Bundesrat Drucksache **966/6/96**
20.02.97

Antrag
des Landes Brandenburg

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG)

Punkt 15 der 709. Sitzung des Bundesrates am 21. Februar 1997

Der Bundesrat möge beschließen:

Zu Artikel 3 (Signaturgesetz)

Der Bundesrat teilt die in der Begründung (Allgemeiner Teil der Begründung zu Artikel 3, Abschnitt II) zum Ausdruck gebrachte Einschätzung, daß infolge der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie rechtsgeschäftliche Erklärungen und sonstige rechtlich bedeutsame Äußerungen in steigendem Maße auf elektronischem Wege abgegeben werden und daß ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden muß, um die Sicherheit des Rechtsverkehrs auch in den neuen Formen dauerhaft zu gewährleisten. Der Bundesrat begrüßt es deshalb, daß die Bundesregierung durch den vorgelegten Gesetzentwurf dafür die rechtlichen Grundlagen verwirklichen will. Der als Artikel 3 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur digitalen Signatur ist aber mit erheblichen Mängeln behaftet:

1. Zentrales Ziel des Gesetzentwurfs ist ein "administrativer Rahmen ..., bei dessen Einhaltung digitale Signaturen möglichst eindeutig einer bestimmten Person zuzuordnen sind und die Signaturen als sicher vor Fälschung sowie signierte Daten als sicher vor Verfälschung gelten können" (Allgemeiner Teil der Begründung zu Artikel 3, Abschnitt III). Damit im Rechtsverkehr die Authentizität von Erklärungen sichergestellt ist, soll die Zertifizierungsstelle nach § 5 Abs. 1 Personen, die ein Zertifikat beantragen, zuverlässig identifizieren und die Zuordnung eines öffentlichen Signaturschlüssels zu einer bestimmten Person bestätigen. Sie soll in rechtlich bedeutsamer Weise auch gegenüber Dritten, zu denen sie keine Vertragsbeziehungen hat, tätig werden, indem sie gemäß § 5 Abs. 1 ihre Zertifikate über öffentliche Netzverbindungen abrufbar halten muß. Diese Tätigkeit ist eng verwandt mit der öffentlichen Beglaubigung gemäß § 129 BGB und der amtlichen Beglaubigung gemäß § 34 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

   Hier wie dort ist die verläßliche Feststellung der Identität von Personen geboten, damit andere, an dem Vorgang nicht beteiligte Personen oder Stellen unbesorgt von

Ausgeliefert am 20. FEB. 1997

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820640, Telefax 0228/3820644
ISSN 0720-2946

der Authentizität der Erklärungen ausgehen können. Diese Wirkung gegenüber Dritten ist der Grund, weswegen solche Identitätsfeststellungen und die zugehörigen Bescheinigungen als eine öffentliche Aufgabe verstanden werden, die die Rechtsordnung bislang nur den Behörden oder Gerichten oder zum Beispiel den Notaren als Trägern eines öffentlichen Amtes übertragen hat.

Noch weiterreichende Befugnisse soll die Zertifizierungsstelle gemäß § 5 Abs. 2 haben, wenn sie Angaben über die Vertretungsmacht für eine dritte Person in ein Zertifikat aufnimmt: Nach rechtlicher Prüfung soll eine Bescheinigung über bedeutsame Rechtsbeziehungen erteilt werden. Eine solche Beurkundung eines Rechtsverhältnisses stellt hohe Anforderungen nicht nur an die Verläßlichkeit der Zertifizierungsstelle, sondern auch an das rechtliche Beurteilungsvermögen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die rechtliche Bedeutung solcher Zertifikate für Dritte wäre noch ausgeprägter als die von Zertifikaten, die nur die Zuordnung öffentlicher Signaturschlüssel zu bestimmten Personen bestätigen. Neben den möglichen Empfängern von Erklärungen, die mit einer digitalen Signatur versehen sind, wären auch die Personen betroffen, über die nach dem Zertifikat einer anderen Person eine Vertretungsmacht zustehen soll. Hier handelt es sich um ein erhebliches Einwirken in die Rechtssphäre anderer, das nur gerechtfertigt sein kann, wenn es als öffentliche Aufgabe verstanden wird.

