Bundesrat Drucksache **496/1/00**

19.09.00

Empfehlungen
der Ausschüsse

Wi - Fz - In - R

zu **Punkt ...** der 754. Sitzung des Bundesrates am 29. September 2000

Entwurf eines Gesetzes über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften

A.

Der Ausschuss für **Innere Angelegenheiten** und

der **Rechtsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In 1. Zu Artikel 1 (§ 2 SigG)

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob

1. in § 2 eine Definition für die in § 15 Abs. 2 angesprochenen dauerhaft überprüfbaren qualifizierten Signaturen, die auf einem qualifizierten Zertifikat eines akkreditierten Anbieters beruhen, getroffen werden kann.
2. in § 2 eine gesonderte Definition für diejenigen Nachweise zu treffen ist, die in § 16 Abs. 1 Satz 1 als qualifizierte Zertifikate bezeichnet werden.

Ausgeliefert am 19. SEP. 2000

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

(noch Ziff. 1)

Begründung:

Zu Nummer 1

Die in § 15 Abs. 2 angesprochenen qualifizierten elektronischen Signaturen unterscheiden sich von anderen qualifizierten elektronischen Signaturen im Sinne des § 2 Nr. 3 dadurch, dass sie auf einem qualifizierten Zertifikat eines akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieters beruhen und deshalb dauerhaft überprüfbar sind. Eine Legaldefinition hätte den Vorteil, dass auf sie in anderen Rechtsvorschriften Bezug genommen werden kann.

Zu Nummer 2

Soweit ersichtlich, wird der Begriff des qualifizierten Zertifikats in § 16 Abs. 1 Satz 1 in einem anderen Sinne als in den übrigen Vorschriften verwendet. Nach § 2 Nr. 7 sind qualifizierte Zertifikate ausschließlich von Zertifizierungsdiensteanbietern für natürliche Personen ausgestellte besonderen Anforderungen genügende elektronische Bescheinigungen, mit denen Signaturprüfschlüssel einer bestimmten Person zugeordnet werden. Hingegen wird in § 16 Abs. 1 Satz 1 der Begriff des qualifizierten Zertifikates auch für einen Nachweis verwendet, den die zuständige Behörde akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbietern ausstellt.

R 2. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 2 Satz 1 SigG)

In Artikel 1 sind in § 6 Abs. 2 Satz 1 nach dem Wort "Antragsteller" die Wörter "bei der erstmaligen Antragstellung" einzufügen.

Begründung:

Der Antrag dient der Klarstellung des Gewollten. Der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. S. 44) ist zu entnehmen, dass eine Unterrichtung bei einer erneuten Antragstellung (bei demselben oder einem anderen Zertifizierungsdienst) generell entbehrlich sein soll. Dies kommt im Text des § 6 Abs. 2 SigG-E aber nicht zum Ausdruck. Ganz im Gegenteil verleitet § 6 Abs. 2 Satz 3 SigG-E sogar dazu, den umgekehrten Schluss zu ziehen.

R 3. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 2 Satz 2 SigG)

In Artikel 1 sind in § 6 Abs. 2 Satz 2 nach dem Wort "schriftliche" die Wörter ", nicht notwendig eigenhändig unterschriebene" einzufügen.

...

(noch Ziff. 3)

Begründung:

Es ist zur Erreichung des Zwecks der Unterrichtung nicht erforderlich, dass die schriftliche Belehrung vom Zertifizierungsdiensteanbieter eigenhändig unterschrieben wird. Dass kein Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift besteht, muss in der Regelung aber wegen § 126 Abs. 1 BGB zum Ausdruck kommen.

R 4. Zu Artikel 1 (§ 11 SigG)

In Artikel 1 ist § 11 wie folgt zu fassen:

"§ 11

Haftung

(1) Verletzt ein Zertifizierungsdiensteanbieter seine Pflichten nach diesem Gesetz oder der Rechtsverordnung nach § 24 oder versagen seine Produkte für elektronische Signaturen oder sonstige technische Sicherungseinrichtungen, so hat er

1. dem Empfänger einer qualifizierten elektronischen Signatur, die auf einem von ihm ausgestellten Zertifikat beruht,
2. dem Empfänger eines von ihm ausgestellten qualifizierten Zeitstempels,
3. einer dritten Person, für die nach einem von ihm ausgestellten qualifizierten Zertifikat der Signaturschlüssel-Inhaber die Vertretungsmacht haben soll oder
4. dem Empfänger einer Auskunft nach § 5 Abs. 1 Satz 2

den aus der Pflichtverletzung oder dem Versagen der Sicherungseinrichtungen entstehenden Schaden zu ersetzen. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Zertifizierungsdiensteanbieter nicht schuldhaft gehandelt hat.

