

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

15.04.2026

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung

Referatsleiter SBI3
Englische Straße 30
10587 Berlin

E-Mail: SBI3@bmds.bund.de

Bearbeitet von

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Digitale Identitätengesetzes

Sehr geehrter [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfes insgesamt. Er schafft wichtige rechtliche Grundlagen für die Umsetzung der EUDI-Wallet und setzt ein wichtiges Signal für digitale Souveränität und Interoperabilität staatlicher Identitätslösungen. Die EUDI-Wallet stellt einen wichtigen Baustein und eine Chance für die bürgerorientierte Verwaltungsdigitalisierung in den Kommunen dar. Insbesondere ist positiv zu bewerten, dass die Bürgerinnen und Bürger durch die Nutzung der digitalen Brieftasche künftig auch eine qualifizierte Signatur erhalten sollen, die sowohl im öffentlichen als auch privaten Rechtsverkehr nutzbar ist. Auch das mit der EUDI-Wallet vorgesehene höchste Sicherheitsniveau auf dem Smartphone sehen wir als wichtigen Aspekt an, um die bisherigen Hürden der Online-Ausweisfunktion (eID) zu senken. Zudem ist die im Entwurf angelegte technologieneutrale Ausgestaltung, die Offenheit hinsichtlich verschiedener Bereitstellungsmodelle sowie die Einbeziehung bestehender digitaler Infrastrukturen positiv hervorzuheben.

Der Gesetzentwurf bleibt jedoch andererseits in zentralen Punkten hinter den Anforderungen der kommunalen Praxis zurück. Insbesondere bleibt die strukturelle Einbindung der Kommunen als Hauptanwendungs-, Umsetzungs- und Vollzugsebene sowie die Kommunikation und Transparenz in die Kommunen hinein, hinter den Erwartungen zurück. Hinzukommt, dass der Zeitplan ausgesprochen ambitioniert ist. Zudem bestehen auch Zweifel an der operativen Umsetzbarkeit der vorgesehenen Regelungen. Die praktischen Anforderungen an Integration, Betrieb und Weiterentwicklung der EUDI-Wallet-Lösungen

werden nur unzureichend konkretisiert. Kritisch ist darüber hinaus die fehlende Verbindlichkeit zentraler technischer und organisatorischer Vorgaben.

Weiterhin ist festzustellen, dass die EUDI-Wallet in eine bereits bestehende und komplexe Systemlandschaft eingebettet wird. Insbesondere bestehen enge Abhängigkeiten zu bestehenden Infrastrukturen wie Nutzerkonten nach dem Onlinezugangsgesetz, der BundID sowie dem Nationalen Once Only Technical System (NOOTS). Daraus ergeben sich zusätzliche fachliche, technische und organisatorische Anforderungen. Neben den bisher nicht umgesetzten Großprojekten treten demnach weitere Anforderungen hinzu, bevor diese in Ansätzen abgeschlossen wurden.

Ohne klare Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung, verbindliche technische Standards und organisatorische Vorgaben sowie einer Klarstellung und Konkretisierung der technischen, fachlichen und finanziellen Vorgaben und der damit verbundenen Aufwände ist eine flächendeckende und funktionierende Umsetzung in den Kommunen nicht gewährleistet. Zudem wird dadurch die Akzeptanz des Vorhabens beeinträchtigt. Der Bund ist daher gefordert, das Gesetz im weiteren Verfahren konsequent aus der Perspektive der Vollzugsebene nachzuschärfen und die Kommunen verbindlich in Governance und Umsetzung einzubinden. Die Ausarbeitung eines Konzeptes zur Verwaltungsanbindung unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände über den IT-Planungsrat ist dabei ein erster wichtiger Schritt. Eine fristgerechte Einführung bis Ende 2026 bedarf konkreter, praxisnaher Handlungsempfehlungen und Spezifikationen. Der Bund und die Länder sind zudem gefordert, eine angemessene Finanzierung für die Einführung und Umsetzung der EUDI-Wallet in den Kommunen zu gewährleisten.

Zuständigkeiten und Ressourcen

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt die kommunale Ebene nur unzureichend und definiert ihre Rolle als Vollzugsebene nicht ausreichend klar. Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung konzentriert sich im Entwurf im Wesentlichen auf die Bundesbehörden. Dabei wird die Umsetzung der vorgesehenen Regelung insbesondere auf kommunaler Ebene stattfinden. Die Kommunen nehmen eine Schlüsselrolle sowohl bei der Einführung der EUDI-Wallet als auch bei der bürgernahen Anwendung ein. Dies wird im Entwurf nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus ergibt sich durch die Vielzahl der Akteure auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene sowie im privaten Sektor eine enorme Komplexität, die eine klare Struktur, Verantwortlichkeiten, strategische Steuerung, realistische Zeitpläne, Governance und klare Vorgaben erfordert. Ansonsten droht die Gefahr von Verzögerungen, ineffizienten Parallelstrukturen und der nötigen Akzeptanz für das Vorhaben.

