

Ivo Geis/Carolin Klas

# Die Novelle des Signaturgesetzes

Qualifizierte elektronische Signaturen sind bisher kein Publikums-erfolg und machen den Anbietern wenig Freude. Das soll sich durch das „Erste Gesetz zur Änderung des Signaturgesetzes“ ([www.iukdg.de](http://www.iukdg.de)) ändern, das am 12.11.04 einhellig mit den Stimmen der Regierungskoalition, der CDU/CSU und der FDP verabschiedet worden und am 11.01.05 in Kraft getreten ist. Hierdurch werden als wesentliche Änderungen die Identitätsprüfung für qualifizierte elektronische Signaturen vereinfacht und das Verfahren der Übergabe und Unterrichtung, das bisher schriftlich erfolgen musste, auf elektronischem Wege ermöglicht. Nach der rechtlichen Analyse (1.0) werden diese Neuerungen aus Anwendersicht bewertet (2.0).

## 1.0 Rechtliche Analyse

### 1.1 Identitätsprüfung

Zuverlässige Authentizität des Absenders kommt nur durch zuverlässige Identifizierung zustande. Deshalb bleibt die Anforderung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 SigG/§ 3 Abs. 1 Satz 1 SigV bestehen, dass der Zertifizierungsdienst den Antragsteller anhand des Personalausweises, eines Reisepasses oder anhand von Dokumenten mit gleichwertiger Sicherheit zu identifizieren hat. Als kritisch hat sich herausgestellt, unter welchen Umständen auf eine erneute Identifizierung verzichtet werden kann. Deutlich geregelt war dies mit § 3 Abs. 1 Satz 2 SigV nur für den Fall, dass der Antrag auf ein qualifiziertes Zertifikat mit einem elektronischen Dokument gestellt wird, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist. Nicht rechtssicher, sondern streitig war, ob eine frühere Identifizierung ausreichend ist, wenn

diese zuverlässig entsprechend den Vorgaben der Signaturverordnung erfolgt ist, die Daten aktuell sind und der Antragsteller in die Verwendung dieser Daten für diesen Zweck eingewilligt hat. Hierauf hat der Abgeordnete Hubertus Heil in seinem Bericht zur Beschlussempfehlung (Drucksache 15/4172, S. 4) hingewiesen. Es ist dem Bundesrat zu verdanken, dass Rechtssicherheit entstanden ist. Auf Vorschlag des Bundesrates ist in § 5 Abs. 1 SigG ein neuer Satz 2 eingefügt worden. Hiernach darf der Zertifizierungsdiensteanbieter personenbezogene Daten des Antragstellers mit dessen Einwilligung für die Identifizierung nutzen, die er zu einem früheren Zeitpunkt erhoben hat. Dies kann sich als ein strategischer Hebel für die Verbreitung von qualifizierten elektronischen Signaturen auswirken. Der Bundesrat hat vor allem die Kreditinstitute im Blick. Für die Vergabe von Bank- und EC-Karten ist die Identifizierung der Karteninhaber bereits erfolgt. Die Neuregelung macht es möglich, dass eine erneute persönliche Identitätsprüfung vor Ort nicht notwendig ist.

### 1.2 Übergabe

Die Übergabe der qualifizierten elektronischen Signatur war bisher nach § 5 Abs. 2 Satz 1 SigV an strikte Formen gebunden. Die qualifizierte elektronische Signatur musste von dem Zertifizierungsdienst persönlich übergeben werden und von dem Erwerber schriftlich oder durch ein elektronisches Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur bestätigt werden. Statt dieses formgebundenen Verfahrens konnte schriftlich oder mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur eine andere Übergabe vereinbart werden.

Durch die Neuregelung sind die Worte „schriftlich oder mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz“ in § 5 Abs. 2 Satz 1 SigV gestrichen. Eine andere Übergabe muss also weder schriftlich noch mittels qualifizierter elektronischer Signatur vereinbart werden. Damit kann in elektronischer Form vereinbart werden, dass die Übergabe elektronisch erfolgt. Die Übergabe der qualifizierten elektronischen Signatur durch die elektronische Kommunikation ist damit ermöglicht.

