundesrat, den Entwurf in acht Punkten zu schärfen. Datensparsamkeit, selektive Offenlegung und Unverknüpfbarkeit gehören als verbindliche Vorgaben ins Gesetz, ebenso ein Verbot, Wallet-Nutzungsdaten über Dienste hinweg zusammenzuführen. Für Pseudonyme braucht es einen verbindlichen Zeitplan. Die Registrierung von Unternehmen, die Daten abfragen wollen, muss inhaltlich geprüft werden und vollständig öffentlich sein. Freiwilligkeit muss auch praktisch gelten: Der Zugang ohne Wallet muss erhalten bleiben, und die Wallet darf nicht zum Instrument einer allgemeinen Altersverifikation werden. Der Quellcode aller staatlich finanzierten Komponenten gehört unter eine freie Lizenz. Wesentliche Entscheidungen über Betrieb und Aufsicht gehören ins Parlament. Kommunen müssen eingebunden werden. Und das Gesetz braucht eine unabhängige Evaluation.

Inhalt

Eine bessere Lösung ist überfällig 3
Datensparsamkeit und Unverknüpfbarkeit verbindlich absichern 4
Pseudonyme Nutzung von Anfang an 5
Klare Grenzen für alle, die Daten abfragen 6
Freiwilligkeit ernst nehmen 7
Public Money, Public Code 8
Wesentliche Entscheidungen gehören ins Parlament 9
Kommunen und Umsetzungspraxis einbinden 10
Ohne Evaluation keine lernende Einführung 11
Fazit 12

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Eine bessere Lösung ist überfällig

Identifizierung im Netz läuft heute allzu oft über Fotos und Scans von Ausweisen oder aufwendige Video-Ident-Verfahren. Wer eine Wohnung sucht oder ein Konto eröffnet, verschickt Kopien sensibler Dokumente an Unbekannte. Eine sichere, datensparsame Wallet kann das ändern. Sie ist ein zentraler Baustein digitaler öffentlicher Infrastruktur und zugleich ein Testfall dafür, ob Deutschland und Europa eine Infrastruktur bauen können, die Menschen mehr Selbstbestimmung über ihre Daten gibt, statt neue Abhängigkeiten und Überwachungsmöglichkeiten zu schaffen.

Über dem Vorhaben liegt allerdings der Schatten der Online-Ausweisfunktion und der BundID, die bis heute mit geringen Nutzungszahlen kämpfen. Ob die Wallet ein Erfolg wird, entscheidet sich nicht nur an der technischen Sicherheit, sondern auch daran, ob Menschen ihr vertrauen – und ob dieses Vertrauen gerechtfertigt ist. Unsere Anmerkungen zielen darauf, dieses Vertrauen im Gesetz selbst zu verankern.

Der Entwurf enthält dafür gute Ansätze, die wir ausdrücklich begrüßen. Das bereitstellende Ministerium darf durch technische Maßnahmen keine Kenntnis davon erlangen, welche Daten und Nachweise in der Wallet gespeichert sind (§ 19 Abs. 3). Die Stelle, die die Identitätsdaten ausstellt, und die Anbieterin der Wallet müssen getrennt sein (§ 20 Abs. 3). Und die Datenschutz-Folgenabschätzung soll das gesamte Wallet-Ökosystem „Ende zu Ende" betrachten (§ 21). Das ist der richtige Geist. Er sollte sich durch das ganze Gesetz ziehen.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Datensparsamkeit und Unverknüpfbarkeit verbindlich absichern

Die Wallet darf nicht dazu führen, dass Menschen mehr über sich preisgeben als bisher. Ganz im Gegenteil ist es gerade einer der Vorteile digitaler Nachweise, nur noch die wirklich benötigten Daten zu übermitteln. Wer nachweisen muss, volljährig zu sein, sollte dafür nicht seinen Namen offenlegen müssen. Wer seinen Wohnort belegen muss, sollte dafür lediglich die Postleitzahl und nicht die gesamte Anschrift übermitteln müssen.

Der Entwurf selbst regelt weder selektive Offenlegung, noch Pseudonyme oder Unverknüpfbarkeit. Er verlässt sich auf das unmittelbar geltende EU-Recht und den Grundsatz der Datenminimierung der DSGVO. Das reicht nicht. Wie wir bereits im Februar festgehalten haben, muss sichergestellt sein, dass Nutzende über die Wallet nicht über verschiedene Dienste hinweg getrackt werden können und ein eindeutiger digitaler Fingerabdruck oder eine Überidentifikation vermieden werden.

