

10.07.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der unionsrechtlichen Vorschriften über die Europäische Briefftasche für die Digitale Identität sowie zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Digitale Identitätengesetz - DIdG)

Der Bundesrat hat in seiner 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 1 und Absatz 3 und § 22 Absatz 2 Nummer 01 – neu – EBDIG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz 1 zu ersetzen:

„(1) Zur Bereitstellung mindestens einer Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität innerhalb der Frist nach Artikel 5a Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 wählt die nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 zuständige Behörde durch Rechtsverordnung gemäß § 22 Absatz 2 EBDIG eine oder mehrere Arten und Weisen der Bereitstellung gemäß Artikel 5a Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und gemäß den §§ 4 bis 6.“

bb) Absatz 3 ist zu streichen.

b) Vor § 22 Absatz 2 Nummer 1 ist die folgende Nummer 01 einzufügen:

„01. Auswahl der Art und Weise der Bereitstellung gemäß Artikel 5a Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und gemäß den §§ 4 bis 6 zur Bereitstellung einer oder mehrerer Europäischer Brieftaschen für die Digitale Identität entsprechend § 3 Absatz 1.“

Begründung:

Die Art und Weise der Bereitstellung hat weitreichende Auswirkungen, sodass es nicht ausreicht, dass das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung in eigenem Ermessen eine Art und Weise der Bereitstellung festlegt. Insbesondere betrifft die Festlegung der Art und Weise die Geschäftsmodelle der Betreiber sowie ebenfalls Unternehmen, Länder und Kommunen in ihrer Rolle als vertrauende Beteiligte. Sie beeinflusst darüber hinaus wesentlich die Akzeptanz in der Bevölkerung und angestrebte Effekte wie die Beschleunigung des Wirtschaftsverkehrs. Die Interessen der Länder sind durch Beteiligung des Bundesrates an der zu erlassenden Rechtsverordnung gewahrt.

2. Zu Artikel 1 (§ 5 Absatz 1 EBDIG)

In Artikel 1 § 5 Absatz 1 ist nach der Angabe „Wettbewerbsbeschränkungen“ die Angabe „und nach Prüfung der Angebote, insbesondere der Ausgestaltung der nicht zur Anwendungssoftware gehörenden Komponenten, auf digitale Souveränität“ einzufügen.

Begründung:

Artikel 5a Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 schreibt nur für die Anwendungssoftwarekomponenten von europäischen Brieftaschen eine Open-Source-Lizenz vor. In begründeten Fällen muss der Quellcode bestimmter Komponenten, die nicht auf den Geräten des Nutzers installiert sind, nicht offengelegt werden. Bei der Bereitstellung der elektronischen Brieftasche im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland, muss sichergestellt werden, dass die Angebote auf kritische Abhängigkeiten und mögliche Exit- und Migrationsstrategien hin analysiert werden. Dafür sollten Open-Source-Lösungen und EU-Anbieter bevorzugt werden. Der Bund kann dafür auf Leistungen des bundeseigenen Zentrums für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung zurückgreifen.

3. Zu Artikel 1 (§ 6 EBDIG)

Der Bundesrat stellt fest, dass eine Bereitstellung der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität allein in der Form der Anerkennung nach § 6 EBDIG-E zu einer faktischen Abhängigkeit vom Anbieter der anerkannten Europäischen Brieftasche führt. Stellt die bereitstellende Stelle ihre von der Bundesregierung anerkannte Europäische Brieftasche für die Digitale Identität ein, erfüllt Deutschland seine Pflichten nach Artikel 5a Absatz 1 der Verordnung (EU) 910/2014 nicht mehr und wäre damit vertragsbrüchig. Weiterhin ginge dies zu Lasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen und Behörden, die auf das Vorhandensein einer entsprechenden Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität vertrauen oder eventuell zum etwaigen Zeitpunkt sogar wesentlich darauf angewiesen sind.

Der Bundesrat regt daher an, im Falle einer Anerkennung gemäß § 6 EBDIG-E ausreichende Garantien und Sicherheiten zu verlangen, sodass eine überraschende Einstellung der angebotenen, gemäß § 6 EBDIG-E anerkannten Brieftasche nicht überraschend und kurzfristig erfolgt, Bürgerinnen und Bürger ausreichend Zeit zu einem Wechsel haben und der Bund ausreichend Zeit hat, die Bereitstellung einer Alternative sicherzustellen.

