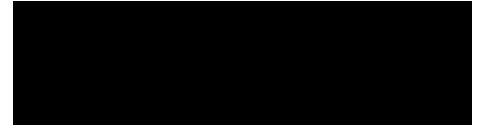


Staatskanzlei | Postfach 7122 | 24171 Kiel

Bundesministerium für Digitales und
Staatsmodernisierung
Englische Straße 30
10587 Berlin



Nur per E-Mail

13.04.2026

**Stellungnahme des Landes Schleswig-Holstein zum Referentenentwurf eines
Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 910/2014 in der Fassung der
Verordnung (EU) 2024/1183**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Zusammenhang mit dem laufenden Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu einem Gesetz über die Europäische Briefftasche und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften danken wir für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Land Schleswig-Holstein nimmt die Möglichkeit wahr, zu dem vorliegenden Entwurf Stellung zu beziehen.

Das Land Schleswig-Holstein begrüßt grundsätzlich die mit dem Referentenentwurf verfolgte Zielsetzung, einen kohärenten nationalen Rechtsrahmen zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zu schaffen und damit die fristgerechte sowie rechtssichere Einführung der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität zu gewährleisten. Insbesondere die angestrebte Stärkung digitaler Identitätsnachweise, die Förderung vertrauenswürdiger elektronischer Dienste sowie die Verbesserung des Zugangs zu digitalen Verwaltungs- und Privatleistungen werden als wichtiger Beitrag zur weiteren Digitalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewertet. Die vorgesehenen Regelungen tragen aus Sicht des Landes dazu bei, die Interoperabilität auf europäischer Ebene zu fördern und zugleich die praktische Nutzbarkeit für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen nachhaltig zu verbessern. Ungeachtet dieser grundsätzlich positiven Bewertung sieht das Land Schleswig-Holstein in einzelnen Punkten weiteren Klärungs- und Anpassungsbedarf.

A. Formale Hinweise zu Artikel 1 (Gesetz zur Durchführung der unionsrechtlichen Vorschriften über die Europäische Briefftasche für die Digitale Identität (EBDIG))

Allgemeiner Hinweis:

Es wird empfohlen in den Regelungen, in denen als Regelungsadressat „die nach § 2 zuständige Behörde“ genannt wird, zu prüfen, ob nicht stets eine konkretere Angabe erfolgen kann, da in § 2 Absatz 2 unterschiedliche „zuständige Behörden“ festgelegt werden. Sinnvoll erscheint entweder stets einen konkreten Verweis auf eine/ ggfs. mehrere bestimmte Nummerierung/en aus § 2 Absatz 2. Alternativ erscheint es teilweise sinnvoll, zumindest das Wort „jeweils“ nach „§ 2“ und vor „zuständige“ einzufügen, sodass zumindest erkennbar ist, dass es unterschiedliche zuständige Behörden i.S.d. Gesetzes gibt, die unterschiedliche Zuständigkeiten innehaben.

Einige konkrete Beispiele zum Vorstehenden:

- § 10: Der Verweis auf § 2 sollte konkretisiert werden, da in § 2 mehrere zuständige Behörden mit unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen festgelegt werden. Es dürfte aber in § 10 nur um die Regelung in § 2 Abs. 2 b gehen.
- § 11: Es wird in den Absätzen 1 und 2 jeweils die Ergänzung des Wortes „jeweils“ nach „§ 2“ und vor „zuständige“ empfohlen, da in § 2 unterschiedliche zuständige Behörden festgelegt werden, die unterschiedliche Zuständigkeiten haben.
- § 13: Es wird empfohlen nach „§ 2“ und vor „zuständige“ das Wort „jeweils“ zu ergänzen, da in § 2 unterschiedliche zuständige Behörden festgelegt werden, die unterschiedliche Zuständigkeiten haben.

B. Verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf Artikel 1 §§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2b, 10, 13, 2 Nr. 1 EBDIG

Zu den §§ 2, 10 und 13 EBDIG bestehen aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein verfassungsrechtliche Bedenken.

In § 13 wird festgelegt, dass „die nach § 2 zuständige Behörde“ als Aufsichtsstelle im Sinne von Artikel 46a Absatz 1 VO (EU) 910/2014 die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der unionsrechtlichen Vorschriften über die Aufsicht über den Rahmen für die Europäischen Briefftaschen für die Digitale Identität trifft.

Artikel 46a Absatz 1 lit. f VO (EU) 910/2014 enthält die Befugnis, die Registrierung von vertrauenden Beteiligten im Sinne der VO auszusetzen oder zu widerrufen und die vertrauenden Beteiligten im Falle rechtswidriger und betrügerischer Verwendung der europäischen Briefftaschen in den Mechanismus nach Artikel 5b Absatz 7 einzubeziehen.

