

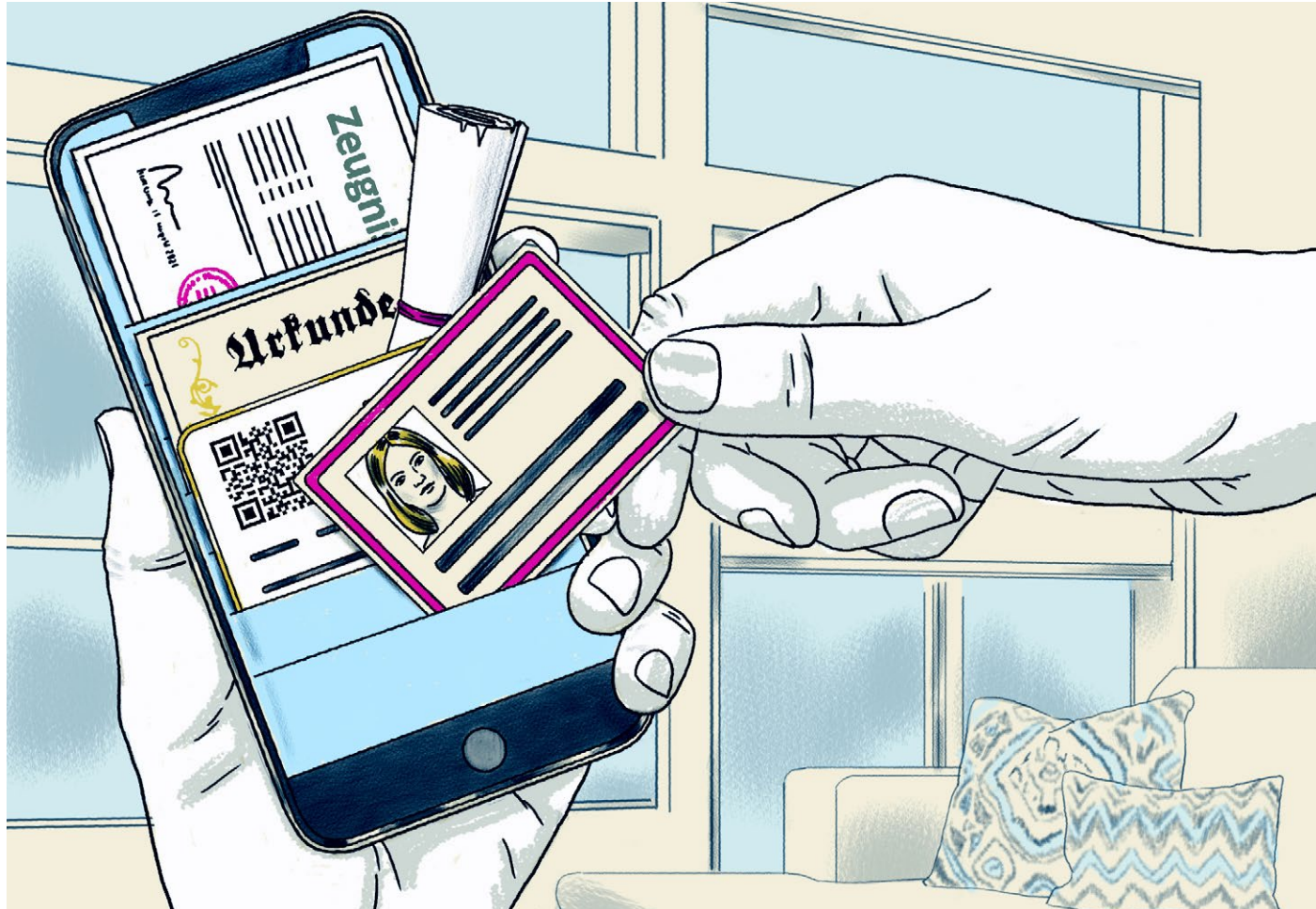


Bild: Thomas Kühlenbeck

Das Soll-alles-können-Projekt

EUDI-Wallet: Warum die staatliche Briefftasche einen schweren Start haben wird

Bald soll die EUDI-Wallet die Digitalisierung antreiben. Doch die Gefahr einer Bauchlandung ist real, weil anfangs nur eine abgespeckte Version verfügbar sein wird und Nutzer ihre E-Perso-PIN benötigen.