Wir fordern, dass der Gesetzgeber selbst festschreibt: selektive Offenlegung als Voreinstellung, technische Mindestanforderungen an die Unverknüpfbarkeit und ein Verbot, Wallet-Transaktionsdaten zusammenzuführen. Das darf nicht allein den weitreichenden Verordnungsermächtigungen des Ministeriums (§ 22) überlassen bleiben.

Zudem fordern wir, dass das Gesetz Unverknüpfbarkeit gegenüber Ausstellern und vertrauenden Beteiligten als verbindliches Ziel festschreibt. Vor der Zulassung soll ein unabhängiges Gutachten bestätigen, dass das gewählte Verfahren dieses Ziel erreicht.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Pseudonyme Nutzung von Anfang an

Wo keine Identifizierung rechtlich erforderlich ist, sollen Menschen die Wallet pseudonym nutzen können. In dem Entschlussantrag vom 15. Oktober betonen die Fraktionen, dass die gesetzliche Pseudonymisierungsfunktion möglichst zum Start der Wallet bereitstehen soll, mindestens aber möglichst schnell nachgeliefert werden muss. Der Entwurf ist auf eine Verzögerung ausgelegt: Er gilt ausdrücklich auch für eine Wallet, die ihren vollen Funktionsumfang noch nicht bietet (§ 1 Abs. 3).

Wir halten diese Reihenfolge für falsch. Wenn in der Startphase Gewohnheiten und Geschäftsmodelle entstehen, die auf der Offenlegung von Identitätsdaten beruhen, lässt sich das später kaum korrigieren. Datenschutzfreundliche Funktionen gehören nicht in ein späteres Update, sondern in die Grundausstattung. Der Entschluss verlangt eine Bereitstellung „zeitnah" und „schnellstmöglich nach dem erstmaligen Rollout", nennt aber keinen Termin. Wir fordern einen verbindlichen Zeitplan für Pseudonyme und selektive Offenlegung; die Bundesregierung sollte dem Bundestag regelmäßig über den Stand berichten.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Klare Grenzen für alle, die Daten abfragen

Wer Daten aus der Wallet abfragen will, muss sich beim Bundesverwaltungsamt als sogenannter vertrauender Beteiligter registrieren (§ 10). Die Bundesregierung rechnet zum Start mit rund 4.200 Unternehmen, danach mit etwa 550 pro Jahr. Abgefragt werden dürfen nach EU-Recht nur die Daten, die bei der Registrierung angegeben wurden. Das ist richtig. Die Registrierung darf aber nicht zur Formalie werden.

Genau das droht. Abgelehnt wird eine Registrierung nach dem Entwurf nur, „wenn tatsächliche oder rechtliche Gründe entgegenstehen" (§ 10 Abs. 2), und die Entscheidungen dürfen versuchsweise automatisiert und mit Künstlicher Intelligenz getroffen werden (§ 23). Am Ende könnte ein Szenario wie bei Cookie-Bannern stehen: Immer mehr Dienste fragen nach Wallet-Daten, bis Nutzer:innen so ermüdet sind, dass sie nur noch „Ja" klicken. Wir haben bereits betont dass es klare rechtliche Rahmenbedingungen dafür braucht, welche Unternehmen staatlich authentifizierte Identitätsnachweise verarbeiten dürfen.

Wir fordern deshalb, dass bei der Registrierung inhaltlich geprüft wird, ob die angegebenen Daten für den angegebenen Zweck tatsächlich erforderlich sind, und dass diese Entscheidung nicht vollautomatisiert fällt. Darüber hinausgehende Abfragen muss die Wallet technisch verweigern. Das Register, wer welche Daten zu welchem Zweck abfragen darf, muss vollständig öffentlich einsehbar sein; bislang soll nur veröffentlicht werden, was das EU-Recht zwingend verlangt (§ 10 Abs. 3). Und die Datenschutzaufsichtsbehörden sowie die Bundesnetzagentur als zuständige Aufsicht müssen so ausgestattet werden, dass sie Verstöße bei Tausenden Beteiligten auch tatsächlich verfolgen können.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Freiwilligkeit ernst nehmen

Die Nutzung der Wallet ist nach EU-Recht freiwillig, andere Wege der Identifizierung bleiben bestehen. Die Bundesregierung nennt die Wallet deshalb selbst „freiwillig und damit grundrechtsfreundlich". Das unterstützen wir ausdrücklich. Freiwilligkeit muss aber auch im Alltag gelten: Wer die Wallet nicht nutzen kann oder will, darf weder bei Verwaltungsleistungen noch bei privaten Diensten benachteiligt werden.