4. Zu Artikel 1 (§ 15 Absatz 2 Satz 2 EBDIG)

In Artikel 1 § 15 Absatz 2 Satz 2 ist nach der Angabe „Vorschriften“ die Angabe „des Landesrechts oder des Bundesrechts“ einzufügen.

Begründung:

Es wird klargestellt, dass von § 15 Absatz 2 Satz 1 EBDIG-E abweichende Regelungen sowohl durch Bundes- als auch Landesgesetz getroffen werden können. Insbesondere gilt dies für die Verwendung an den Nutzerkonten der Länder.

5. Zu Artikel 1 (§ 23 Absatz 3 EBDIG)

In Artikel 1 § 23 Absatz 3 ist die Angabe „Benehmen“ durch die Angabe „Eilvernehmen“ zu ersetzen.

Begründung:

Es ist zwar nachvollziehbar, dass es für den Einsatz und die Entwicklung der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität von Interesse sein kann, Erprobungen von Abweichungen und Ergänzungen zunächst landesweit vorzusehen.

Eine solche auf einzelne Länder beschränkte Erprobung berührt deren jeweiligen Belange jedoch unmittelbar.

Zur angemessenen Wahrung der Landesinteressen ist das Benehmens- durch ein Einvernehmenserfordernis zu ersetzen.

6. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b – neu – (§ 3 Absatz 1 Satz 1a – neu – OZG)

Artikel 2 Nummer 1 ist durch die folgende Nummer 1 zu ersetzen:

„1. § 3 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

<< ... weiter wie Vorlage ... >>

b) Nach Satz 1 wird der folgende Satz eingefügt:

„Die Identifizierung und Authentifizierung der Nutzer über das zentrale Bürgerkonto gemäß Satz 1 Nummer 1 wird stets gewährleistet.“ ‘

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung im Gesetzentwurf weicht das im Rahmen des OZG 2.0 festgelegte Ziel, den Zugang zu Verwaltungsleistungen einheitlich über das zentrale Bürgerkonto zu ermöglichen (entsprechend § 12 Absatz 1 OZG), zum Nachteil der Nutzenden auf. Bürgerinnen und Bürger können sich nicht mehr darauf verlassen, die BundID als zentrales und einheitliches Identifizierungsmittel gegenüber der Verwaltung nutzen zu können. In der Folge gäbe es einen „Wildwuchs“ möglicher Identifizierungsmittel und die Freiwilligkeit einzelner Lösungen kann so zu einem faktischen „Nutzungszwang“ werden, sofern Behörden ausschließlich einzelne Möglichkeiten anbieten.

Auch eine durchgängige, medienbruchfreie elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen kann ohne das zentrale OZG-Nutzerkonto, die BundID, nicht umfassend umgesetzt werden, da die Möglichkeit der rechtssicheren Bekanntgabe von Verwaltungsakten und eine anlassbezogene bi-direktionale Kommunikation ohne das Nutzerkonto nicht möglich ist (siehe hierzu MPK-Beschluss vom 4. Dezember 2025, TOP 1.2.2 AG Staatsmodernisierung, Föderale Modernisierungsagenda, Drittes Kapitel, Nummer 191 (S. 41) und Nummer 208 (S. 47)). Zumindest für die Verwaltung müssen diese Optionen für ei-

ne vorgangsbezogene Kommunikation möglich sein, sofern Bürgerinnen und Bürger einen entsprechenden Zugang geöffnet haben.

Der Änderungsantrag berücksichtigt sowohl die Interessen der Nutzenden als auch der Verwaltung, indem neben der BundID auch eID-Karten nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 OZG-E und die EUDI-Wallet nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 OZG-E zusätzlich zugelassen werden. Auf die Anbindung der BundID (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 OZG-E) kann nicht verzichtet werden. Für Szenarien, in denen keine elektronische Kommunikation bei der Abwicklung der Verwaltungsleistung notwendig ist, z. B. in Fällen, in denen lediglich nicht-antragsbezogene Nachweise in die EUDI-Wallet ausgestellt werden sollen, kann durch die zusätzliche direkte Anbindung der EUDI-Wallet für Nutzende ein einfacher Zugang ermöglicht werden.

