

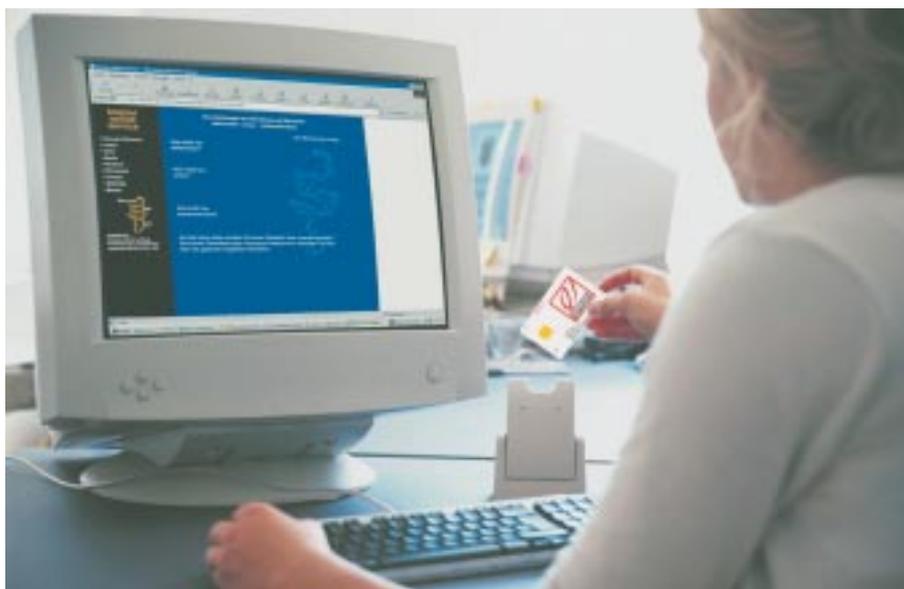
# Änderungen notwendig

von Alexander Roßnagel

**Noch klafft eine rechtliche Lücke zwischen den Einsatzmöglichkeiten der elektronischen Signatur im privaten und öffentlichen Bereich.**

**E**lektronische Signaturen werden bisher nur für nachrangige Verwaltungstätigkeiten eingesetzt: KfZ-Wunschkennzeichen, Biotonne, Hundeanmeldung oder Parkausweis. Warum nicht für An- und Ummeldung, KfZ-Zulassung, Bauantrag oder Gewerbeschein? Antwort: Weil die einschlägigen Rechtsregelungen weitgehend – ausdrücklich oder stillschweigend – Papier als materielle Grundlage des Verwaltungshandelns voraus setzen. Dies wird nicht nur durch die Begriffe „schriftlich“ oder „Schriftform“, sondern auch durch Bezeichnungen wie „Unterlage“, „Schein“, „Urkunde“ zum Ausdruck gebracht. Und auch da, wo das Recht die Papierurkunde nicht ausdrücklich fordert, ist es angebracht, diese aus Gründen der Dokumentation oder der Beweisführung anzufertigen.

Das Signaturgesetz (SigG) regelt zwar schon seit 1997 das Angebot und die Sicherheit von Signaturverfahren. Die Gesetze, die ihre Anwendung ermöglichen sollen, sind aber noch immer nicht angepasst. Für den Privatbereich soll jetzt eine Änderung des BGB die elektronische Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift gleichsetzen. Für den öffentlichen Bereich fehlt eine solche Regelung noch. Daher beschränken sich die Anwendungen der elektronischen Signatur auf die wenigen Ausnahmen, in



Noch eine Seltenheit: die digitale Signatur.

denen das geltende Recht keine Papierurkunde erwartet. Allerdings wird in Bund und Ländern über einschlägige Rechtsänderungen nachgedacht. Für die notwendige Änderung der Verwaltungsgesetze sind zwei Fragen zu klären: Welche Signaturverfahren sind für Bürger- und Verwaltungserklärungen vorzusehen? Und, welche Regelungsstrategie soll der Gesetzgeber wählen?

