Stellungnahme

des Bundesverbandes Deutscher Postdienstleister e.V.
zum Entwurf eines eIDAS-Durchführungsgesetzes;
hier insbesondere zum Vertrauensdienstegesetz

Stand: 31. Oktober 2016

Kontakt:

Eugen Pink

Telefon: 0228 / 91436-30
Telefax: 0228 / 91436- 60
E-Mail: e.pink@bvpd.de

Präambel

Der Bundesverband Deutscher Postdienstleister e.V. (BvDP) vertritt Unternehmen, die mindestens in der Bundesrepublik Deutschland selbst Postdienstleistungen anbieten (direkte Postdienstleister), sowie Unternehmen, die Geräte und Maschinen, Hardware und Software produzieren, die notwendig sind, damit andere Postdienstleistungen anbieten können (indirekte Postdienstleister).

Die Mitglieder des Verbandes eint die Überzeugung, dass ohne Postdienstleistungen eine moderne Gesellschaft und eine florierende Wirtschaft nicht denkbar sind. Welche Dienste angeboten werden und auch die Art und Weise, in der sie angeboten werden, mag sich im digitalen Zeitalter verändern, wie sich das schon in den vergangenen Jahrhunderten immer wieder verändert hat, aber eine Gesellschaft ganz ohne Postleistungen könnte auch in Zukunft nicht funktionieren.

Mittelbar vertritt der Verband auch die Belange der Kunden, die als Nutzer bzw. Empfänger von Postdienstleistungen ein Interesse an vertrauenswürdigen, sicheren, kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen haben, die einfach zu handhaben sind. Niemand kennt die Postmärkte besser als die Mitglieder des Verbandes, die deshalb auch abschätzen können, wie Angebote beschaffen sein müssen, damit sie tatsächlich nachgefragt werden.

Grundsätzliche Positionierung

Der BvDP begrüßt und unterstützt die Anstrengungen der Bundesregierung, auf der Grundlage der europäischen eIDAS-Verordnung eine gesetzliche Grundlage für elektronische Vertrauensdienste zu schaffen, die im gesamten Binnenmarkt wechselseitig anerkannt werden. Nur wenn es gelingt, einen Flickenteppich zu vermeiden und hier wirklich einen integrierten Binnenmarkt zu schaffen, ist in Deutschland und in Europa eine bessere Durchsetzung von E-Commerce und E-Government zu erwarten.

Anbietern von Vertrauensdiensten, die ihren Sitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, darf es nicht unnötig schwerer gemacht werden als Wettbewerbern aus dem Ausland, die nach der eIDAS-Verordnung ihre Dienste auch hierzulande anbieten können, wenn sie in ihrem Heimatland anerkannt sind. Das setzt hierzulande klare rechtliche Regelungen sowie schnelle Verfahren der Anerkennung mit eindeutigen staatlichen Zuständigkeiten voraus.

Die europäische Verordnung, die rechtlich für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist, stellt eine gute Gelegenheit für den deutschen Gesetzgeber dar, restriktive Regelungen, aber auch die Akzeptanz von staatlichen Angeboten zu überprüfen. Leitlinie sollte dabei sein, den Einsatz von elektronischen Vertrauensdiensten in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu erleichtern und nicht zu erschweren.

Elektronische Einschreib-/Zustelldienste

E-Commerce und E-Government in Deutschland leiden daran, dass es an praktikablen, gleichwohl sicheren Angeboten mangelt, mit denen die Schriftform ersetzt werden kann. Alle Verfahren, die eigenhändige Unterschrift durch elektronische Alternativen zu ersetzen, haben bisher keine größere Akzeptanz gefunden. Das liegt im Wesentlichen daran, dass diese Alternativen zu umständlich und zu aufwändig sind. Statt darauf zu hoffen, dass sie irgendwann doch mehr Akzeptanz finden, erscheint es klüger, über zusätzliche Alternativen nicht nur nachzudenken, sondern weitere Alternativen zuzulassen.

Der BvDP schlägt deshalb vor, auch qualifizierten elektronischen Einschreiben durch gesetzliche Klarstellung die Schriftform zuzuerkennen, wie das in den Artikeln 43 und 44 der eIDAS-Verordnung im Grunde schon angelegt ist. Eine ausdrückliche Anerkennung kann durch eine entsprechende Regelung im Vertrauensdienstegesetz selbst und/oder im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 126a) und im Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 3) erfolgen.

Elektronische Identitätssysteme

Wenn sich die neuen Vertrauensdienste durchsetzen sollen, dann bedarf es möglichst unkomplizierter, gleichwohl sicherer Verfahren, die Identitäten derjenigen, die miteinander kommunizieren wollen, elektronisch überprüfen und feststellen zu können. Wer sich, um Online-Transaktionen durchführen zu können, erst durch persönliches Erscheinen irgendwo identifizieren muss, kann diese Angelegenheiten im Grunde auch gleich offline durchführen. Ein elektronisches Identitätsmanagement, wie es durch immer mehr Service- oder Bürgerportale erforderlich wird, ist ohne elektronische Identifizierungssysteme kaum zu denken.

