STELLUNGNAHME

Berlin, 9. November 2016

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

und das Forums elektronische Vertrauensdienste (F-e-V)

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG – Vertrauensdienstegesetz

Die stetig wachsende Zahl von Internetdiensten, die auch grenzüberschreitend angeboten werden, benötigt rechtssichere Verfahren zur Identifizierung des Geschäftspartners und zur vertrauenswürdigen Abwicklung der Geschäftsprozesse. Das gilt nicht nur für zivilrechtliche Anwendungen wie den Online-Handel, sondern auch für die weitere Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie und für durchgängige elektronische Verwaltungsverfahren insgesamt. Das Forum elektronische Vertrauensdienste (F-e-V) als gemeinsame Diskussionsplattform deutscher Verbände und Zusammenschlüsse zur eIDAS-Verordnung unter Schirmherrschaft des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bringt gern das Ergebnis seiner Beratungen ein.

Begrüßenswert ist, dass der Referentenentwurf nur dann Regelungsvorschläge macht, wenn die zugrundeliegende eIDAS-Verordnung konkretisiert werden soll. Doppelregelungen sind aus Gründen der Rechtssicherheit zu vermeiden. Andererseits enthalten einige Regelungen zusätzliche Anforderungen an die Diensteanbieter, was ggf. zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Vertrauensdiensteanbietern aus anderen europäischen Ländern führen kann.

Nicht nachvollziehbar ist, dass im Entwurf ein Schwerpunkt auf elektronische Signaturen gelegt wird, obwohl andere Vertrauensdienste, insbesondere die elektronischen Siegel im Bereich der Verwaltungen und Unternehmen, mindestens gleichermaßen von Bedeutung für einen vertrauensvollen elektronischen Geschäftsverkehr sind. Hier sind deutliche Anstrengungen aller Bundesressorts erforderlich, um elektronische Siegel als Instrument mit eigenen Anwendungsmöglichkeiten zu etablieren. Denn es geht nicht um die Übertragung analoger Mechanismen in die digitale Welt oder um den Schriftformersatz, sondern um die Ermöglichung

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

durchgängiger, sicherer elektronischer Geschäftsprozesse zwischen Verwaltungen und Unternehmen und von Unternehmen untereinander. Insofern sollten elektronische Siegel als ein wesentliches Instrument betrachtet werden, um E-Government in Deutschland weiter voran zu bringen. Dafür ist ein zielgerichtetes Engagement der gesamten Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern erforderlich.

Unsere Anmerkungen im Einzelnen:

Erfüllungsaufwand durch die Wirtschaft (E.2)

Soweit der Wirtschaft durch die Änderung des Signaturgesetzes Mehrkosten entstehen, gehen wir davon aus, dass die o. g. Vorteile einer europaweiten Harmonisierung des Rechtsrahmens diesen Nachteil überwiegen werden. Das aufgeführte Rationalisierungspotenzial lässt sich den Kosten (wie u. a. auf Seite 37 dargestellt) allerdings nur unter der Voraussetzung gegenüberstellen, dass das Potenzial auch realisiert wird – und kein theoretisches bleibt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf unsere Ausführungen zu den elektronischen Siegeln.

Aufsichtsstellen (§§ 2 bis 5, 8, 16, 19)

Die Aufteilung der Aufsicht und die jeweiligen Zuständigkeiten auf unterschiedliche Stellen – Bundesnetzagentur (BNetzA) und Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), hinzu kommen die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder – sind für die betroffenen Unternehmen mit Transaktionskosten verbunden. So fallen in den Unternehmen Prüf- und Verwaltungsaufwände schon allein dafür an, Meldungen an die tatsächlich zuständige Stelle zu senden. Sichergestellt werden sollte, dass Meldungen von Unternehmen an eine Behörde im Falle der Nichtzuständigkeit unverzüglich an die jeweils betreffende Stelle weitergeleitet werden und dass den Unternehmen dadurch keine – bußgeldbewehrten – Versäumnisse angelastet werden.

Zu §16 Absatz 1: Die Abnahme und Bewertung auf Korrektheit der Implementierung kryptographischer Algorithmen und Zufallszahlengeneratoren sollte durch das BSI erfolgen und europäische bzw. internationale Standards referenzieren.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Untersagung des Betriebs und Einstellung des Vertrauensdienstes (§§ 4 und 15)

Die Regelungen zur Untersagung des Betriebs von Vertrauensdiensteanbietern sind, soweit erforderlich, in der eIDAS-Verordnung selbst geregelt und bedürfen unserer Ansicht nach keiner Präzisierung.

