



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Dokumentation

Zur Umsetzung der eIDAS-VO 2.0 und der Einführung der europäischen Briefftasche für die Digitale Identität

Zur Umsetzung der eIDAS-VO 2.0 und der Einführung der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 073/24
Abschluss der Arbeit: 21.08.2024 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetseiten)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zur eIDAS-VO 2.0	4
3.	Situation in Deutschland	6
4.	Situation in anderen EU-Mitgliedstaaten	7

1. Einleitung

Die vorliegende Dokumentation befasst sich mit der aktuellen Diskussion innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Umsetzung der überarbeiteten Fassung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG („eIDAS-VO“, Electronic Identification, Authentication and Trust Services)¹, die am 20. Mai 2024 in Kraft getreten ist.² Zum Teil wird die überarbeitete Fassung auch eIDAS 2.0 bezeichnet.

2. Zur eIDAS-VO 2.0

Mit der eIDAS-VO wurde im Jahr 2014 erstmals der europarechtliche Rahmen für die Einführung und Stärkung der Nutzung der elektronischen Identifizierung geschaffen. Unter anderem wurden die Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung elektronischer Identifizierungsmittel der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) geregelt (Art. 6 eIDAS-VO).³

Ein wesentlicher Bestandteil der eIDAS-VO 2.0 ist nun die Einführung einer europäischen Brieftasche für die Digitale Identität (auf Englisch „European Digital Identity Wallet“), um die Nutzung der elektronischen Identitätsnachweise (eID) zu stärken. Definiert wird die europäische Brieftasche für die Digitale Identität in Art. 2 Nr. 42 eIDAS-VO als

elektronisches Identifizierungsmittel, das es dem Nutzer ermöglicht, Personenidentifizierungsdaten und elektronische Attributsbescheinigungen sicher zu speichern, zu verwalten und zu validieren, um sie vertrauenden Beteiligten und anderen Nutzern von europäischen Brieftaschen für die Digitale Identität zu präsentieren und mittels qualifizierter elektronischer Signaturen zu unterzeichnen oder mittels qualifizierter elektronischer Siegel zu besiegeln.

Elektronische Identifizierungsmittel sind nach Art. 3 Nr. 2 eIDAS-VO wiederum materielle und/oder immaterielle Einheiten, die Personenidentifizierungsdaten enthalten und zur Authentifizierung bei Online-Diensten oder gegebenenfalls Offline-Diensten verwendet werden.

Näheres zu den Anforderungen an eine europäische Brieftasche für die Digitale Identität regelt Art. 5a eIDAS-VO. Nach Art. 5a Abs. 1 eIDAS-VO sind die Mitgliedstaaten insbesondere verpflichtet, bis Ende 2026 mindestens eine europäische Brieftasche für die Digitale Identität

1 [Verordnung \(EU\) Nr. 910/2014](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.07.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.08.2014).

2 [Verordnung \(EU\) 2024/1183](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.04.2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität (ABl. L, 2024/1183, 30.04.2024).

3 Dazu und näher zu den Sicherheitsniveaus nach der eIDAS-VO, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur elektronischen Beantragung und Übermittlung der PIN für den elektronischen Identitätsnachweis Zur elektronischen Beantragung und Übermittlung der PIN für den elektronischen Identitätsnachweis, Sachstand vom 22.03.2024, [WD 3 - 3000 - 030/24](#).

bereitzustellen. Dabei sieht Art. 5a Abs. 2 eIDAS-VO ausdrücklich vor, dass die europäischen Brieftaschen für die Digitale Identität entweder unmittelbar von einem Mitgliedstaat, im Auftrag eines Mitgliedstaats oder unabhängig von einem Mitgliedstaat bereitgestellt werden, im letzten Fall aber von diesem Mitgliedstaat anerkannt werden. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat bereits im Juni 2023 einen „offenen Konsultations- und Architekturprozess“ zur technischen Entwicklung der europäischen Brieftasche für Digitale Identitäten gestartet, der zur Zeit noch läuft.⁴

Die wesentlichen Anforderungen an die technische Gestaltung und Funktionen der europäischen Brieftasche für die Digitale Identität, die ihrer Ansicht nach auf den Finanzsektor Einfluss haben, fassen ferner

