

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

**des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774**

zum Referentenentwurf

**des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisie-
rung**

**Entwurf eines Gesetzes über die Europäische Briefftasche für die
Digitale Identität und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften**

(Digitale Identitätengesetz – DIdG)



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin

Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin

Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000

Lobbyregister-Nr. R000774

Ansprechpartner

Abt. Betriebswirtschaft, Prozesse und IT

E-Mail

bdit@gdv.de

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel

Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140

ID-Nummer 6437280268-55

www.gdv.de

Inhalt

Entwurf eines Gesetzes über die Europäische Briefftasche für die Digitale Identität und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften	1
1. Grundsätzliche Positionierung und Zusammenfassung	3
2. Zentrale Themen und Anmerkungen.....	4
2.1 Bereitstellung und Betrieb der digitalen Identitäts-Wallet(s)	4
2.2 Information über Bereitstellung und wesentliche Anforderungen auf Internetseiten.....	4
2.3 Rechtswirkung digitaler Identitätsnachweise im elektronischen Geschäftsverkehr	5
2.4 Elektronische Attributsbescheinigungen durch öffentliche Stellen.....	6
2.5 Haftungsregelungen im Wallet-Ökosystem	7
2.6 Integration elektronischer Zahlungsfunktion.....	7
2.7 Verordnungsermächtigungen.....	8
2.8 Experimentierklausel	9
2.9 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	10
3. Fazit.....	10

1. Grundsätzliche Positionierung und Zusammenfassung

Die Versicherungswirtschaft begrüßt die mit dem Referentenentwurf für ein Digitale Identitätengesetz (DIdG-E) verfolgte Zielsetzung, die Umsetzung des europäischen Identitäts-Rechtsrahmens und die Bereitstellung einer **Europäischen Brieftasche für die digitale Identität in Deutschland (EUDI-Wallet)** durch nationale Umsetzungsregelungen zu flankieren, um einen kohärenten organisatorischen sowie rechtlichen Rahmen für die Einführung der EUDI-Wallet in Deutschland zu schaffen.

Gern nehmen wir die Möglichkeit wahr, mit den nachfolgenden Ausführungen zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen.

Digitale Identitäten sind für Versicherungsunternehmen – bei etwa 476 Mio. Versicherungsverträgen in Deutschland – von großer Bedeutung. Versicherer sind in zahlreichen Geschäftsprozessen auf verlässliche Identitätsprüfungen, sichere Authentifizierungsverfahren sowie die Nutzung elektronischer Nachweise angewiesen.

Die EUDI-Wallet sowie eine europaweit interoperable digitale Identitätsinfrastruktur bieten aus Sicht der Versicherungswirtschaft erhebliche Potenziale zur weiteren Digitalisierung und Vereinfachung von Geschäftsprozessen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir insbesondere die folgenden Aspekte des Referentenentwurfes:

- **Vereinfachung digitaler Kundenprozesse:** Die Gleichstellung der Wallet mit dem eID-Verfahren (§ 15 EBDIG-E) und die Verpflichtung der Bundesbehörden zur regelhaften Ausstellung elektronischer Nachweise (§ 16 EBDIG-E) schaffen die Basis für medienbruchfreie und effiziente Prozesse bei der Kundenidentifizierung (KYC), der Aktualisierung von Kundendaten und der Prüfung von Leistungsfällen. Gleichzeitig legen sie die Grundlage für alltagsrelevante Use Cases unter Beteiligung der Versicherungsunternehmen.
- **Potenzial für echte End-to-End-Vertragsabschlüsse:** Die explizite Möglichkeit, Zahlungsfunktionen zu integrieren (§ 17 EBDIG-E), ermöglicht in Kombination mit der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) vollständig digitale Vertragsabschlussprozesse – von der Identifizierung über die Signatur bis zur Erstzahlung.

Gleichzeitig hängt der Erfolg der digitalen Identität jedoch maßgeblich davon ab, dass die EUDI-Wallet **für Unternehmen praktisch nutzbar, rechtssicher und technisch integrierbar** ist.

