EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.6.2021
COM(2021) 290 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Bewertung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS)

{SEC(2021) 229 final} - {SWD(2021) 130 final}

1. EINLEITUNG

In diesem Bericht werden die Ergebnisse der Bewertung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (im Folgenden „eIDAS-Verordnung“)[1] dargelegt. Gemäß Artikel 49 der eIDAS-Verordnung überprüft die Kommission die Anwendung dieser Verordnung und bewertet insbesondere, ob es angezeigt ist, den Anwendungsbereich der Verordnung oder ihrer spezifischen Bestimmungen zu ändern, wobei den bei der Anwendung dieser Verordnung gesammelten Erfahrungen sowie den Entwicklungen der Technologie, des Marktes und des Rechts Rechnung getragen wird[2]; dem Bericht werden gegebenenfalls Gesetzgebungsvorschläge beigefügt.

Die beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält detailliertere Belege und Analysen zur Untermauerung dieser Feststellungen.

1.1. Der eIDAS-Rahmen

Mit der im Jahr 2014 erlassenen eIDAS-Verordnung betrat die EU Neuland, indem sie einen ersten grenzübergreifenden Rahmen für vertrauenswürdige digitale Identitäten und Vertrauensdienste einführte, der inzwischen weltweit anerkannt und geachtet wird. Ziel der eIDAS-Verordnung war es, allen Unionsbürgerinnen und -bürgern den Zugang zu öffentlichen Diensten in der gesamten EU mit den in ihrem Heimatland ausgestellten elektronischen Identifizierungsmitteln (eID) zu ermöglichen. Mit der Verordnung sollte das Vertrauen in elektronische Transaktionen im Binnenmarkt gestärkt werden, indem eine gemeinsame Grundlage für eine sichere elektronische Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen geschaffen wird, wodurch die Effektivität öffentlicher und privater Online-Dienstleistungen, des elektronischen Geschäftsverkehrs und des elektronischen Handels in der EU erhöht wird. Mit ihr wurde die Richtlinie 1999/93/EG über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen aufgehoben, die im Wesentlichen nur elektronische Signaturen regelte.

Wie aus der Rechtsgrundlage der Verordnung, Artikel 114 AEUV, hervorgeht, bestand ihr Ziel darin, bestehende Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarkts zu beseitigen, indem die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gefördert wird, insbesondere die gegenseitige Anerkennung der elektronischen Identifizierung, der Authentifizierung, der Signaturen und der damit zusammenhängenden Vertrauensdienste über Ländergrenzen hinweg, soweit dies für den Zugang zu elektronischen Verfahren oder Transaktionen und deren Abschluss erforderlich ist.

Vor dem Inkrafttreten der Verordnung gab es keinen umfassenden grenz- und sektorenübergreifenden EU-Rahmen für sichere, vertrauenswürdige und einfach zu nutzende elektronische Transaktionen, der elektronische Identifizierung, Authentifizierung und Vertrauensdienste umfasste. Im Vorschlag der Kommission (COM(2012) 238 final) vom

---

[1] 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 (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=DE.

[2] „Die Kommission überprüft die Anwendung dieser Verordnung und erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. Juli 2020 darüber Bericht. Die Kommission bewertet insbesondere, ob es angezeigt ist, den Anwendungsbereich dieser Verordnung oder ihrer spezifischen Bestimmungen einschließlich Artikel 6, Artikel 7 Buchstabe f oder die Artikel 34, 43, 44 und 45 zu ändern, wobei den bei der Anwendung dieser Verordnung gesammelten Erfahrungen sowie den Entwicklungen der Technologie, des Marktes und des Rechts Rechnung getragen wird.“

4. Juni 2012 und in der damit zusammenhängenden Folgenabschätzung (SWD(2012) 135 final) wurden die folgenden vier allgemeinen Ziele genannt:

- Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts,
- Förderung der Entwicklung wichtiger grenzübergreifender öffentlicher Dienste,
- Förderung und Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt,
- Steigerung der Benutzerfreundlichkeit (für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen).