So bleibt beispielsweise nicht geklärt, wer genau sich in einer Kommune in welcher Rolle (z. B. beim Betrieb von Onlinediensten, beim Ausstellen von Nachweisen) als Vertrauende Partei (Relying Party) registriert. Die Verantwortlichkeiten zwischen Kommune, IT-Dienstleister und Fachverfahrenshersteller müssen klar definiert werden, um doppelte Aufwände und unklare Zuständigkeiten zu vermeiden.

Die finanziellen, technischen und personellen Aufwände sind bisher nicht ausreichend konkretisiert, zudem fehlt eine Finanzierung der kommunalen Umsetzungskosten. Trotz der zugesagten zentralen Finanzierung und Bereitstellung des Back-Ends werden auf die Kommunen, als nachweisfordernde und -ausstellende Stellen, erhebliche Kosten zukommen. Diese betreffen insbesondere:

- die Anpassung bestehender Onlinedienste und Fachverfahren,
- die Integration neuer Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren,
- die Verarbeitung und Prüfung wallet-basierter Nachweise,
- organisatorische Anpassungen bestehender Abläufe,
- Schulungen.

Sowohl die initialen Investitionskosten als auch die laufenden Betriebskosten sind als sehr hoch einzuschätzen. Wir benötigen daher eine transparente Abschätzung dieser einmaligen und laufenden Aufwände, um die notwendige finanzielle Planungssicherheit herzustellen. Die kommunale Finanzlage lässt keine weiteren Aufgaben zu, die nicht nach dem Konnexitätsprinzip dauerhaft finanziert sind.

Standardisierung und Transparenz

Die notwendigen Arbeiten der Kommunen zur Anbindung von Online-Verfahren an die EUDI-Wallet sollten unbedingt standardisiert und niederschwellig (möglichst schematisch durchführbar) gehalten werden. Umfangreiche Arbeiten zur Konzeption und technischen Architektur vor Ort sind durch verbindliche technische Standards und Referenzarchitektur zu vermeiden. Es fehlt ein verbindlicher Zeitplan sowie eine detaillierte Checkliste mit den technischen und organisatorischen Voraussetzungen, die von kommunaler Seite zu erfüllen sind. Es bleibt noch unklar, wie sich die EUDI-Wallet im Verhältnis zu anderen, bereits am Markt befindlichen Angeboten wie der NECT-Wallet (Identität) oder der iKFZ-App (digitale Nachweise) platzieren will. Hier ist eine Klarstellung und Transparenz in die Kommunen hinein sowie eine Kommunikation nach außen zwingend notwendig, um die notwendige Akzeptanz herzustellen und zu verhindern, dass Parallelstrukturen entstehen. Die Verwendung von Anbietern ohne klare Qualitätsstandards birgt Risiken und führt zu einem fragmentierten Wallet-Ökosystem. Je einfacher Handlungshilfen in der Kommune "abgearbeitet" werden können, umso schneller entstehen positive Effekte für die Bürgerinnen, Bürger sowie Unternehmen. Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch das Fehlen verbindlicher Vorgaben zu Schnittstellen und übergreifenden Architekturstandards. Bestehende Systeme sollten gezielt in die künftige Wallet-Architektur integriert werden und kompatibel mit diesen sein. Entscheidend ist, dass parallele Identitäts- und Infrastrukturen in jedem Fall vermieden werden. Im Hinblick auf die Experimentierklausel ist unklar, ob oder inwieweit kommunale Pilotprojekte eingebunden werden.

§ 15 Abs. 2: Elektronisches Identifizierungsmittel

Dass der Identitätsnachweis mittels EUDI-Wallet über die technische Brücke der BundID stattfinden kann, entlastet einen großen Teil der Kommunen sehr und erschließt das große Portfolio an kommunal entwickelten, kommunal betriebenen und zugekauften Online-Services für EUDI-Wallet. Allerdings ist die BundID noch längst nicht flächendeckend verfügbar, so dass davon nur ein Teil der Kommunen profitieren werden. Einzelne Länder nutzen betreiben noch eigene Nutzerkonten, an denen die Kommunen angebunden sind. Für alle anderen müssen daher die anderen Anbindungsoptionen (z.B. über den Wallet-Adapter) unabhängig von der Größe und dem fachlichen Know-How ebenso und ohne immense Aufwände handhabbar und machbar sein. Doch bei der Anbindung an die EUDI-Wallet über die BundID ist im Erfüllungsaufwand jedoch nicht beachtet, dass die Kommunen zur Gewährleistung der Funktionalität und einer zufriedenstellenden Customer-Experience auch entsprechende Test- und Produktivkonten benötigen, Testprozeduren vorbereiten und diese

Tests dann kontinuierlich durchführen müssen. Die kommunale Erfahrung mit dem Identitätsnachweis per BundID und MUK zeigt, dass kommunale Tests, Qualitätssicherungen und Prozeduren unerlässlich sind.