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft bestehen daher insbesondere bei den folgenden Regelungskomplexen noch Klärungs- und Anpassungsbedarfe:

- Rechtswirkung und Haftungsverteilung bei Nutzung der Wallet im privaten Wirtschaftsverkehr
- Rechtssicherheit und Transparenz bei Veröffentlichung wesentlicher Anforderungen und Informationen auf Internetseiten
- Bestimmtheit und inhaltliche Ausgestaltung von Verordnungsermächtigung und Experimentierklausel

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend einzelne Regelungen des Referentenentwurfs näher kommentiert.

2. Zentrale Themen und Anmerkungen

2.1 Bereitstellung und Betrieb der digitalen Identitäts-Wallet(s)

(§§ 3–7 EBDIG-E)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass mindestens eine digitale Identitäts-Wallet unter staatlicher Verantwortung bereitgestellt wird. Gleichzeitig können auch private Anbieter Wallet-Lösungen bereitstellen, sofern diese zertifiziert werden.

Diese grundsätzlich **pluralistische Struktur des Wallet-Ökosystems** wird von der Versicherungswirtschaft begrüßt. Wettbewerb zwischen verschiedenen Wallet-Anbietern kann Innovation fördern und die praktische Nutzbarkeit verbessern.

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft ist jedoch entscheidend, dass sämtliche Wallet-Lösungen **einheitlichen technischen Standards** folgen. Andernfalls besteht das Risiko eines fragmentierten Systems mit unterschiedlichen Schnittstellen und technischen Anforderungen, das Nutzung und Akzeptanz digitaler Identitäten insgesamt entgegenstehen wird. Nur eine konsequente Standardisierung ermöglicht eine **praktikable Integration in die hochgradig automatisierten Geschäftsprozesse von Versicherern** und gewährleistet die grenzüberschreitende Nutzbarkeit der digitalen Identität.

Vorschlag:

Bereits im Gesetz sollte daher klargestellt werden, dass Wallet-Lösungen verpflichtend auf den einheitlichen europäischen technischen Spezifikationen basieren und interoperabel mit Wallet-Systemen anderer Mitgliedstaaten sein müssen.

2.2 Information über Bereitstellung und wesentliche Anforderungen auf Internetseiten

(§§ 6 Abs. 3, 7, 10 Abs. 3 EBDIG-E; § 15 Abs. 2 VDG-neu)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass wesentliche Informationen und Anforderungen im Zusammenhang mit der Rollenübernahme im EUDI-Wallet-Ökosystem

(ausschließlich) auf der Internetseite der nach § 2 EBDIG-E zuständigen Stelle veröffentlicht werden. Beispielhaft sei hier die Information über die Wallet-Bereitstellung (§ 7) sowie über wesentliche Anforderungen eines Antrags auf Anerkennung als Wallet-Betreiber (§ 6 Abs. 3) oder über wesentliche Informationen für vertrauende Beteiligte (§ 10 Abs. 3 i.V.m. § 15 Abs. 2 VDG-neu) genannt.

Wir halten diese Regelungsvorschläge mit Blick auf **Rechtssicherheit, Normenklarheit und Verlässlichkeit** für problematisch.

Eine Website kann jederzeit geändert und ohne formelles Verfahren angepasst werden sowie ohne klar dokumentierte Versionierung erscheinen. Dadurch ist für Unternehmen schwer nachvollziehbar, welche Anforderungen wann galten und ob Änderungen rechtlich wirksam sind. Das widerspricht dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit und Normklarheit.

Hinzu kommt, dass wesentliche Informationen oder Anforderungen – soweit sie nur online veröffentlicht werden – gegebenenfalls schwer auffindbar sind und ohne breite Kenntnisnahme geändert werden könnten. Hier besteht das Risiko, dass nicht alle Marktteilnehmer gleich informiert sind, was im Hinblick auf Transparenz und Gleichbehandlung problematisch ist.

