

EUID-BRIEFASCHE

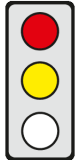
cepAnalyse Nr. 25/2021

KERNPUNKTE

Hintergrund: Bisher mangelt es in der EU an grenzüberschreitend einsetzbaren digitalen Identitätslösungen, mit denen man sich ausweisen und Dienste in Anspruch nehmen kann, die einer Identifizierung bedürfen.

Ziel der Verordnung: Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, grenzüberschreitend nutzbare „EUID-Brieftaschen“ – etwa in Form einer App – herauszugeben, in der u.a. Personenidentifizierungsdaten gespeichert werden können.

Betroffene: Natürliche und juristische Personen, sehr große Online-Plattformen, regulierte Branchen wie Banken.



Pro: EUID-Brieftaschen haben das Potenzial, den Binnenmarkt zu stärken, Interaktionen mit öffentlichen Verwaltungen zu beschleunigen und Effizienzgewinne zu generieren.

Contra: (1) EUID-Brieftaschen sind keine öffentlichen Güter. Die Mitgliedstaaten sollten daher von der Option Gebrauch machen, private Akteure mit der Entwicklung der EUID-Brieftaschen zu beauftragen oder von diesen entwickelte Brieftaschen anzuerkennen.

(2) Die Pflicht für regulierte Branchen und sehr große Online-Plattformen, die EUID-Brieftaschen zu akzeptieren, verschafft EUID-Brieftaschen einen unsachgemäßen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Identitätslösungen.

(3) Das Recht der Kommission, durch delegierte Rechtsakte den Kreis der Unternehmen auszuweiten, die EUID-Brieftaschen akzeptieren müssen, verstößt gegen das EU-Primärrecht.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2021) 281 vom 3. Juni 2021 für eine **Verordnung** zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 **im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben verweisen auf die zu ändernde Verordnung (EU) Nr. 910/2014 („eIDAS-Verordnung“).

► Hintergrund und Ziel

- Digitale Identitätslösungen, etwa in Form einer App, ermöglichen es Nutzern insbesondere,
 - sich gegenüber Dritten digital auszuweisen, z.B. bei einer Polizeikontrolle,
 - Dienste in Anspruch zu nehmen, die einer Identifizierung bedürfen, etwa bei der Online-Abgabe einer Steuererklärung, und/oder
 - Dritten Berechtigungsnachweise digital vorzulegen, z.B. einen Ausbildungsnachweis.
- Zu den bereits existierenden digitalen Identitätslösungen zählen etwa [Folgenabschätzung S. 7 f]
 - private digitale Brieftaschen zur Identifizierung wie Thales, Idemia und Verimi,
 - Login-Systeme von Online-Plattformen („Social Login“) wie Google Sign-In und
 - digitale Bankidentitätslösungen wie BankID.
- Laut Kommission weisen diese jedoch häufig eine eingeschränkte Funktionalität oder ein niedriges Sicherheits- und Datenschutzniveau auf oder sind beschränkt auf spezifische Anwendungsfälle [Folgenabschätzung S. 7 f].
- Die Kommission will durch Änderung der eIDAS-Verordnung [(EU) Nr. 910/2014] insbesondere die Mitgliedstaaten zur Herausgabe einer grenzüberschreitend einsetzbaren digitalen „Identitätslösung“ („EUID-Brieftasche“) verpflichten [S. 11].

► Funktion der EUID-Brieftasche

- Die EUID-Brieftasche ermöglicht natürlichen und juristischen Personen die Speicherung folgender Informationen [neuer Art. 3 Ziff. 21 und 42]:
 - Personenidentifizierungsdaten: Dies sind Daten zur Feststellung der Identität, wie Name, Anschrift oder Steuerregisternummer [Art. 3 Ziff. 3].
 - Berechtigungsnachweise: Dies sind Nachweise über Fähigkeiten, Erfahrungen, Rechte oder Erlaubnisse, wie Führerschein oder Gewerbeschein [neuer Art. 3 Ziff. 52].
 - Attribute: Dies sind Merkmale wie Alter, Geschlecht, Impfstatus oder Rechtsform [neuer Art. 3 Ziff. 43].
- Die EUID-Brieftasche muss die Integration der von den Mitgliedstaaten ausgestellten rechtlichen Identität der natürlichen oder juristischen Person ermöglichen [Erwägungsgrund 9].