Gleichzeitig fügt sich der Änderungsantrag in den Beschluss der 5. Digitalministerkonferenz zur Weiterentwicklung der BundID (Beschluss zu TOP 5.2) ein. Gefordert wird ein Identitätsökosystem, in welchem die Rollen des Bürgerkontos, der EUDI-Wallet und der bestehenden Identifizierungsmittel wie der eID eingebettet sind. Das schließt gerade die separaten Anbindungsmöglichkeiten nach Wahl der Behörden aus.

7. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 3 Absatz 4 Nummer 1 OZG)

Der Bundesrat betont, dass er von der Regelung in § 3 Absatz 4 Nummer 1 OZG-E allein das zentrale Bürgerkonto des Bundes erfasst sieht. Die Neuregelung kann nicht zur Folge haben, dass auch für die Bürgerkonten der Länder eine Pflicht besteht, eine Identifikation mittels Europäischer Brieftasche für die Digitale Identität zu ermöglichen.

Begründung:

Eine Pflicht zur Anbindung der Europäischen Brieftasche für die Digitale Identität an die Bürgerkonten der Länder steht in Konflikt zu der Tatsache, dass im Rahmen des OZGÄndG ein Wechsel auf das zentrale Bürgerkonto des Bundes beschlossen wurde. Die Länder wären somit zu Investitionen in IT-Systeme verpflichtet, deren Abschaltung geplant ist. Dass sich der Wechsel auf die BundID, bzw. deren gesetzlich gemäß § 12 Absatz 1 Satz 3 OZG vorgegebene Weiterentwicklung zur Deutschland ID zögerlich gestaltet, ist dem Bund zuzurechnen, welcher immer noch nicht die Bekanntmachung gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 OZG vorgenommen, bzw. die Gleichwertigkeit der BundID zu den Länderkonten geschaffen hat. Dies darf nun nicht zu Lasten der Länder gehen und diese zu Investitionen bezüglich ihrer Länderkonten, die im Prozess des Wechsels auf die BundID stehen, verpflichten. Diesbezüglich ist auch darauf hinzuweisen, dass entsprechende Erfüllungsaufwände der Länder nicht im Gesetzesentwurf angegeben wurden.

8. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 3 Absatz 4 Nummer 2 OZG)

Artikel 2 Nummer 2 § 3 Absatz 4 Nummer 2 ist durch die folgende Nummer 2 zu ersetzen:

„2. im einheitlichen Organisationskonto erfolgt durch

- a) ein sicheres Verfahren nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung,
- b) eine Europäische Briefftasche für die Digitale Identität nach Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 oder
- c) ein anderes elektronisches Identifizierungsmittel, welches nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 mindestens mit dem Sicherheitsniveau „substantiell“ im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 anerkannt worden ist.“

Begründung:

Mit der Umformulierung wird der aktuelle Text des bisherigen § 3 Absatz 4 Nummer 2 OZG-E weitgehend beibehalten und lediglich durch die optionale Nutzung der EUDI-Wallet ergänzt.

In § 3 Absatz 4 OZG-E ist geregelt, wie der Nachweis der Identität in den Nutzerkonten erfolgt. Dabei wird zwischen Bürgerkonten (für natürliche Personen) und Organisationskonten (für Unternehmen, Organisationen) unterschieden. Beim Bürgerkonto wird zudem in Vertrauensniveaus unterschieden: für elektronische Verwaltungsleistungen, für die höchstens das Vertrauensniveau „substantiell“ erforderlich ist, kann das ELSTER-Authentifizierungsverfahren (sicheres Verfahren nach § 87a Absatz 6 AO) genutzt werden. Für elektronische Verwaltungsleistungen, für die das Vertrauensniveau „hoch“ erforderlich ist, ist die eID-Funktion des elektronischen Personalausweises zu verwenden.

