



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

A-1031 Wien, Radetzkystraße 2
Tel.: (+43)-1-711 72/0
Telefax:(+43)-1-71172/4139
DVR: 0649856

Stellungnahme der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz zum Entwurf für ein Bundesgesetz über elektronische Signaturen (Signaturgesetz - SigG)

Aus verbraucherpolitischer Sicht wird der vorliegende Entwurf grundsätzlich begrüßt, da er das Vertrauen der VerbraucherInnen in das zuverlässige Funktionieren der offenen Netze, insbesondere vor dem Hintergrund des in Entwicklung begriffenen elektronischen Handels, zu stärken vermag. Nur mit höchsten Sicherheitsstandards im Hinblick auf die Authentifizierbarkeit und die Integrität von übermittelten Daten ist diese Zuverlässigkeit erreichbar.

Es wird für sinnvoll erachtet, dass sich der vorliegende Entwurf am Gemeinsamen Standpunkt der Richtlinie über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen orientiert. Wenngleich die endgültige Annahme und somit die rechtliche Verbindlichkeit der Richtlinie noch nicht gesichert ist, darf davon ausgegangen werden, dass sich der endgültige Richtlinienentwurf allenfalls geringfügig vom Gemeinsamen Standpunkt unterscheiden wird. Auch mit einem Scheitern der Verhandlungen ist nicht zu rechnen. Daher erscheint es auch sinnvoll, bereits in diesem Stadium das Gesetzesvorhaben zu verwirklichen.

Der vorliegende Entwurf wird positiv betrachtet. Dennoch bestehen die nachfolgenden Verbesserungs- und Änderungsvorschläge. Es wird ersucht, diese im endgültigen Text zu berücksichtigen.

Zu § 2 Z 1

Lediglich im Sinne der sprachlichen Klarstellung wird angeregt, Authentifizierung und Identitätsfeststellung nicht begrifflich zu vereinigen. In diesem Sinne erscheint es richtiger, wie folgt zu definieren:

„1. elektronische Signatur: elektronische Daten, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder mit diesen logisch verknüpft werden und die zu deren Authentifizierung, also der eindeutigen Zuordnung zum Signator, dienen.“

Zu den Erläuterungen zu § 3 Abs 1

Der Entwurf ist in diesem Punkte insoweit sehr zu begrüßen, als er eine weite, über das sogenannte offene Netze hinausgehende Anwendbarkeit der Vorschriften des Signaturgesetzes statuiert. Es sollte jedoch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, dass im Rahmen von Verbraucherverträgen die Privatautonomie, egal ob im Hinblick auf offene oder geschlossene Netze, ihre Grenze im bereits bestehenden zwingenden Recht findet. Als Beispiel sei an jene zu erwartenden Streitfälle zu denken, in denen Kreditinstitute danach trachten werden, das Risiko einer in Verwendung stehenden weniger sicheren Signaturtechnologie auf ihre KundInnen zu überwälzen.

Wenngleich in den Erläuterungen zu § 3 auf die „sonst bestehenden Schranken“ der Vertragsfreiheit bereits Bezug genommen wird, wird dringend ersucht, zur Klarstellung beispielhaft zu ergänzen, dass dazu auch die Bestimmungen des Konsumentenschutzgesetzes zählen.

Zu § 4 Abs 2

Um VerbraucherInnen den Abschluss von riskanten Geschäften angemessen zu signalisieren und auf diese Weise vor unüberlegten Vereinbarungen zu warnen, wurde für bestimmte Rechtsgeschäfte das Formerfordernis der Schriftlichkeit verankert. Wie in den Erläuterungen angemerkt, bezieht sich dieses Erfordernis, neben der Bürgschaftserklärung (§ 1346 Abs. 2 ABGB) des weiteren auf die Begründung von Wohnungseigentum (§ 2 Abs. 2 Z. 1 WEG), den Abschluss eines befristeten

Mietvertrags (§ 29 Abs. 1 Z. 3 MRG), den Bauträgervertrag (§ 3 Abs. 1 BTVG), den Wohnungsverbesserungsvertrag (§ 26d KSchG), für bestimmte Regelungen im Maklervertrag (§ 31 KSchG), aber - unbeschadet der Rechtswirksamkeit - auch für den Verbraucherkreditvertrag und den Verbrauchergirokontovertrag (§§ 33 und 34 BWG 1993) oder den Vertrag über das Abzahlungsgeschäft (§ 24 KSchG).