### 1.3 Unterrichtung

Die Unterrichtung des Erwerbers einer qualifizierten elektronischen Signatur durch den Zertifizierungsdiensteanbieter hat eine Warnfunktion. Hierdurch sollen dem Erwerber erforderliche Maßnahmen für die Sicherheit und neues Signieren (§ 6 Abs. 1 SigG) und die Rechtswirkung der qualifizierten elektronischen Signatur wie eine eigenhändige Unterschrift (§ 6 Abs. 2 SigG) verdeutlicht werden. Wegen der Warnfunktion war nach bisherigem Recht die Unterrichtung als schriftliches Verfahren ausgestaltet. Der Zertifizierungsdiensteanbieter hatte dem Antragsteller eine schriftliche Belehrung auszuhändigen, deren Kenntnisnahme der Antragsteller durch gesonderte Unterschrift zu bestätigen hatte (§ 6 Abs. 3 Satz 1 SigG). Die Neuregelung hat dieses schriftliche Verfahren der Information und Bestätigung durch die Textform ersetzt. Die „Textform“ ist mit der Neufassung des BGB 2002 für Fälle eingeführt worden, in denen das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift unangemessen und verkehrsschwerend ist. Die Textform muss in Schriftzeichen lesbar sein, die

Person des Erklärenden muss genannt sein und der Abschluss der Erklärung muss erkennbar sein. Als Textform gilt damit die übliche E-Mail-Kommunikation. Der Gesetzgeber hat auf Anregung des Bundesrates angenommen, dass es die bessere Alternative sei, die handschriftliche Bestätigung durch die Textform zu ersetzen als auf die handschriftliche Bestätigung ersatzlos zu verzichten (BT-Drucksache 15/3417 Anlage 2).

## 1.4 Zusammenfassung

Antrag und Ausgabe von Signaturkarten mit qualifizierten elektronischen Signaturen sind durch die Novelle des Signaturgesetzes in einem einheitlichen Verfahrensprozess vollständig auf elektronischem Wege ermöglicht worden. Damit hat sich der Gesetzgeber von der Sicherheitsdoktrin der Unterschrift getrennt. Von diesem Denken ist auch die beabsichtigte Änderung des Beweisrechts durch den Entwurf des Justizkommunikationsgesetzes geprägt. Der Entwurf des „Gesetzes über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz“ (Justizkommunikationsgesetz) vom 28.10.2004 (Drucksache 15/4067) nimmt die Möglichkeit wahr, die Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur mit höchster Beweisqualität zu honorieren. Danach sollen nach § 371a Abs.1 ZPO-E für private elektronische Dokumente die Vorschriften zur Beweiskraft privater Urkunden entsprechend gelten (§ 371a Abs. 1 Satz 1 ZPO-E) und zusätzlich der Anschein der Echtheit gegeben sein, wie er bereits nach § 292a ZPO besteht. Damit ist die private elektronische Erklärung der öffentlichen Urkunde mit qualifizierter elektronischer Signatur gleichgestellt, die ebenfalls die Vermutung der Echtheit begründet, § 371a Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 437 ZPO-E. Durch das elektronische Vergabeverfahren qualifizierter elektronischer Signaturen

und die der Urkunde gleichgestellte Beweisqualität könnte die qualifizierte elektronische Signatur an Akzeptanz im Markt gewinnen.

der elektronischen Signatur zum Durchbruch zu verhelfen. Er hat auf dem Wege einer „kleinen“ Novelle des derzeit geltenden



## 2.0 Bewertung der wesentlichen Änderungen aus Anwendersicht

So zumindest die Intention des Gesetzgebers. Denn die (qualifizierte) elektronische Signatur hat nach wie vor keine Akzeptanz. Sie ist in ihrer ursprünglichen Form gescheitert. Über die Gründe des Scheiterns kann man – je nach Sichtweise – trefflich streiten: Hätte der Staat aktiver werden müssen? Hätte er Signaturkarten „für alle“ (Stichwörter „Digitaler Personalausweis“ und „JobCard“) kostenlos ausgeben sollen? Oder wäre das Sache der Wirtschaft gewesen? Warum sind die Kosten einer Signaturkarte überhaupt so hoch und ihr Nutzen so gering? Warum gibt es nur so wenige Anwendungen? Die Liste der unbeantworteten Fragen ließe sich beliebig fortsetzen, das „Henne-Ei-Problem“ unendlich weiter diskutieren.

Der Gesetzgeber hat mit dem Signaturänderungsgesetz einen weiteren Versuch unternommen,

Signaturgesetzes und der Signaturverordnung die im Gesetzesvollzug aufgetretenen Rechtsfragen klargestellt, um dadurch insbesondere die Planungs- und Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit einer breiten Einführung der qualifizierten elektronischen Signatur zu erleichtern. Zudem wird durch die Gesetzesänderung die Tendenz zur Überreglementierung teilweise verringert und durch Maßnahmen versucht, die Akzeptanz der elektronischen Signatur zu steigern.