Im Organisationskonto gibt es diese Unterscheidung nicht. Es wird grundsätzlich auf das ELSTER-Authentifizierungsverfahren verwiesen. Durch das DIdG-E soll die Unterscheidung in Vertrauensniveaus auch in Organisationskonten eingeführt werden. Die ELSTER-Authentifizierung könnte nur noch für elektronische Verwaltungsleistungen genutzt werden, für die höchstens das Vertrauensniveau „substantiell“ erforderlich ist. Dies würde eine Schlechterstellung für bestehende Organisationskonten bedeuten, die abzulehnen ist.

Aus den bisherigen Diskussionen im Rahmen des OZG ergab sich, dass bei natürlichen Personen die fehlende persönliche Identifizierung der antragstellenden Person der maßgebliche Grund dafür war, dass das ELSTER-Authentifizierungsverfahren nicht der Stufe „hoch“, sondern lediglich der Stufe „substantiell“ zugeordnet wurde. Dieses Argument wurde mangels alternativer Verfahren für Organisationen in der Praxis 1:1 auf diese übertragen. Vor diesem Hintergrund erscheint die nun vorgesehene Einstufung der Wallet für Organisationen in die Stufe „hoch“ nicht vollständig nachvollziehbar, solange das

damalige Grundproblem – das Fehlen eines hinreichend sicheren Identifizierungsverfahrens – nicht konzeptionell auch für die Wallet adressiert wird.

9. Zu Artikel 9 Nummer 1a – neu – (§ 22 Absatz 1a Satz 2 PassG), Artikel 11 Nummer 3a – neu – (§ 24 Absatz 1a Satz 2 PAuswG)

a) Nach Artikel 9 Nummer 1 ist die folgende Nummer 1a einzufügen:

„1a. § 22 Absatz 1a Satz 2 wird gestrichen.“

b) Nach Artikel 11 Nummer 3 ist die folgende Nummer 3a einzufügen:

„3a. § 24 Absatz 1a Satz 2 wird gestrichen.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Ausnahme, dass biometrische Daten nicht im automatisierten Verfahren zwischen Passbehörden übermittelt werden dürfen, kostet Zeit und erschwert die Identifikationsprüfung der antragstellenden Personen durch die Passbehörden. Beispielsweise in Fällen, in denen die Betroffenen ihren Reisepass verloren haben und für die Neubeantragung aufgrund eines zwischenzeitlichen Umzugs oder Verlustes im Ausland eine andere Passbehörde zuständig ist, kann eine Identitätsprüfung anhand des bisherigen Lichtbildes zur Person im Passregister erfolgen (vgl. Nummer 6.3.1.1 PassVwV). Dieses Lichtbild darf bislang aber nicht elektronisch übermittelt werden (s. auch Nummer 6.3.1.8 PassVwV), sodass die Lichtbilder in minderer Qualität per Post, per Telefax oder per E-Mail zur Verfügung gestellt werden. Um den Passbehörden eine zeitgemäße und effektive Verfahrensweise zu ermöglichen, ist ein automatisierter Abruf dieser Daten unerlässlich.

Mit der Streichung der Ausnahme sind die (bisherigen) Lichtbilder auch vor Beantragung eines Dokuments in den Registern der (nach einem Umzug nunmehr) zuständigen Passbehörden enthalten (und nicht mehr nur mehr bei den jeweiligen ausstellenden Behörden). Dieser Umstand kommt den Bürgerinnen und Bürgern zugute, weil sie auch beim Abhandenkommen ihres Dokuments ohne Aufwand identifiziert und bedient werden können. Damit wird Bürokratie abgebaut und Verfahren werden beschleunigt.

Datenschutzaspekte sind hier verfehlt, weil die Identitätsprüfung der jeweils zuständigen Behörde obliegt und das neue Lichtbild ohnehin Bestandteil des neuen Registereintrags wird. Im Fachmodul XPassAusweis können die biometrischen Daten beim „Mitzug“ aufwandsarm ergänzt werden.

Zu Buchstabe b:

Die Ausführungen zu Buchstabe a gelten auch für die automatisierte Datenübermittlung der biometrischen Daten des Personalausweisregisters.