Lange-Hausstein, Christian/Kremer, Tim, Die EU Digital Identity Wallet in Banking und Zahlungsverkehr – „Super App“ per Verordnung?, BKR 2024, S. 362-366,

Anlage 1

zusammen. Sie gehen auch im Übrigen näher auf die Auswirkungen der eIDAS-VO 2.0 auf den Finanzsektor ein. Dabei erläutern die Autoren insbesondere Probleme bei der Auslegung von Art. 5f Abs. 2 eIDAS-VO. Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen, unter denen private natürliche oder juristische Personen, die Dienste erbringen und auf eine elektronische Identifizierung, europäische Brieftaschen für die Digitale Identität oder andere Mittel zur elektronischen Identifizierung oder einen Vertrauensdienst vertrauen,⁵ für ihre Dienste auch europäische Brieftaschen für die Digitale Identität „akzeptieren“, die gemäß der eIDAS-VO bereitgestellt werden. Dies gilt unter anderem, wenn sie nach Unionsrecht oder nationalem Recht verpflichtet sind, eine Online-Identifizierung mit starker Nutzerauthentifizierung vorzunehmen, oder eine Online-Identifizierung mit starker Nutzerauthentifizierung vertraglich vorgeschrieben ist. Der Wortlaut des Art. 5f Abs. 2 eIDAS-VO führe den Autoren zufolge zu erheblichen Unsicherheiten. Nach Ansicht der Autoren bestehe unter anderem und im Hinblick auf die Erwägungsgründe der eIDAS-VO 2.0 Akzeptanzpflicht für die privaten Dienstleister sowohl für Geschäfte mit als auch solche ohne grenzüberschreitenden Bezug, obwohl im Titel nur auf eine „grenzüberschreitende Verwendung“ Bezug genommen wird. Der Erfolg der europäischen Brieftaschen für Digitale Identität hänge letztlich von Mechanismen gegen Missbrauch und die Umsetzung der Vorgaben für die Gestaltung in einfach nutzbaren Anwendungen ab. Auf etwaige Gesetzesanpassungen gehen die Autoren allerdings nicht weiter ein.

4 Vgl. dazu BMI, [Persönliche digitale Brieftasche für Bürgerinnen und Bürger: Sichere Identifizierung und Verwaltung amtlicher Dokumente mit dem Smartphone](#), Meldung vom 30.11.2023; vgl. ferner BMI, [Architektur- & Konsultationsprozess für EUDI-Wallets in Deutschland](#).

5 Ausgenommen werden Kleinst- und kleine Unternehmen im Sinne von Art. 2 des Anhangs der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission, Empfehlung der Kommission vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG) (Abl. L 124 vom 20.05.2003, S. 36).

3. Situation in Deutschland

Die eIDAS-VO ist eine Verordnung im Sinne von Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁶. Sie hat demnach allgemeine Geltung, ist in allen ihrer Teile verbindlich und gilt in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) unmittelbar. Bei der etwaigen Kollision nationalen Rechts mit einer europäischen Verordnung wird in der Regel von einem Anwendungsvorrang der unionsrechtlichen Vorschrift ausgegangen.⁷ Die Geltung und Anwendbarkeit einer Verordnung setzt anders als Richtlinien keine besondere Umsetzungsakte voraus. Dennoch wird zum Teil in der rechtswissenschaftlichen Literatur von der Notwendigkeit einer „Anpassung“ einiger Gesetze an die Regelungen der eIDAS-VO 2.0 gesprochen. So nennt

Seegebarth, eIDAS-Novellierung 2021 – erste Analyse des Proposals, DuD 2022, S. 5-8,

Anlage 2

beispielhaft „Gesetze, welche die Digitalisierung betreffen, wie etwa das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Sozialgesetzbuch sowie viele mehr“. Der Autor geht allerdings nicht näher auf konkreten Anpassungsbedarf ein.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es keine abschließende Aufzählung oder Auflistung der insoweit anpassungsbedürftigen Gesetze gibt. Die Anpassung nationaler Gesetze ist Sache des Gesetzgebers und wird in Bezug auf die eIDAS 2.0 derzeit von der Bundesregierung noch geprüft.⁸

Allerdings hat der Gesetzgeber bereits im Rahmen der Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG)⁹ in § 10 Abs. 3a des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz [PAuswG])¹⁰ die zukünftige Einführung der europäischen Briefftasche für Digitale Identitäten berücksichtigt. Nach dieser Vorschrift soll das BMI nach Prüfung durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) für Fälle, in denen der Nachweis der Identität durch einen elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG, nach § 12 des Gesetzes über eine Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis (eID-Karte-Gesetz [eIDKG])¹¹ oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)¹² erbracht wurde, für die spätere Authentisierung des Inhabers des elektronischen Identitätsnachweises auch

6 [Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (ABl. C 326 vom 26.10.2012).

