TeleTrusT Deutschland e.V.

Der IT-Sicherheitsverband.

Berlin, 27.07.2010

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften – De-Mail-Gesetz

Der IT-Sicherheitsverband TeleTrusT Deutschland wurde im Jahr 1989 gegründet, um verlässliche Rahmenbedingungen für den vertrauenswürdigen Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik zu schaffen. Er repräsentiert ein Kompetenznetzwerk mit derzeit rund 100 Mitgliedern aus Industrie, Wissenschaft und Forschung sowie öffentlichen Institutionen. TeleTrusT betreibt Arbeitsgruppen zu aktuellen Themen, beteiligt sich an öffentlichen Projekten (z.B. dem "Netzwerk Elektronischer Geschäftsverkehr"), äußert sich zu politischen und rechtlichen Fragen, organisiert Messen und Messebeteiligungen (insbesondere "ISSE" und "RSA") und ist Träger der "European Bridge CA" (Bereitstellung von Public-Key- Zertifikaten für sichere E-Mailkommunikation) sowie des Zertifikates "TeleTrusT Information Security Professional" (T.I.S.P.).

TeleTrusT Deutschland e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative zur Verbesserung der Sicherheit bei elektronischer Kommunikation. Die überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfes enthält eine Reihe von Veränderungen, die als positiv zu bewerten sind. Ungeachtet dessen verbleiben eine Reihe von Kritikpunkten, die in diesem Beitrag nochmals deutlich werden sollen.

1. Gesamtkonzept

Wesentliche Zielsetzung von De-Mail ist es, eine sichere elektronische Kommunikation zu ermöglichen. Die Kommunikation bezieht sich hierbei auf die Dienste zur elektronischen Zustellung, zur Bekanntmachung der Identität hinter der De-Mail-Adresse und zur Archivierung von Dokumenten in elektronischer Form. Die Bereitstellung einer Basis-Infrastruktur zur Abbildung der elektronischen Unterschrift war und ist das Ziel der Signaturgesetze von 1997 und 2001 (RegE SigG 2001 Begründung A I: "Die elektronische Signatur ermöglicht es, im elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr den Urheber und die Integrität von Daten festzustellen."). In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurfs heißt es, De-Mail enthalte keine eigenständigen Regelungen über die elektronische Signatur, sondern beschränke sich darauf, elektronische Dokumente auf einem sicheren Kommunikationsweg zwischen Kommunikationsteilnehmern zu transportieren, deren Identität ebenfalls wechselseitig gesichert ist. Dies ist jedoch eine rein technische Argumentation aus Sicht des Anbieters.

Die Karteninfrastruktur der Zertifizierungsdiensteanbieter gemäß SigG ist so ausgelegt, dass auch Authentisierungsfunktionen mit entsprechenden Authentisierungszertifikaten genutzt werden können. Dies könnte für die Abbildung des hohen Authentisierungsniveau automatisch mit verwendet werden. Gleichzeitig werden durch die Zertifizierungsdiensteanbieter auch Verschlüsselungszertifikate erstellt bzw. verwaltet. Das in der Öffentlichkeit oft diskutierte Fehlen einer obligatorischen Funktion zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung wäre mit dem Einsatz der Karteninfrastruktur ohne weitere Probleme möglich und stärkt somit den Datenschutz im vom Staat regulierten Bereich der Versanddienstleistungen. Deshalb wird von uns vorgeschlagen, die Nutzung der etablierten Karteninfrastrukturen innerhalb von De-Mail-Diensten zur Abbildung der qualifizierten elektronischen Signatur, zur Nutzung bei der Authentisierung und bei der Abbildung der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung stärker zu integrieren und die Integrationsmöglichkeiten mit den entsprechend etablierten Zertifizierungsdiensteanbietern zu besprechen bzw. zu organisieren.

Gleichzeitig bieten die Zertifizierungsdiensteanbieter die Möglichkeit, die Erstregistrierung zu unterstützen. Bei der Antragstellung für ein Zertifikat, das für die qualifizierte elektronische Signatur genutzt wird, ist es notwendig, die Antragsteller sicher zu registrieren und zu identifizieren. Diese Daten können bei Einverständnis der Zertifikatsinhaber genutzt werden, um die Erstregistrierung der Bürger bei De-Mail schneller zu

vollziehen. Die Abbildung ist mit den zukünftigen Providern zu diskutieren und ggf. separat in die Begründung des Gesetzentwurfes aufzunehmen.