Das rechtspolitische Ziel bei diesen Bestimmungen ist die Warnung der KonsumentInnen. Diese kann auf elektronischem Weg derzeit nicht befriedigend erfüllt werden, weswegen die AutorInnen des Entwurfs auch die Bürgschaft in den Katalog von § 4 Abs 2 aufgenommen haben. Konsequenterweise sollten deshalb auch die anderen - oben angeführten - Rechtsgeschäfte in § 4 Abs 2 angeführt werden.

Es wird daher angeregt § 4 Abs 2 Z 4 wie folgt zu ändern: *„4. einer Bürgschaftserklärung (§ 1346 Abs 2 ABGB), einem Vertrag zur Begründung von Wohnungseigentum (§ 2 Abs. 2 Z. 1 WEG), einem befristeten Mietvertrag (§ 29 Abs. 1 Z. 3 MRG), einem Bauträgervertrag (§ 3 Abs. 1 BTVG), einem Wohnungsverbesserungsvertrag (§ 26d KSchG), den in § 31 KSchG bestimmten Vereinbarungen im Maklervertrag, einem Verbraucherkreditvertrag und einem Verbrauchergirokontovertrag (§§ 33 und 34 BWG 1993) und einem Vertrag über das Abzahlungsgeschäft (§ 24 KSchG).“*

Zu § 5 Abs 1 Z 3

Im Sinne der Kohärenz zu Z 2 sowie auch der Erläuterungen wird der Klarstellung halber dazu angeraten, die erforderliche Unverwechselbarkeit des Namens in gleicher Weise wie in Z 2 hervorstreichend, sodass § 5 Abs. 1 Z. 3 lauten würde:

„3. den Namen des Signators oder ein Pseudonym, das als solches bezeichnet sein muss, wobei die Unverwechselbarkeit des Namens oder des Pseudonyms sichergestellt sein muß,“

Zu § 6 Abs 6

Nach Ansicht der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz sollte der Passus „...ob und gegebenenfalls...“ im zweiten Satz des Absatzes 6

gestrichen werden. Es wird davon ausgegangen, daß jeder Zertifizierungsdiensteanbieter einen Verzeichnis- und einen Widerrufsdienst zu führen hat (siehe unten zu § 7).

Zu § 7

Wenngleich es aus verbraucherpolitischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen ist, dass VerbraucherInnen eine große Auswahl an Zertifikaten offenstehen, so sollten Zertifizierungsdiensteanbieter - auch wenn sie keine qualifizierten Zertifikate anbieten - einige grundlegende Kriterien erfüllen müssen. Daß jeder Zertifizierungsdiensteanbieter gewisse Grundkriterien erfüllen muß, ist auch aus Sicht des Verbraucherschutzes unumgänglich. Insbesondere muß ein Widerruf von nicht-qualifizierten Zertifikaten sichergestellt sein, da auch diese gewisse Rechtswirkungen auslösen (§ 3 Abs 2).

Es wird daher folgender Text für § 7 vorgeschlagen:

„Anforderungen an Zertifizierungsdiensteanbieter

§ 7. (1) *Ein Zertifizierungsdiensteanbieter, der Zertifikate ausstellt, hat*

- 1. die erforderliche Zuverlässigkeit für die von ihm bereitgestellten Signatur- oder Zertifizierungsdienste aufzuweisen,*
- 2. den Betrieb eines schnellen und sicheren Verzeichnisdienstes sowie eines unverzüglichen und sicheren Widerrufsdienstes sicherzustellen,*
- 3. Vorkehrungen dafür zu treffen, daß die Signaturerstellungsdaten der Signatoren weder vom Zertifizierungsdiensteanbieter noch von Dritten gespeichert oder kopiert werden können,*
- 4. die Signaturerstellungsdaten der Zertifizierungsdiensteanbieter vor unbefugtem Zugriff zu sichern,*
- 5. für die Signatur- und Zertifizierungsdienste sowie für die Erstellung und Speicherung von Zertifikaten vertrauenswürdige Systeme, Produkte und Verfahren, die vor*

Veränderungen geschützt sind und für die technische und kryptographische Sicherheit sorgen, zu verwenden.