Der Entwurf erlaubt allerdings, für einzelne Wirtschaftsbereiche versuchsweise Pflichten zur Akzeptanz der Wallet festzulegen (§ 23). Das darf nie dazu führen, dass Menschen ohne Wallet Leistungen nicht mehr erhalten.

Digitale Identitäten setzen Ausweisdokumente und geeignete Smartphones voraus, zu denen nicht alle Menschen Zugang haben. Die Begründung des Entwurfs nennt soziale Medien „gegebenenfalls bei einer Alterskontrolle" ausdrücklich als Einsatzfeld. Zugleich hat der Bundestag beschlossen, die Online-Ausweisfunktion künftig schon ab 13 Jahren einzuschalten, womit sich auch die Wallet ab 13 Jahren umfassend nutzen. Wie schon im Februar lehnen wir es ab, sie als einziges Instrument einer allgemeinen Altersverifikationspflicht für soziale Medien zu nutzen.

Ebenso darf die Wallet nicht als Instrument für eine allgemeine Klarnamenpflicht im Internet dienen (D64 zur Klarnamenpflicht). Darüber hinaus muss die Wallet Nutzenden vor jeder Abfrage zeigen, zu welchem Zweck und aus welchem Grund jede einzelne Angabe benötigt wird.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Public Money, Public Code

Was mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, soll öffentlich zugänglich, nachnutzbar und überprüfbar sein. Gerade bei einer Infrastruktur, die von Vertrauen lebt, ist Offenheit keine Kür.

Das EU-Recht verlangt offenen Quellcode, aber nur für die App auf dem Smartphone. Serverseitige Komponenten dürfen verschlossen bleiben, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme hervorhebt. Für die Wallet veranschlagt die Bundesregierung einmalig rund 73,8 Millionen und jährlich rund 23,6 Millionen Euro. Wir fordern, dass der Quellcode aller staatlich finanzierten Komponenten unter einer freien Lizenz veröffentlicht wird und dass Architekturentscheidungen, Roadmaps und Sicherheitsbewertungen öffentlich dokumentiert werden. Den Vorschlag des Bundesrates, bei Vergaben digitale Souveränität zu prüfen und Open-Source-Lösungen sowie europäische Anbieter zu bevorzugen, hat der Bundestag nur zum Teil aufgegriffen: Bei einer Vergabe ist die digitale Souveränität der EU und Deutschlands nun „angemessen zu berücksichtigen" (§ 5 Abs. 1 Satz 2). Das begrüßen wir. Eine Bevorzugung von Open-Source-Lösungen und europäischen Anbietern schreibt das Gesetz aber nicht vor; wie die Vorgabe umgesetzt wird, liegt im Ermessen der vergebenden Behörde.

Die Architektur sollte zentrale Schwachstellen und Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern vermeiden. Der Bundesrat warnt zu Recht vor einer Abhängigkeit, falls die Wallet allein durch ein privates Unternehmen bereitgestellt würde. Die Bundesregierung verweist darauf, dass eine staatliche Wallet vorgesehen ist. Diese Zusage sollte im Gesetz verbindlich abgesichert werden. Die Wallet muss zudem europäisch interoperabel sein und sinnvoll in den Deutschland-Stack und bestehende Angebote wie die BundID eingebettet werden.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Wesentliche Entscheidungen gehören ins Parlament

Der Entwurf überlässt zentrale Weichenstellungen dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung. Es entscheidet nach eigenem Ermessen, ob die Wallet staatlich, im Auftrag oder durch private Anbieter bereitgestellt wird, und kann diese Entscheidung per Bekanntmachung im Bundesanzeiger jederzeit ändern (§ 3). Es kann Aufgaben gebündelt an eine dritte Stelle als „Orchestrator" übertragen (§ 2 Abs. 4). Dazu kommen weitreichende Verordnungsermächtigungen und eine breite Experimentierklausel (§§ 22, 23).