- Jeder Mitgliedstaat muss binnen 12 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung eine EUID-Brieftasche „herausgeben“. Die Ausstellung erfolgt durch [neuer Art. 6a Abs. 1 und 2]
 - den Mitgliedstaat selbst,
 - private Akteure im Auftrag des Mitgliedstaats oder
 - private Akteure, deren digitale Identitätslösung vom Mitgliedstaat als EUID-Brieftasche anerkannt wird.
 - Die in einer EUID-Brieftasche gespeicherten Informationen dienen dem Nutzer [neuer Art. 3 Ziff. 42, neuer Art. 6a Abs. 1 und 3]
 - zur Erstellung und Nutzung von elektronischen Signaturen und Siegeln, etwa um Schriftstücke papierlos und rechtssicher unterzeichnen und deren Herkunft und Unverfälschtheit garantieren zu können, und
 - zur Authentifizierung bei Inanspruchnahme eines grenzüberschreitenden öffentlichen oder privaten Online- oder Offline-Dienstes, der von einem Dritten angeboten wird, der die EUID-Brieftasche akzeptiert (sog. „vertrauender Beteiligter“). Die Mitgliedstaaten können festlegen, ob die Authentifizierung auch bei Inanspruchnahme nationaler Dienste möglich sein soll.
 - „Vertrauende Beteiligte“ können mit der EUID-Brieftasche über eine Schnittstelle Personenidentifizierungsdaten und Attributsbescheinigungen anfordern und validieren und so Nutzer authentifizieren [neuer Art. 6a Abs. 4 lit. a und d].
 - Jeder Mitgliedstaat muss technische Validierungsmechanismen bereitstellen zur Prüfung [neuer Art. 6a Abs. 5]
 - der Echtheit und Gültigkeit einer EUID-Brieftasche,
 - der Gültigkeit von Attributsbescheinigungen durch vertrauende Beteiligte, und
 - der Echtheit und Gültigkeit von Personenidentifizierungsdaten durch vertrauende Beteiligte.
 - Die technische Spezifikation der Anforderungen an die EUID-Brieftasche legt die Kommission mit Durchführungsrechtsakten fest [neuer Art. 6a Abs. 11].
 - Für natürliche Personen ist die Nutzung einer EUID-Brieftasche kostenlos [neuer Art. 6a Abs. 6].
- **Akzeptanz der EUID-Brieftasche**
- Vertrauende Beteiligte, die eine EUID-Brieftasche akzeptieren wollen, müssen zuvor den Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, über die beabsichtigte Verwendung der EUID-Brieftasche informieren [neuer Art. 6b Abs. 1]. Die Mitgliedstaaten entwickeln einen „gemeinsamen Mechanismus“ zur Authentifizierung der vertrauenden Beteiligten [neuer Art. 6b Abs. 2]. Dazu legt die Kommission mit Durchführungsrechtsakten technische und betriebliche Spezifikationen fest [neuer Art. 6b Abs. 4].
 - Die folgenden Akteure sind in grenzüberschreitenden Fällen zur Akzeptanz von EUID-Brieftaschen verpflichtet:
 - Mitgliedstaatliche „Stellen“ – das sind insbesondere Behörden und in deren Auftrag handelnde Private –, sofern sie für die Nutzung einer Online-Dienstleistung eine elektronische Identifizierung verlangen [Art. 3 Ziff. 7, neuer Art. 12b Abs. 1].
 - Unternehmen, die gesetzlich oder vertraglich dazu verpflichtet sind, eine Online-Identifizierung mit „starker Nutzerauthentifizierung“ einzusetzen, z.B. Banken [neuer Art. 12b Abs. 2]; bei der „starken Nutzerauthentifizierung“ beruht die Authentifizierung auf mindestens zwei der folgenden drei Elemente [neuer Art. 3. Ziff. 50]
 - Wissen des Nutzers, z.B. Passwort,
 - Besitz des Nutzers, z.B. Smartphone,
 - körperliche Eigenschaften des Nutzers, z.B. Fingerabdruck.
 - Sehr große Online Plattformen – d.h. solche mit durchschnittlich mindestens 45 Millionen aktiven Nutzern in der EU –, sofern sie für den Zugang zu Online-Diensten eine Nutzerauthentifizierung verlangen. Die Akzeptanzpflicht soll die Nutzer besser vor Betrug schützen und ein hohes Datenschutzniveau gewährleisten [Erwägungsgrund 28].
 - Sehr große Online-Plattformen dürfen nur jene Attribute von Nutzern anfordern, die für den jeweiligen Online-Dienst erforderlich sind, z.B. nur das Alter [neuer Art. 12b Abs. 3].
 - Die Kommission fördert die Entwicklung von Verhaltenskodizes zur Selbstregulierung von Diensteanbietern, um zu einer breiten Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der EUID-Brieftasche beizutragen [neuer Art. 12b Abs. 4].
 - Die Kommission muss 18 Monate nach Einführung der EUID-Brieftasche prüfen, ob sie weitere private Online-Diensteanbieter – mittels delegierter Rechtsakte – dazu verpflichtet, EUID-Brieftaschen zu akzeptieren. Bewertungskriterien können die Breite der Nutzerbasis, die grenzüberschreitende Präsenz der Anbieter, die technische Entwicklung und die Entwicklung der Verwendungsmuster sein. [Art. 12b Abs. 5]
- **Sicherheit und Datenschutz der EUID-Brieftasche**
- EUID-Brieftaschen müssen ein „hohes“ Sicherheitsniveau aufweisen, d.h. Identitätsmissbrauch mit Hilfe einer EUID-Brieftasche muss nahezu ausgeschlossen sein [neuer Art. 6a Abs. 4 lit. c i.V.m. Art. 8].
 - Der Herausgeber der EUID-Brieftasche [neuer Art. 6a Abs. 7]
 - darf keine Informationen zur Nutzung einer EUID-Brieftasche sammeln, die für deren Bereitstellung nicht erforderlich sind,
 - darf ohne Aufforderung des Nutzers keine Personenidentifizierungsdaten oder andere personenbezogene Daten mit anderen Diensten des Herausgebers oder Diensten Dritter verknüpfen und