### 2.1 Identitätsprüfung

Die Änderung bezüglich der Identitätsprüfung wird ausdrücklich begrüßt. Bereits heute werden von Unternehmen, insbesondere den Banken bei Eröffnung eines Kontos, Identifizierungen z. B. nach dem Geldwäschegesetz vorgenommen. Mit dem Einverständnis des Antragstellers ist es ab sofort möglich, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter (ZDA) auf diese Daten zurückgreifen kann. Nach wie vor muss der ZDA die zuverlässige Identifizierung des Antragstellers

gewährleisten – § 5 Abs. 1 Satz 1 SigG bleibt unverändert gültig – wie er dies allerdings tut, bleibt ihm überlassen. Bereits identifizierte Personen müssen also nicht nochmals das Procedere durchlaufen und persönlich vor Ort erscheinen. Mit der Einwilligung des Betroffenen kann auf bereits bestehende Daten zugegriffen werden, was auch datenschutzrechtlich unbedenklich ist. Insbesondere die Kreditinstitute werden bei der Verbreitung von Signaturkarten aufgrund der vorhandenen Infrastruktur bei Bank- und EC-Karten eine wesentliche Rolle spielen. Eine doppelte Identifizierung ihrer Kunden würde keinen Sicherheitsgewinn bewirken, dafür aber ein Mehr an bürokratischem Aufwand. Auch höhere Kosten würden verursacht und somit dem Ziel einer einfachen und kostengünstigen Verbreitung der Signaturkarten entgegenwirkt.

## 2.2 Übergabe

Auch die mögliche elektronische Übergabe der elektronischen Signatur ist positiv, da damit der Weg der Erleichterung im Antragsverfahren konsequent weitergegangen wird und Medienbrüche vermieden werden. Es ist nicht einzusehen, dass die Beantragung eines qualifizierten Zertifikats auf elektronischem Wege zulässig ist, die Übergabe dann aber persönlich zu erfolgen hat und vom Erwerber schriftlich zu bestätigen ist (oder durch ein elektronisches Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur, wobei er die qualifizierte elektro-

nische Signatur aber damit erst erwirbt). Die Übergabe „auf Distanz“ erleichtert den Erwerb einer Signaturkarte ebenso wie der Wegfall einer erneuten Identifizierung durch den ZDA.

## 2.3 Unterrichtung

Die dritte wesentliche Neuerung des Gesetzes ist die Unterrichtung des Antragstellers beim erstmaligen Erwerb eines qualifizierten Zertifikats. Bislang war dies wegen der damit verbundenen Warnfunktion nur auf schriftlichem Wege zulässig. Mit der Unterschrift sollte dem Nutzer verdeut-



*Durch das Signaturänderungsgesetz soll der Erhalt einer Signaturkarte erleichtert werden.*

licht werden, dass mit der elektronischen Signatur das Pendant zur handschriftlichen Unterschrift gegeben ist und ein Mausklick unter Umständen auch entsprechende Konsequenzen mit sich bringt. Das schriftliche Verfahren ist jetzt durch das (elektronische) Verfahren der Textform ersetzt worden.

Diese Regelung war bis zum Schluss umstritten. Es wurde befürchtet, dass es Antragstellern zu leicht gemacht wird, eine qualifizierte elektronische Signatur – und damit eine elektronische Identität – zu erwerben. Diese Kritik ist nicht unberechtigt und wird noch dadurch verstärkt, dass in Betrugsfällen der betroffene Kunde selbst nachweisen muss, dass nicht er die Signaturkarte eingesetzt hat. Was die Warnwirkung anbelangt, ist das Ausreichen der Textform allerdings akzeptabel, denn die einmalige Unterschrift beim Erwerb konnte schon bislang nicht ihre Warnfunktion auf alle späteren Signaturen erstrecken.

## 2.4 Revolution im Beweisrecht: Qualifizierte elektronische Signatur als Urkundsbeweis

Viel einschneidender ist jedoch, dass sich der Gesetzgeber mit dem Ersatz der schriftlichen Übergabe und Unterrichtung durch die Textform von der Sicherheitsdoktrin der Unterschrift getrennt hat. Darin liegt die eigentliche „Revolution“ der Gesetzesänderung. Von diesem Denken ist auch die beabsichtigte Änderung des Beweisrechts durch den Entwurf des Justizkommunikationsgesetzes geprägt. Dem elektronischen Dokument (mit qualifizierter elektronischer Signatur) kommt die gleiche Beweisqualität zu wie einer Urkunde. Das war bislang nicht so. Ein elektronisches Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur war keine Urkunde nach § 416 Zivilprozessordnung (ZPO), sondern unterlag als Objekt des Augenscheins der freien Beweiswürdigung des Gerichts nach § 286 Abs. 2 ZPO, auch wenn der Anschein der Echtheit zu Gunsten des Empfängers bestand. Jetzt sind beide gleichgestellt. Strenggenommen ist das elektronische Dokument beweisrechtlich sogar höher einzustufen, denn der gesetzliche Anscheinsbeweis für die Echtheit besteht im Falle einer

Schrifturkunde nicht. Hier trägt der Empfänger die Beweislast für die Echtheit der Erklärung des Absenders. Diese deutsche Lösung ist – vorerst zumindest – einmalig: In keinem anderen Land wird dem elektronischen Dokument mit qualifizierter elektronischer Signatur soviel Beweisqualität geboten, was aber für den Nutzer bzw. den Absender der qualifizierten elektronischen Signatur auch nachteilig sein kann, denn er muss sich die Erklärung zurechnen lassen (§ 292a ZPO).