Vorschlag:

Wir regen daher dringend an, die entsprechenden Informationen und Anforderungen in einem formellen und rechtssicheren Verfahren mit ordnungsgemäßer Bekanntgabe zu veröffentlichen. Um eine ausreichende Flexibilität bei der Rechtssetzung zu ermöglichen, bietet sich dafür eine entsprechende Ergänzung der in § 20 EBDIG-E vorgesehenen Verordnungsermächtigung an.

2.3 Rechtswirkung digitaler Identitätsnachweise im elektronischen Geschäftsverkehr

(§ 15 Abs. 4 EBDIG-E)

§ 15 EBDIG-E regelt die Nutzung der Europäischen Briefftasche als elektronisches Identifizierungsmittel. Neben den explizit in den Absätzen 1-3 genannten Fallkonstellationen stellt Absatz 4 klar, dass – insbesondere im elektronischen Rechtsverkehr unter Privatrechtssubjekten – eine weitergehende Verwendung nicht ausgeschlossen ist. Es steht Verbrauchern und Unternehmern folglich frei, im Rechtsverkehr die Verwendung der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität zu vereinbaren.

Der Referentenentwurf enthält jedoch bislang **keine hinreichend klare Regelung zur Rechtswirkung** der für diese Fälle über eine Wallet bereitgestellten digitalen Identitätsnachweise.

Für Unternehmen ist jedoch entscheidend, dass Wallet-basierte Identifizierungen

rechtssicher verwendet werden können, und das nicht nur, wenn gesetzliche Identifizierungspflichten bestehen.

Dies betrifft etwa:

- Vertragsabschlüsse im Fernabsatz,
- Authentifizierungsverfahren im Kundenservice,
- digitale Einwilligungen und sonstige Willenserklärungen

Vorschlag:

Im Gesetz sollte eine Klarstellung erfolgen, dass digitale Identitätsnachweise aus einer zertifizierten Wallet grundsätzlich als **geeigneter Identitätsnachweis im elektronischen Geschäftsverkehr** gelten.

Eine solche Klarstellung würde die **Rechtssicherheit für Unternehmen und Verbraucher deutlich erhöhen** und die praktische Nutzung der Wallet, gerade im Online-Geschäftsverkehr fördern.

2.4 Elektronische Attributsbescheinigungen durch öffentliche Stellen

(§ 16 EBDIG-E)

Die Versicherungswirtschaft begrüßt ausdrücklich die in § 16 Abs. 1 geschaffene Rechtsgrundlage für die (regelhafte) elektronische Ausstellung bundesbehördlicher Nachweise.

Aus Sicht der Versicherer wird die Ausstellung und Nutzung digitaler behördlicher Nachweise (insbesondere Steuer-ID, Geburtsurkunde, Führerschein) zwingende Voraussetzung für eine Vielzahl potenzialträchtiger Anwendungsfälle sein, deren Umsetzung aktuell bereits von verschiedenen Versicherungsunternehmen konzeptionell geplant wird. Die frühzeitige Verpflichtung von Behörden und öffentlichen Stellen zur Zurverfügungstellung entsprechender Nachweise ist daher ein unverzichtbarer Baustein für den Erfolg der EUDI-Wallet.

Dies gilt jedoch nicht nur für die durch Bundesbehörden zur Verfügung gestellten Nachweise, sondern **auch für weitere Attributsbescheinigungen durch öffentliche Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene**. Gerade eine elektronische Nachweisausstellung auf kommunaler Ebene wird entscheidend sein für das Angebot an alltagsrelevanten Anwendungsfällen mit Mehrwerten für BürgerInnen, Verwaltung und Wirtschaft und damit für die Nutzerakzeptanz der EUDI-Wallet bei allen Beteiligten. Die Befähigung öffentlicher Stellen zur Ausstellung elektronischer Nachweise sollte daher auf allen Verwaltungsebenen oberste Priorität haben.