- muss personenbezogene Daten „in Bezug auf die Bereitstellung von EUId-Brieftaschen“ getrennt von anderen Daten halten.
 - Der herausgebende Mitgliedstaat muss die Ausgabe der EUId-Brieftasche unverzüglich aussetzen, ihre Gültigkeit widerrufen und die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten davon unterrichten bei [neuer Art. 10a]
 - Verletzungen einer EUId-Brieftasche, etwa wenn ein Krimineller private Informationen extrahiert, oder
 - Beeinträchtigungen, die die Verlässlichkeit einer EUId-Brieftasche gefährden, etwa weil der Validierungsmechanismus nicht zuverlässig funktioniert.
 - Ist die Verletzung oder Beeinträchtigung behoben, muss der herausgebende Mitgliedstaat die Herausgabe wiederaufnehmen, die Ungültigkeit widerrufen und die Kommission sowie die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich davon unterrichten [neuer Art. 10a Abs. 2].
 - Der herausgebende Mitgliedstaat muss eine EUId-Brieftasche endgültig zurücknehmen und die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten davon unverzüglich unterrichten, wenn die Verletzung oder Beeinträchtigung „hinreichend schwerwiegend“ ist oder nicht innerhalb von drei Monaten behoben ist [neuer Art. 10a Abs. 3].
- **Technischer Unterbau der EUId-Brieftasche**
- Es wird ein „strukturierter Prozess der Zusammenarbeit“ zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Privatsektor etabliert [Empfehlung C(2021) 3968, Erwägungsgründe 9, 11].
 - Dies soll die grenzüberschreitende Funktionsfähigkeit der EUId-Brieftasche sicherstellen, insbesondere das technische Fundament schaffen und so Hindernissen durch unterschiedliche technische Standards entgegenwirken („Toolbox“) [Empfehlung C(2021) 3968, Erwägungsgründe 9–11].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nur auf EU-Ebene kann gewährleistet werden, dass Nutzer grenzüberschreitend authentifizierungsbedürftige Online-Dienste nutzen und Online-Diansteanbieter sich auf sichere digitale Identitätslösungen verlassen können, unabhängig davon, wo in der EU sie ausgestellt wurden.