Der Bundesrat sieht das mit Blick auf den Wesentlichkeits- und den Bestimmtheitsgrundsatz kritisch; die Bundesregierung weist seine Vorschläge zurück. Wir teilen die Sorge des Bundesrates. Wer die Wallet betreibt, wer Daten abfragen darf und wer die Aufsicht führt, sind keine technischen Details, sondern politische Grundentscheidungen. Sie gehören in ein transparentes, parlamentarisch kontrolliertes Verfahren. Einen Schritt in diese Richtung hat der Bundestag gemacht: Vor Abweichungen nach der Experimentierklausel muss das Ministerium künftig den Digitalausschuss unterrichten und ihm mindestens zwei Sitzungswochen für eine Stellungnahme einräumen (§ 23 Abs. 5); Erprobungen dürfen nur noch einmal verlängert werden. Für die Grundentscheidung, wer die Wallet bereitstellt (§ 3), und für die Übertragung von Aufgaben an einen „Orchestrator" (§ 2 Abs. 4) gilt das nicht. Auch hier muss der Bundestag mindestens vorab unterrichtet werden und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Kommunen und Umsetzungspraxis einbinden

Ob die Wallet im Alltag ankommt, entscheidet sich zu einem großen Teil in Bürger- und Sozialämtern. Der Nationale Normenkontrollrat kritisiert, dass der Entwurf die Kosten für Länder und Kommunen nicht ausweist.

Kommunale IT-Dienstleister und Hersteller von Fachverfahren müssen frühzeitig und verbindlich eingebunden und bei der Umsetzung unterstützt werden. Ein Deutschland-Stack gelingt nur mit föderaler Mitgestaltung, nicht bloß föderaler Nutzung.

Auch praktische Hürden sollten vor dem Start beseitigt werden. Der Normenkontrollrat warnt vor einem Andrang auf die Bürgerämter im Januar 2027, weil viele Menschen die PIN ihres Ausweises nicht kennen. Er empfiehlt, den aus Haushaltsgründen ausgesetzten Dienst zum Zurücksetzen der PIN wieder einzuschalten. Dieser Empfehlung schließen wir uns an.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Ohne Evaluation keine lernende Einführung

Die Wallet wird unter hohem Zeitdruck gebaut, nicht alles wird am ersten Tag funktionieren. Umso wichtiger ist, dass die Einführung als lernender Prozess organisiert wird. Die Bundesregierung hielt eine Evaluierung des Gesetzes für „nicht geboten". Der Bundestag hat den Bericht nach § 24 nun vom dritten auf das zweite Kalenderjahr vorgezogen und will Kennzahlen zum Vollzug in einem öffentlichen Dashboard bereitstellen. Das ist ein Fortschritt. Es bleibt aber bei einem Bericht zu einem Teilaspekt, den authentischen Quellen nach §§ 9 und 10, und einer Soll-Vorschrift für einzelne Erprobungen (§ 23 Abs. 4).

Das überzeugt uns nicht, zumal selbst der Normenkontrollrat eine Evaluierung empfiehlt. Wir fordern eine verbindliche, unabhängige und öffentliche Evaluation des gesamten Gesetzes, insbesondere zu Datenschutz, tatsächlicher Nutzung, Ausschlusswirkungen und Barrierefreiheit, dazu regelmäßige Berichte an den Bundestag und echte Beteiligung von Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit. Öffentlichkeitsarbeit allein schafft kein Vertrauen. Überprüfbare Garantien schon.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251

Fazit

Die EUDI-Wallet kann Menschen das Netz sicherer nutzen lassen und ihnen mehr Kontrolle über ihre Daten geben. Das gelingt aber nur, wenn Datensparsamkeit, Unverknüpfbarkeit und Pseudonymität das Fundament bilden und nicht als spätere Erweiterungen nachgereicht werden. Der Kreis derer, die Daten abfragen, muss wirksam begrenzt werden, Freiwilligkeit muss auch im Alltag gelten, und die Infrastruktur muss offen, überprüfbar, parlamentarisch kontrolliert und föderal getragen sein. Wir bitten den Deutschen Bundesrat, das Gesetz in diesem Sinne nachzuschärfen, und stehen für Gespräche gern zur Verfügung.

D64 e.V.
Chausseestraße 5
10115 Berlin

030 577 142 56
info@d-64.org
www.d-64.org

GLS Bank
DE13 4306 0967 1134 4765 00
GENODEM1GLS

Vereinsregister
AG Charlottenburg VR 31163 B
Lobbyregister: R000251