§ 16: Elektronische Attributsbescheinigungen

Die Verpflichtung im § 16 bezieht sich laut dem Gesetzentwurf ausdrücklich nur auf Bundesbehörden. Hier fehlt es an einer Erläuterung, wie und in welcher Form die Nachweise in der EUDI-Wallet ganz grundsätzlich abgelegt werden sollen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Kommunen, ggf. auf freiwilliger Basis, ebenso Nachweise in der EUDI-Wallet bereitstellen können und was die konkreten Anforderungen für das Einstellen und die digitalen Nachweise sind. Diese Fragen werden sich in der Praxis stellen, da die Bürgerinnen und Bürgern bei der Nutzung keinen Unterschied zwischen den Verwaltungsebenen machen werden. Schließlich gehen wir davon aus, dass die Verpflichtung im § 16 tatsächlich nur für Behörden des Bundes gilt und nicht auch für Kommunen, die Bundesrecht ausführen. Andernfalls müsste in der Kostenbetrachtung auch die Anbindung registerführender Kommunen an NOOTS und/oder das Bürgerpostfach eingerechnet werden. Dass diese Anbindung in der Zukunft fachlich alternativlos ist, steht außer Frage. Die Umsetzung der Anbindungen in der Praxis steht noch in weiter Ferne und müsste ansonsten massiv beschleunigt werden, um dem Gesetz zum Januar 2027 Rechnung zu tragen.

Die Bidirektionalität der Nachweisschnittstelle ist in der Formulierung des § 16 nicht direkt erkennbar, aus kommunaler Sicht aber essentiell. Wenn aber, wie vom BMDS intendiert, EUDI-Wallets auch zum Nutzen von Nachweisen eingesetzt werden sollen, muss eine technische Lösung dafür gefunden werden, um solche Nachweise an bereits vorhandene Online-Services zu übertragen. Die Folge dieser Unklarheit dürfte ein Wachstum verschiedener Parallel-Standards sein, deren Anbindung fachverfahrensbetreibende Kommunen vor enorme Aufwände stellt.

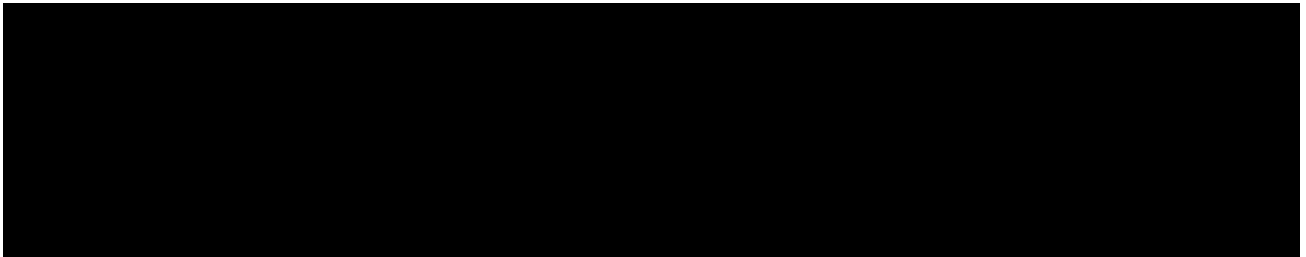
§ 17: Elektronische Zahlung

Hier wäre eine Klarstellung sinnvoll, wie die Zahlungsfunktion über die EUDI-Wallet überhaupt ermöglicht werden soll und ob alle technischen Anforderungen an die Anbindung der EUDI-Wallet an bestehende Zahlungsmöglichkeiten, wie z. B. ePayBL, berücksichtigt und bereitgestellt werden. Die Anzahl der am behördlichen Markt etablierten Online-Zahlungsverfahren und Dienstleister ist zwar sehr überschaubar. Die Integration solcher Verfahren in behördliche Finanzsoftware hinsichtlich Verbuchung/Kontierung und Zahlungsstrom ist aber dagegen ein erheblicher Aufwand, der sich eminent in der Projektdauer und Personalbindung niederschlägt und bei den Kommunen hohe Kosten verursacht. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass keine weiteren, größeren (Mehr-)Aufwände vor Ort in den Kommunen entstehen. Aus Sicht der Nutzenden ist es indes vollkommen logisch, mit einer Wallet auch zu bezahlen. Eine Schnittstellenlösung zur „indirekten Anbindung“ auch für die Zahlung sollte gefunden werden.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass die Kommunen bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen technisch, fachlich und personell von Bund und Ländern hinreichend unterstützt werden müssen.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Eingang finden würden und stehen für Rückmeldungen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Deutscher Landkreistag

Gemeindebundes

gest. a. ts. u. pers. des
Deutschen Städtetages