2. Unabhängig von der Tatsache, daß es sich bei der Zertifizierung um eine öffentliche Aufgabe handelt, kann die mit dem Entwurf beabsichtigte Regelung ihren Zweck nur erfüllen, wenn bei den Zertifizierungsstellen ein hohes Maß an Zuverlässigkeit gewährleistet ist. Insoweit gibt der Entwurf keine hinreichende Gewähr. Nach § 4 Abs. 1 bis 3 hat jeder, der über die notwendige Fachkunde und technische Ausstattung verfügt, einen Anspruch auf Lizenzerteilung, solange keine Tatsachen bekannt sind, die für seine Unzuverlässigkeit sprechen. Nicht der Antragsteller soll seine Zuverlässigkeit nachweisen müssen, sondern die zuständige Behörde soll die Unzuverlässigkeit belegen müssen. Bei einem so ausgestatteten Anspruch wäre es sowohl Personen, die den Antrag in unredlicher Absicht stellen, als auch Personen, die zwar keine unrechtmäßigen Absichten haben, denen aber die Fähigkeit fehlt, Vorschriften streng einzuhalten, verhältnismäßig leicht, eine Lizenz zu erhalten. Der Schaden für den Rechtsverkehr könnte in beiden Fällen beträchtlich sein.

   Nach der Begründung (zu § 4 Abs. 5) soll bei den Zertifizierungsstellen zu differenzieren sein zwischen einem "Trust-Center" und Kundenbetreuungsstellen in beliebiger Zahl, die "auch über Kooperationsverträge angeschlossen sein" sollen können. Unabhängig von der Frage, ob die Entwurfsfassung eine solche Spaltung zuläßt, schwächt eine derartige Organisationsform die Verläßlichkeit der Zertifizierung. Zugleich wird dadurch die Zuverlässigkeit der Zertifizierungsstelle gemindert.

   Wenn privatwirtschaftlich betriebene Zertifizierungsstellen miteinander im Wettbewerb stehen, ist die Gefahr nicht gering einzuschätzen, daß bei der Identifizierung von Personen und bei der Feststellung von Vertretungsbefugnissen zur Einsparung von Kosten auf die erforderliche Sorgfalt verzichtet wird. Einer solchen Gefahr könnte zwar möglicherweise mit einer intensiven Aufsicht begegnet werden. Ein derartiges Maß an Aufsicht scheint jedoch nach der Begründung nicht beabsichtigt zu sein. Der Personalaufwand bei der zuständigen Behörde wird mit bis zu vier Kräften des gehobenen Dienstes geschätzt (Allgemeiner Teil der Begründung des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes, Abschnitt "Finanzielle Auswirkungen"), und die routinemäßigen Prüfungen der Zertifizierungsstellen sollen

nicht unmittelbar durch die zuständige Behörde, sondern durch private Stellen erfolgen (Begründung zu § 4 Abs. 1 - 4). Mit einem derartig begrenzten Aufwand dürfte eine effektive Aufsicht, die Zuverlässigkeitsmängel rasch aufspürt, nicht gewährleistet sein.

3. a) Eine gesetzliche Regelung die eine bestimmte berufliche Tätigkeit mit öffentlichen Wirkungen zuläßt, muß, wenn die Interessen aller möglicherweise Betroffenen gewahrt werden sollen, zugleich dafür Sorge tragen, daß für berufliches Fehlverhalten eine angemessene Haftungsregelung zur Verfügung steht und daß die Realisierbarkeit von Haftpflichtansprüchen hinreichend abgesichert wird. Hieran läßt es der Entwurf des Signaturgesetzes fehlen. Der Entwurf enthält keine Regelung, die die Zertifizierungsstellen zum Schadensersatz für fehlerhaftes Handeln verpflichtet. Eine Pflichtversicherung zur Absicherung von Haftpflichtansprüchen ist nicht vorgesehen. Bei der Abfassung des Entwurfs scheint das Bedürfnis nach einer Regelung teils übersehen, teils falsch eingeschätzt worden zu sein. Der einzige Satz in der Begründung, der sich hierzu verhält:
"Mögliche Haftungsfragen sind aus den jeweiligen Verantwortlichkeiten und dem allgemeinen Haftungsrecht zu beantworten (jeder haftet für sein schuldhaftes Handeln oder Unterlassen)." [Allgemeiner Teil der Begründung zu Artikel 3, Abschnitt V, "Haftungsfragen"] wird dem Thema nicht annähernd gerecht.