...

(noch Ziff. 4)

(2) Wenn ein qualifiziertes Zertifikat oder ein qualifizierter Zeitstempel die Nutzung des Signaturschlüssels oder des Zeitstempels auf bestimmte Anwendungen nach Art oder Umfang beschränkt, tritt die Ersatzpflicht nur im Rahmen dieser Beschränkungen ein.

(3) § 831 Abs. 1 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ist nicht anzuwenden.

(4) Ein Zertifizierungsdiensteanbieter, der gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 für ein Zertifikat eines Anbieters aus einem Drittstaat einsteht, haftet für dessen Handeln wie für eigenes Handeln.

(5) Die Absätze 1 bis 4 sind auf sonstige Zertifikate oder Zeitstempel entsprechend anzuwenden, soweit nicht die Zertifizierungsstelle ihre Pflichten oder ihre Haftung in dem Zertifikat oder Zeitstempel beschränkt hat."

Begründung:

Die Haftungsvorschrift ist so zu fassen, dass sie unmissverständlich eine deliktische Haftung zum Gegenstand hat. Diese Klarstellung ist erforderlich, damit kein Zweifel darüber besteht, welche allgemeinen Vorschriften für die Haftung gelten, insbesondere hinsichtlich der Gehilfenhaftung und der Verjährung.

Die deliktische Haftung ist sachangemessen, wenn für Gehilfen uneingeschränkt gehaftet wird und wenn die Beweislast hinsichtlich des Verschuldens beim Zertifizierungsdiensteanbieter liegt. Die vertragliche Haftung gegenüber dem Signaturschlüssel-Inhaber bedarf keiner besonderen gesetzlichen Regelung. Für die Haftung gegenüber Dritten ist zwar auch an eine Haftung auf Grund eines Vertrages mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter zu denken (vgl. Palandt/Heinrichs, BGB-Komm., 59. Aufl., § 328 Rdnr. 32). Die deliktische Haftung bietet jedoch den Vorteil, dass sie nicht durch Rechtswahl gemäß Artikel 27 EGBGB eingeschränkt werden kann. Sie ist auch nicht mit einer Haftungsobergrenze beschränkt, wie das bei einer Gefährdungshaftung zu erwarten wäre.

In Absatz 1 sind - einem allgemeinen Grundsatz des Deliktsrechts folgend - die Ansprüche auf einen Personenkreis zu beschränken, der unmittelbar Adressat der elektronischen Signatur, des Zeitstempels oder der Auskunft ist. Ohne eine solche Beschränkung würde die Haftung uferlos und für den Haftenden nicht mehr kalkulierbar.

...

(noch Ziff. 4)

Andererseits müssen auch diejenigen einen Ersatzanspruch erhalten, über die in einem Zertifikat zu Unrecht bescheinigt wird, der Signaturschlüssel-Inhaber habe für sie Vertretungsmacht. Gerade in diesem Punkt muss ein wesentliches Schadenspotenzial angenommen werden.

Absatz 1 Satz 2 der vorgeschlagenen Fassung übernimmt im Kern den Regelungsgehalt des Absatzes 2 des Entwurfs, bringt ihn aber in die sachgerechte Fassung. Der Entwurf will zu Recht und in Übereinstimmung mit Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie die Beweislast hinsichtlich des Verschuldens dem Zertifizierungsdiensteanbieter auferlegen, weil der Geschädigte kaum eine Chance hätte, das Verschulden zu beweisen. Die Fassung des Entwurfs "wenn er die Verletzung nicht zu vertreten hat" knüpft an § 276 Abs. 1 Satz 1 BGB an, der sich allerdings auf bestehende Schuldverhältnisse bezieht und deshalb für eine deliktische Haftung gegenüber Dritten nicht sachgerecht ist. Es muss vielmehr ausgesprochen werden, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter darzulegen und zu beweisen hat, dass ihn kein Verschulden trifft.