Von Viola Heeger und Falk Steiner

Die Idee ist überzeugend und naheliegend: nie wieder Plastikkarten, nie wieder Papierdokumente. So wie Kredit- und Debitkarten schon heute bei manchen Menschen im Smartphone oder der Smart-

watch zu Hause sind, so sollen bald alle möglichen Dokumente digital nutzbar sein. Vom Angelschein bis zum Zulassungsbescheid soll alles in eine digitale Briefftasche wandern, und zwar in die von der EU konzipierte „EU Digital Identity Wallet“, kurz EUDI-Wallet.

Viele Leser werden sich nun fragen: „Wo ist die Neuigkeit?“ Denn Wallet-Apps gibt es schon längst – Apple stellte sein „Passbook“ 2012 vor, das später in „Wallet“ umbenannt wurde. Und auch Googles Wallet-App für Smartphones ist nicht mehr taufrisch. Die Apps der US-Konzerne werden bereits millionenfach genutzt, für Zahlungen, Bordkarten, Veranstaltungstickets und Ähnliches.

Die kommenden digitalen Brief-taschen unter dem Label „EUDI-Wallet“

unterscheiden sich allerdings in wichtigen Punkten von den Wallets von Apple und Google. Der wichtigste Akteur im EUDI-Ökosystem ist nicht ein IT-Konzern, sondern der Staat. Die Bundesregierung verspricht ein hohes Datenschutzniveau, zum Beispiel dadurch, dass persönliche Daten lokal auf dem Gerät gespeichert werden. Und dass jeder Akteur, dem Nutzer ihre Wallet-Inhalte präsentieren können, sich vorab bei einer Aufsichtsbehörde registrieren müsse.

Laut den Vorgaben in der eIDAS-Verordnung der EU wird kein Bürger gezwungen, die Wallet zu nutzen. In jedem Mitgliedsstaat muss aber bis Ende 2026 mindestens eine App angeboten werden, die den EU-Vorgaben entspricht. In Deutschland entwickelt die Bundesregierung

selbst eine solche App und will diese exakt am 2. Januar 2027 veröffentlichen, wie Digitalminister Karsten Wildberger in einer Talkshow ankündigte.

Konkret wird die Wallet bislang von der staatlichen Agentur für Sprunginnovationen (Sprint) entwickelt und soll in den kommenden Monaten an eine Tochtergesellschaft ausgegliedert werden, die „Common Codes GmbH“. Sie ist als sogenannter Orchestrator auch zuständig für Betrieb, Weiterentwicklung und Koordination des EUDI-Ökosystems in Deutschland. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen laut Bundesregierung auch andere Akteure EUDI-Wallets für Deutschland anbieten dürfen, auch Konzerne wie Apple oder Google. Die Wallets der privaten Anbieter müssen aber ebenfalls vom Staat zertifiziert sein.

Herausgeber ...

Den Kern der Wallet bilden die persönlichen Identifizierungsdaten (Person Identification Data, PID): Name, Geburtsdatum, Nationalität und Meldeadresse. Um diese Daten in die Wallet zu laden, müssen Nutzer einmalig ihren elektronischen Personalausweis oder Aufenthaltstitel via NFC auslesen und die Ausweis-PIN eingeben. Die Bundesdruckerei stellt dann als sogenannter PID-Provider die PID aus und signiert diese. Mit diesen Daten können Wallet-Nutzer sich dann online ausweisen, ohne ihren Personalausweis erneut auslesen zu müssen – zumindest bis zu einem Gerätewechsel.

Die Wallet soll aber nicht nur als digitaler Personalausweis dienen, sondern darüber hinaus Nachweise von externen Herausgebern (Issuers) speichern können. Dabei gibt es mehrere Stufen: „Einfache Attestierungen“ (EAA) können von beliebigen registrierten Stellen ausgestellt werden, beispielsweise ein Mitgliedsausweis fürs Fitnessstudio. Für wichtige Nachweise mit hoher Beweiskraft vor Gericht ist eine zweite Kategorie vorgesehen: „Qualifizierte Attestierungen“ (QEAA), die nur staatlich zugelassene Vertrauensdiensteanbieter ausstellen dürfen. Das technische Ausstellen müssen die herausgebenden Stellen nicht selbst beherrschen: Sie können Dienstleister anbinden, die die Nachweise kryptografisch signieren, um zu beweisen, dass sie echt sind. Eine weitere Kategorie bilden Nachweise von Behörden und anderen öffentlichen Stellen, die sogenannten PuB-EAA, zum Beispiel Schulzeugnisse oder Geburtsurkunden. Alle

Nachweiserausgeber müssen sich beim Staat registrieren.