b) Kein Problem dürfte die Haftung des Bundes für Amtspflichtverletzungen der zuständigen Stelle gemäß Artikel 34 GG, § 839 BGB sein. Soweit es um Schadensersatzansprüche gegen Zertifizierungsstellen geht, stehen für Ansprüche von Personen, die sich einen öffentlichen Signaturschlüssel haben zuteilen lassen, angemessene Anspruchsgrundlagen im Rahmen des Vertragsverhältnisses zwischen Zertifizierungsstelle und Kunde zur Verfügung, einschließlich der Haftung für culpa in contrahendo. Insoweit würde die Person, die die Zertifizierungsstelle betreibt, gemäß § 278 BGB auch in angemessener Weise, d.h. ohne Entlastungsmöglichkeit für Gehilfen haften; unter praktischen Gesichtspunkten ist - was die Begründung des Entwurfs übersieht - nur die Gehilfenhaftung von Bedeutung.

c) Für Schäden, die Dritte durch das Verhalten der Zertifizierungsstellen erlitten haben, steht hingegen keine ausreichende Haftungsregelung zur Verfügung. Vetragliche Ansprüche scheiden aus: Wer einem unzutreffendem Signaturschlüssel-Zertifikat vertraut, eventuell nachdem er es bei der Zertifizierungsstelle auf elektronischem Wege abgefragt hat, hat keine Vertragsbeziehungen zur Zertifizierungsstelle; an Vertragsbeziehungen fehlt es auch bei Personen, über die ein Zertifikat falsche Angaben zur Vertretungsmacht enthält. Solche Geschädigten könnten Ansprüche allein auf § 823 BGB stützen. Da in der Regel nur eine Haftung nach Absatz 2 dieser Vorschrift in Betracht käme, wäre Voraussetzung für einen Schadensersatzanspruch, daß die Rechtsprechung einzelne Vorschriften des Signaturgesetzes als Schutzvorschriften im Sinne des § 823 Abs. 2 Satz 1 BGB einstufte. Das wäre keineswegs sicher; der oben zitierte Satz aus der Begründung könnte als Argument gegen eine Bewertung als Schutzgesetz verwendet werden.
In jedem Falle wäre die Gehilfenhaftung bei einem Schadensersatzanspruch aus unerlaubter Handlung hier nicht ausreichend, weil die Geschädigten mit einer Entlastung der Zertifizierungsstelle nach § 831 Abs. 1 Satz 2 BGB rechnen müßten. Dabei ist zu bedenken, daß es in aller Regel um eine Haftung für Verschulden eines Gehilfen gehen wird, nicht um eine Haftung für eigenes Verschulden des Betreibers der Zertifizierungsstellen.

...

Nach alledem wäre insoweit eine eigenständige Regelung der Haftung der Zertifizierungsstellen geboten. Dabei bedarf es noch eingehender Prüfung, ob eine Haftung vom Verschulden abhängen sollte und wie die Beweislast zu verteilen ist, insbesondere im Hinblick auf den hohen Anteil der Technik in der Arbeit der Zertifizierungsstellen.

d) Schadensersatzansprüche nutzen dem Geschädigten nur dann etwas, wenn sie realisiert werden können. Insofern hat der Entwurf keine Vorsorge getroffen. Sie erscheint jedoch unabweisbar. Ausgangspunkt für eine Regelung könnte etwa § 19 a der Bundesnotarordnung sein.

4. Wenn eine gesetzliche Regelung über digitale Signaturen erlassen wird, dann hat das Auswirkungen auf die Regelungsbereiche, die die Wirkung der mit einer digitalen Signatur versehenen Erklärung zum Gegenstand haben, insbesondere das Zivilrecht, das Prozeßrecht (wegen der Beweiseignung digitaler Urkunden) und das Verwaltungsverfahrensrecht. Gesetzesänderungen in diesen Bereichen sind zwar nicht die zwingende Folge einer Regelung der digitalen Signatur, es ergeben sich aber in jedem Falle wesentliche tatsächliche Veränderungen, und Gesetzesänderungen könnten sich anbieten, wenn das Gesetz nicht zu weit hinter der Wirklichkeit zurückbleiben soll. Die Bundesregierung hat sich hierzu bislang einer näheren Aussage enthalten. Die drei Sätze, die die Begründung hierzu enthält (Allgemeiner Teil der Begründung zu Artikel 3, Abschnitt III), sind weitgehend inhaltslos. Der Bundesrat hält es zwar nicht für erforderlich, daß Regelungen in diesen Bereichen gleichzeitig erfolgen. Geboten erscheint es jedoch, daß für diese Bereiche zumindest ein Konzept vorliegt, damit die Auswirkungen eines Gesetzes über die digitale Signatur besser eingeschätzt werden können.

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Artikel 3 unter Berücksichtigung der obenstehenden Erwägungen grundlegend zu überarbeiten.