



Chamissostraße 11

**99096 Erfurt**

**05. Juli 2004**

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Signaturgesetzes (1. SigÄndG) vom 01.04.2004**

### **1. Grundsätzliche Bemerkungen**

In den zurückliegenden Jahren hat TeleTrusT den Weg der Bundesregierung und der Industrie zu klaren rechtlichen Rahmenbedingungen für das Anbieten und Nutzen von Funktionalitäten und Diensten rund um elektronische Signaturen kontinuierlich und kritisch unterstützt.

Bereits am 23. September 2002 wurde von TeleTrusT in den „Thesen zum Signaturländnis“ (Anlage 1 zu dieser Stellungnahme) sowie am 31. Juli 2003 mit einer „Stellungnahme zur Notwendigkeit einer Novellierung der EG-Signaturländlinie im Kontext zu ihrer deutschen Umsetzung im SigG 2001“ (Anlage 2 zu dieser Stellungnahme) konkrete Hinweise gegeben, inwiefern Details des Signaturgesetzes und der Signaturländverordnung diese Entwicklung behindern und einer Korrektur bedürfen.

TeleTrusT stellt fest, dass der vorliegende Entwurf des 1. SigÄndG ohne voran geschaltete öffentliche Konsultation der Wirtschaftsverbände erarbeitet wurde. Insbesondere wurden auch die Vorschläge aus der TeleTrusT-Stellungnahme vom 31.07.03 zur Evaluierung der EG-Signaturländ-Richtlinie 1999/93/EG (EGSRL) für eine anwendungsoffene und praxisbezogene Umsetzung der europäischen Richtlinie in Deutschland erkennbar nicht berücksichtigt.

Angesichts der nun vorliegenden Stellungnahmen aus Wirtschaft und Verbänden und der ersten Stellungnahme des Bundesrates vom 11.06.2004 ist zu befürchten, dass die ohnehin kontrovers diskutierte Wirkung des deutschen Signaturgesetzes nicht gestärkt, sondern abgeschwächt wird.

Die „Kleine Novelle“ entspricht in vielen Punkten nicht der von vielen Seiten geforderten Verschlankung der Signaturgesetzgebung und trägt schon deshalb zu einer weiteren Verunsicherung der beteiligten Unternehmen und der Verbraucher bei, weil der Bezug der Änderungen zum Signaturgesetz von 2001 und der EGSRL nicht transparent ist. Statt wirtschaftlich sinnvolle Vereinfachungen zu unterstützen, kann die Novelle das Gegenteil bewirken: Erhöhte Kosten der Anbieter von Zertifikaten und neue Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen privaten und öffentlich rechtlichen Dienstleistungen.

Der Verweis auf eine noch nicht beschlossene und daher mit noch keinem konkreten Datum belegte Novellierung der EG-Signaturländrichtlinie bzw. der vorgesehenen Einführung von elektronischen Ausweis- und Passverfahren, bei denen nach Aussage des BMI elektronische Signaturen keine wesentliche Rolle spielen sollen, ist eine klare Absage an die Rechts- und Investitionssicherheit der Unternehmen.

Aus Sicht von TeleTrusT besteht noch immer Bedarf an einer grundsätzlichen Überarbeitung des SigG.

TeleTrusT hat in seinen „Thesen zum Signaturländnis“ wesentliche Aspekte der Entwicklung einer wirtschaftlich stabilen, sicheren Infrastruktur für eGovernment und elektronische Geschäftsprozesse zur Diskussion gestellt. Diese Thesen können Ausgangspunkt einer fundierten Analyse zur Weiterentwicklung der Signaturgesetzgebung sein.

Insbesondere ist dringend zu empfehlen, die vertrauensbildende technologieneutrale Aufsicht über die Zertifizierungsdiensteanbieter entsprechend §19 SigG als Schwerpunkt der Tätigkeit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) zu stärken. Dies kann aus unserer Sicht nur geschehen, wenn die drei ‚de facto‘ Kompetenzen der Regulierungsbehörde: Schlüsselverwaltung, Aufsicht und „Gesetzesauslegung“, die jetzt in einer Arbeitseinheit zusammengefasst sind, getrennt werden.

Insgesamt muss sich die Bundesregierung fragen lassen, ob es sich tatsächlich nur um eine „Kleine Novelle“ handelt oder ob sich hinter der Umschreibung, dass es sich bei den Änderungen um "Klarstellungen" und "notwendige Ergänzungen" handele, nicht doch größere systematische Veränderungen der Sicherungsinfrastruktur verbergen.