Obwohl viele Ziele der Verordnung erreicht wurden und sie zu einem zentralen Element für den Binnenmarkt in einer Reihe von Sektoren geworden ist (z. B. für Finanzdienstleistungen und die Gewährung des Zugangs zu und der Weiterverwendung von Daten in Verwaltungsverfahren), weist sie noch eine Reihe von Einschränkungen auf: keine Pflicht zur Notifizierung nationaler Identifizierungssysteme, begrenzte Attribute (Bestandteile personenbezogener Daten), die zuverlässig an Dritte weitergegeben werden können, Schwerpunkt der Vorschriften auf dem öffentlichen Sektor und fehlende klare Anreize für private Parteien, nationale elektronische Identifizierungsmittel zu nutzen. Darüber hinaus verteilt sich das europäische Ökosystem der elektronischen Identitäten über verschiedene nationale Regulierungsbereiche, verschiedene Ebenen der Leitung und Verwaltung im digitalen Bereich, der Kultur und unterschiedliche Grade des Vertrauens in öffentliche Einrichtungen.

1.2. Hintergrund

In Bezug auf die Bereitstellung digitaler Identitäten ist ein grundlegender Wandel erkennbar. Einrichtungen wie Banken, Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste oder Versorgungsunternehmen, von denen einige gesetzlich verpflichtet sind, Identitätsmerkmale zu erfassen, machen sich ihre bestehenden Verfahren zunutze, um als Anbieter überprüfter Identitäten aufzutreten. Internetvermittler, darunter große Plattformen der sozialen Medien wie auch Anbieter von Internetbrowsern[3], agieren als faktische Torhüter für digitale Identitäten und bieten BYOI-Lösungen (*Bring Your Own Identity*), mit denen sich ihre Kunden mit ihren Nutzerprofilen auf Websites und bei Diensten von Drittanbietern authentifizieren können. Dies geschieht auf Kosten der Kontrolle über die dabei offengelegten personenbezogenen Daten, da diese elektronischen Identifizierungsmittel von einer überprüften physischen Identität losgelöst sind, wodurch Betrug und Cybersicherheitsbedrohungen schwieriger einzudämmen sind. Eine große Mehrheit der Unionsbürgerinnen und -bürger wünscht sich eine sichere digitale Identität, die sie für den Zugang zu Online-Diensten nutzen kann.[4] Nicht zuletzt muss – trotz vieler verschiedener Ansichten über die Zukunft der digitalen Identität – die Schlüsselrolle der nationalen Regierungen bei der Entwicklung eines weitreichenden Ökosystems elektronischer Identitätsnachweise gebührend berücksichtigt werden.

Die Nutzer erwarten heutzutage nahtlose Online-Erfahrungen, mobile Anwendungen und Lösungen mit einmaliger Anmeldung, die für Online-Dienste im öffentlichen und privaten Sektor genutzt werden können und sämtliche Anwendungsfälle der Identifizierung abdecken

[3] Zum Beispiel können Facebook- oder Google-Nutzer sich mit ihren Konten bei Booking.com anmelden oder sich mit dem EU-Login verbinden: https://developers.facebook.com/docs/facebook-login/overview, https://developers.google.com/identity/.

[4] Eurobarometer-Sonderumfrage 503: Einstellungen zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Alltag, Dezember 2019, siehe: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2228.

– von der pseudonymisierten Anmeldung auf einer Online-Plattform bis hin zur sicheren Identifizierung für elektronische Gesundheitsdienste oder Bankdienstleistungen. Die sichere Identifizierung im Internet und der Austausch von bestätigten Attributdaten gewinnen zunehmend an Bedeutung, da die Zahl der identitätskritischen und personalisierten Dienste steigt. Die Fähigkeit, sich digital zu identifizieren, wird zu einem wichtigen Aspekt der sozialen Inklusion und die Bereitstellung der digitalen Identität zu einem strategischen Vorteil.