Die staatlichen Angebote sich elektronisch zu identifizieren, haben bisher nicht die erwünschte Akzeptanz gefunden. Wenn die Digitale Agenda der Bundesregierung Wirkung zeigen soll, dann werden zusätzlich zu den staatlichen Angeboten alternative, universell einsetzbare eID-Systeme benötigt. Solche Systeme sind am Markt zu finden, werden in der Wirtschaft auch eingesetzt, aber vom Staat nicht unterstützt. Wünschenswert wäre insofern, wenn das Vertrauensdienstegesetz einen Weg zur Anerkennung und Notifizierung von elektronischen Identifizierungssystemen aufzeigen könnte, die von privaten Anbietern entwickelt worden sind.

Konkret schlägt der BvDP vor, im Gesetz eine Behörde zu benennen, der die Anerkennung und Notifizierung von nichtstaatlich betriebenen elektronischen Identifikationssystemen künftig obliegt. Im grenzüberschreitenden Wettbewerb, den die eIDAS-Verordnung fördern will, wäre das hilfreich. Das Gesetz sollte ferner eine Ermächtigung enthalten, das konkrete Verfahren zur Anerkennung und Notifizierung durch Rechtsverordnung zu regeln. Entscheidend für die Unternehmen, die solche Systeme anbieten, ist letztlich ein kalkulierbares und rechtssicheres Verfahren.

Stärkung des Standortes

Nur wenn es Alternativen zur Schriftform gibt, die große Akzeptanz finden, und nur wenn es neben den staatlichen Angeboten, sich elektronisch zu identifizieren, weitere Angebote gibt, die vergleichbar sicher, aber einfacher zu handhaben sind, können nennenswerte Fortschritte bei der elektronischen Schriftkommunikation erwartet werden. Die Branche ist in Deutschland gut aufgestellt, kann aber ihre Dienste im europäischen Binnenmarkt nur dann richtig vermarkten, wenn sie im heimischen Markt intensiv genutzt und auch in der Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können. Je universeller ein Dienst einsetzbar ist, desto größer ist seine Attraktivität sowohl für Anbieter als auch für Nachfrager. Eine staatliche Anerkennung (Notifizierung) würde die Verbreitung deutscher Sicherheitssysteme erheblich erleichtern und damit den Standort nachhaltig stärken.

Gegenüber den zentralen Punkten – zusätzliche anerkannte elektronische Alternativen zur Schriftform und staatliche Anerkennung (Notifizierung) von privat entwickelten elektronischen Identifizierungssystemen – sind einige Unschärfen im Gesetzentwurf, die bei Bedarf in der Anhörung vorgetragen werden können, aus der Sicht des Verbandes eher nachrangig.

Anpassungen der Beweisvorschriften

Die europäische Verordnung führt nicht dazu, dass das deutsche Signaturrecht komplett außer Kraft tritt, sondern dieses gilt neben der Verordnung weiter. Da diese nicht alle Aspekte des Signaturrechts regelt, ergibt sich ein vielfältiges und kompliziertes Nebeneinander von Unionsverordnung und weiterhin anwendbarem nationalem Recht. Die Rechtsunsicherheit, die daraus entstehen kann, erhöht sich noch dadurch, dass manche Begriffe aus der Verordnung im deutschen Rechtssystem anders verstanden werden, als sie gemeint sind, sich also nicht ohne weiteres in die deutsche Rechtssystematik einfügen. Im Interesse der Rechtsklarheit sind deshalb Anpassungen der Beweisvorschriften in der ZPO sinnvoll und notwendig, wie schon Alexander Roßnagel in seinem Gutachten für die Bundesnetzagentur herausgearbeitet hat („Das Recht der Vertrauensdienste“, Nomos Verlag 2016, S. 179 ff.).

Nach Art. 43 Abs. 2 eIDAS-VO gilt etwa „für Daten, die mittels eines qualifizierten Dienstes für die Zustellung elektronischer Einschreiben abgesendet und empfangen werden, die Vermutung der Unversehrtheit der Daten, der Absendung dieser Daten durch den identifizierten Absender und des Empfangs der Daten durch den identifizierten Empfänger und der Korrektheit des Datums und der Uhrzeit der Absendung und des Empfangs, wie sie von dem qualifizierten Dienst für die Zustellung elektronischer Einschreiben angegeben werden.“ Diese Vermutung bezieht sich einerseits auf die Echtheit eines versandten elektronischen Dokuments, die nach Art. 44 Abs. 1 lit d) eIDAS-VO durch eine fortgeschrittene elektronische Signatur des Vertrauensdiensteanbieters gesichert ist, und andererseits auf Tatsachen, die mit der Echtheit des elektronischen Dokuments eigentlich nichts zu tun haben, also für das deutsche Beweisrecht systemwidrig, aber dennoch unmittelbar geltendes Recht sind. Um Unsicherheiten zu vermeiden, sollte diese „Vermutung“ des europäischen Gesetzgebers als Anschein der Echtheit in die Vorschrift des § 371a ZPO aufgenommen werden.

In diesem Sinne empfiehlt der BvDP, den Willen des europäischen Gesetzgebers, den elektronischen Rechtsverkehr zu erleichtern, dadurch in das deutsche Beweisrecht zu integrieren, indem in § 371 a Abs. 1 ZPO der Anscheinsbeweis auch auf die Bestätigungen elektronischer Einschreiben ausgedehnt wird. Dieser Anschein kann sich nur auf die Echtheit der übertragenen Daten bei der Ankunft beim Empfänger beziehen, nicht aber auch die Unversehrtheit der Daten an sich. Eine solche Anpassung des Beweisrechts würde gleichwohl die verbindliche elektronische Schriftkommunikation erheblich vereinfachen.