

Initiative D21 e. V. Reinhardtstraße 38, 10117 Berlin

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung

Englische Straße 30
10587 Berlin

Initiative D21 e. V.
Reinhardtstraße 38
10117 Berlin
+49 30 76758 53 50
kontakt@initiatived21.de

15.04.2026

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Digitalen Identitätengesetzes

Die Initiative D21 begrüßt die Einführung der EUDI-Wallet und die damit verbundene Chance, bei staatlichen digitalen Identitäten einen Neustart zu wagen. Als zivilgesellschaftliche Organisation, die die digitale Transformation der Gesellschaft seit Jahren empirisch begleitet, bringt die Initiative D21 mit dieser Stellungnahme evidenzbasierte Erkenntnisse aus dem eGovernment MONITOR und weiteren Studien in das Gesetzgebungsverfahren ein.

Diese Stellungnahme verzichtet bewusst auf technische Bewertungen. Im Mittelpunkt steht die Frage: **Unter welchen Bedingungen wird die EUDI-Wallet tatsächlich genutzt und damit wirksam?**

1. Ausgangslage und Kernerkenntnis aus vergangenen Projekten

Die geringe Nutzung des Online-Ausweises ist nicht auf technische Mängel zurückzuführen, sondern auf fehlende Anwendungsmöglichkeiten, hohe wahrgenommene Komplexität und ein grundlegendes Informationsdefizit – das zeigen die Daten des eGovernment MONITOR 2025 deutlich.

Nur 25 % der Personalausweisinhaber*innen haben den Online-Ausweis seit ihrer Einführung im November 2010 aktiv genutzt. Dabei beginnt das Problem bereits vor der eigentlichen Nutzung: Nur 42 % haben überhaupt eine PIN vergeben und besitzen damit einen technisch einsatzbereiten

Online-Ausweis. Die Mehrheit der Bevölkerung kann den Online-Ausweis somit schlicht nicht einsetzen.

Wer keine PIN vergeben hat, nennt als wesentliche Gründe gegen eine Einsatzbereitschaft des Online-Ausweises vor allem Unkenntnis über die Einrichtung (23 %), fehlenden wahrgenommenen Nutzen (23 %), zu kompliziertes Vorgehen (18 %), mangelndes Vertrauen (17 %), unauffindbare PIN (17 %) sowie fehlende Anwendungsmöglichkeiten (14 %). Unter jenen mit aktiviertem Ausweis dominieren ähnliche Muster bei der Nichtnutzung des Online Ausweises: Unkenntnis über Anwendungsfälle (31 %), kein wahrgenommener Nutzen (14 %), empfundene Komplexität (14 %). Hohe Komplexität, unklarer Nutzen und fehlende Informationen sind somit wesentliche Hürden bei der Einsatzbereitschaft und Nutzung des Online Ausweises.

Zusätzlich wirkt der Identifikationsprozess selbst als Nutzungsbarriere: 51 % geben an, E-Government-Angebote nicht oder weniger zu nutzen, weil eine digitale Identifizierung erforderlich ist. Einziger positiver Befund: Jüngere Generationen nutzen den Online-Ausweis überdurchschnittlich häufig (Gen Z: 48 %, Gen Y: 31 %).

2. Erfolgsbedingungen

Damit die EUDI-Wallet ihre Vorteile ausspielen kann, muss sie von der Bevölkerung angenommen werden. Das gelingt nur, wenn drei Faktoren stimmen: Alltagsrelevanz, Bedienbarkeit und verständliche Kommunikation.

a) Alltagsrelevanz und Breite der Anwendungsfälle

Eine Wallet wird genutzt, wenn sie für häufige, vertraute Handlungen gebraucht wird, nicht nur für seltene Behördengänge. Die in § 16 EBDIG verankerte Pflicht für Bundesbehörden, Entscheidungen und Dokumente auf Verlangen als elektronische Attributsbescheinigungen auszustellen, ist ein wichtiger erster Schritt. Gleichzeitig ist die föderale Verortung einer Leistung für Bürger*innen kaum relevant, entscheidend ist, ob die Wallet dort funktioniert, wo das Leben stattfindet. Der Bund sollte daher über den Gesetzesentwurf aktiv darauf hinwirken, dass auch Länder und Kommunen elektronische Attributsbescheinigungen ausstellen und in die Wallet-Infrastruktur eingebunden werden können. Daneben sind Anwendungsfälle im privaten Sektor wichtig, um Alltagsrelevanz herzustellen. Hier gilt es, das Henne-Ei Problem zu lösen und eine einfache Integration für nicht staatliche Organisationen zu ermöglichen. Denn nur wenn Unternehmen und privatwirtschaftliche Dienstleister die Wallet unkompliziert integrieren

können, entsteht ein Ökosystem, das Bürger*innen die Nutzung der EUDI-Wallet attraktiv macht. Für eine nachhaltige und frühzeitige Integration sollte die Registrierung vertrauender Beteiligter (§ 10 EBDIG) transparent, sicher und mit angemessenem Vorlauf gestaltet werden. Insbesondere in regulierten Sektoren bestehen zudem Rechtsunsicherheiten, die durch Harmonisierung der einschlägigen Fachgesetze angepasst werden sollten.

b) Usability und Einfachheit

Der Online-Ausweis stockt in seiner Verbreitung nicht an seiner Idee, sondern an der Bedienbarkeit, der komplizierten Aktivierung durch die PIN-Setzung und unklaren Einrichtungsprozesse. Die EUDI-Wallet muss aus Nutzer*innen-Sicht ohne Vorkenntnisse und ohne Handbuch funktionieren. Usability ist keine nachgelagerte Designfrage, sondern eine politische Erfolgsbedingung.

c) Verständlichkeit zur Funktion und Nutzung der Wallet aus Sicht der Bürger*innen

Die bestehende Fragmentierung digitaler Identitäten – Gesundheits-ID, BundID, BayernID, iKfz u.a. – ist bereits heute ein Orientierungsproblem. Für Bürger*innen ist häufig nicht nachvollziehbar, welche Identität, Anwendung oder welches Konto wann und wofür relevant ist. Die EUDI-Wallet braucht deshalb nicht nur funktionierende Technik, sondern eine klare Kommunikation über Nutzen, Anwendungsfelder und den Unterschied zu bestehenden Lösungen. Im besten Fall wirkt sie der Fragmentierung aktiv entgegen.

3. Zukunftsblick

Digitale Identitäten sind kein statisches Konzept. Mit dem Aufkommen von KI-Agentensystemen und zunehmender Aufgabenautomatisierung durch KI mit hohem Autonomiegraden wird die Frage, wer oder was im digitalen Raum handelt, sicherheitspolitisch und gesellschaftlich bedeutsamer. Eine verlässliche, maschinell verarbeitbare digitale Identität wird zum Vertrauensanker für Menschen, Unternehmen und den Staat, um sicherzustellen, dass bestimmte Vorgänge tatsächlich von einer Person autorisiert werden.

Die Frage, ob die Wallet-Logik als „digitale Brieftasche für Bürger*innen“ ausreicht oder als breitere Infrastruktur konzipiert werden muss, ist keine fernliegende Spekulation. Es ist sinnvoll, diese Perspektive bereits jetzt konzeptionell mitzudenken, auch wenn die unmittelbaren Regelungsziele enger gefasst sind. Die Experimentierklausel in § 21 EBDIG bietet hierfür erste

Anknüpfungspunkte, etwa für die Erprobung automatisierter Entscheidungen und erweiterter Interoperabilität.