Politischer Kontext

Die Strategie der EU-Kommission zur [Gestaltung der digitalen Zukunft Europas](#) [COM(2020) 67] bezeichnet die Förderung vertrauenswürdiger digitaler Identitäten als eine Schlüsselmaßnahme der EU. Die Mitteilung „[Digitaler Kompass 2030](#)“ [COM(2021) 118] setzt das Ziel, dass bis zum Jahr 2030 80% der EU-Bürger eine eID-Lösung nutzen. Der Verordnungsvorschlag wird begleitet von einer [Empfehlung](#) der Kommission über ein gemeinsames und koordiniertes Herangehen an die europäische digitale Identität [C(2021) 3968].

Stand der Gesetzgebung

3.6.2021 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatterin: Romana Jerkovic (S&D-Fraktion, HR)
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	NN
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Pflicht für die Mitgliedstaaten, EUId-Brieftaschen auszustellen, soll es insbesondere Bürgern und Unternehmen ermöglichen, sich grenzüberschreitend sicher und datenschutzfreundlich elektronisch auszuweisen und vertrauenden Beteiligten Zugang zu ihrer rechtlichen Identität sowie verifizierten Attributsbescheinigungen zu ermöglichen.

Auf einem gemeinsamen technischen Fundament fußende **EUID-Brieftaschen haben** in der Tat **das Potenzial, den Binnenmarkt zu stärken, Interaktionen mit öffentlichen Verwaltungen zu beschleunigen und Effizienzgewinne zu generieren**, da etwa Medienbrüche bei der Identifizierung vermieden werden können.

Die Bereitstellung der rechtlichen Identität zur Integration in die EUID-Brieftaschen muss staatlich erfolgen. **EUID-Brieftaschen selbst sind jedoch keine öffentlichen Güter**, die eine Ausstellung durch den Staat erfordern würde. **Die Mitgliedstaaten sollten daher auf jeden Fall von der Option Gebrauch machen, private Akteure mit der Entwicklung der EUID-Brieftaschen zu beauftragen oder von diesen entwickelte Brieftaschen** bei Erfüllung der Anforderungen der Verordnung als EUID-Brieftasche **anzuerkennen**. Damit wäre auch ein Wettbewerb um die besten EUID-Brieftaschen möglich.

Identitätslösungen profitieren regelmäßig von Netzwerkeffekten: Eine größere Anzahl an vertrauenden Beteiligten, die auf eine bestimmte Identitätslösung setzen, ziehen mehr Nutzer an, die wiederum mehr vertrauende Beteiligte anziehen. **Die Pflicht für regulierte Branchen und sehr große Online-Plattformen** sowie perspektivisch für weitere Online-Diensteanbieter, **die EUID-Brieftaschen zu akzeptieren**, generiert diese Netzwerkeffekte quasi regulatorisch. Dies **verschafft EUID-Brieftaschen**, egal ob von einem Mitgliedstaat oder Privaten ausgestellt, **einen unsachgemäßen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen**, nicht explizit anerkannten, digitalen **Identitätslösungen**.