Durch diese Ansätze kann eine vollwertige Integration der Infrastrukturdienstleistungen der Zertifizierungsdiensteanbieter in einer "Win-Win"-Situation für die De-Mail- und die Zertifizierungsdiensteanbieter genutzt werden. Hier fehlt ein Gesamtkonzept des Gesetzgebers. Eine Erweiterung des Gesetzentwurfes hinsichtlich der Integration der Dienste von Zertifizierungsdiensteanbietern nach dem SigG ist notwendig. Derzeit wird mit dem neuen Gesetz ein neues Mittel einfach neben die bestehende Lösung gesetzt, statt eine Initiative zur weiteren Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur zu ergreifen.

Nach dem Gesetz wird es außerdem so sein, dass beispielsweise Behörden über De-Mail Bescheide, Verfügungen etc. dem Bürger zustellen können, der Bürger jedoch sein Rechtsmittel nicht einfach durch Antwort wirksam einlegen darf. Vielmehr erfordert die wirksame Einlegung des Widerspruchs gemäß § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 70 Verwaltungsgerichtsordnung eine qualifizierte elektronische Signatur. Für den Nutzer stellt sich die Frage, warum er De-Mail nutzen soll, wenn im Zweifel doch die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich wird.

Auch mit dem für die Kommunikation mit den Gerichten eingerichteten elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach ist De-Mail nur unzureichend abgestimmt. Es soll eine Schnittstelle geben, jedoch ist diese durch die beteiligten Instanzen nicht wirklich exakt definiert und auch in einer nutzbaren Pilotierung nicht umgesetzt bzw. erprobt. Gerichte, Rechtsanwälte und Wirtschaft müssen daher mit De-Mail einen weiteren, zusätzlichen Kommunikationsweg öffnen, in ihre Abläufe integrieren und ständig überwachen. Wegen § 147 Abgabenordnung kommen auch zusätzliche Archivierungspflichten hinzu. Diese zusätzlichen Kosten sind bei der Kostenbetrachtung in der Gesetzesbegründung nicht berücksichtigt. Gemäß den Aussagen der Deutschen Post bezüglich des neuen elektronischen Briefes (epost) wird De-Mail zu diesem Produkt der DPAG nicht kompatibel sein. Der Gesetzgeber hat es versäumt, die beteiligten Seiten zusammenzubringen.

2. Artikel 3 (Änderung des Verwaltungszustellungsgesetzes)

Durch die Änderungen wird den rechtsstaatlichen Bedenken gegen den ursprünglichen Entwurf Rechnung getragen.

3. Rechtsstaatliche Bedenken

Das Gesetz ist in der jetzigen Form rechtsstaatlich sehr bedenklich, wenn es wesentliche Regelungen in die Hoheit der zuständigen Behörde überträgt. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und darf nur in begrenztem Ausmaß gemäß Art. 80 Grundgesetz Verordnungsermächtigung erteilen. Die komplette Übertragung auf die Behörde ohne inhaltliche Vorgaben des Gesetzgebers verstößt gegen das Grundgesetz.

Im Gesetz wäre unbedingt zu regeln, dass die Vorgaben der zuständigen Behörde diskriminierungsfrei erfolgen müssen, sich auf die Beschreibung von Sicherheitsstandards beschränken und Interoperabilität zu internationalen und nationalen anderen Diensten gewährleisten. Außerdem ist im Gesetz zu regeln, dass einmal gewählte Adressen auch bei Wechsel des Providers vom Nutzer weitergenutzt werden können.

4. Standardisierung

Dem Entwurf kann keine ausdrückliche Verpflichtung zur Berücksichtigung und Einhaltung internationaler bzw. europäischer Normen und Standards entnommen werden. Damit entsteht das Risiko fehlender Interoperabilität und eines später schwer zu korrigierenden Sonderweges. Es wird verstanden, dass Interoperabilität eine große Rolle spielt, um Wettbewerb zu fördern. Deshalb wird auch die frühzeitige Standardisierung von Interoperabilitätsschnittstellen begrüßt, da wir im Umfeld ISIS-MTT/Common PKI bereits leidvolle Erfahrungen gesammelt haben, nachträglich eine Interoperabilität schaffen zu müssen. Die Integration aller Parteien in das Standardisierungsverfahren sollte deshalb frühzeitig und mit Nachdruck des Gesetzgebers erfolgen. TeleTrusT ist eine Organisation, die eine Standardisierung technischer Interoperabilität bewirken könnte.