Auf die Regelung in Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs sollte verzichtet werden. Ohne eine solche Vorschrift gilt § 254 BGB und führt zu einem angemessenen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten. Hingegen gibt es keinen hinreichenden Grund, einen Ersatzanspruch des Geschädigten schon dann vollständig auszuschließen, wenn ihn nur leichtes Verschulden trifft, selbst bei einem schweren Verschulden auf der Seite des Zertifizierungsdiensteanbieters.

Die in Absatz 3 des Entwurfs enthaltene Regelung der Verwendungsbeschränkung für qualifizierte Zertifikate muss auf Verwendungsbeschränkungen in qualifizierten Zeitstempeln ausgedehnt werden (Absatz 2 der vorgeschlagenen Fassung). Bei Zeitstempeln gibt es in gleicher Weise wie bei Zertifikaten ein Bedürfnis, die Verwendung nach Art und Umfang einzuschränken und damit das Haftungsrisiko zu verringern.

Dass der Entwurf in Absatz 4 Satz 2 die Anwendung von § 831 Abs. 1 Satz 2 BGB ausschließen will, ist sachgerecht. Allerdings muss die Möglichkeit des Entlastungsbeweises für alle Verrichtungsgehilfen ausgeschlossen werden, nicht nur für die gemäß § 4 Abs. 5 beauftragten Dritten und für ausländische Zertifizierungsstellen, für die der Anbieter einsteht. Insbesondere muss für die eigenen Leute eine uneingeschränkte Gehilfenhaftung gelten. Anderenfalls könnte die Haftung empfindlich eingeschränkt sein, denn in aller Regel werden die Zertifizierungsdiensteanbieter juristische Personen sein, und die Organhaftung nach § 31 BGB wird nur in den seltensten Fällen eingreifen. Deswegen kommt es auf eine uneingeschränkte Haftung für die Mitarbeiter an. Entscheidend ist es deshalb, die Entlastungsmöglichkeit des § 831 Abs. 1 Satz 2 BGB umfassend auszuschließen.

Unter dieser Voraussetzung ist es nicht erforderlich, in Absatz 4 Satz 1 des Entwurfs eine Haftung des Anbieters für beauftragte Dritte zu regeln, weil sie Verrichtungsgehilfen sind, für die ohnehin nach § 831 BGB gehaftet wird. Lediglich hinsichtlich des Einstehens für Zertifikate aus Drittstaaten sollte die Regelung in Absatz 4 übernommen werden.

...

(noch Ziff. 4)

Die Haftungsregelung wäre jedoch unvollständig, wenn sie auf qualifizierte Zertifikate und Zeitstempel beschränkt würde. Die Richtlinie gestattet nicht nur solche qualifizierten Produkte und dementsprechend geht auch der Entwurf davon aus, dass es daneben einfache und fortgeschrittene elektronische Signaturen geben kann. In der Praxis können insbesondere Kostengesichtspunkte dafür sprechen, solche einfacheren Formen anzubieten und zu akzeptieren, ebenso der Umstand, dass im Rahmen der Richtlinie nur eingeschränkte Möglichkeiten einer Haftungsbeschränkung bestehen. Auch bei diesen Signaturen kann sich die Haftungsfrage stellen. Wenn es insoweit an einer speziellen Regelung fehlt, müssen die allgemeinen Normen herangezogen werden, etwa eine Haftung auf Grund eines Vertrages mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter (vgl. Palandt/Heinrichs, BGB-Komm., 59. Aufl., § 328 Rdnr. 32). Es wäre jedoch schwer hinnehmbar, wenn für Zertifikate mit und ohne Qualifikation nach grundsätzlich unterschiedlichen Anspruchsnormen gehaftet würde.

Deshalb empfiehlt es sich, in Absatz 5 die Vorschriften der Absätze 1 bis 4 auf Zertifikate und Zeitstempel ohne Qualifikation für entsprechend anwendbar zu erklären, jedoch mit der wesentlichen Einschränkung, dass die Anbieter im Zertifikat ihre Pflichten und ihre Haftung - auch betragsmäßig - einschränken können. Ob solche Leistungen, zu geringeren Preisen, aber auch mit eingeschränkter Haftung, akzeptiert werden, kann der Markt entscheiden.