### 3.0 Fazit

Die Änderungen des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung hinsichtlich der Anforderungen an die Identitätsprüfung, der Übergabe und der Unterrichtung sind zu begrüßen, da bürokratische Hürden abgebaut und der „elektronische Weg“ konsequent beschriftet wird. Es erscheint denkbar, dass dadurch die Verbreitung von Signaturkarten zunimmt. Ob jedoch damit auch eine breite Nutzung der Karten entsteht, bleibt abzuwarten. Denn es ist nicht ausschlaggebend, eine Signaturkarte zu besitzen, sondern sie auch einsetzen zu können. Hier bleiben also die Anbieter in der Pflicht, sinnvolle Anwendungen zu schaffen. Der elektronischen Signatur als Instrument für Sicherheit und Vertrauen im Internet wäre es zu wünschen. Aktuelle Studien zeigen, dass gerade mal fünf Prozent der Internetanwender in Deutschland eine elektronische Signatur nutzen. Und das ist vor dem Hintergrund, dass Deutschland auf dem Gebiet der Signaturgesetzgebung einst führend war, für alle Beteiligten sehr frustrierend.

*Carolin Klas (AWV) betreut als Referentin den Fachausschuss 4 „Vereinfachung internationaler Handelsverfahren – technische und rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs“. Dr. Ivo Geis ist Rechtsanwalt in Hamburg und Leiter des AWV-Arbeitskreises 4.5 „Rechtsfragen der digitalen Kommunikation“.*

Jörg-M. Lenz/Christiane Schmidt  
**Die elektronische Signatur**

Deutscher Sparkassenverlag, Stuttgart  
2004. 224 S., 31,89 €, ISBN 3-09-305705-1.

Die elektronische Signatur ist eine elementare Voraussetzung für die vertrauliche elektronische Kommunikation. Sie soll digitalen Informationen die Verbindlichkeit schaffen, die in vielen Fällen eine eigenhändige Unterschrift ersetzen kann. Das vorliegende, in zweiter Auflage erschienene Buch bietet eine umfassende Bestandsaufnahme über die derzeitige Nutzung elektronischer Signaturen und über zukünftige Perspektiven und stellt Anwendungsbeispiele vor. Für diese Publikation wurde ein weites Spektrum von Quellen ausgewertet – beispielsweise Konferenzpräsentationen, Artikel in Fachzeitschriften, Fachbüchern und Online-Newsletter. Insgesamt wurden bis in den Sommer 2004 weit über 300 Quellen berücksichtigt – darunter gleich mehrfach auch das AWV-Buch von Herrn Dr. Geis (Recht und Praxis des elektronischen Geschäftsverkehrs, ISBN 3-931193-43-8). Der Leser erhält somit konkrete Hinweise zur Abwägung seines Anwenderrisikos und den daraus resultierenden Sicherheitsanforderungen.



Spiros Simitis  
**Der verkürzte Datenschutz**

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden  
2004, 83 S., 22,- €, ISBN 3-8329-0878-1.

Schon mehrmals hat der Rat der Innen- und Justizminister einheitliche Datenschutzregeln für alle Informationssysteme gefordert. Genutzt, so heißt es im Begleittext zum vorliegenden Buch, hat es nichts, selbst dann, wenn verbindliche Fristen festgesetzt wurden. „Statt dessen ist fast nur noch von der Notwendigkeit die Rede, neue Daten aufzunehmen, mehr Zugriffsmöglichkeiten vorzusehen und überhaupt die einzelnen Systeme besser zu verzahnen“. Die Verfassung der Europäischen Union sieht den Datenschutz ausdrücklich als eine der Grundvoraussetzungen ihrer demokratischen Struktur. Die Studie von Spiros Simitis, schon Ende 2002 für das Bundesministerium der Justiz verfasst, – jetzt in Buchform erschienen – greift dies auf und legt die Verabschiedung der längst fälligen nationalen Datenvorschriften nahe. Wie dies – unter Berücksichtigung der veränderten Sicherheitsrisiken, aber auch der zu respektierenden Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger – geschehen kann, zeigt das Gutachten auf. Es ist ein mahnendes Dokument, einheitliche Datenschutzregeln im neuen Europa zu realisieren.



(jk)