Die erste Frage stellt sich deswegen, weil an die elektronische Signatur Rechtsfolgen wie an eine Papierurkunde mit eigenhändiger Unterschrift geknüpft werden soll. Elektronisch signierte Dokumente müssen daher die gleiche Rechtssicherheit bieten, wenn es etwa um

die Beweissicherheit, den Herkunftsnachweis oder die langfristige Verfügbarkeit geht. Hier regt das neue SigG aber verschiedene Signaturverfahren mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau an:

1. Elektronische und fortgeschrittene elektronische Signaturverfahren (untere Stufe): Diese sind zwar zulässig, entsprechen aber nicht den Anforderungen des SigG und unterliegen keiner staatlichen Kontrolle. Mangels Kenntnis ihrer Qualität kann die Rechtsordnung sie nicht mit unterschriebenen Papierdokumenten gleichsetzen.
2. Qualifizierte elektronische Signaturverfahren (mittlere Stufe): Sie

entsprechen den Anforderungen der europäischen Signaturrichtlinie, nicht aber denen des ursprünglichen SigG. Relevant sind vor allem folgende Schwachstellen:

- Sie müssen zwar weitgehend die gleichen Anforderungen erfüllen, doch wird deren Einhaltung nicht vorab überprüft. Sie bieten daher nur eine behauptete und keine geprüfte organisatorische Sicherheit.

- Für sie ist nur die „sichere Signaturerstellungseinheit“ vorab zu überprüfen. Alle anderen eingesetzten technischen Komponenten können ungeprüft eingesetzt werden. Sie bieten daher nur eine behauptete und keine geprüfte technische Sicherheit.

- Für sie müssen Zertifikate nur für eine relativ kurze Zeit aufbewahrt werden – nämlich für die Dauer ihrer Gültigkeit plus zwei Jahre. Danach können sie nicht mehr geprüft werden und sind als Beweismittel untauglich. Sie bieten somit keine Gewähr für eine langfristige Prüfbarkeit.



Die Chipkarte als Ausweis.

- Die Rechtsfolgen, die an sie geknüpft werden, gelten automatisch auch für alle Signaturverfahren aus anderen europäischen Mitgliedstaaten, die den dort geltenden Umsetzungsregeln der Signaturrichtlinie entsprechen. Deren tatsächliche Sicherheit kann aber geringerer sein.

3. Akkreditierte elektronische Signaturverfahren (höchste Stufe): Sie entsprechen dem Sicherheitsniveau des ursprünglichen SigG und bieten damit eine weitergehende Sicherheit wie qualifizierte Signaturverfahren:

- Sie werden von Prüf- und Bestätigungsstellen sowie der Regulierungsbehörde vor Betriebsaufnahme geprüft und können damit den Nachweis der umfassend geprüften organisatorischen Sicherheit erbringen.

- Alle technischen Komponenten müssen vorab überprüft sein. Sie verfügen über den Nachweis umfassender technischer Sicherheit.

- Alle Zertifikate können mindestens 35 Jahre lang überprüft werden. Stellt ein Anbieter seinen Betrieb ein, werden die von ihm ausgestellten Zertifikate von der Regulierungsbehörde übernommen. Akkreditierte Signaturverfahren gewährleisten somit eine langfristige Prüfbarkeit der Zertifikate.

- Ausländische Signaturen werden akkreditierten Signaturen nur dann gleichgestellt, wenn tatsächlich eine gleichwertige Sicherheit nachgewiesen worden ist.

In der Wahl der Signaturverfahren ist der Gesetzgeber allerdings nicht frei. Er muss beachten, dass die Signaturrichtlinie in Art. 3 Abs. 7 zwar besondere, sachlich gerechtfertigte und für alle geltende Anforderungen



In Bremen wird getestet.

an die Identifizierungs-, Warn-, Feststellungs- oder Beweisfunktion sowie die Langzeitprüfbarkeit elektronischer Willenserklärungen zulässt. Zugleich ist aber zu berücksichtigen, dass jeder EU-Bürger die Zertifizierungsdienste in seinem Heimatland auch im grenzüberschreitenden Rechtsverkehr benutzen kann.