In ihrer Rede zur Lage der Union vom 16. September 2020 betonte die Präsidentin der Europäischen Kommission das Bestreben der Kommission, allen Unionsbürgerinnen und -bürgern eine sichere und vertrauenswürdige digitale Identität zu bieten: *„Wir in Europa wollen ein Regelwerk, das den Menschen in den Mittelpunkt stellt. (...) Dazu gehört auch die Kontrolle über unsere persönlichen Daten, die wir heute viel zu selten haben. Jedes Mal, wenn eine Website uns auffordert, eine neue digitale Identität zu erstellen oder uns bequem über eine große Plattform anzumelden, haben wir in Wirklichkeit keine Ahnung, was mit unseren Daten geschieht. Aus diesem Grund wird die Kommission demnächst eine sichere europäische digitale Identität vorschlagen. Eine, der wir vertrauen und die Bürgerinnen und Bürger überall in Europa nutzen können, um alles zu tun, vom Steuern zahlen bis hin zum Fahrrad mieten. Eine Technologie, bei der wir selbst kontrollieren können, welche Daten ausgetauscht und wie sie verwendet werden.“*

Der Europäische Rat unterstützte das Bestreben der Kommission, die in den Schlussfolgerungen des Rates vom 1. und 2. Oktober 2020 aufgefordert wurde, bis Mitte 2021 einen Vorschlag für eine Initiative für einen Rahmen für eine europäische digitale Identität vorzulegen:

„Der Europäische Rat fordert die Entwicklung eines EU-weiten Rahmens für die sichere öffentliche elektronische Identifizierung (eID), einschließlich interoperabler digitaler Signaturen, damit die Menschen die Kontrolle über ihre Online-Identität und ihre Daten haben und der Zugang zu öffentlichen, privaten und grenzüberschreitenden digitalen Diensten möglich ist.“ „Der Rat ersucht die Kommission, bis Mitte 2021 einen Vorschlag für einen Rahmen für eine europäische digitale Identität vorzulegen.“

Durch die elektronische Identifizierung werden Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in die Lage versetzt, nachzuweisen, wer sie sind, wenn sie Online-Dienste in Anspruch nehmen. Vertrauensdienste wie elektronische Signaturen sorgen dafür, dass Online-Transaktionen sicherer, bequemer und effizienter werden. Die eIDAS-Verordnung ist der einzige grenzübergreifende Rahmen für die vertrauenswürdige elektronische Identifizierung natürlicher und juristischer Personen sowie für Vertrauensdienste. Sie ermöglicht die grenzübergreifende Anerkennung der elektronischen Identifizierung bei Behörden für den Zugang zu öffentlichen Diensten, unter der Voraussetzung, dass die elektronischen Identifizierungssysteme im Rahmen der eIDAS-Verordnung notifiziert wurden. Durch die eIDAS-Verordnung wird zudem ein EU-Markt für grenzübergreifende anerkannte Vertrauensdienste geschaffen, die rechtlich den gleichen Status haben wie die entsprechenden traditionellen papiergestützten Prozesse.

2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung können entsprechend den Bewertungskriterien unter folgenden Überschriften zusammengefasst werden.

2.1. Wirksamkeit

Aus den Bestimmungen über die elektronische Identität ist das eIDAS-Netzwerk entstanden, mit dem Inhaber eines Identitätsnachweises eines notifizierten elektronischen Identifizierungssystems grenzübergreifend online auf öffentliche Dienste zugreifen können. Allerdings wurde die Interoperabilität auf EU-Ebene nur bei einer begrenzten Zahl von elektronischen Identifizierungssystemen erreicht[5].
Mit der eIDAS-Verordnung wurde zwar erfolgreich Rechtssicherheit in Bezug auf Haftung, Beweislast, Rechtswirkung und internationale Aspekte elektronischer Vertrauensdienste geschaffen, aber einige Fragen bleiben bestehen. Die Verfügbarkeit und die Inanspruchnahme von Vertrauensdiensten haben in der EU seit der Einführung der eIDAS-Verordnung zugenommen, allerdings bestehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Vertrauensdiensten.