... und Empfänger

Den Nachweiserausgebern gegenüber stehen die Akteure, die Daten aus der Wallet abrufen, die sogenannten Relying Parties. Klassische Beispiele sind etwa Banken, Autovermieter, Onlineshops oder Behörden. Alle Relying Parties müssen laut Sprint einen „Registrierungsprozess mit einer Identifizierung durchlaufen“ und dabei auch angeben, für welche Anwendungszwecke sie welche Daten aus der Wallet abfragen wollen, ähnlich wie bereits jetzt beim elektronischen Personalausweis.

Registrierte Relying Parties erhalten ein Zertifikat. Daran kann die Wallet erkennen, ob der Akteur tatsächlich nur die Daten abfragt, die er im Rahmen seiner Registrierung benannt hat. Dass dies auch technisch durchgesetzt wird, war lange umstritten: Erst am 18. Juni entschied das zuständige eIDAS-Komitee aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, dass sogenannte Registrierungszertifikate für Relying Parties verpflichtend sein sollen. Dafür hatten Bürgerrechtsorganisationen wie Epicenter.Works aus Österreich gekämpft. Obendrein soll die Wallet dem Nutzer vor jeder Datenfreigabe anzeigen, welche Organisation gerade welche Daten von ihm verlangt. Eine wichtige Rolle spielen zudem staatlich geführte Vertrauenslisten (Trust Lists). In ihnen wird unter anderem eingetragen, wer Wallets betreiben oder qualifizierte Nachweise ausstellen darf.

Insgesamt sollen die EU-Vorgaben ein System erschaffen, auf das Nutzer vertrauen können. Sie sollen prüfen können, ob ihre EUDI-Wallet-App tatsächlich staatlich zertifiziert ist. Und dass sie ihre Daten nicht versehentlich an Kriminelle senden, sondern tatsächlich an die Relying Party, deren Name die Wallet anzeigt. Auch das selektive Offenlegen einzelner Informationen wie „Volljährigkeit ja/nein“ soll möglich sein. Relying Parties können wiederum mithilfe von Signaturen die Echtheit von Nachweisen prüfen. Und da die Nutzer direkt mit Relying Parties und Herausgebern kommunizieren, soll der Staat nicht nachverfolgen können, wer seine Wallet wofür einsetzt.

Wo und wofür

Doch wo wird man die Wallet einsetzen können? Anwendungsfälle wird es absehbar für die PID geben, insbesondere dort, wo eine Identitätsfeststellung gesetzlich



Bild: Felix Adler

„Die EUDI-Wallet hat das Potenzial, der Beginn von etwas Großem zu sein“, sagt Bundesdigitalminister Karsten Wildberger.

vorgeschrieben ist, um etwa Betrug, Identitätstäuschung oder Geldwäsche zu verhindern. So ist die Eröffnung eines Bankkontos daran geknüpft, dass Kunden einen „Know your Customer“ genannten Prozess durchlaufen. Dabei soll ein staatliches Ausweisdokument abgeglichen werden, damit die Bank feststellen kann, ob die Person auch tatsächlich jene ist, als die sie sich ausgibt. Über Jahrzehnte haben sich deutsche Banken schwer damit getan, hierfür einfache Prozesse zu entwickeln, etwa dass eine Filiale einer Bank einen Kunden auch für andere Banken rechtsicher identifizieren kann. Das Geschäft mit der Identifikation machten daher andere, vor allem die Post mit Postident sowie diverse Videoident-Anbieter. Der elektronische Personalausweis spielte stets eine untergeordnete Rolle.

