

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften

09. November 2018

Seite 1

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Rebekka Weiß, LL.M.
Bereichsleiterin
Datenschutz & Verbraucherrecht
T +49 30 27576 161
r.weiss@bitkom.org

A. Einleitung

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt der Europäischen Union (eIDAS) wurde die Basis für eine europaweite, rechtsgültige elektronische Kommunikation und sichere elektronische Identifizierung geschaffen. Mit Hilfe der Vertrauensdienste - elektronischen Signaturen, Siegeln, Zeitstempeln, Zustelldiensten und Zertifikaten zur Authentifizierung - können Unternehmen, Verwaltungen und Privatpersonen jetzt digitale Dokumente wie Angebote, Bestellungen, Verträge u.v.m. innerhalb der Europäischen Union auf einer einheitlichen Rechtsbasis austauschen. Damit löste die neue EU Verordnung nicht nur das deutsche Signaturgesetz und Signaturverordnung ab, sondern schafft auch neue Anwendungsmöglichkeiten innerhalb und zwischen allen Ländern der Europäischen Union.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Bereits heute sind der deutsche Personalausweis und der elektronische Aufenthaltstitel (eAT) mit einer Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis ausgestattet. Auf der anderen Seite bietet der deutsche Personalausweis, anders als beispielsweise die Ausweiskarten aus Estland, Belgien, Luxemburg, Spanien oder Portugal, inzwischen faktisch keine Möglichkeit mehr zur Erstellung von qualifizierten elektronischen Signaturen (hierzu vertieft unter B.I.3.). Die so genannte eID-Funktion ermöglicht dem Karteninhaber, seine Identität gegenüber Online-Diensten einfach und sicher nachzuweisen. Die eID-Funktion ist bislang allerdings nicht für jedermann zugänglich. Der deutsche Personalausweis wird nur an Deutsche (Art. 116 GG) ausgegeben; einen elektronischen Aufenthaltstitel bekommt nur, wer als Ausländer dem Aufenthaltsgesetz unterfällt und ein Aufenthaltsrecht hat.

Stellungnahme Referentenentwurf Einführung eID Karte

Seite 2|6

Insbesondere Unionsbürger, die nicht bereits selbst einen eID- und signaturfähigen elektronischen Ausweis besitzen, haben somit keinen Zugang zur Online-Ausweis- und Signaturfunktion. Außerdem ist die eID-Funktion auch für deutsche Staatsangehörige, die im Ausland leben, nicht zugänglich, da eine Auslandsadresse nicht in den Personalausweis aufgenommen werden kann.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat kürzlich einen Referentenentwurf vorgelegt, um die eID-Funktion weiter zu fördern und bestehende Hemmnisse abzubauen. Der Entwurf eines Gesetzes¹ zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften wurde am 24. Oktober 2018 veröffentlicht und die Fachöffentlichkeit zu einer Stellungnahme aufgefordert.

Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit zum Referentenentwurf eID-Karte Stellung zu nehmen. Der Bitkom Arbeitskreis Anwendung elektronischer Vertrauensdienste sowie der zugeordnete Fachausschuss Chipkarten & Ausweissysteme sind die Gremien, die sich thematisch mit den Inhalten des Gesetzgebungsverfahrens, der eIDAS Verordnung sowie allen ausweissystembezogenen Fragen auseinandersetzen.

Die nachfolgende Kommentierung ist in den Gremien erarbeitet worden und gibt den Eindruck der betroffenen Unternehmensbereiche, der Anbieter und Anwenderbranchen wieder.

B. Anmerkungen zum Inhalt des Referentenentwurfs

I. Vorbemerkungen zur Einbeziehung in Deutschland lebender EU-Bürger und im Ausland lebender Staatsangehöriger

Kern des Referentenentwurfs ist es, sowohl den in Deutschland lebenden EU-Ausländern als auch im Ausland lebenden deutschen Staatsbürgern die Möglichkeit zur Nutzung der eID-Funktion zu eröffnen. Es wird den deutschen Staatsbürgern deshalb die Möglichkeit angeboten, einen Personalausweis mit eID-Funktionalität zu erhalten. Dieser Personalausweis soll zukünftig zusätzlich mit einer gültigen Wohnadresse versehen werden.