Trotz einiger Erfolge konnte das Potenzial der Verordnung in Bezug auf die Wirksamkeit nicht erschlossen werden. Es wurde nur eine begrenzte Zahl elektronischer Identifizierungssysteme notifiziert, weshalb auch nur eine begrenzte Zahl der Unionsbürgerinnen und -bürger über einen Identitätsnachweis eines notifizierten elektronischen Identifizierungssystems verfügen (59 % der Bevölkerung). Die Akzeptanz notifizierter elektronischer Identifizierungssysteme ist begrenzt, da nicht alle eIDAS-Netzknoten in Betrieb sind, nur eine begrenzte Anzahl von öffentlichen Diensten im Rahmen der eIDAS-Verordnung notifiziert oder an die Infrastruktur angeschlossen ist und technische Fehler eine wirksame Authentifizierung der Nutzer verhindern.

In Bezug auf die Vertrauensdienste hat das mit der Verordnung verfolgte Ziel, technologieneutral zu bleiben, zu einer unterschiedlichen Auslegung der Anforderungen durch die Mitgliedstaaten geführt, auch weil keine zusätzlichen Durchführungsrechtsakte erlassen wurden. Es kann nicht der Schluss gezogen werden, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen auf EU-Ebene gänzlich erreicht wurden. Mit der eIDAS-Verordnung wurde jedoch ein solider Rahmen geschaffen, der um die erforderlichen Normen und Anforderungen ergänzt werden kann, um die derzeitige Fragmentierung des Markts und die Unterschiede bei der Auslegung durch Aufsichtsgremien und Konformitätsbewertungsstellen zu verringern und die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsstellen zu stärken.

2.2. Effizienz

Die Bewertung der derzeitigen Situation zeigt, dass die quantifizierbaren Kosten bisher höher waren als der Nutzen. Im Bereich der elektronischen Identifizierung beruht dies auf einer geringen Inanspruchnahme, bei der die Vorteile nicht zum Tragen kamen.

Die wichtigsten Beteiligten, für die der Teil der eIDAS-Verordnung über die elektronische Identifizierung Kosten verursacht und Nutzen gebracht hat, sind nationale Behörden, Betreiber von eIDAS-Netzknoten, eID-Anbieter und Diensteanbieter. In Bezug auf die Vertrauensdienste sind die wichtigsten Beteiligten, die sich den größten Kosten und Nutzen gegenübersehen, Akkreditierungs-, Konformitätsbewertungs- und Aufsichtsstellen sowie qualifizierte und nichtqualifizierte Vertrauensdiensteanbieter.

[5] Seit dem Inkrafttreten des Teils der Verordnung über die elektronische Identifizierung im September 2017 haben 14 Mitgliedstaaten mindestens ein elektronisches Identifizierungssystem notifiziert und vier Mitgliedstaaten haben bereits mehrere Systeme notifiziert. Bisher wurden insgesamt 19 elektronische Identifizierungssysteme notifiziert: https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Country+overview.

Für einzelne Beteiligte ist ein erheblicher Teil des erwarteten Nutzens (als zukünftiger Nutzen ausgewiesen) daher kaum quantifizierbar. Die laufenden Kosten für die Leitung und Verwaltung im Bereich der Vertrauensdienste sind begrenzt und hängen hauptsächlich mit der Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften zusammen. Für einzelne Beteiligte ist ein erheblicher Teil des Nutzens in diesem Stadium nur rein hypothetisch (als zukünftiger Nutzen ausgewiesen) und kaum quantifizierbar. Vertrauensdiensteanbieter verzeichnen Vorteile in Form von Einnahmen durch die Erbringung von Vertrauensdiensten in anderen EU-Ländern und einer Erweiterung der Marktbasis.