Genau das soll mit der EUDI-Wallet nun nicht passieren: Die EU-Mitgliedstaaten und das Parlament haben festgelegt, dass Banken ab Ende 2027 die Wallet als Identitätsnachweis akzeptieren müssen. Einige werden das voraussichtlich schon vorher freiwillig tun, wenn die Technik so weit ist. „Aktuell bereiten sich rund 200 Unternehmen darauf vor, die Wallet zu akzeptieren, gerade in reglementierten Bereichen wie dem Bankenwesen“, sagte Markus Richter, Staatssekretär im Bundesdigitalministerium, vor Kurzem in einem Interview mit c't [1].

Pflicht für Behörden

Behörden müssen die Wallet sogar schon zum Start Anfang 2027 als Identitätsnach-



Mithilfe der BundID sollen Behörden die EUDI-Wallet schnell als Identitätsnachweis akzeptieren können. Für Nutzer ist das allerdings ein umständlicher Umweg.

weis akzeptieren. „Für Land und Kommune bedeutet dies beispielsweise, dass bei der Authentifizierung im Kontext von digitalen Verwaltungsleistungen die Wallet als Möglichkeit angeboten werden muss“, erklärt Niedersachsens CIO Alexander Georgiadis im Gespräch mit c’t.

Viele Behörden werden sich allerdings zumindest vorerst den Aufwand sparen, ihre Onlinedienste (etwa für die Wohnsitz-Ummeldung oder Führerscheinanträge) direkt mit der Wallet zu verknüpfen. Denn viele dieser Dienste sind bereits an das Nutzerkonto des Bundes, die BundID, angeschlossen. Die Bundesregierung hat angekündigt, dass die BundID „voraussichtlich ab Januar 2027“ auch die EUDI-Wallet als Identifizierungsmittel unterstützt. „Damit erfüllen alle bereits an die BundID angebotenen öffentlichen Stellen automatisch die verpflichtende Anforderung der eIDAS-VO“, verspricht der Bund. Für Nutzer ist der Umweg über die BundID allerdings umständlich, sie werden im Ausweisprozess zwischen Onlinedienst, BundID und Wallet hin- und hergeschickt. „Mittel- bis langfristig“ sollen Behörden sich direkt an die EUDI-Wallet anbinden, fordert der Bund.

Allein die Banken und Behörden werden nach den bisherigen Erfahrungen mit der Digitalisierung die Wallet jedoch nicht zum Erfolgsmodell machen. Durchschnittsbürger haben selten Behördenkontakte mit Identifikationsnotwendigkeit. Für das Massenverfahren Steuererklärung reicht bislang ein Elster-Zertifikat. Ausweisdokumente werden auch sonst nur selten benötigt: Die allermeisten Deutschen gehen selten zum Notar, eröffnen nicht immer wieder neue Bankkonten oder kaufen größere Mengen Edelmetalle.

Wo bleiben die Nachweise?

Behörden können die Wallet auch dadurch fördern, dass sie staatliche Nachweise wie Führungszeugnisse, Meldebescheinigun-

gen, Abiturzeugnisse, Waffenscheine und Ähnliches in maschinenlesbaren, Wallet-kompatiblen Formaten ausstellen. Dazu sind sie allerdings nicht verpflichtet. Und die Planungen dafür stehen offenbar noch ziemlich am Anfang. Staatssekretär Richter nannte im c’t-Interview nur Bildungsnachweise als konkretes Beispiel für staatliche Nachweise, die zum Wallet-Start verfügbar sein sollen.

Auch die Bundesländer und Kommunen halten sich noch ziemlich bedeckt. Man prüfe derzeit gemeinsam mit den Kommunen, welche Dokumente zuerst in die Wallet aufgenommen werden, berichtet Niedersachsens Landes-CIO Alexander Georgiades gegenüber c’t.

„Mittel- bis langfristig“, so schreibt die Bundesregierung, sollen Wallet-Nutzer auch Nachweise über das National Once Only Technical System (NOOTS) abrufen können [2]. An diese staatliche Austauschinfrastruktur sind bislang allerdings erst wenige Behörden mit ihren Datenbanken angebunden.

Der Alltag als Ziel

Weshalb – und daraus machen die staatlichen Beteiligten keinen Hehl – es für den Erfolg der Wallet vor allem auf eines ankommt: dass private Unternehmen sie für alltägliche Vorgänge einsetzen. Theoretisch könnten Nutzer mit der Wallet zum Beispiel ihren Online-Einkauf bezahlen und gleichzeitig ihr Alter nachweisen, etwa beim Kauf von Alkohol oder Zigaretten. Eine Bezahlungsfunktion wird nach Angaben der Bundesregierung allerdings nicht schon zum Start der Wallet integriert, sondern erst irgendwann später.