Ein vertrauender Beteiligter ist nach Artikel 3 Nr. 6 „eine natürliche oder juristische Person, die auf eine elektronische Identifizierung, europäische Briefftaschen für die Digitale Identität oder andere Mittel zur elektronischen Identifizierung oder einen Vertrauensdienst vertraut“. Insbesondere aus Artikel 7 lit. f) ergibt sich, dass auch öffentliche Stellen vertrauende Beteiligte im Sinne der Verordnung sein können.

Nach Artikel 5b Absatz 1 haben sich vertrauende Beteiligte, die beabsichtigen für die Bereitstellung öffentlicher oder privater Dienste auf europäische Brieffaschen für die digitale Identität zurückzugreifen, im jeweiligen Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist, zu registrieren.

Im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland ergibt sich aus Artikel 5b Absatz 1 somit, dass sich Behörden, wenn sie für die Bereitstellung öffentlicher Dienste auf europäischen Brieffaschen für die digitale Identität zurückgreifen, bei der in Deutschland zuständigen Behörde registrieren lassen müssen.

Nach § 2 Absatz 2 b des EBDI-Gesetz soll in Deutschland das Bundesverwaltungsamt als zuständige Behörde für die Registrierung fungieren. Konkrete Regelungen zur Registrierung enthält § 10. Die Rechts- und Fachaufsicht über das Bundesverwaltungsamt soll gemäß § 2 Absatz 6 durch das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung geführt werden.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern diese Regelungen im Hinblick auf Landesbehörden, die sich infolge der Nutzung der europäischen Brieffasche für die digitale Identität für die Bereitstellung öffentlicher Dienste beim Bundesverwaltungsamt registrieren müssten und sodann der Aufsicht durch das Bundesverwaltungsamt unterfallen würden, problematisch sind.

Grundsätzlich gilt, dass die Länder gemäß Artikel 30, 83 GG die Ausführung der Gesetze als eigene Angelegenheit wahrnehmen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Daraus folgt ein eigenständiger Verwaltungsraum der Länder, der grundsätzlich frei von fachaufsichtlicher Einflussnahme des Bundes ist. Vor diesem Hintergrund begegnen die Regelungen der §§ 2, 10 und 13 des Gesetzentwurfs verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit sie eine unmittelbare Aufsichts- und Eingriffsbefugnis des Bundes gegenüber Landesbehörden begründen könnten.

Problematisch erscheint insbesondere, dass Landesbehörden durch die Pflicht zur Registrierung beim Bundesverwaltungsamt (§ 10) und die daran anknüpfende Aufsicht nach § 13 faktisch in ein bundesbehördliches Aufsichtssystem eingebunden werden. Sollte die Aufsichtsbefugnis Maßnahmen mit Außenwirkung gegenüber Landesbehörden umfassen – etwa die Aussetzung oder den Widerruf der Registrierung –, könnte hierin ein unzulässiger Durchgriff des Bundes auf die Landesverwaltung liegen. Ein solcher Durchgriff wäre nur zulässig, wenn das Grundgesetz hierfür eine entsprechende Kompetenzzuweisung vorsieht oder wenn die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen (Art. 85 GG), was hier jedoch nicht ohne Weiteres ersichtlich ist.

Die Pflicht zur effektiven Umsetzung der VO (EU) 910/2014 entbindet nicht von der Einhaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Vielmehr ist die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich so auszugestalten, dass die verfassungsrechtlich garantierte Eigenstaatlichkeit der Länder gewahrt bleibt.

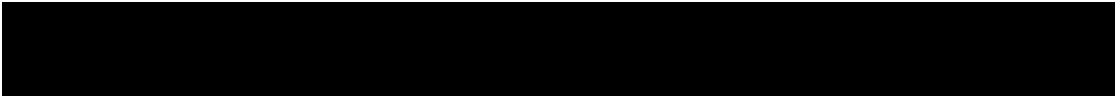
Hinzu kommt, dass die vorgesehene Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums über das Bundesverwaltungsamt (§ 2 Absatz 6) mittelbar zu einer Einflussnahme des Bundes auf die Behandlung von Landesbehörden führen kann. Auch dies könnte im

Ergebnis zu einer Verschiebung der föderalen Kompetenzbalance zulasten der Länder führen.

Insgesamt bestehen daher verfassungsrechtliche Zweifel, ob die in §§ 2, 10 und 13 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Regelungen mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar sind. Diese Zweifel betreffen insbesondere das Verbot unmittelbarer Bundesaufsicht über Landesbehörden außerhalb der ausdrücklich im GG geregelten Fälle sowie das Gebot der Wahrung der Eigenstaatlichkeit der Länder.

Das Land Schleswig-Holstein bittet, die vorstehenden Hinweise und Bedenken im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und die Regelungen entsprechend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Für einen weitergehenden fachlichen Austausch steht das Land Schleswig-Holstein gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A large black rectangular redaction box covering the signature and name of the official.