TeleTrusT ist aus zwei Gründen der Überzeugung, dass die vorliegende Kleine Novelle“ zu größeren Veränderungen der Sicherungsinfrastruktur führen wird, deren Auswirkungen insgesamt zu diskutieren sind:

1. Die Erlangung eines qualifizierten Zertifikates soll im elektronischen Verfahren ermöglicht werden; dies war bislang nicht vorgesehen und es müssen die sicherheitsrelevanten Vorgänge kritisch durchdacht werden.
2. Das SigG würde in der vorgesehenen geänderten Fassung einen formlosen (online - ohne QES) Zugang zu einem qualifizierten Zertifikat ermöglichen, bei dem der künftige Inhaber auch ansonsten nicht noch einmal persönlich in Erscheinung treten muss.

TeleTrusT appelliert deshalb nachdrücklich an den Bundestag und die mit der weiteren Beratung zu befassenden Ausschüsse, eine angemessene Anhörung der Verbände und Organisationen durchzuführen. Zudem müssen die gesetzlichen Änderungen auch im Kontext mit praktischen Handlungsabsichten, die nicht ausdrücklich dem Gesetz widersprechen (z.B. Verwendung einer früheren Identifizierung, Bankmodell), gesehen werden. TeleTrusT hat sich für diese praktischen und wirtschaftlichen Denkweisen immer offen gezeigt.

Es ist selbstverständlich, dass diese Frage in engstem Zusammenhang mit den geplanten Kartenprojekten der Bundesregierung, aber auch mit der dynamischen Verknüpfung von SigG und elektronischer Form (§ 126a BGB) einschließlich der dazu gestellten strengen und weitgehenden Beweisregel (§ 292a ZPO) steht.

Trotz dieser Bedenken zum Grundsatz des Regelungsansatzes der Novelle des Signaturgesetzes hat TeleTrusT im folgenden die wesentlichen Gesichtspunkte näher dargelegt, die am jetzt vorgelegten Änderungsentwurf zu verbessern sind.

## **2. Stellungnahme zu einzelnen Vorschriften des 1. SigÄndG**

Ausdrücklich zu begrüßen sind die Klarstellungen in **§2 Nr.9 SigG** und in **§3 SigG**. Diese sind erforderlich.

Es wird im Grundsatz auch begrüßt, dass die Zertifizierungsdiensteanbieter (ZDA) nun die Möglichkeit haben werden, in einem qualifizierten Zertifikat Pseudonyme anstelle des Namens des Antragstellers vertraglich auszuschließen. TeleTrusT begrüßt diese Änderung insoweit, als die Vergabe von Pseudonymen anstelle des Namens in qualifizierten Zertifikaten nicht länger ein Pflichtangebot der ZDA ist, sondern wahlweise angeboten werden kann. Es ist damit dem ZDA freigestellt, ob er dieses Angebot machen will.

Drei Themenbereiche sollen ausdrücklich hervorgehoben werden.:

### **1. Interoperabilität**

Die bisherigen Ergebnisse der technischen Umsetzung der Signaturregulierung haben das Entstehen marktkonformer Produkte, Dienste und Lösungen erschwert. Insbesondere die restriktive Regulierung

akkreditierter ZDA hat die Angebote verteuert und zu proprietären Lösungen geführt, die nicht internationalen Standards entsprechen.

TeleTrusT hat – aufbauend auf den Erfahrungen praktischer Implementierungen – mit ISIS-MTT den Rahmen für branchen- und anforderungsübergreifende Interoperabilität geschaffen. Hierdurch werden marktgerechte und rechtskonforme Lösungen im europäischen Rahmen möglich. Entgegenstehende Hindernisse durch die bestehende Regulierung sollten durch eine fundierte Weiterentwicklung der Gesetzgebung abgebaut werden.

Unter diesem Blickwinkel wird die Ergänzung von **§8 Abs.1** von TeleTrusT begrüßt, da sie die bisherige, abschließende Auflistung von Sperrgründen aufhebt und somit die Flexibilität des Handelns der ZDA verbessert.

Nicht ausgeräumt ist hierdurch allerdings der Widerspruch der deutschen Sonderregelung zu internationalen Standards, der aus der unterschiedlichen Priorisierung von Gültigkeitsmodellen (Kette vs. Schale) resultiert. Auch die Begründung dieser Änderung des 1. SigÄndG trägt nicht zur Klärung der Situation bei.

Vor allem sollte nicht die **Darlegung**, dass mit dem vom ZDA gewähltem Gültigkeitsmodell die Vorgaben des SigG erfüllt werden, von Bedeutung sein, sondern die praktische Umsetzung im Betrieb des ZDA unter der Aufsicht der RegTP.