R 5. Zu Artikel 1 (§ 12 SigG)

In Artikel 1 ist § 12 wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

"Der Zertifizierungsdiensteanbieter hat dafür Sorge zu tragen, dass er seinen gesetzlichen Verpflichtungen zum Ersatz von Schäden nachkommen kann, die dadurch entstehen, dass er die Anforderungen dieses Gesetzes oder der Rechtsverordnung nach § 24 verletzt oder seine Produkte für elektronische Signaturen oder sonstige technische Sicherungseinrichtungen versagen."

b) In Satz 2 ist die Angabe "§ 11" durch die Angabe "Satz 1" zu ersetzen.

...

(noch Ziff. 5)

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt die Einführung einer Verpflichtung der Zertifizierungsdiensteanbieter zur Deckungsvorsorge. Die Anknüpfung der Verpflichtung an "durch den Betrieb eines Zertifizierungsdienstes schuldhaft verursachte Schäden" ist jedoch abzulehnen. Für eine Haftung nach § 11 SigG-E reicht es bereits aus, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter fehlendes Verschulden nicht nachweisen kann. § 11 SigG-E setzt demnach die positive Feststellung eines Verschuldens nicht voraus. Außerdem sollte in § 12 Satz 2 SigG-E nicht nur der Anspruch nach § 11 SigG-E als Anknüpfungspunkt der Deckungsvorsorgepflicht gewählt werden, sondern wie in § 19 UmweltHG das Schadensrisiko, um auch unter Umständen gegebene konkurrierende Ansprüche einzubeziehen.

R 6. Zu Artikel 1 (§ 12 Satz 2 SigG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Mindestdeckungssumme von 500 000 Deutsche Mark bzw. 250 000 Euro je haftungsauslösendem Ereignis ausreichend ist.

Begründung:

Die in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 55) enthaltenen Ausführungen zur Festlegung der Mindestdeckungssumme von 500 000 DM bzw. 250 000 Euro (vgl. Artikel 2) je haftungsauslösendem Ereignis sind sehr knapp gehalten und können nicht befriedigen. Der Hinweis, dass geldwerte Transaktionen (z.B. beim Online-Banking) regelmäßig unter den genannten Beträgen liegen, lässt außer Betracht, dass - wie in der Begründung auf S. 54 zutreffend ausgeführt - ein haftungsauslösendes Ereignis (z.B. ein gefälschtes Zertifikat) eine unbestimmte Vielzahl von Einzelschäden auslösen kann, für die die Mindestsumme insgesamt nur einmal bereitsteht.

R 7. Zu Artikel 1 (§§ 12 und 24 Nr. 1 SigG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass die Verordnung zur Ausgestaltung der Deckungsvorsorge zusammen mit dem reformierten Signaturgesetz in Kraft tritt.

...

(noch Ziff. 7)

Begründung:

Es erscheint inakzeptabel, die nähere Ausgestaltung der Deckungsvorsorge einer Verordnung zu überlassen, wenn nicht sicher gestellt ist, dass sie zusammen mit dem reformierten Signaturgesetz in Kraft tritt. Andernfalls ließe sich - nach den Erfahrungen im Bereich des Gentechnikgesetzes und der Umwelthaftung - kaum vorhersagen, ob und wann die Verordnung jemals erlassen werden wird. Auch bliebe völlig unklar, was unter einer geeigneten Deckungsvorsorge im Sinne des § 12 SigG-E zu verstehen ist. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit wäre nicht nur für potenzielle Anspruchsteller, sondern auch für die Zertifizierungsdiensteanbieter angesichts der nach § 19 Abs. 3 Nr. 3 SigG-E drohenden Sanktionen untragbar. Ob eine hohe Kapitaldeckung einer Zertifizierungsstelle als Deckungsvorsorge ausreicht, wie in der Entwurfsbegründung (S. 54) ausgeführt, erscheint sehr zweifelhaft.

R 8. Zu Artikel 1 (§ 24 Nr. 1 SigG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Verordnungsermächtigung zur Ausgestaltung der Deckungsvorsorge in der gegenwärtigen Fassung (§ 24 Nr. 1) ausreichend ist.

Begründung:

Angesichts der strengen Vorgaben des Artikels 80 Abs. 1 Satz 2 GG bestehen erhebliche Bedenken, ob die Verordnungsermächtigung in § 24 Nr. 1 SigG-E zur Ausgestaltung der Deckungsvorsorge (§ 12 SigG-E) hinreichend bestimmt ist.

B.

9. Der **federführende Wirtschaftsausschuss** und

der **Finanzausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.