(2) Ein Zertifizierungsdiensteanbieter, der qualifizierte Zertifikate ausstellt, hat zusätzlich

1.[...nachfolgend die Kriterien des § 7 Abs 1 und 2, die bisher noch nicht aufgeführt wurden]“

Das Vorschreiben der Ausstattung mit ausreichenden Finanz-, bzw. Eigenmitteln zur Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Gesetz und die diesbezügliche Konkretisierung per Verordnung ist jedenfalls sinnvoll. Was jedoch die Vorsorge zur Erfüllung allfälliger Schadenersatzverpflichtungen betrifft, sollte die Art dieser Vorsorge unbedingt bereits im Gesetz durch den Abschluß eines Versicherungsvertrages festgelegt werden. Wie nämlich Erfahrungen aus der Reisebürobranche gezeigt haben, ist der Konsument einzig bei Bestehen einer Versicherung wirksam auch im Falle einer Insolvenz des Vertragspartners abgesichert. Da bei Zertifizierungsdiensteanbietern allfällige Schadenersatzansprüche vor allem im Zusammenhang mit einem Systemfehler denkbar sind und dann vermehrte Ansprüche leicht zu einer Insolvenz führen können, sollte nur diese Art der Vorsorge zulässig sein, wobei die nähere Ausgestaltung der Verordnung vorbehalten bleibt. Im Hinblick auf eine mögliche Insolvenz des Diensteanbieters sollte jedenfalls auch ein unmittelbarer Rechtsanspruch gegen den Versicherer sichergestellt werden.

Es wird des weiteren vorgeschlagen, den Inhalt des Absatzes 6 in den § 11 zu verschieben (siehe dortige Anmerkungen).

Zu § 9 Abs 1 Z 2

Die Formulierung dieser Bestimmung berücksichtigt nicht, daß dem Zertifizierungsdiensteanbieter bestimmte offenkundige Umstände vielleicht auch bekannt sein müssen. Es wird daher angeregt, § 9 Abs 1 Z 2 wie folgt zu ändern: „2. *der Zertifizierungsdiensteanbieter vom Ableben des Signators oder sonst von der Änderung im Zertifikat bescheinigter Umstände weiß oder wissen hätte müssen,*“.

Zu § 11

Es wird vorgeschlagen, einen Absatz 2 anzuhängen, der inhaltlich im wesentlichen § 7 Abs 6 des vorliegenden Entwurfs entspricht. Es wird aber gleichzeitig angeregt, die Prüfung doch den Gerichten bzw. den Behörden zu überlassen und nur die Herausgabe der Dokumentation an diese zu regeln. Der Grund hierfür besteht darin, daß unter gewissen Umständen (zB Auslösung einer Haftung) eine Prüfung bzw. deren Ergebnis den Interessen des Diensteanbieters entgegensteht. Es wird daher angeregt, den Text wie folgt zu formulieren: *„(2) Auf Ersuchen von Gerichten oder anderen Behörden hat ein Zertifizierungsdiensteanbieter die angeforderte Dokumentation im Sinne von Abs 1 auszufolgen.“*

Zu § 15

Im Telekommunikationsgesetz (TKG) ist die Telekom-Control GmbH (TKC) auch in Fragen der Streitschlichtung - insbesondere zwischen KonsumentInnen und Diensteanbietern - zuständig gemacht worden. Da sich dieses System bewährt hat, um dem Erfordernis des vereinfachten Zugangs zum Recht für VerbraucherInnen Rechnung zu tragen, und die Grundvoraussetzungen im Falle von Streitigkeiten zwischen VerbraucherInnen und ZertifizierungsanbieterInnen ähnlich gelagert sind, wird die Etablierung eines analogen Streitschlichtungsverfahrens für das Signaturgesetz gefordert.