2.3. Relevanz

Das Ökosystem der elektronischen Identifizierung hat sich seit der Einführung der eIDAS-Verordnung grundlegend verändert, da es immer mehr private Identitätsanbieter gibt. Angesichts der Zunahme digitaler Transaktionen sollten alle Unionsbürgerinnen und -bürger Zugang zu einer sicheren und interoperablen digitalen Identität haben, was derzeit nicht der Fall ist. Die Ziele des eIDAS-Rechtsrahmens sind nach wie vor gültig, um die ursprünglich ermittelten Probleme anzugehen, insbesondere die Notwendigkeit, die Marktfragmentierung zu verringern, indem die grenz- und sektorenübergreifende Interoperabilität von Vertrauensdiensten durch die Einführung gemeinsamer Normen sichergestellt wird. Der derzeitige Anwendungsbereich und der Schwerpunkt der eIDAS-Verordnung auf den von den EU-Mitgliedstaaten notifizierten elektronischen Identifizierungssystemen und auf der Gewährung des Online-Zugangs zu öffentlichen Diensten erscheint zu begrenzt.

Einige der wichtigsten Hindernisse im Hinblick auf die Akzeptanz durch Nutzer und Dienstleister des privaten Sektors haben dazu geführt, dass das Potenzial des Rechtsrahmens nicht voll ausgeschöpft werden kann. Die eIDAS-Verordnung bietet noch keine Antworten auf die Erfordernisse bestimmter Sektoren (z. B. Bildung, Bankwesen, Reiseverkehr, Luftfahrt), obwohl Verweise auf eIDAS-Lösungen in eine Reihe von sektoralen EU-Rechtsvorschriften aufgenommen wurden. Einer der einschränkenden Faktoren des aktuellen Rahmens in Bezug auf diese sektoralen Erfordernisse ist, dass es keine speziellen Attribute nach Domänen gibt.

Das wichtigste Spannungsfeld ist die Anpassung der elektronischen Identifizierung und der Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen an die neuesten technischen Entwicklungen im Bereich der Vertrauensdienste. Durch eine Erweiterung der Liste der Vertrauensdienste, insbesondere durch die Einführung eines Vertrauensdienstes für die elektronische Archivierung, eines Vertrauensdienstes, der portable Identitätsattribute unterstützt, und eines Vertrauensdienstes für elektronische Vorgangsdaten, würde eine Reihe von Anwendungsfällen abgedeckt und den Bürgerinnen und Bürgern wie den Unternehmen die Möglichkeit geboten, digital nachzuweisen, wer sie sind oder welche Attribute/Merkmale sie haben, ohne dass physische Dokumente erforderlich sind.

2.4. Kohärenz

Die Bewertung zeigt, dass der Teil über die elektronische Identifizierung der Verordnung mit einem allgemein kohärenten System zur gegenseitigen Anerkennung der elektronischen Identifizierung auf der Grundlage von Notifizierung und gegenseitiger Begutachtung einhergeht. Der Rahmen für Vertrauensdienste sorgt für eine einheitliche Beaufsichtigung der Vertrauensdienste. Es wurden jedoch bestimmte Probleme ermittelt, die sich auf die interne Stimmigkeit der Verordnung auswirken.

Bei der elektronischen Identifizierung sollte das im eIDAS-Rahmen festgelegte System der Notifizierung und gegenseitigen Begutachtung ein übereinstimmendes Verständnis des von einem elektronischen Identifizierungssystem gebotenen Grads an Sicherheit ermöglichen, aber die Bewertung der praktischen Umsetzung zeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Obwohl Flexibilität und Technologieneutralität gefördert werden, fehlt es noch immer an einem übereinstimmenden Verständnis darüber, was einen wesentlichen und hohen Grad an Sicherheit ausmacht. Der Schwerpunkt auf den öffentlichen Diensten steht im Gegensatz zu der Möglichkeit für den Nutzer, die übermittelten Daten auf das zu beschränken, was für die Authentifizierung für einen bestimmten Dienst mindestens erforderlich ist, da immer der minimale Datensatz übermittelt wird, um die Identifizierung einer Person zu ermöglichen. Beim derzeitigen eIDAS-System ist es dem Nutzer nicht möglich, die Grundsätze der Datenminimierung und der datenschutzfreundlichen Voreinstellungen im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) durch die Festlegung durchzusetzen, welche Daten mit wem geteilt werden sollen.