¹ Im Folgenden: Referentenentwurf eID Karte.

Stellungnahme Referentenentwurf Einführung eID Karte

Seite 3|6

Dies führt zu zwei Problembereichen:

1. „Meldepflicht“ im Ausland

Der Bürger muss bei der Beantragung des Ausweises seine gültige Wohnadresse gegenüber der ausgebenden Stelle (z.B. dem Konsulat) dokumentieren. Dies ist in Ländern ohne Meldewesen regelmäßig nur anhand von Telefonrechnungen oder Rechnungen von Versorgungsunternehmen möglich. Diese Dokumente weisen die korrekte Adresse jedoch nicht mit der gleichen Sicherheit nach, wie dies durch das amtliche Meldewesen in Deutschland gewährleistet werden kann.

Der Bürger soll darüber hinaus dazu verpflichtet sein, die auf seinem Personalausweis stehende Wohnadresse bei Umzügen aktualisieren zu lassen, da der Personalausweis andernfalls ungültig wird. Dies ist bei einem im Ausland lebenden Bürger mit erheblichem Aufwand verbunden, da er dazu bei einem Umzug erneut im Konsulat vorsprechen muss. Faktisch würde die Pflicht zur fortlaufenden Adressaktualisierung den Bürger dazu nötigen, sich bei Umzügen - wie im deutschen Melderecht vorgesehen - mit seiner jeweiligen Adresse bei dem für ihn zuständigen Konsulat an- oder umzumelden. Dies führt faktisch zu einer Ausweitung des deutschen Melderechts auf im Ausland lebende Bürger.

Für die Nutzung der eID-Funktion ist die so erhobene Wohnadresse jedoch nicht notwendig. Ein im Ausland lebender Bürger, der die eID-Funktion z.B. für die Kommunikation mit der Rentenversicherung in Deutschland nutzen will, ist unerheblich, ob sein Ausweis eine (gültige) Adresse hat oder nicht. Der wesentliche Nutzen liegt in der eID-Funktionalität und den damit verbundenen Möglichkeiten zur elektronischen Kommunikation und Interaktion, nicht jedoch in der Bestätigung einer Wohnadresse.

Wir empfehlen deshalb, die Aufnahme der Adresse in den Personalausweis bei im Ausland lebenden deutschen Staatsbürgern fakultativ auszugestalten, sodass der jeweilige Nutzer selbst wählen kann, ob er die entsprechende Angabe eintragen lassen möchte.

2. Missbrauch der eID-Funktion durch unsichere Übermittlung der Transport-PIN

Des Weiteren beurteilt der Bitkom den Ausgabeprozess der Transport-PIN für die Nutzung im Ausland als völlig ungeeignet. Die Sicherheit bei der Übermittlung der Transport-PIN - als temporären zweiten Authentifizierungsfaktor ist für die Sicherheit des Freigabeprozesses von entscheidender Bedeutung. Es ist daher wichtig, die Transport-PIN auf einem sicheren Weg und ausschließlich an den berechtigten Ausweisbesitzer zu übermitteln. Die Übermittlung der Transport-PIN mit der normalen Briefpost wird aus Sicht des Bitkom bereits in Deutschland den Sicherheitsanforderungen an die Handhabung eines zweiten Faktors kaum gerecht, für die Übermittlung im - ggf. außereuropäischen - Ausland ist die Briefpost definitiv ungeeignet. Dies betrifft