10. Zu Artikel 9 Nummer 2 Buchstabe a₀ – neu – (§ 22a Absatz 2 Satz 1 bis 3 PassG), Artikel 11 Nummer 4 Buchstabe a₀ – neu – (§ 25 Absatz 2 Satz 1 bis 3 PAuswG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Vor Artikel 9 Nummer 2 Buchstabe a ist der folgende Buchstabe a₀ einzufügen:

„a₀) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „Ordnungsbehörden“ durch die Angabe „für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständige Behörden“ ersetzt.

bb) Satz 2 und 3 wird gestrichen.“

b) Vor Artikel 11 Nummer 4 Buchstabe a ist der folgende Buchstabe a₀ einzufügen:

„a₀) Absatz 2 Satz 1 bis 3 wird durch den folgenden Satz ersetzt:

„Die für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden dürfen das Lichtbild zum Zweck der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten im automatisierten Verfahren abrufen.“ “

Begründung:

Bußgeldbehörden greifen regelmäßig zum Zweck der Fahrerermittlung auf Lichtbilder des Pass- bzw. Personalausweisregisters zurück. Es handelt sich dort um ein Massengeschäft, das aktuell i. d. R. auf dem Postwege abgewickelt wird und somit sowohl bei den Bußgeld- als auch bei den Pass- und Ausweisbehörden zu einem nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand führt. Dies ist nicht mehr zeitgemäß; ein automatisiertes Abrufverfahren würde erheblich zur Verwaltungsvereinfachung beitragen.

§ 22a Absatz 2 PassG und § 25 Absatz 2 PAuswG sehen zwar grundsätzlich die Möglichkeit eines automatisierten Lichtbildabrufs aus dem Pass- bzw. Personalausweisregister zum Zweck der Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten vor; allerdings nur in Fällen, in denen die Passbehörde nicht erreichbar ist und ein weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährden würde. Darüber hinaus darf die für das Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren zuständige Behörde nicht selbst den Lichtbildabruf vornehmen; die Zuständigkeit für den Abruf obliegt den Polizeivollzugsbehörden auf Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte. Die Regelung über den automatisierten Lichtbildabruf aus dem Pass- bzw. Personalausweisregister zum Zwecke der Verfolgung und

Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten läuft damit derzeit ins Leere: zum einen dürfte die Voraussetzung der Eilbedürftigkeit regelmäßig nicht gegeben sein, da hier i. d. R. ein Abwarten bis zum nächsten Werktag den Ermittlungszweck nicht gefährdet. Zum anderen ist – insbesondere da es sich um ein Massengeschäft handelt – der Umweg über die Polizeivollzugsbehörden nicht praxistauglich.

Zudem dient die Änderung der Klarstellung über die Zuständigkeit für den Abruf von Lichtbildern aus dem Pass-/Ausweisregister zum Zwecke der Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten.

Der Begriff der Ordnungsbehörde ist zwar nicht legaldefiniert; im allgemeinen Gebrauch werden diese jedoch als Gefahrenabwehrbehörden verstanden. Rechtsgrundlage für das Tätigwerden der Ordnungsbehörden ist damit das Ordnungsrecht, z. B. die Polizeigesetze der Länder. Bußgeldbehörden, denen die Verfolgung und Ahndung der (bereits begangenen) Verkehrsordnungswidrigkeiten obliegt, werden hingegen nicht gefahrenabwehrrechtlich, sondern auf Grundlage des OWiG i. V. m. dem StVG tätig.

Vor diesem Hintergrund sollte die Formulierung eindeutig sein und das Recht zum automatisierten Abruf von Lichtbildern den für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden zuschreiben.

11. Zu Artikel 9 (Änderung des Passgesetzes), Artikel 11 (Änderung des Personalausweisgesetzes)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass nicht in allen Ländern zentrale Pass- und Personalausweisregisterdatenbestände geführt werden. In diesem Fall trifft die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung, den automatisierten Abruf von Lichtbildern sicherzustellen, unmittelbar die kommunalen Pass- und Personalausweisbehörden. Diese werden die vorgesehene Verpflichtung nach gegenwärtigem Stand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht erfüllen können, da die hierfür erforderliche technische Infrastruktur in den betroffenen Kommunen nicht vorhanden ist.

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Verpflichtung zum automatisierten Abruf von Lichtbildern erst greift, wenn die hierfür erforderlichen technischen Voraussetzungen bei den zuständigen Behörden geschaffen worden sind. Hierbei sollten die auf Bundesebene bestehenden Überlegungen zur Schaffung eines zentralen, bundesweiten Pass- und Ausweisregisters berücksichtigt und weiterverfolgt werden.