Die Vorschriften für die Bewertung der Vertrauensdiensteanbieter anhand der Funktionserfordernisse der Verordnung zur Erlangung des Qualifikationsstatus weisen einige Schwächen auf, da die Rolle der Konformitätsbewertungsstellen bezüglich ihrer Pflichten, ihrer Haftung oder ihres Kompetenzniveaus nicht präzise genug geregelt ist. In einigen Bestimmungen wird es den Mitgliedstaaten überlassen, bestimmte Identifizierungsmethoden (z. B. die biometrische Überprüfung) auf nationaler Ebene anzuerkennen, wodurch gleiche Regulierungsbedingungen verhindert und Unsicherheiten geschaffen werden.

2.5. EU-Mehrwert

Mit der eIDAS-Verordnung wurden Anreize für die Mitgliedstaaten zur Einführung nationaler eID-Lösungen geschaffen, aber der Mehrwert des eID-Rahmens hat sich aufgrund seiner geringen Reichweite, Einführung und Nutzung als stark eingeschränkt erwiesen. Durch die Verordnung wurde ein gemeinsamer Rechtsrahmen für Vertrauensdienste geschaffen, durch den die Marktfragmentierung verringert und ihre Inanspruchnahme gesteigert wurde. Mithilfe von Vertrauensdiensten sind öffentliche Verwaltungen in der Lage, ihre Dienste zu modernisieren und zu digitalisieren, Nachweise digital auszustellen und so den Verwaltungsaufwand zu verringern.

In Bezug auf den Teil über die elektronische Identifizierung bleibt der ursprünglich ermittelte Nutzen der Verordnung nach wie vor bestehen, und eine Aufhebung der Verordnung würde zu einer Fragmentierung und zu negativen Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche führen, die auf die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste angewiesen sind. Einige Anpassungen an den Rechtsrahmen könnten seinen EU-Mehrwert steigern (z. B. die erleichterte Verwendung vertrauenswürdiger behördlicher elektronischer Identifizierungssysteme im privaten Sektor und die Festlegung eines Rahmens für den Austausch von speziellen Attributen und Berechtigungsnachweisen, die vom öffentlichen und privaten Sektor bereitgestellt werden). In Bezug auf die Vertrauensdienste verbleiben einige Hindernisse, die sich aus der nationalen Auslegung und/oder widersprüchlichen nationalen Rechtsvorschriften ergeben und die die Inanspruchnahme von Vertrauensdiensten einschränken.

3. ÜBERARBEITUNG DES EIDAS-RAHMENS

Die eIDAS-Verordnung ist ein Kernelement zur Verwirklichung des Binnenmarkts in einer Reihe von Sektoren (z. B. im Bankwesen, durch Bereitstellung einiger der erforderlichen

Identitätsdaten, um die Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche[6] zu unterstützen; zudem baut die zweite Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2)[7] auf Vertrauensdiensten im Rahmen der eIDAS-Verordnung auf, so auf elektronischen Siegeln und qualifizierten Website-Authentifizierungszertifikaten (*Qualified Website Authentification Certificates*, QWACs), damit dritte Zahlungsdienstleister die Authentizität von Websites prüfen können; außerdem ist die elektronische Identifizierung im Sinne der eIDAS-Verordnung eine Voraussetzung für den grenzübergreifenden Austausch von Verwaltungsbescheinigungen und unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung und Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung, der ab 2023 Anwendung findet[8]). Der Rahmen für Vertrauensdienste ist international anerkannt und bildet die Grundlage für einen Entwurf einer Vorschrift[9], die voraussichtlich 2021 in ein Modellgesetz der Vereinten Nationen über Vertrauensdienste im elektronischen Handel überführt werden soll, sowie für die laufenden Verhandlungen über den elektronischen Handel im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO)[10].