Beim Handelsverband Deutschland (HDE) hat man trotzdem schon weitgehende Vorstellungen. „Im Handel existieren heute zahlreiche fragmentierte Verfahren zur Identifikation, Authentifizierung und Berechtigungsprüfung“, erläutert Dara Kossok-Spieß, Leiterin Netz-

politik und Digitalisierung beim HDE. Die Wallet biete nicht nur für Altersnachweise und beim Bezahlen große Chancen. Perspektivisch könnten Nutzer mit der App sogar Handlungsrechte und Budgets an KI-Agenten übertragen, die in ihrem Auftrag shoppen gehen, sagt die Expertin.

Use Case: Mofa-Versicherung

Der Handelsverband ist nur einer von vielen Akteuren, die Vorstellungen für die Wallet entwickeln. „Für Versicherer und Kundinnen und Kunden liegt der Mehrwert vor allem in einfacheren und schnelleren Prozessen“, erläutert die stellvertretende Hauptgeschäftsführerin des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft, Anja Käfer-Rohrbach. „Niemand möchte heute noch Formulare ausdrucken, unterschreiben und per Post verschicken.“ Sie hofft darauf, dass die EUDI-Wallet diese Prozesse vereinfacht: digital ausweisen, Verträge abschließen und Nachweise wie Führerscheindaten direkt per Smartphone teilen, etwa beim Abschluss einer Mofa-Haftpflichtversicherung.

Für bestimmte Verträge, etwa Verbraucherdarlehen oder befristete Arbeitsverträge, schreiben Gesetze allerdings die Schriftform vor. Damit Nutzer solche Verträge per Wallet abschließen können, soll diese eine Funktion für eine qualifizierte elektronische Signatur (QES) erhalten. Die wird allerdings nicht zum Start der Wallet bereitstehen, sondern wie die Zahlungsautorisierung „ab 2027 sukzessive ergänzt“, wie die Bundesregierung schwammig schreibt.

Ein weiterer, oft bemühter Anwendungsfall ist das Carsharing. Niedrigschwellig ein Auto auszuleihen ohne große bürokratische Hürden, das gilt als eine der Killeranwendungen. Bislang ist das teils umständlich – oder eben nicht sicher genug aus Sicht der Betreiber. Liegen die Daten aus Personalausweis und Führerschein aber digital vor, dann wäre das für Anbieter günstiger und für die Kunden bequemer.

Schmalspur-Start

Doch die Gefahr einer Bauchlandung mit der Wallet ist real. Unter anderem, weil viele technische Fragen erst nach und nach geklärt werden. Erst im Juni 2026 zurrte die EU-Kommission wesentliche Standards als „Implementing Act“, als Umsetzungsrechtsakt, fest – Monate hinter dem ursprünglichen Zeitplan. Doch statt das Startdatum der Umsetzung zu verschie-

ben, was rechtlich möglich wäre und etwa bei der KI-Verordnung aus ähnlichen Gründen auch gemacht wurde, hält die Kommission eisern daran fest.

„Die Komplexität des Vorhabens wurde anscheinend unterschätzt“, sagt Steffen Schwalm, Experte für digitale Identitäten beim IT-Branchenverband Bitkom. „Die Frist nach der Verabschiedung von eIDAS2 zur Entwicklung der notwendigen Standards und Implementing Acts war offensichtlich zu kurz und hätte mindestens drei Jahre betragen müssen.“ Stück für Stück schichtete die Bundesregierung ihre Ankündigungen ab, was Anfang 2027 tatsächlich zur Verfügung stehen soll. Von einer vollumfänglichen EUDI-Wallet, die allen Vorgaben der EU entspricht, ist längst keine Rede mehr.

Derzeit dürfen potenzielle Anbieter in einer Sandbox ihre Vorhaben für das deutsche EUDI-Wallet-Ökosystem ausprobieren. Dresden etwa will als Pilotkommune die Ehrenamtskarte und den Sozialpass für die Wallet umsetzen.