2.5 Haftungsregelungen im Wallet-Ökosystem

Digitale Identitätsinfrastrukturen umfassen typischerweise mehrere Akteure:

- Wallet-Anbieter
- Herausgeber von Attributsnachweisen
- vertrauende Diensteanbieter.

Für Unternehmen ist entscheidend, dass die **Haftungsverteilung** zwischen diesen Akteuren **klar und vorhersehbar** geregelt ist. Bislang ist im DIdG-E jedoch nicht hinreichend klar geregelt, welche Vertrauenswirkung Identifizierungsdaten sowie öffentlich-rechtliche wie privatwirtschaftliche Attribute für vertrauende Beteiligte i.S.v. § 10 EBDIG-E entfalten.

Eine solche Regelung ist von wesentlicher Bedeutung, um **Rechtsklarheit und Vertrauen in das Wallet-Ökosystem** zu schaffen.

Vorschlag

Es sollte eine gesetzliche Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass Diensteanbieter, die Identitäts- oder Attributsdaten aus einer zertifizierten digitalen Identitäts-Wallet verwenden, grundsätzlich **auf deren Authentizität und Integrität vertrauen dürfen**, sofern keine offensichtlichen Anhaltspunkte für Manipulationen vorliegen.

Ohne eine solche Klarstellung könnten Unternehmen aus Haftungsgründen gezwungen sein, zusätzliche Identifizierungsverfahren durchzuführen. Dies würde die praktische Nutzung und Akzeptanz der Wallet erheblich erschweren bzw. beschränken.

2.6 Integration elektronischer Zahlungsfunktion

(§ 17 EBDIG-E)

Die in § 17 getroffene explizite Zulassung einer Einbindung und Verwendung bestehender Zahlungsmittel des Nutzers als zusätzliche Funktion der EUDI-Wallet ist ein wichtiges Signal und – in Kombination mit der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) – ein **unentbehrlicher Bestandteil für volldigitale, medienbruchfreie Vertragsabschlussprozesse**, nicht nur in der Versicherungswirtschaft.

Die Integration einer Zahlungsfunktion komplettiert eine Vielzahl potenzieller Anwendungsfälle der Wallet in der Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit Behörden und in der Privatwirtschaft, denn erst der Dreiklang aus Identifizierung, Signatur und Zahlung ermöglicht in der Praxis echte digitale, nutzerfreundliche und moderne Geschäftsprozesse.

Der Regelungsvorschlag wird daher von der Versicherungswirtschaft vollumfänglich begrüßt und unterstützt. Bei der konkreten technischen wie prozessualen Umsetzung einer Integration von Zahlungsverfahren sollte jedoch ein enger Austausch mit den vertrauenden Beteiligten (§ 10 EBDIG-E) erfolgen, um eine sichere und effiziente Integration in bestehende Geschäftsprozesse und damit eine Nutzerakzeptanz zu gewährleisten. Die Versicherungsbranche steht für diesen Austausch gern als kompetenter und interessierter Austauschpartner zur Verfügung.

2.7 Verordnungsermächtigungen

(§ 20 EBDIG-E)

Die Versicherungswirtschaft versteht und befürwortet grundsätzlich den Hintergrund und Bedarf für das in § 20 gewählte Mittel der Verordnungsermächtigung, um flexibel auf die sich entwickelnden technischen, wie marktbezogenen Entwicklungen rund um das EUDI-Wallet-Ökosystem schnell und ohne formelles Gesetzgebungsverfahren reagieren zu können. Der Erfolg eines so innovativen wie wichtigen Projektes wird ganz wesentlich von einer agilen und reaktionsschnellen Anpassung von Rahmenbedingungen abhängen.

Das hierfür gewählte Mittel sollte jedoch rechtssicher sein und einem grundsätzlich marktgetriebenen Entwicklungsansatz oberste Priorität einräumen. Wir haben erhebliche Bedenken, dass § 20 in der derzeitigen Ausgestaltung diesen Anforderungen genügt.