Seit der Annahme der eIDAS-Verordnung im Jahr 2014 hat sich jedoch viel verändert. Der Rahmen stützt sich auf nationale elektronische Identifizierungssysteme, denen verschiedene Normen zugrunde liegen, und ist nur auf einen relativ kleinen Teil des Bedarfs an elektronischer Identifizierung von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen ausgerichtet: die Sicherung des grenzübergreifenden Zugangs zu öffentlichen Diensten. Die betroffenen Dienste richten sich lediglich an 3 % der EU-Bevölkerung[11], die in einem anderen Mitgliedstaat leben als dem, in dem sie geboren wurden.

Seither schreitet die Digitalisierung sämtlicher Funktionen der Gesellschaft rasant voran. Nicht zuletzt hat sich die COVID-19-Pandemie sehr stark auf das Tempo der Digitalisierung ausgewirkt. Infolgedessen werden sowohl öffentliche als auch private Dienste zunehmend digital erbracht. Die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen erwarten ein hohes Maß an Sicherheit und Benutzerfreundlichkeit bei all ihren Online-Tätigkeiten, z. B. bei der Abgabe von Steuererklärungen, der Einschreibung an einer Universität im Ausland, der Eröffnung eines Bankkontos oder der Beantragung eines Darlehens aus der Ferne, der Anmietung eines Autos, der Gründung eines Unternehmens in einem anderen Mitgliedstaat, der Authentifizierung für Zahlungen über das Internet, der Online-Abgabe eines Gebots auf eine öffentliche Ausschreibung und vielem mehr.

Infolgedessen ist die Nachfrage nach elektronischer Identifizierung und Authentifizierung sowie nach Mitteln zum sicheren digitalen Austausch von Informationen über Identitäten,

---

6 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission.

7 Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

8 Ab 2023 können öffentliche Verwaltungen auf der Grundlage des Grundsatzes der einmaligen Erfassung Daten und Dokumente, die von Bürgerinnen und Bürgern bereits zur Verfügung gestellt wurden, auf transparente und sichere Weise weiterverwenden und austauschen (Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten, ABl. L 295 vom 21.11.2018).

9 https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.IV/WP.167

10 Siehe z. B. die Sitzungsdokumente der Arbeitsgruppe IV von UNCITRAL/elektronischer Handel, Sitzung vom 6. bis 9. April 2021: https://uncitral.un.org/en/working_groups/4/electronic_commerce.

11 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview

Attribute oder Qualifikationen mit einem hohen Datenschutzniveau radikal gestiegen.[12] Dies hat einen Paradigmenwechsel ausgelöst und zu fortschrittlichen und benutzerfreundlichen Lösungen geführt, in die verschiedene überprüfbare Daten und Zertifikate des Nutzers integriert werden können. Dieser Bedarf kann mit den elektronischen Identifizierungsmitteln und Vertrauensdiensten, wie sie in der eIDAS-Verordnung geregelt sind, aufgrund ihrer bestehenden Einschränkungen derzeit nicht gedeckt werden. Die vom privaten Sektor außerhalb des eIDAS-Rahmens entwickelten Identifizierungs- und Authentifizierungsmittel werden dieser Herausforderung nur teilweise gerecht. Unternehmen des Privatsektors bieten zwar benutzerfreundliche Authentifizierungsdienste von Drittanbietern (z. B. die Verwendung eines Facebook- oder Google-Kontos zur Anmeldung bei verschiedenen Diensten), allerdings sind diese Dienste üblicherweise für den Zugriff auf nicht regulierte private Online-Dienste bestimmt, für die kein hohes Sicherheitsniveau erforderlich ist. Sie können nicht das gleiche Maß an Rechtssicherheit, Datenschutz und Privatsphäre bieten, vor allem weil sie von den jeweiligen Unternehmen selbst entwickelt wurden und nicht mit einem vertrauenswürdigen und sicheren behördlichen Identifizierungssystem verknüpft sind.