Begründung:

Die vorgesehenen Regelungen im Pass- und Personalausweisrecht sehen vor, dass bestimmte Sicherheitsbehörden bei zentralen Pass- und Personalausweisregisterdatenbeständen der Länder oder, sofern solche nicht vorhanden sind, bei sonstigen Stellen, die durch Landesrecht dazu bestimmt sind, oder bei den Passbehörden zu jeder Zeit Pass- bzw. Personalausweis-Lichtbilder automatisiert abrufen können.

Würden die Regelungen in der gegenwärtigen Fassung beschlossen werden, würde die gesetzliche Verpflichtung für die Kommunen, den jederzeitigen automatisierten Lichtbildabruf sicherzustellen, angesichts der vorgesehenen Regelung zum Inkrafttreten voraussichtlich im letzten Quartal 2026 greifen. In den Ländern, in denen kein zentraler Pass- und Personalausweisregisterdatenbestand geführt wird, kann die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung absehbar nicht erfüllt werden. Hier trifft die Verpflichtung unmittelbar die kommunalen Pass- und Personalausweisbehörden, die bislang nicht über die benötigte technische Infrastruktur verfügen.

Darüber hinaus stehen die vorgesehenen Regelungen nicht im Einklang mit den auf Bundesebene verfolgten Überlegungen zur Schaffung eines zentralen Pass- und Ausweisregisters. Das BMI hat für die Föderale Modernisierungsagenda die Schaffung eines zentralen, bundesweiten Pass- und Ausweisregisters durch den Bund vorgeschlagen. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung könne bis Ende des Jahres 2026 vorgelegt werden. Ermöglicht werden solle dabei die Zugriffsmöglichkeit für alle Pass- und Ausweisbehörden in Echtzeit mit synchroner Kommunikation, ein bundesweiter, automatisierter Lichtbildabruf für Sicherheitsbehörden, ein Zugriff auf Lichtbilder auch für Ordnungsbehörden sowie ein bundesweiter Zugriff der zuständigen Behörden zur Ausstellung von Führer-scheinen jeglicher Art.

Mit der Schaffung eines zentralen, bundesweiten Pass- und Ausweisregisters durch den Bund ergäbe sich für die Umsetzung eines Lichtbildabrufs durch die Kommune oder alternativ durch das Land keine Notwendigkeit mehr.

12. Zu Artikel 10 Nummer 2 Buchstabe a und Nummer 3 (§ 13 Absatz 2 und Anlage 2b PassV)

Artikel 10 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 Buchstabe a ist die Angabe „Absatz 3 wird“ durch die Angabe „Die Absätze 2 und 3 werden“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 3 ist die Angabe „Anlage 2c wird“ durch die Angabe „Die Anlagen 2b und 2c werden“ zu ersetzen.

Folgeänderungen:

- a) Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Buchstabe a ist jeweils die Angabe „2c“ durch die Angabe „2b“ zu ersetzen.
 - bb) Buchstabe b ist durch den folgenden Buchstaben b zu ersetzen:
 - „b) Die Angaben zu den Anlagen 2c und 2d werden gestrichen.“
- b) In Nummer 2 Buchstabe b ist die Angabe „Absatz 3“ durch die Angabe „Absatz 2“ und die Angabe „Anlage 2c“ durch die Angabe „Anlage 2b“ zu ersetzen.
- c) In Nummer 4 ist die Angabe „Anlage 2c“ durch die Angabe „Anlage 2b“ zu ersetzen.

Begründung:

In Artikel 9 Nummer 1 des Gesetzentwurfs wird die Verpflichtung zur Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass durch die Anpassung des § 15 Nummer 1 PassG gestrichen. Damit ist der Dokumenteninhaber nicht mehr verpflichtet, den Pass der Passbehörde vorzulegen, wenn die Eintragung zum Wohnort unzutreffend ist. Das Datenfeld „Wohnort“ im Reisepass soll weiterhin bei der Ausstellung des Dokuments befüllt werden. Vorgesehen ist in Artikel 10 des Gesetzentwurfs nur, eine Aktualisierung des Wohnortes im Reisepass im Rahmen des Online-Dienstes der elektronischen Wohnsitzanmeldung (eWA) durch Streichung des diesbezüglichen Änderungsaufklebers (bisherige Anlage 2c PassV) zur Kostenreduzierung dieses Einer-für-Alle-Dienstes vollständig aufzugeben (allerdings ist die Entwurfsbegründung hierzu nicht schlüssig). Die Wohnortänderung in der Behörde vor Ort mit dem entsprechenden Wohnortaufkleber (bisherige Anlage 2b PassV) wird dagegen fakultativ den Bürgerinnen und Bürgern weiterhin belassen. Gründe, die hierfür sprechen, sind nicht ersichtlich. Vielmehr existiert international keine rechtliche Verpflichtung dazu, den Wohnort auf dem Reisepass anzugeben, sodass sich mithin daraus auch keine Verpflichtung ergibt, diesen zu aktualisieren – weder online noch analog. Dass einige wenige Dokumente zum Wohnort auf den neuen Stand gebracht werden, bringt keine Vorteile.

Um effizient Bürokratie abzubauen und Staat, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger zu entlasten, ist in der Konsequenz auch keine Möglichkeit vor Ort vorzuhalten, den Wohnort im Reisepass zu aktualisieren. Das entlastet die Kommunen davon, für diese – für den Dokumenteninhaber gebührenfreie – Leistung Personal und den hier vorgesehenen Wohnortaufkleber, der kostenpflichtig bei der Bundesdruckerei GmbH zu bestellen ist, bereitzustellen. Ein solches Angebot ist nicht erforderlich.

13. Zu Artikel 12 Nummer 1 – neu – (§ 17 Absatz 4 PAuswV) und Nummer 2 (§ 20 Absatz 2 Satz 7 PAuswV)

Artikel 12 ist durch den folgenden Artikel 12 zu ersetzen:

„Artikel 12

Änderung der Personalausweisverordnung

Die Personalausweisverordnung vom 1. November 2010 (BGBl. I S. 1460), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 30. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 31) geändert worden ist, wird wie folgt geändert

1. In § 17 Absatz 4 wird die Angabe „16.“ durch die Angabe „13.“ ersetzt.
2. § 20 Absatz 2 Satz 7 wird durch den folgenden Satz ersetzt

„Der Ausweishersteller kann << ... weiter wie Vorlage ... >>“ „

Begründung:

Zu Artikel 12 Nummer 1 – neu –:

Nach Artikel 11 Nummer 2 und 3 wird die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises nicht mehr mit 16 Jahren, sondern bereits mit 13 Jahren eingeschaltet. Damit kann die EUDI-Wallet ebenfalls bereits mit 13 Jahren verwendet werden, weil für die Erstellung der digitalen Identität/von Personenidentifizierungsdaten (PID) einmalig der Online-Ausweis genutzt wird.

Zur Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises ist die PIN (Geheimnummer) erforderlich. Diese wird bei der Beantragung des Dokuments in Form des PIN-Briefs, in dem u. a. die Einmal-PIN enthalten ist, die durch eine persönliche PIN zu ersetzen ist, ausgehändigt. Ohne diese ist eine Nutzung der Online-Ausweisfunktion nicht möglich.

Eine ausgeschaltete eID-Funktion kann auf Antrag eingeschaltet werden, wenn der Ausweisinhaber bei der Antragstellung 13 Jahre alt ist. Wenn nicht bereits mit sieben Jahren der PIN-Brief ausgehändigt wird, läuft diese Regelung des § 10 Absatz 3 PAuswG ins Leere, weil die Online-Ausweisfunktion mangels Geheimnummer nicht verwendet werden kann. Aktuell werden die PIN-Briefe mit zehn Jahren bei einer Gültigkeitsdauer von sechs Jahren ausgehändigt.

Zu Artikel 12 Nummer 2:

Es handelt sich um die in der Vorlage vorgesehen Änderung der PAuswV ergänzt um eine redaktionelle Berichtigung: Nicht Satz 2 sondern Satz 7 beinhaltet den zu ersetzenden Text.