Die in § 20 vorgesehene umfassende Verordnungsermächtigung erlaubt dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung praktisch unbeschränkte Maßnahmen mit unter Umständen massiven Rechtseingriffen bei beteiligten Marktteilnehmern. Absatz 2 enthält zwar eine Einschränkung der Regelungsgegenstände, diese sind jedoch nur beispielhaft („insbesondere“), so dass es sich nicht um eine abschließende und verlässliche Aufzählung handelt. Wir halten den Regelungsvorschlag daher für problematisch mit Blick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

Besonders kritisch sieht die Versicherungswirtschaft dabei die in Art. 20 Abs. 2 Nr. 4 enthaltene Erlaubnis, nach der Betreiber privater Online-Dienste zur Anerkennung und/oder Ausstellung elektronischer Attributsbescheinigungen verpflichtet werden können. Wir erkennen zwar an, dass eine Verpflichtung in eng definierten Anwendungsfällen sinnvoll sein kann, um eine breite Akzeptanz zu fördern. Sie muss jedoch die **absolute Ausnahme** bleiben. Im Regelfall sollte die Anerkennung und/oder Ausstellung digitaler Nachweise in engem und einvernehmlichem Austausch mit den Marktteilnehmern erfolgen und durch überzeugende Vorteile und Mehrwerte für alle Beteiligten, d.h. durch einen marktgetriebenen Ansatz, gerechtfertigt sein.

Aus Sicht der Versicherer würde eine per Rechtsverordnung angeordnete Akzeptanz- und/oder Nachweiserstellungs-Verpflichtung beispielsweise zu erheblichen Eingriffen in heute vollautomatisierte Prozesse sowie zu erheblichen, aktuell nicht budgetierten Prozess- und IT-Anpassungen führen. Betroffen wären insbesondere Authentifizierungssysteme, digitale Vertragsstrecken, Kundenportale und Backend-Systeme.

Allein die Verordnungsermächtigung würde in der Branche zudem eine massive **Rechtsunsicherheit** schaffen, da unklar wäre, welche konkreten Nachweise zukünftig verpflichtend ausgestellt oder akzeptiert werden müssten. Das aktuelle Engagement vieler Versicherer, durch die freiwillige Verprobung von Anwendungsfällen zum Erfolg der EUDI-Wallet beizutragen, würde hierdurch ausgebremst.

Vorschlag:

Die Aufzählung der Regelbeispiele in § 20 Abs. 2 sollte abschließend sein.

Darüber hinaus sollten in § 20 Abs. 2 Nr. 4 folgende Einschränkungen vorgenommen werden:

- Eine Verpflichtung sollte auf solche Fälle beschränkt werden, in denen die Anerkennung und/oder Ausstellung elektronischer Attributsbescheinigungen für die Nutzung der EUDI-Wallet in relevanten Bereichen zwingend notwendig ist.
- Vor Erlass einer solchen Verordnung muss zwingend ein umfassendes Konsultationsverfahren mit den betroffenen Wirtschaftszweigen stattfinden, um die praktischen wie wirtschaftlichen Auswirkungen realistisch abschätzen und auf ihre Verhältnismäßigkeit beurteilen zu können.
- Festlegungen zur Akzeptanz und/oder Ausstellung von elektronischen Attributsbescheinigungen sollten mindestens 24 Monate Umsetzungszeit nach Veröffentlichung der finalen technischen, wie prozessualen Anforderungen vorsehen. Nur mit ausreichender Vorlaufzeit können Unternehmen ihre Systeme anpassen und stabile Integrationen sicherstellen.

2.8 Experimentierklausel

(§ 21 EBDIG-E)

Ähnlich wie bei § 20 hat die Versicherungswirtschaft auch Verständnis für den Bedarf einer Experimentierklausel. Jedoch geht deren aktuell weitgreifende und unbestimmte Formulierung über das legitime Ziel hinaus. Auch bezüglich der konkreten Formulierung von § 21 bestehen daher erhebliche Bedenken mit Blick auf die Grundsätze von Rechtsklarheit, Bestimmtheit und Verlässlichkeit.