Als Grundregel wird daher zu gelten haben: Vom Bürger kann nur eine qualifizierte elektronische Signatur gefordert werden. Von Behörden

### Info

Art. 3 Abs. 7 Signaturrichtlinie: „Die Mitgliedstaaten können den Einsatz elektronischer Signaturen im öffentlichen Bereich möglichen zusätzlichen Anforderungen unterwerfen. Diese Anforderungen müssen objektiv, transparent, verhältnismäßig und nicht diskriminierend sein und dürfen sich nur auf die spezifischen Merkmale der betreffenden Anwendung beziehen. Diese Anforderungen dürfen für grenzüberschreitende Dienste für den Bürger kein Hindernis darstellen.“



Nur die akkreditierte Signatur garantiert bestmögliche Sicherheit.

den kann dagegen im Regelfall eine akkreditierte elektronische Signatur gefordert werden. Dies ist im Regelfall erforderlich, weil nur sie über eine nachgewiesene organisatorische und technische Sicherheit verfügen und eine langfristige Prüfbarkeit gewährleisten. Nur bei ihrer Verwendung können Amtshaftungsansprüche vermieden werden, die entstehen könnten, wenn Signaturverfahren verwendet werden, deren ungeprüfte Sicherheitsvorkehrungen Manipulationen ermöglichen oder deren Signaturen nach einer gewissen Zeit nicht mehr prüfbar sind.

Ist diese Grundregel geklärt, stellt sich die zweite Frage, wie die rechtliche Anerkennung elektronischer Signaturen geregelt werden soll. Hier wird diskutiert, in den allgemeinen Gesetzen des Verwaltungsrechts, dem Verwaltungsverfahrensgesetz, dem Sozialgesetzbuch und der Abgabenordnung eine Generalklausel aufzunehmen, die die elektronische Form der Schriftform gleichsetzt. Die elektronische Form wird durch ein elektronisches Dokument erfüllt, das

mit einer qualifizierten elektronischen Signatur signiert ist. Mit dieser allgemeinen Regelung wird in all den Gesetzen die gewünschte Rechtsänderung bewirkt, in denen „schriftlich“ oder „Schriftform“ vorkommt, auch ohne deren Text ändern zu müssen. Wo die Notwendigkeit einer Papierurkunde oder Unterschrift durch andere Bezeichnungen zum Ausdruck gebracht wird, wird eine Auslegung ergeben müssen, ob das elektronisch signierte Dokument die gleiche Funktion erfüllt wie die Schriftform. Soweit diese Unsicherheit vermieden werden soll, müssen diese Rechtsvorschriften in den Fachgesetzen gesondert geregelt werden.

Von dieser Grundregel muss es Ausnahmen nach „oben“ und nach „unten“ geben: Für Willenserklärungen der Behörde, für die erhöhte Anforderungen an die Rechts- und Beweissicherheit sowie die langfristige Prüfbarkeit bestehen, müssen diese festgelegt werden. Sie werden nur durch akkreditierte Signaturverfahren zu erfüllen sein. Dies dürfte vor allem für Verwaltungsakte, öffent-

lich-rechtliche Verträge, Beglaubigungen, Bekanntmachungen, Ladungen und Protokolle erforderlich sein.

Für bestimmte Anträge oder Behördenhandlungen, in denen keine elektronische Form zulässig sein soll, müssen ausdrücklich Rücknahmen von der Generalklausel festgelegt werden. Dies gilt etwa für Erklärungen, die nur bei persönlichem Erscheinen oder nach einer Beratung abgegeben werden sollen, oder für Dokumente, bei denen es auf ein bestimmtes Format (Personalausweis), den Unikatscharakter (Kfz-Schein), die Eigenschaft des Originals (Ernennungsurkunde) oder die Handhabbarkeit (Baupläne) ankommt.

Rechtlich kann der Weg für elektronische Signaturen durch überschaubare Gesetzesänderungen geebnet werden. Zu hoffen ist, dass Bund und Länder gemeinsam die notwendigen Änderungen umsetzen. Dann werden Wirtschaft und Verwaltung zeigen müssen, dass sie Modelle entwickeln können, die das Angebot und die Nutzung elektronischer Signaturen für Verwaltungs- und Bezahlverfahren attraktiv macht.

*Alexander Roßnagel ist Professor an der Universität GH Kassel und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken.*

### Weitere Informationen

Roßnagel: Die elektronische Signatur im Verwaltungsrecht, Die Öffentliche Verwaltung 6/2001, S. 221-233.

Roßnagel/Schroeder: Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Heymanns Verlag, Köln 1999.