Stellungnahme Referentenentwurf Einführung eID Karte

Seite 4|6

insbesondere den Umstand, dass die unbegrenzt lange nutzbare Transport-PIN unaufgefordert an Bürger gesandt wird und diese häufig nicht in eine persönliche PIN umgewandelt wird. Ein Inrentäter mit zeitweiligem Zugriff auf den Ausweis hat so unter Umständen die Möglichkeit eines Missbrauchs, ohne dass der Betroffene dies bemerkt. Auch die Sicherheit bzw. die Zustellverfahren ausländischer Postsysteme sollten hier in die Überlegungen zur eID Karte mit einbezogen werden. Der Bitkom fordert deshalb für die Übermittlung die Nutzung eines Verfahrens, mit dem die sichere Übermittlung der Transport-PIN ausschließlich an den berechtigten Ausweisinhaber sichergestellt werden kann, wie z.B durch eigenhändiges Einschreiben oder, sofern dieses oder ein vergleichbares Verfahren nicht im entsprechenden Zielland verfügbar ist, eine persönliche Übergabe im Konsulat. Grundsätzlich sollte aus Gründen der Sicherheit und insbesondere zur Absicherung gegen „Inrentäter“ einem Zusendeverfahren mittels eines zweiten Kanals der Vorzug gegeben werden, damit Karte und PIN nicht von einer Stelle ausgegeben werden. Des Weiteren sollte die Transport-PIN zwingend innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch eine vom Nutzer selbst gewählte PIN ersetzt werden. Hierfür ist eine Frist von höchstens einigen wenigen Wochen angemessen. Anderenfalls entsteht ein hohes Risiko, dass ein nicht berechtigter Dritter Zugang zum Personalausweis und der Transport-PIN erhält und diese nutzt, um die eID-Funktion unberechtigt selbst zu aktivieren und mit ihr im Namen des Bürgers und zu dessen Nachteil zu handeln.

3. Fehlende Signaturfunktion

Neben der eigentlichen eID-Funktion sollte die neu geplante eID-Karte auch die Möglichkeit eröffnen, qualifizierte elektronische Signaturen zu erzeugen. Um auch die mobile Nutzung zu ermöglichen und um letztlich die entsprechende Akzeptanz im Markt zu fördern, sollten entsprechend der technischen Möglichkeiten hierfür keine spezialisierten Kartenlesegeräte benötigt werden. Nach erfolgreicher Umsetzung im eID-Karten-Projekt kann diese Signaturfunktionalität auch im klassischen Personalausweis nachgezogen werden, wie dies aktuell durch entsprechende Petitionsverfahren gefordert wird.

II. Einzelanmerkungen zu Regelungsinhalten

1. § 4 Absatz 4 RefE – Kartenmuster; Seriennummer; Chip

§ 4 Absatz 4 Nr. 5 des Referentenentwurfs sollte angepasst werden, sodass für im Ausland lebende Staatsbürger keine faktische Erweiterung der Meldepflicht entsteht (s.o.). Alternativ sollte die Angabe der Wohnanschrift fakultativ ausgestaltet werden.

Stellungnahme Referentenentwurf Einführung eID Karte

Seite 5|6

2. § 9 RefE – Sperrung und Entsperrung

§ 9 sollte noch hinsichtlich der Verweise auf das Personalausweisgesetz präzisiert werden. Dies betrifft ebenso die §§ 10, 16, 17 20 RefE.

3. § 10 RefE - Informationspflichten

Auch im § 10 müssen die Verweise auf die Regelungen des Personalausweisgesetzes noch angepasst werden.

Zudem ist die Vereinbarkeit der Regelung mit der Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) zu prüfen. Nach Art. 15 DS-GVO hat jeder Betroffene das Recht auf Auskunft der vom Verantwortlichen über ihn gespeicherten personenbezogenen Daten. Die Einsicht der auf dem Chip der eID-Karte gespeicherten Daten dürfte dieser Regelung unterfallen, da auch für diese Speicherung die eID-Karte-Behörde als Verantwortlicher handelt und eine Einsichtnahme des Betroffenen ohne den Verantwortlichen nicht möglich ist. Sofern aber die Vorschriften der DS-GVO bereits diese Einsichtnahme ermöglichen, sollte keine abweichende Regelung – wie hier in § 10 durch die bloße Gewährung der Einsichtnahme, ohne Auskunft und Erstellung einer Kopie – ermöglicht werden.