Damit besteht die Gefahr einer regulatorisch bedingten Verdrängung vom Markt akzeptierter Identitätslösungen. Die Akzeptanzpflicht ist folglich abzulehnen. Allenfalls für die grenzüberschreitende Nutzung von Diensten der öffentlichen Hand ist eine solche Pflicht sachgerecht, da dies etwa die Inanspruchnahme grenzüberschreitender Dienstleistungen vereinfacht und die Mobilität von Arbeitnehmern erhöht, also den Binnenmarkt stärkt.

Die Einführung der EUID-Brieftaschen und die Akzeptanzpflicht für sehr große Online-Plattformen ist auch eine Reaktion auf den zunehmenden Erfolg von Identitätslösungen der Plattformen. Es ist aber nicht Aufgabe des Staates, deren Erfolg durch die Privilegierung eigener Lösungen einzuhegen. Stattdessen sollte die Kommission, wenn sie bspw. einen Marktmachtmissbrauch feststellt, das Wettbewerbsrecht anwenden. Alternativ können auch Ex-ante-Verpflichtungen gegenüber großen Online-Plattformen geboten sein – wie sie etwa das Gesetz über digitale Märkte (s. [cepAnalyse 14/2021](#)) vorsieht –, wenn diese als notwendig erachtet werden, um bestimmte, den Wettbewerb einschränkende, Verhaltensweisen zu verhindern und die Märkte für Identitätslösungen bestreitbar zu halten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Zur Gewährleistung interoperabler Identitätslösungen ist der Erlass einer Verordnung verhältnismäßig.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Das Recht der Kommission, durch delegierte Rechtsakte den Kreis der Unternehmen auszuweiten, die EUID-Brieftaschen akzeptieren müssen, verstößt gegen das EU-Primärrecht. Die Kommission darf delegierte Rechtsakte nur zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des Gesetzgebungsakts erlassen (Art. 290 AEUV). Politische Entscheidungen dürfen ihr nicht übertragen werden. Dies tut der Vorschlag jedoch, da die Verordnung der Kommission keine klaren Vorgaben macht, nach welchen Maßstäben sie die Pflicht, EUID-Brieftaschen zu akzeptieren, ausdehnen kann. Wer die EUID-Brieftasche akzeptieren muss, ist eine wesentliche Vorschrift, da von der Akzeptanz der Erfolg der Brieftasche abhängt.

Die Verpflichtung, EUID-Brieftaschen zu akzeptieren, verletzt die unternehmerische Freiheit [Art. 16 GRC]. Nutzer vor Betrug zu schützen und ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten sind zwar legitime Gründe für eine Grundrechtseinschränkung. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum es hierfür notwendig wäre, regulierte Branchen und Online-Plattformen zu verpflichten, EUID-Brieftaschen zu akzeptieren. Wenn die Identifizierungsmechanismen bestimmter Unternehmen gegen die DSGVO verstoßen sollten, ist dem mit den Mitteln der DSGVO entgegenzutreten und nicht mit der Verpflichtung, EUID-Brieftaschen zu akzeptieren.

Zusammenfassung der Bewertung

EUID-Brieftaschen haben das Potenzial, den Binnenmarkt zu stärken, Interaktionen mit öffentlichen Verwaltungen zu beschleunigen und Effizienzgewinne zu generieren. Sie sind keine öffentlichen Güter. Die Mitgliedstaaten sollten daher von der Option Gebrauch machen, private Akteure mit der Entwicklung der EUID-Brieftaschen zu beauftragen oder von diesen entwickelte Brieftaschen anzuerkennen. Die Pflicht für regulierte Branchen und sehr große Online-Plattformen, die EUID-Brieftaschen zu akzeptieren, verschafft EUID-Brieftaschen einen unsachgemäßen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Identitätslösungen. Das Recht der Kommission, durch delegierte Rechtsakte den Kreis der Unternehmen auszuweiten, die EUID-Brieftaschen akzeptieren müssen, verstößt gegen das EU-Primärrecht.