Besonders kritisch sieht die Versicherungswirtschaft dabei die in § 21 Abs. 2 Nr.

12 getroffene Formulierung, die „besondere Maßgaben zur Akzeptanz und Verwendung der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität für einzelne Wirtschaftsbereiche, einschließlich der Möglichkeit, Verpflichtungen zur Art und Weise der Akzeptanz von Europäischen Briefftaschen für die Digitale Identität festzulegen“ erlaubt.

Die Versicherer sehen ihre Rolle im EUDI-Wallet-Ökosystem – nicht zuletzt aufgrund der immensen Bedeutung sicherer Kundenidentifizierung für ihr Geschäftsmodell – nicht nur als potenzielle vertrauende Nutzer, sondern auch als aktive Gestalter und Unterstützer, beispielsweise durch die Bereitstellung digitaler (Versicherungs-) Nachweise. Die Versicherungswirtschaft engagiert sich daher bereits heute im Zusammenhang mit der Entwicklung der EUDI-Wallet und dem Wallet-Ökosystem, z.B. durch verschiedene Sandbox-Aktivitäten von Versicherern und einer proaktiven Planung und Konzeption geeigneter Use Cases.

Der Erfolg der EUDI-Wallet wird aber nur durch eine enge, vertrauensvolle Kooperation aller Beteiligten und **auf freiwilliger Basis** erreicht werden können. Akzeptanzverpflichtungen und der Zwang zu ineffizienten, unsicheren oder praxisfremden Prozessen wird hierfür in jedem Fall kontraproduktiv sein.

Vorschlag:

Wir sprechen uns daher für eine sehr restriktive und dem Bestimmtheitsgrundsatz genügende Formulierung einer Experimentierklausel sowie für die komplette **Streichung von § 21 Abs. Nr. 12** aus.

2.9 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Der Entwurf beziffert zwar Kosten für die Registrierung als "vertrauender Beteiligter" (§ 10 EBDIG-E), lässt aber die potenziell massiven Kosten durch eine Verpflichtung nach § 20 Abs. 2 Nr. 4 vollständig unberücksichtigt. Sollte daher an der Erlaubnis, per Rechtsverordnung Wirtschaftsteilnehmer zu Akzeptanz/Ausstellung von Nachweisen zu verpflichten, festgehalten werden, sollte eine entsprechende Folgenabschätzung in die Auflistung des Erfüllungsaufwandes aufgenommen werden.

3. Fazit

Der Referentenentwurf zum Digitale-Identitäten-Gesetz stellt einen wichtigen Schritt zur Einführung einer europaweit nutzbaren digitalen Identitätsinfrastruktur dar.

Die Versicherungswirtschaft unterstützt dieses Ziel ausdrücklich.

Für eine erfolgreiche Umsetzung sind jedoch zentrale Fragen und Themen im vorgelegten Referentenentwurf noch nicht ausreichend geregelt. Dazu zählen

insbesondere

- klare und umfassende Regelungen zur Rechtswirkung digitaler Identitätsnachweise
- eine transparente und rechtssichere Veröffentlichung zentraler Anforderungen und Rahmenbedingungen für das EUDI-Wallet-Ökosystem
- eine eindeutige und rechtssichere Haftungsverteilung im Wallet-Ökosystem sowie
- eine verlässliche und bestimmte Ausgestaltung von Verordnungsermächtigungen und Experimentierklausel

Nur unter diesen Voraussetzungen kann die EUDI-Wallet für Unternehmen rechtssicher, praktikabel und wirtschaftlich integrierbar gestaltet werden und deren volles Potenzial für Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger ausgeschöpft werden.

Die Versicherungswirtschaft steht bereit, ihre Erfahrungen aus digitalen Identifizierungs- und Vertragsprozessen in die weitere Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen einzubringen.

Berlin, den 15.04.2026