Insbesondere die abschließende Aufzählung von Gründen für eine Sperrung erscheint nicht sachgerecht, weil auch andere Gründe zu einer Untersagung des Betriebs führen können. Im Falle der Beibehaltung der Spezialregelung schlagen wir vor, die Aufzählung mit einem „insbesondere“ zu versehen. Die Untersagung des Betriebes eines Vertrauensdiensteanbieters sollte nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen erst möglich sein, nachdem diesem ausreichend Gelegenheit gegeben worden ist, sich zu der Untersagung zu äußern. Dies sollte in der Gesetzbegründung kurz klargestellt werden.

Auch der Bedarf für eine spezielle Vorschrift zum vorgesehenen Beendigungsplan ist fraglich, denn andere Mitgliedstaaten der EU sehen ein solches Verfahren nicht spezialgesetzlich vor. Deutsche Vertrauensdiensteanbieter müssen danach höhere Auflagen erfüllen als Wettbewerber mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten, was zu einer Wettbewerbsverzerrung führen kann.

Attribute (§ 11)

Die Aufnahme von zusätzlichen Datenfeldern in qualifizierte Zertifikate zur Bestätigung einer Vertretungsmacht oder einer berufsständischen Zugehörigkeit ist langjährig geübte Praxis und u. a. in Artikel 24 eIDAS-Verordnung erwähnt. Insofern ist fraglich, ob hierfür ein gesetzlicher Regelungsbedarf außerhalb der berufsständischen Rechtsetzung in Deutschland erforderlich ist.

Die Einführung „gesonderter qualifizierter Zertifikate (qualifiziertes Attribut-Zertifikat)“ gemäß §11 Abs. 3 VDG-E ist abzulehnen, da diese die Interoperabilität, insbesondere bei der Anerkennung durch Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten, erheblich behindern.

Um derartige Beschränkungen in der Nutzung zu verhindern, wurde in Art 28 Abs. 3 eIDAS-Verordnung folgendes definiert: „Qualifizierte Zertifikate für elektronische Signaturen können zusätzliche fakultative spezifische Attribute enthalten. Diese Attribute dürfen die Interoperabilität und Anerkennung qualifizierter elektronischer Signaturen nicht berühren.“

Daher wird empfohlen, § 11 VDG-E zu streichen. Mindestens sollte die Spezialregelung nach § 11 Abs. 3 VDG-E entfallen.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Anwendungsbereich/Elektronische Siegel

Die Einsatzmöglichkeiten für elektronische Siegel sind in dem vorliegenden Gesetzentwurf unseres Erachtens deutlich zu kurz gekommen. Sie werden aktuell lediglich in Artikel 2 (Änderung des De-Mail-Gesetzes), Artikel 6 (Änderung der Vergabeverordnung), Artikel 7 (Änderung der Sektoren-verordnung) und Artikel 8 (Änderung der Konzessionsvergabeverordnung) erwähnt und dabei jeweils als Pendant zur qualifizierten elektronischen Signatur zugelassen.

Damit sind die Potenziale des in Deutschland dank der eIDAS-Verordnung neu geschaffenen Produkts elektronische Siegel bei weitem nicht ausgeschöpft. Das elektronische Siegel wird erst dann genutzt werden, wenn seine Einsatzmöglichkeiten klar gesetzlich definiert sind und damit Zeit-, Kosten- und Sicherheitsvorteile für die Nutzer deutlich werden. Das Vertrauensdienstegesetz sollte daher unbedingt genutzt werden, um solche Impulse für das elektronische Siegel zu setzen.

Es geht darum, ganz eigene Einsatzmöglichkeiten für das elektronische Siegel zu definieren, anstatt es – wie im vorliegenden Entwurf und offensichtlich auch im Verständnis der beteiligten Ressorts – als teilweise Alternative zur (qualifizierten) elektronischen Signatur zu positionieren.

Zudem sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, die das qualifizierte Siegel dem Siegel in der realen Nutzung (Firmenstempel, Amtssiegel) in seinen Rechtsfolgen gleichgestellt – so in Artikel 35 Abs. 2 910/2014 eIDAS-Verordnung geregelt. Daher soll überall dort, wo die „Vermutung der Unversehrtheit der Daten und der Richtigkeit der Herkunftsangabe der Daten“ erforderlich ist, ein qualifiziertes elektronisches Siegel als formwahrend definiert werden. Die Richtigkeit der Herkunftsangabe etc. wird wie in der analogen Entsprechung durch organisationsinterne Maßnahmen sichergestellt.