4. § 13 RefE – Vor-Ort-Auslesen

§ 13 des Referentenentwurfs sieht bisher folgendes vor:

- (1) *Der Karteninhaber kann seine eID-Karte ferner dazu verwenden, die im Chip gespeicherten Daten zum Zwecke der medienbruchfreien Übernahme von Formulardaten unter Anwesenden zu übermitteln.*
- (2) *Vor dem Vor-Ort-Auslesen der Daten ist der Vor-Ort-Diensteanbieter verpflichtet, anhand eines gültigen Passes oder amtlichen Ausweises per Lichtbildabgleich zu prüfen, ob die die eID-Karte vorlegende Person der Karteinhaber ist. Die Daten werden nur übermittelt, wenn der Vor-Ort-Anbieter mit Einverständnis des Karteninhabers die Zugangsnummer ausliest und diese zusammen mit einem gültigen Vor-Ort-Zertifikat an den Chip der eID-Karte übermittelt.*

Die zusätzliche Komplexität des § 13 Absatz 2 für das Vor-Ort Auslesen schätzt Bitkom kritisch ein. Die Regelung bewirkt, dass wenn die eID Karte vorgelegt wird, ein separates Vorzeigen des tatsächlichen Ausweisdokumentes des Ausstellungslandes erforderlich ist. Hier wird aus unserer Sicht der Vorteil eines elektronischen Auslesens durch die zusätzliche Prüfung faktisch neutralisiert. Dies sollte daher angepasst und nach Möglichkeit vereinfacht werden. Zudem sollte der Vorschlag, sofern der Lichtbildabgleich für zwingend erforderlich gehalten wird, auch die maschinelle Unterstützung des Abgleichs miteinbeziehen.

Stellungnahme Referentenentwurf Einführung eID Karte

Seite 6|6

5. § 22 RefE – Einziehung und Sicherstellung

§ 22 Absatz 3 RefE sieht bisher vor, dass die Sicherstellung oder Einziehung der eID-Karte schriftlich zu bestätigen ist. Wir schlagen hier eine Anpassung dahingehend vor, dass auch die Textform für die Bestätigung der Einziehung oder Sicherstellung als ausreichend erachtet wird. Die Debatten über Erfolg und Misserfolg des E-Government in Deutschland sind stets eng verbunden mit dem Thema »Schriftform«. Das Institut »Schriftform« wird vielfach als Haupthinderungsgrund für eine umfassende Digitalisierung von bürger- und unternehmensbezogenen Verwaltungsprozessen identifiziert. Auch die Gleichsetzung der elektronischen Form mit der Schriftform durch § 3 a VwVfG und die Anpassungen an technische Neuerungen haben nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Auch das E-Government-Gesetz des Bundes und seine landesrechtlichen Entsprechungen ließen die »heilige Kuh« Schriftform bzw. Schriftformäquivalenz weitgehend unangetastet.

Sofern ein Schriftformerfordernis aufgrund dessen Beweis- und Warnfunktion in einzelnen Verwaltungsverfahren nicht abgeschafft werden kann, stehen mit der eIDAS-Verordnung sichere und praktikable Instrumente zur Verfügung, die der Schriftform bzw. elektronischen Form im Sinne des § 126a BGB genügen. Daher sollten für elektronische Verwaltungsverfahren stets auf ein angemessenes Sicherheitsniveau geachtet werden; oftmals ist hier auch ein Sicherheitsniveau »normal« oder »substantiell« im Sinne des Art. 8 der eIDAS-VO ausreichend.

Bitkom vertritt mehr als 2.600 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.800 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 400 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.