Im Februar 2020 verpflichtete sich die Kommission in ihrer Strategie zur Gestaltung der digitalen Zukunft Europas[13] dazu, die eIDAS-Verordnung zu überarbeiten, um ihre Wirksamkeit zu verbessern, ihre Vorteile auf den privaten Sektor auszuweiten und vertrauenswürdige digitale Identitäten für alle Europäer und Unternehmen zu fördern. Die Dringlichkeit dieser Überarbeitung wurde mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie deutlich. Die Störungen in öffentlichen und privaten Offline-Diensten und die plötzliche Notwendigkeit, auf alle Arten von öffentlichen und privaten Diensten online zuzugreifen und sie online zu nutzen, haben die Grenzen der eIDAS-Verordnung aufgezeigt, wenn es darum geht, den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Behörden sechs Jahre nach dem Erlass der Verordnung den erwarteten Nutzen zu bieten. Mit einer überarbeiteten und erweiterten eIDAS-Verordnung könnte auf die neuen Anforderungen des Markts und der Gesellschaft reagiert werden, indem den Forderungen nach vertrauenswürdigen, mit behördlichen elektronischen Identifizierungssystemen verknüpften Lösungen, aber auch nach Attributen und Berechtigungsnachweisen nachgekommen wird, die vom öffentlichen und privaten Sektor bereitgestellt werden, die jedoch alle vollständig vom Nutzer verwaltet und EU-weit für den Zugang zu öffentlichen und privaten Diensten anerkannt werden. Dies stünde im Einklang mit einer großen Zahl bestehender oder vorgeschlagener Regulierungsrahmen, mit denen der Binnenmarkt der EU verwirklicht werden soll.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt hat die eIDAS-Verordnung dazu beigetragen, den Binnenmarkt weiter zu verwirklichen. Sie bildet die Grundlage für die Entwicklung eines Markts für Identitäts- und Vertrauensdienste in der EU, der die wachsende Nachfrage nach sicheren digitalen Transaktionen bedient. Mit Blick auf die Zukunft, in der sich die Ziele und Erwartungen der Nutzer weiterentwickeln werden, bedarf es jedoch einer Verbesserung der eIDAS-Verordnung in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz, um den neuen politischen Zielen, den Erwartungen der Nutzer und der Marktnachfrage gerecht zu werden, wobei auch den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung Rechnung zu tragen ist.

[12] In Italien beispielsweise lag die Zahl der Nutzer von SPID (im Jahr 2016 eingeführt) Ende 2019 bei etwa fünf Millionen. Derzeit gibt es mehr als 18 Millionen aktive Nutzer (siehe https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid), wobei diese Zahl stetig um etwa eine Million Nutzer pro Monat ansteigt. Immer mehr Menschen nutzen SPID: Die Zahl der Nutzungen stieg von 55 Millionen im gesamten Jahr 2019 auf etwa 32,4 Millionen Nutzungen allein im Februar 2021.

[13] Europäische Kommission (2020): Strategie zur Gestaltung der digitalen Zukunft Europas.

Auf dem Markt zeichnet sich ein neues Umfeld ab, in dem sich der Schwerpunkt von der Bereitstellung und Verwendung starrer digitaler Identitäten auf die Bereitstellung und Verwendung einzelner Attribute dieser Identitäten verlagert hat. Die Nachfrage nach elektronischen Identitätslösungen, mit denen diese Anforderungen erfüllt werden können, wächst stetig, wodurch Effizienzgewinne und ein hohes Maß an Vertrauen in die Dienste sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor in der gesamten EU erzielt werden können, für die eine sichere Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer erforderlich ist.

Die derzeitige eIDAS-Verordnung kann diesen neuen Marktanforderungen nicht gerecht werden, da sie ausschließlich auf den öffentlichen Sektor ausgerichtet ist, die Verknüpfung privater Online-Anbieter mit dem System kompliziert ist, sie nicht ausreichend Flexibilität bietet, um eine Vielzahl von Anwendungsfällen abzudecken, und die Dienste nicht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen verfügbar sind.