

# Begründung

- Entwurf, Stand: 01. 04. 2004 -

## A. Allgemeiner Teil

### I. Ausgangslage

Sicherheit und Vertrauen sind von zentraler Bedeutung im elektronischen Geschäftsverkehr und in der elektronischen Verwaltung. Kernstück zur Förderung dieses Vertrauens ist die qualifizierte elektronische Signatur nach dem Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (SigG) vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), mit dem das Signaturgesetz vom 22. Juli 1997 (BGBl. I S. 1870,1872) abgelöst wurde.

Im Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Rechtsvorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13. Juli 2001 (BGBl. I S. 1542), das am 1. August 2001 in Kraft getreten ist, wurde für den zivilrechtlichen Bereich die Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur mit entsprechender Rechtswirkung eingeführt. Für den öffentlichrechtlichen Bereich wurde mit dem Dritten Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322) die elektronische Form eingeführt. Damit sind die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anwendung von qualifizierten elektronischen Signaturen im Rechts- und Geschäftsverkehr geschaffen.

Es geht nun darum, die für die Herstellung des sicheren elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehrs erforderliche Zahl an Anwendungen und Nutzern zu schaffen. Dem soll auch dadurch Rechnung getragen werden, dass im Gesetzesvollzug aufgetretene Rechtsfragen, die Planungs- und Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit einer breiten Einführung der qualifizierten elektronischen Signatur behindern, im Wege einer "kleinen" Novelle des Signaturgesetzes ausgeräumt werden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die von der Bundesregierung angestrebte Anwendung von sicheren elektronischen Signaturen im Gesundheits- und Sozialversicherungsbereich sowie in der Steuer- und Arbeitsverwaltung mit damit verbundenen erheblichen Kosteneinsparungen für die öffentliche Hand erforderlich.

Demgegenüber ist nicht beabsichtigt, systematische Änderungen des Signaturgesetzes vorzunehmen. Entsprechende Überlegungen sind erst dann sinnvoll, wenn sie durch eine Überarbei-

...

tung der Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (ABl. EG 2000 Nr. L 13, S. 12) - EGSRL - oder durch die von der Bundesregierung vorgesehene Einführung von elektronischen Pass- und Ausweisverfahren notwendig würden.

## **II. Zielsetzung und Gegenstand des Gesetzentwurfs**

Der Gesetzentwurf dient der Behebung von Rechtsfragen, die bei der Anwendung des Signaturgesetzes aufgetreten sind. Darüber hinaus werden die Voraussetzungen für eine zügige Beantragung und Ausgabe von Signaturkarten mit qualifizierten elektronischen Signaturen im elektronischen Verfahren geschaffen. Damit können die im Wirtschaftsleben bereits seit langem eingeführten und bewährten Verfahrensprozesse z.B. bei der Registrierung und Ausgabe von EC-, Bankkunden- oder Versichertenkarten auch für die Ausgabe von Signaturkarten mit qualifizierten elektronischen Zertifikaten mit den entsprechenden Synergieeffekten (Verwaltungsvereinfachung, Kostenreduzierung) genutzt werden. Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf insoweit notwendige Klarstellungen und Ergänzungen für den Gesetzesvollzug.

## **III. Die wesentlichen Änderungen im Überblick**

Bei den Änderungen geht es um die folgenden Maßnahmen:

### 1. Änderungen des Signaturgesetzes:

- Anpassung der Definition der „fortgeschrittenen Signatur“ an den EG-Richtlinientext,
- Klarstellung, dass die Verpflichtung zur Erteilung eines Pseudonyms vertraglich ausgeschlossen werden kann,
- Klarstellung, dass für die Unterrichtung nach § 6 SigG die Textform ausreicht,
- Klarstellung, dass der Katalog der im Gesetz geregelten Sperrgründe vertraglich erweitert werden kann,
- Wegfall der handschriftlichen Bestätigung der Kenntnisnahme von der Belehrung nach § 6 Abs. 3 SigG,

- Anpassung der Regelung zur Aufdeckung von Pseudonymen an die Erfahrungen im Gesetzesvollzug,
- Einführung einer Verpflichtung der Hersteller von Produkten für qualifizierte elektronische Signaturen, die Herstellererklärung nach § 17 Abs. 4 SigG bei der Aufsichtsbehörde zu hinterlegen.

## 2. Änderung der Signaturverordnung:

Die Formvorgaben für eine abweichende Vereinbarung der Übergabemodalitäten für die sichere Signaturerstellungseinheit in § 5 Abs. 2 Satz 1 Signaturverordnung (SigV) werden aufgehoben.