14. Zu Artikel 14 (Inkrafttreten)

Artikel 14 ist durch den folgenden Artikel 14 zu ersetzen:

„Artikel 14

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 9 Nummer 2 und Artikel 11 Nummer 4 treten am 1. November 2028 in Kraft.“

Begründung:

Für die Umstellung auf zentrale Abrufbestände benötigen die Länder einen entsprechenden Umsetzungszeitraum.

Darüber hinaus sind auch für die anstehenden Arbeiten im Fachmodul XPass-Ausweis Fristen zu beachten, damit der Datenübermittlungsstandard bundesweit einheitlich Anwendung finden kann. Der 1. November 2028 ist auf den Zeitpunkt vom Inkrafttretenszeitpunkt der planmäßigen Releasewechseln des Standards XPassAusweis ausgerichtet. Dies sind der 1. Mai und der 1. November eines Kalenderjahres. Der 1. November 2028 erscheint hierbei realistisch für die Umsetzung der Änderungen.

15. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Vorgaben der VO (EU) 910/2014 bezüglich der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität umfassend die Kompetenzen der Bundesministerien, insbesondere des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung regelt. Dies beinhaltet auch weitreichende Entscheidungsbefugnisse für die Bundesministerien, einschließlich der Entscheidung zu Art und Weise der Bereitstellung der Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität. Die für die Umsetzung durch die Bundesministerien vorgegebenen Rahmenbedingungen sind sehr weitreichend. Insbesondere die umfassende Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf die Exekutive wird mit Blick auf den Wesentlichkeits- sowie den Bestimmtheitsgrundsatz mit Sorge betrachtet.

Im Sinne einer zügigen Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben und einer zügigen Bereitstellung einer Europäischen Briefftasche für die Digitale Identität wird auf engere Maßgaben für die Bundesministerien verzichtet,

damit Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und Verwaltung in Deutschland zeitnah von der bereitgestellten Lösung profitieren können. Damit einhergehend liegt aber die Verantwortung für eine erfolgreiche Umsetzung maßgeblich beim Bund und mithin beim Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung.

- b) Der Bundesrat fordert im weiteren Gesetzgebungsverfahren,
 - aa) eine einzige öffentliche Stelle des Bundes für zuständig zu erklären und die unterschiedlichen Anwendungen für digitale Identitäten, Authentifizierung und Zugang zu Verwaltungsleistungen auf Dopplungen zu prüfen und ggf. Einstellungen nachrangiger Vorhaben zu veranlassen. Im Bundesgebiet eingeführt oder geplant, sind u. a. die EUDI-Wallet, der Online-Ausweis (NPA, eID-Karte, eAT), die BundID und MeinUnternehmenskonto, die Deutschland- oder Bürger- App sowie die EU-Business Wallet.
 - bb) eine Kommunikationskampagne zur digitalen Identität für die breite Öffentlichkeit auszurichten, die die Unterschiede und den Mehrwert der Angebote klarstellt.

Begründung:

Zu Buchstabe b:

Derzeit wirbt etwa das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung sowohl für die Bund-ID wie für die Deutschland-App, das Auswärtige Amt für seine Deutschland-App und das Bundesministerium des Innern für die eID. Darüber hinaus führen sowohl das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, das Bundesministerium des Innern, die Bundesagentur für Sprunginnovationen wie auch die Bundesdruckerei Onlinepräsenzen zur EUDI-Wallet. Für die Adressaten ist nicht klar, welche Stelle des Bundes die für digitale Identitäten zuständige Stelle ist und damit verbindliche und erschöpfende Angaben macht.

Für die Adressaten ist zudem der Unterschied zwischen den oben genannten Angeboten nicht erkennbar. Die funktionale Gleichwertigkeit oder Überlappung, jedenfalls begriffliche Ähnlichkeit zueinander, kann erhebliche Unübersichtlichkeit verursachen. Diese Unübersichtlichkeit wiederum kann ein Hindernis für die intendierten Anwender darstellen, digitale Lösungen einzusetzen. Der Einsatz digitaler Lösungen soll allerdings Einsparungen in der Wirtschaft und in der Verwaltung bewirken und den nationalen wie auch grenzüberschreitenden Rechts- und Wirtschaftsverkehr beschleunigen. Die Kampagne soll Übersichtlichkeit gewährleisten und sicherstellen, dass die Potenziale digitaler Lösungen ausgeschöpft werden.