Wir verweisen hierzu auf das White Paper „Sichere elektronische Dokumente“ des Forums elektronische Vertrauensdienste, herausgegeben vom DIHK, und die darin angeregten Gesetzesänderungen, konkret:

- E-Government-Gesetz des Bundes (§§ 6, 7): Zur Absicherung der elektronischen Aktenführung und der Vernichtung von Papieroriginalen bei der Einführung elektronischer Archive könnte als geeignete technisch-organisatorische Maßnahme das qualifizierte elektronische Siegel genannt werden.
- Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 33): Schon in der jetzigen Form schreibt das Gesetz vor, dass jede Behörde von Urkunden, die sie selbst gefertigt hat, elektronische Dokumente und elektronische Beglaubigungen ausfertigen können soll. Was läge hier näher als die Maßgabe,

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

eine solche Abschrift/Beglaubigung auch mit einem qualifizierten elektronischen Siegel abzusichern?

- Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 37): Ausdrücklich ist schon jetzt festgeschrieben, dass auch ein elektronischer Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen muss. Genau diese Anforderung erfüllt das elektronische Siegel perfekt und sollte darum folgerichtig hier auch Erwähnung finden.
- Einkommensteuergesetz (§ 45a): Bescheinigungen über Kapitalerträge müssen das verantwortliche Kreditinstitut erkennen lassen. Dazu wird aktuell ein Verfahren mit maschinellem Ausdruck und Absenderkennzeichnung vorgeschrieben. Auch hier sollte die elektronische Ausstellung mit elektronischer Siegelung ermöglicht werden.
- Viertes Sozialgesetzbuch (§ 110): Im Zusammenhang mit der Aufbewahrungspflicht für Sozialversicherungsträger ist für die elektronische Form der Aufbewahrung ausdrücklich auch die Absicherung mit Hilfe elektronischer Siegel vorzusehen.
- Zehntes Sozialgesetzbuch (§§ 25, 33): Elektronische Auszüge oder Abschriften aus Akten, für die eine Akteneinsicht zu gewähren ist, können ebenfalls mit elektronischem Siegel abgesichert werden.

Zudem wird angeregt, alle betroffenen Vorschriften gründlich daraufhin zu prüfen, ob das elektronische Siegel angewendet werden kann (z. B. im Sozialversicherungsbereich SGB IV, SVRV/ SRVwV, TR.Resiscan etc).

Gültigkeitsmodell

In der Begründung zu § 4 VDG-E ist ausgeführt: „Eine Regelung zur Gültigkeit der qualifizierten Zertifikate entsprechend § 19 Absatz 5 SigG ist nicht erforderlich. Eine solche Regelung zum Gültigkeitsmodell enthält Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a der eIDAS-Verordnung im Sinne des Kettenmodells.“

Ist damit gemeint, dass in Deutschland weiterhin ein von internationalen Standards abweichendes Gültigkeitsmodell vorgegeben ist? Somit würde sich die Sperrung eines übergeordneten Herausgeberzertifikates nicht auf die Gültigkeit von qualifizierten Endnutzerzertifikaten auswirken, obwohl dies bei bestimmten Sicherheitsvorfällen gemäß internationalen Vorgaben zwingend geboten wäre.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Registriernummer des DIHK im Register der Europäischen Kommission: 22400601191-42
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Telefon ++49-(0)30-20308-0 | Fax ++49-(0)30-20308-1000
E-Mail Berlin: infocenter@dihk.de | E-Mail Brüssel: dihk@bruessel.dihk.de | Internet: www.dihk.de

Evaluierung

Für die eIDAS-Verordnung selbst ist eine Evaluierung vorgesehen. Da das vorliegende Durchführungsgesetz auch Regelungen enthält, die erklärtermaßen „nicht zwingend europarechtlich veranlasst sind oder freiwillige Leistungen darstellen“, siehe Seite 38 VDG-E, und somit nicht nur eine 1:1-Ergänzung der Verordnung darstellt, sollte konsequenter Weise auch für das vorliegende Durchführungsgesetz eine Evaluierung explizit vorgesehen werden.

Das **Forum elektronische Vertrauensdienste** ist die gemeinsamen Diskussionsplattform deutscher Verbände und Zusammenschlüsse zur eIDAS-Verordnung. Es dient der Bildung gemeinsamer Standpunkte zur Unterstützung der deutschen Interessen, der Mitarbeit bei der nationalen Gesetzgebung und Information nationaler Gremien sowie der fachlichen Unterstützung von Ausschussvertretern bei regulären EU-Veranstaltungen und beteiligten Standardisierungsgremien (z.B. DIN, CEN, ETSI).

Anprechpartner:

Arno Fiedler, Nimbus Technologieberatung GmbH
Annette Floren, De-CODA GmbH
Dr. Gisela Meister, Giesecke & Devrient GmbH
Dr. Katrin Sobania, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

für den Lenkungskreis Forum elektronische Vertrauensdienste