## **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz. Die besondere Bedeutung der elektronischen Signaturen für den Wirtschaftsstandort Deutschland, ihre grenzüberschreitenden Wirkungen und insbesondere die Tatsache, dass qualifizierte elektronische Signaturen ein Substitut zur handschriftlichen Unterschrift darstellen können und hierfür eine entsprechende Sicherheitsinfrastruktur benötigen, machen einheitliche Rahmenbedingungen unabdingbar erforderlich. Die Regelung durch Bundesgesetz ist deshalb zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Abs. 2 GG).

## **V. Finanzielle Auswirkungen**

Kosten sind nicht zu erwarten.

Die Länder und Gemeinden werden nicht mit zusätzlichen Verwaltungskosten belastet. Das Verwaltungskostengesetz bleibt unberührt.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **B. Besonderer Teil**

### **Artikel 1**

Zu Nummer 1 (§ 2 Nr. 9 SigG)

Der bisherige Gesetzestext definiert den Begriff „Signatur Schlüssel-Inhaber“ in § 2 Nr. 9 SigG als natürliche Personen, die Signatur Schlüssel besitzen und denen die zugehörigen Signaturprüf Schlüssel durch qualifizierte Zertifikate zugeordnet sind. Nach dem Wortlaut des Gesetzes gilt diese Definition nicht nur für qualifizierte elektronische Signaturen, sondern auch für fortgeschrittene elektronische Signaturen. Danach ist auch für die fortgeschrittene elektronische Signatur ein vorher ausgestelltes qualifiziertes Zertifikat notwendig. Dies stimmt nicht mit dem Wortlaut und der Zielrichtung der EGSRL überein.

Der Gesetzgeber hat bei der Umsetzung der EGSRL im Jahre 2001 zwar an den Begriffen „Signatur Schlüssel-Inhaber“ und „Signatur Schlüssel“ aus dem Signaturgesetz von 1997 sowohl für fortgeschrittene elektronische Signaturen nach § 2 Nr. 2 SigG als auch für qualifizierte elektronische Signaturen nach § 2 Nr. 3 SigG festgehalten und nicht die Begriffe „Unterzeichner“ und „Signaturerstellungsdaten“ aus der EGSRL übernommen. Ausschlaggebend dafür war einmal, dass sich die Vorschriften des SigG im wesentlichen an den Adressaten in der Funktion des Signatur Schlüssel-Inhabers richten und nicht in der Funktion des Unterzeichners. Zum anderen wurde bei der Begriffsbeschreibung der Definition „Signatur Schlüssel“ in § 2 Nr. 4 SigG der Wortlaut von Artikel 2 Nr. 4 EGSRL im wesentlichen wörtlich übernommen. Mit der Formulierung „einmalige elektronische Daten“ und der beispielhaften Aufzählung („...wie private kryptographische Schlüssel...“) ist die Vorschrift nach dem geltenden Recht sowohl für fortgeschrittene elektronische Signaturen als auch für qualifizierte elektronische Signaturen nicht auf die Anwendung von kryptographischen Schlüsseln begrenzt, sondern lässt auch andere vergleichbare technische Lösungen zu (Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 2 Nrn. 4 und 5 SigG – BT-Drs. 14/4662 Seite 18). Dies entspricht den rechtlichen Vorgaben und der Zielsetzung der EGSRL.

Dagegen war nicht beabsichtigt, die Anwendung von fortgeschrittenen elektronischen Signaturen von der vorherigen Ausstellung eines qualifizierten Zertifikats abhängig zu machen und damit

den gleichen Anforderungen wie für qualifizierte elektronische Signaturen zu unterwerfen. Dies zeigt auch der systematische Zusammenhang der Vorschrift. Die Definitionen in § 2 Nr. 7 bis Nr. 15 SigG beziehen sich auf qualifizierte elektronische Signaturen. Die Definition in § 2 Nr. 9 SigG zielt entsprechend auf eine Beschreibung des Signaturschlüssel-Inhabers einer qualifizierten Signatur nach § 2 Nr. 3 SigG. Daher ist bereits bei teleologischer Auslegung der bisher geltenden Rechtslage § 2 Nr. 9 SigG insoweit nicht auf fortgeschrittene elektronische Signaturen anwendbar. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung dieser Vorschrift ist deshalb eine Klarstellung erforderlich und der Wortlaut entsprechend anzupassen.

#### Zu Nummer 2 (§ 3 SigG)

Der Gesetzestext verweist bisher auf die zuständige Behörde nach § 66 des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Dieser Verweis ist mit der anstehenden Neufassung des TKG anzupassen. Durch die Änderung ist die Regelung aus dem Signaturgesetz selber heraus verständlich und von zukünftigen Änderungen des TKG unabhängig.