Im Oktober oder November 2026 soll dann eine Betaphase für einen geschlossenen Benutzerkreis folgen. Am 2. Januar 2027 soll die „Einführungsphase“ beginnen, ab dem Frühjahr eine „zweite Stufe“ folgen. Sprich: Das Produkt ist Anfang Januar noch nicht reif. Nicht nur die QES und die Bezahlfunktion werden anfangs fehlen. Erst im Laufe des Jahres 2027 sollen auch starke Nutzerauthentifizierung etwa fürs Onlinebanking vorgeschrieben oder pseudonyme Logins nachgeliefert werden.

In mit dem Projektstand vertrauten Kreisen wird deshalb inzwischen spöttisch von einer „Early-Access-Wallet“ gesprochen. Die würde für besonders mutige Anwenderinnen und Anwender zur Verfügung gestellt, die darauf vertrauten, dass das volle Feature Set tatsächlich irgendwann Realität wird. Obendrein dürfte für die Wallet zum Problem werden, dass die meisten Bürger ihre PIN für den E-Perso nicht kennen, die für die Einrichtung der Wallet unabdingbar ist. Die Bundesregierung plant deshalb die Rückkehr des zuletzt ausgesetzten PIN-Rücksetzdienstes [3].

Kritikpunkte bleiben

Und: Die Diskussion um das Sicherheits- und Datenschutzniveau könnte bis zum Start der Wallet noch einmal an Fahrt aufnehmen. Auch wenn im System viele Vorkehrungen stecken, sehen Datenschutzaktivisten manche Punkte kritisch, zum

Beispiel das Konzept der signierten Daten. Denn die Signatur beweist unabstreitbar und dauerhaft die Authentizität, was nachteilig ist, sobald die Daten durch ein Leck bei einer Relying Party in die falschen Hände geraten. Der elektronische Personalausweis kommt ohne signierte Personendaten aus.

Ein weiterer Unterschied zwischen der Wallet und dem E-Perso betrifft die kryptografischen Schlüssel. Beim E-Perso liegt das Schlüsselmaterial in der Karte, also in den Händen des Nutzers, bei der EUDI-Wallet hingegen in einem Sicherheitsmodul in der Cloud. Aus diesem Grund werden Nutzer sich offline nicht mit den PID ausweisen können. Nachweise sollen laut Sprind „perspektivisch“ auch ohne Internetverbindung vorzeigbar sein.

Aus Sicht von Bürgerrechtsorganisationen wie Epicenter.Works müsste die EU zudem die pseudonyme Nutzung der Wallet genauer regeln. Nutzer haben zwar laut eIDAS-Verordnung das Recht, Pseudonyme zu verwenden. Die Organisation befürchtet aber, dass Unternehmen auch dann Klarnamen verlangen, wenn das für die Transaktion nicht nötig und auch nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. So könnte es zur „Überidentifikation“ kommen.

Thomas Lohninger von Epicenter.Works verweist zudem auf die enorme technische Komplexität, die die vielen geplanten Funktionen und Anwendungsfälle mit sich bringen. „Die Anforderungen beim Eröffnen eines Bankkontos oder beim Einreichen der Steuererklärung haben so gut wie gar nichts gemein mit dem Nachweis des Alters auf einer Pornoplattform oder eine Interaktion mit notorisch unvertrauenswürdigen Diensten von Facebook.“ Das alles müsse auch noch grenzüberschreitend, digital und offline funktionieren, gegenüber einer unbekannten Zahl an Diensten mit unbekannten Datenanfragen. Das Ziel sei, sagt Lohninger „schlicht eine eierlegende Wollmilchsaure“. (cwo@ct.de) **ct**

Literatur

- [1] Christian Wölbart, „Die Deutschland-App wird die Fehlerquote reduzieren“, Interview: Wie KI den Bürgern bei Anträgen helfen soll, c't 15/2026, S. 30
- [2] Christian Wölbart, „Es müssen nicht 42.000 Behörden angeschlossen werden“, Interview zur Registermodernisierung: Wie der Staat das Megaprojekt wuppen will, c't 11/2026, S. 120
- [3] Christian Wölbart, Starthilfe, Bundesregierung bringt PIN-Rücksetzdienst zurück, c't 12/2026, S. 34

Quellen und Hintergründe: [ct.de/ykbt](https://www.ct.de/ykbt)