7 Vgl. dazu Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV - AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 1 Rn. 19.

8 [BT-Drs. 20/12493](#), S. 2.

9 [Onlinezugangsgesetz](#) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert am 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245).

10 [Personalausweisgesetz](#) vom 18.06.2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert am 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245).

11 [eID-Karte-Gesetz](#) vom 21.06.2019 (BGBl. I S. 846), zuletzt geändert am 08.10.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 271).

12 [Aufenthaltsgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert am 08.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 152).

andere Authentisierungsmittel befristet zulassen. Das BMI gibt die Zulassung und die Dauer der Befristung im Bundesanzeiger bekannt. Die Regelung wird in der

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 21. Februar 2024, [BT-Drs. 20/10417](#), S. 39,

damit begründet, dass „bis zur Etablierung der EU-Wallet vorübergehend niederschwellige Authentisierungsmöglichkeiten zugelassen werden [sollen],“ soweit bereits eine Erstidentifizierung nach den gesetzlichen Vorgaben erfolgte, „[u]m eine flächendeckende und nutzerfreundliche Verwendung des elektronischen Identitätsnachweises voranzutreiben“. Die Zulassung der Authentisierungsmittel solle befristet erfolgen und „[d]er Zeitraum der Befristung [...] sich an dem für eine Etablierung der EU-Wallet zu erwartenden Zeitrahmen orientieren“.

4. Situation in anderen EU-Mitgliedstaaten

Zu der Umsetzung der eIDAS-VO 2.0 und Entwicklung der Digitalen Briefftasche in anderen EU-Mitgliedstaaten liegt kaum deutsche rechtswissenschaftliche Literatur vor. Allerdings berichtet

Reutner, „mObywatel“: Polens Meilenstein auf dem Weg zur europäischen digitalen Briefftasche, DÖV 2024, 486,

Anlage 3

von der Situation in Polen mit der „Wallet-App mObywatel“, die seit dem 14. Juli 2023 polnischen Bürgern ermögliche, sich elektronisch auszuweisen. Durch das mObywatel-Gesetz seien elektronische und physische Ausweisdokumente rechtlich gleichgestellt. Dabei seien das elektronische und das physische Ausweisdokument einer Person allerdings nicht gleich, sondern beide Dokumente erhalten jeweils eine eigenständige Serien- und Ausweisnummer sowie ein eigenständiges Ausstellungs- und Gültigkeitsdatum. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass der elektronische Personalausweis nicht dafür genutzt werden könne, „einen neuen amtlichen Personalausweis zu beantragen“. Die Nutzung außerhalb von Polen sei ebenfalls ausgeschlossen. Durch das mObywatel-Gesetz seien der Autorin zufolge in über 30 Gesetzen Änderungen eingeführt worden, unter anderem im polnischen Personalausweisgesetz.

Zu der Umsetzung der eIDAS-VO 2.0 in anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es keine weitere rechtswissenschaftliche Literatur. Es finden sich dennoch einige Informationen im Rahmen einer Internetrecherche. So wird beispielsweise in einer

Pressemitteilung des österreichischen Bundesfinanzministeriums: [Tursky: Österreich startklar für EU-Wallet dank ID-Austria](#), 2. März 2024,

die Aussage des Staatssekretärs für Digitalisierung und Telekommunikation Tursky angeführt, dass Österreich „mit ID-Austria und der eAusweise-App eine Pionierrolle“ auf europäischer Ebene bei der Umsetzung der europäischen Briefftasche für Digitale Identitäten einnehme. Weitere Informationen zum gesetzlichen Anpassungsbedarf in Österreich sind, soweit ersichtlich, nicht öffentlich einsehbar.