## 2. Unentgeltliche Bereitstellung der Identifikationsdaten

**§14 Abs.2 SigG** ist in der geänderten Fassung des 1. SigÄndG strikt abzulehnen.

In der bisherigen Fassung des §14 Abs.2 SigG war die Übermittlung von Identitätsdaten von Signaturschlüsselinhavern auf solche mit einem Pseudonym beschränkt und stellte somit einen Sonderfall dar.

In der geänderten Form des §14 Abs.2 im SigÄndG wird diese Datenübermittlung nun zum Regelfall erhoben, der zusätzlich durch den ZDA auch noch unentgeltlich zu leisten ist.

Ersuchen zur Übermittlung der Identitätsdaten können von verschiedenen Stellen aus vielen unterschiedlichen Gründen gestellt werden. Sind solche Ersuchen für die ersuchende Stelle kostenfrei, werden sie erfahrungsgemäß leichter gestellt als wenn sie kostenpflichtig wären.

Es ist nicht davon auszugehen, dass ein ZDA Prüfungen der an ihn gestellten Ersuchen durchführen wird, da er dazu einerseits fachlich kaum in der Lage sein und andererseits die hierzu notwendigen eigenen Ressourcen kaum unentgeltlich zur Verfügung stellen wollen wird.

Daher sind aufgrund der Verantwortung des Gesetzgebers für die verfassungsmäßigen Persönlichkeitsrechte der Signaturschlüsselinhaber die Ersuchen selbst regelmäßig mit erhöhten Auflagen, etwa der **Notwendigkeit einer richterlichen Verfügung**, zu belegen.

Der durch die ZDA zu erbringende Aufwand bei Identitätsdaten-Übermittlungen ist nicht marginal. Im Normalfall wird die Versendung von Papier (z.B. PA-Kopie), das zuvor aus den Bestandsunterlagen herausgesucht, kopiert und zusammengestellt werden muss, auf dem Postwege notwendig sein. Der Nutzen liegt beim Empfänger (der ersuchenden Stelle), die Kosten beim Sender (ZDA).

Da die ZDA ohnehin aufgrund der durch die gestellten Anforderungen bedingten, hohen Investitionskosten stark belastet sind, sollten weitere Belastungen möglichst vermieden werden.

## 3. Herstellererklärung

**§17 Abs.4 SigG:** In der im Entwurf des 1. SigÄndG vorgesehenen Ergänzung des §17 Abs.4 ist der Passus „die den Anforderungen des Gesetzes und der Rechtsverordnung nach § 24 entsprechen“ zu streichen.

Die Ergänzung von §17 Abs.4 selbst ist im Grundsatz als Schritt in die richtige Richtung zu werten.

TeleTrusT weist aber nachdrücklich darauf hin, dass zu befürchten ist, dass die RegTP trotz dieses klaren Wortlauts zu weiteren auch inhaltlichen Prüfungen der Herstellererklärung gelangen wird. Darauf deutet die Formulierung der RegTP zum Thema ‚Herstellererklärung‘ in ihrer Antwort auf Frage 20 in ihren FAQ hin, in der wie folgt Stellung bezogen wird:

Zitat: ... Diese „meldetechnisch“ unglückliche Situation dürfte sich aber in Kürze bessern, da (auch das sieht der Gesetzentwurf vor) nur solche Herstellererklärungen „offiziell“ sein werden, die die RegTP – bei positiver Bewertung – auf ihrer Page bzw. in ihrem Amtsblatt veröffentlicht hat.

Durch die Interpretation von Ziffer 8 des 1. SigÄndG nimmt die RegTP das Recht für sich in Anspruch, zu entscheiden, ob eine Herstellererklärung gesetzkonform ist und ob eine Herstellererklärung „offiziell“ sein darf.

Weder aus §17 SigG noch aus dem Zusatz nach Ziffer 8 des 1. SigÄndG geht hervor, dass die RegTP eine Prüfung von Herstellererklärungen nach §17 Abs.2 und Abs.3 Ziffer 2 und 3 übernehmen soll. In oben zitierter RegTP-Positionierung geht der Wille der RegTP dazu im Sinne einer einseitig beeinflussenden Haltung deutlich hervor.

### **Ansprechpartner:**

TeleTrusT Deutschland e. V.

Prof. Dr. Helmut Reimer, Geschäftsführer  
E-Mail: [helmut.reimer@teletrust.de](mailto:helmut.reimer@teletrust.de)

RA Stefan Engel-Flechsigt, Leiter AG Recht TeleTrusT e.V.  
E-Mail: [stefan.engel-flechsigt@teletrust.de](mailto:stefan.engel-flechsigt@teletrust.de)

Chamissostraße 11  
99096 Erfurt

Tel: 0361 3460531