#### Zu Nummer 3 (§ 5 SigG)

- a) Durch entsprechende Ergänzung des § 5 Abs. 3 Satz 1 SigG wird nunmehr ausdrücklich klargestellt, dass es sich bei der Verpflichtung zur Erteilung eines Pseudonyms nicht um eine Pflichtdienstleistung, sondern – wie bei der Aufnahme von Attributen nach § 5 Abs. 2 SigG – um eine Wahldienstleistung des Zertifizierungsdiensteanbieters handelt. Damit soll einer unterschiedlichen Auslegung der Vorschrift im Gesetzesvollzug begegnet werden.

§ 5 Abs. 3 SigG enthält eine besondere Regelung, durch die dem Antragsteller die gesetzliche Möglichkeit eingeräumt wird, sich durch die Verwendung eines Pseudonyms gegen das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen zu schützen („Selbst-Datenschutz“). § 5 Abs. 3 SigG steht damit im individuell wahrzunehmenden Interesse des Antragstellers. Schon nach geltender Rechtslage kann die Erteilung eines Pseudonyms durch vertragliche Vereinbarung mit dem Zertifizierungsdiensteanbieter ausgeschlossen werden.

Dies ergibt auch der Blick auf die Vorgaben der EGSRL. Danach gehört die Möglichkeit der Aufnahme eines Pseudonyms nicht zu den zwingenden Anforderungen an qualifizierte Zertifikate. Der Gesetzgeber hat § 5 Abs. 3 SigG dementsprechend weder bußgeldbewehrt noch mit einer besonderen Ausführungsbestimmung in der Signaturverordnung versehen.

- b) Die im neu eingefügten Absatz 7 enthaltene Bestätigung des Eingangs des Antrages auf ein qualifiziertes Zertifikat leitet das Verfahren der Erteilung der Signatur ein. Sie führt dem Verbraucher vor Augen, dass ein wichtiger Vorgang initialisiert wurde. Hierdurch werden verbraucherschützende Elemente neu in das Signaturgesetz eingeführt. Sie schaffen einen Ersatz für den Wegfall des bisherigen handschriftlichen Bestätigungserfordernisses. Für den Antragsteller führt der Wegfall des bisherigen handschriftlichen Bestätigungserfordernisses dazu, dass er die Zertifizierungsdienstleistung in einem einheitlichen Verfahren auf elektronischem Weg beantragen und erhalten kann.
- c) Der neue Absatz 8 stellt klar, dass die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Fernabsatzverträge (§§ 312b ff. BGB) unberührt bleiben. Wenn ein Fernabsatzvertrag (§ 312b Abs. 1 BGB) vorliegt – und das ist bei online abgewickelten Bestellungen von Signaturen in der Regel der Fall – und die Anwendung der Vorschriften über Fernabsatzverträge nicht ausgeschlossen ist (§ 312b Abs. 3 BGB), folgen daraus Unterrichtungspflichten nach Maßgabe von § 312c BGB i. V. m. § 1 BGB-Informationspflichten-Verordnung und insbesondere ein Widerrufsrecht nach Maßgabe von § 312d BGB. Auf das besonders wichtige Widerrufsrecht ist schon nach den allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts hinzuweisen, die Verpflichtung hierzu bedarf keiner nochmaligen Regelung.

Der Hinweis in Absatz 8 stellt aber deklaratorisch klar, dass diese wichtigen verbraucherschützenden Vorschriften, die auch ein Widerrufsrecht für den Antragsteller vorsehen, auch im Signaturrecht zu beachten sind.

Zu Nummer 4 (§ 6 Abs. 3 SigG)

- a) Nach Anhang II Buchstabe k) EGSRL ist der Zertifizierungsdiensteanbieter verpflichtet, den Antragsteller über die genauen Bedingungen für die Verwendung des Zertifikats zu unterrichten. Dazu gehören Hinweise über Nutzungsbeschränkungen für das Zertifikat, über die Exis-

tenz eines freiwilligen Akkreditierungssystems und über das Vorgehen in Beschwerde- und Schlichtungsverfahren. Die im geltenden Recht vorgesehene Schriftform der Belehrung wurde dabei nicht als handschriftliches Unterschriftserfordernis verstanden. Die mittlerweile in das Bürgerliche Gesetzbuch eingeführte Textform nach § 126b BGB stellt die geeignete Formenkategorie für die Unterrichtung zur Verfügung. Um Auslegungsfragen und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit zu begegnen, wird dies nunmehr im Gesetzestext ausdrücklich klargestellt.