Insbesondere könnte es auch für die TKC interessant sein, durch ein solches Streitschlichtungsverfahren einen „Rückkoppelungsmechanismus“ zu erhalten, mit der sie in den Stand gesetzt wird, frühzeitig auf allfällige Problemlagen aufmerksam zu werden um rasch darauf reagieren zu können. Umsetzen ließe sich dieser Gedanke am sinnvollsten in § 15: Der Passus könnte - angelehnt an § 116 Abs 1 und 2 TKG wie folgt lauten:

„(4) Unbeschadet der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte können Kunden oder Interessenvertretungen Streit- oder Beschwerdefälle, insbesondere betreffend die Qualität des Dienstes, die mit dem Zertifizierungsdiensteanbieter nicht befriedigend gelöst worden sind, der Telekom-Control GmbH vorlegen. Die Telekom-Control GmbH

hat sich zu bemühen, innerhalb angemessener Frist eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Die Anbieter von Zertifizierungsdiensten sind verpflichtet, an einem solchen Verfahren mitzuwirken und alle zur Beurteilung der Sachlage erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Dokumentationen auszufolgen. Die Telekom-Control GmbH hat Richtlinien für die Durchführung dieses Verfahrens festzulegen, welche in geeigneter Form zu veröffentlichen sind.“

Zu § 18 Abs 5

Das Erfordernis der laufenden Technologiebeobachtung, so wie es auch in den Erläuterungen zum Ausdruck gebracht wird, ist aus verbraucherpolitischer Sicht sehr zu begrüßen. Einzig zum Zwecke der Klarstellung sollte aber die notwendige dauernde Kontrolle im Gesetzestext stärker hervorgestrichen werden. Dies könnte mit folgender Formulierungsvariante erreicht werden.

„(5) Die technischen Komponenten und Verfahren für die Erzeugung sicherer Signaturen müssen nach dem Stand der Technik laufend hinreichend geprüft werden...“

Zu § 23 Abs 3

Die Umkehrung der Beweislast ist ein nahezu unabdingbares Erfordernis für VerbraucherInnen, um im Streitfall *de facto* bestehen zu können. Sie ist vom Gedanken getragen, dass Zertifizierungsstellen aufgrund ihres technischen Sachverstandes und der von ihnen selbst in Händen gehaltenen Technologie dem Beweis in der Regel näher stehen. Infolge dessen wäre aber - entgegen dem vorliegenden Entwurf - die Beweislastumkehr nicht allein auf das Verschulden zu beziehen, sondern ebenso auf alle anderen Haftungsvoraussetzungen. Andernfalls wäre die Auswirkung der im Entwurf statuierten Beweislastumkehr im Hinblick auf die ohnedies bestehende Regelung des § 1298 ABGB sowie § 6 Abs. 1 Z. 11 KSchG nicht einmal erkennbar. Aus diesem Grunde ist eine Umformulierung des § 23 Abs. 3 des vorliegenden Entwurfes dringend geboten. Sie könnte folgendermaßen lauten:

„(3) Der Zertifizierungsdiensteanbieter haftet dann nicht nach Abs 1 oder 2, wenn er nachweist, daß er und seine Leute keine der dort genannten Verpflichtungen verletzt

hat. Kann er das nicht, so haftet er auch dann nicht, wenn er nachweisen kann, daß ihn oder seine Leute kein Verschulden trifft.“

Überdies wird in den EB ausgeführt, daß es sich bei den harmonisierten Haftungsregelungen der Richtlinie um eine Mindesthaftung handelt. Aus diesem Grund sollte jedenfalls auch im Gesetz klargestellt werden, daß ein vertraglicher Ausschluß der Haftung für leichte Fahrlässigkeit nicht möglich ist.