- b) Das bisherige Erfordernis der handschriftlichen Bestätigung der Kenntnisnahme von der Belehrung durch den Antragsteller wird gestrichen. Es ist weder von der EG-Signaturrichtlinie vorgegeben noch findet es sich in den Signaturgesetzen der anderen Mitgliedstaaten. Durch die Streichung ändert sich nichts daran, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter die Pflicht hat, den Antragsteller nach § 6 Abs. 1 und 2 SigG über die Sicherheitsvorkehrungen und die Rechtsfolgen der Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur zu unterrichten. Ihm steht es frei, im Wege der Vertragsausgestaltung mit den Antragstellern zu vereinbaren, dass dieser die Durchführung der Unterrichtung, auch in einer bestimmten Form, zu bestätigen hat.
- c) Satz 3 wurde unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Danach ist bei einer erneuten Ausstellung des qualifizierten Zertifikats (bei demselben oder einem anderen Zertifizierungsdienst) eine erneute Unterrichtung entbehrlich (BT-Drs. 14/4662 vom 16. 11. 2000).

Zu Nummer 5 (§ 8 Abs. 1 SigG)

Durch die Änderung wird klargestellt, dass der Katalog der Sperrgründe im § 8 Abs. 1 SigG nicht abschließend ist. Die Sperrgründe können vertraglich erweitert werden. Damit wird dem Grundsatz der Technikneutralität des SigG Rechnung getragen. Damit wird gleichzeitig auch klargestellt, dass das SigG nicht ein bestimmtes Gültigkeitsmodell zu Grunde legt; vielmehr muss der Zertifizierungsdiensteanbieter nach § 4 SigG darlegen, dass mit dem vom ihm gewählten Gültigkeitsmodell die Vorgaben des SigG erfüllt werden. Insbesondere muss nach den gesetzlichen Vorgaben eine Prüfung der Gültigkeit eines verwendeten Zertifikates zu einem in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt möglich sein.

Zu Nummer 6 (§ 14 Abs. 2 SigG)

Aufgrund der engen Zweckbindung der personenbezogenen Daten nach § 14 Abs. 1 SigG ist eine Regelung für den Fall erforderlich, dass die genannten Stellen die Daten zur Identität von Signaturschlüssel-Inhabern benötigen. Erste Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass sich entgegen ursprünglicher Annahmen die Identität des Signaturschlüssel-Inhabers auch bei Namensgleichheit nicht eindeutig aus dem Signaturschlüssel-Zertifikat feststellen lässt.

Zu Nummer 7 (§ 16 Abs. 1 SigG)

Die Änderung stellt klar, dass die Verpflichtung zur Sperrung von qualifizierten Zertifikaten nach § 8 SigG auf die Regulierungsbehörde in ihrer Eigenschaft als Wurzelinstanz im Rahmen der freiwilligen Akkreditierung entsprechend Anwendung findet.

Zu Nummer 8 (§ 17 Abs. 4 SigG)

Nach § 17 Abs. 4 Satz 2 SigG genügt für den Nachweis der Gesetzeskonformität bei bestimmten Signaturanwendungskomponenten eine entsprechende Erklärung durch den Hersteller des Produkts. Um in diesen Fällen die Aufsicht durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post sicherstellen zu können, wird eine ausdrückliche Hinterlegungspflicht einer Ausfertigung der Erklärung durch den Hersteller bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post eingeführt. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post erhält deshalb zusätzlich die Möglichkeit, Herstellererklärungen, die den Anforderungen von SigG und SigV entsprechen, in ihrem Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies dient dem Schutz der Nutzer vor Täuschungen und dem Schutz der Hersteller, die mit der Herstellererklärung eine Haftung eingehen.

## **Artikel 2**

Ziel der Gesetzesänderung ist es, Antrag und Ausgabe von Signaturkarten mit qualifizierten elektronischen Signaturen in einem einheitlichen Verfahrensprozess vollständig auf elektronischem Weg zu ermöglichen. Neben dem Wegfall der handschriftlichen Bestätigung der Kennt-

nisnahme von der Unterrichtung (s.o. Nummer 4, Buchstabe b)) ist dazu notwendig, die gesetzlichen Anforderungen an eine Vereinbarung über eine andere Art der Übergabe der sicheren Signaturerstellungseinheit nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SigV entsprechend anzupassen. Bisher musste diese Vereinbarung schriftlich oder mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur erfolgen. Mit der Änderung entfällt diese Voraussetzung; sie ist weder von der EG-Signaturrechtlinie vorgegeben, noch findet sie sich in den Signaturgesetzen der anderen Mitgliedstaaten. Damit steht es dem Zertifizierungsdiensteanbieter und Antragsteller frei, auf welche Art und Weise sie eine andere Übergabe der Signaturerstellungseinheit vereinbaren.

### **Artikel 3**

Mit der Bestimmung wird sichergestellt, dass die im Rahmen dieses Gesetzes vorgenommenen Änderungen in der Signaturverordnung bei künftigen Änderungserfordernissen vom Verordnungsgeber angepasst werden können.

### **Artikel 4**

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.