



Mag. Peter Kustor
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 195
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243
E rp@wko.at
W <http://wko.at>

i11@bka.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BKA-410.006/0006-I/11/2007

Unser Zeichen/Sachbearbeiter
Rp 467.0002/2007/WP/Ra
MMag. Winfried Pöcherstorfer

Durchwahl
4002

Datum
7.9.2007

Stellungnahme im Begutachtungsverfahren betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Signaturgesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Bankwesengesetz, die Rechtsanwaltsordnung, die Notariatsordnung, das Ziviltechnikergesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz, das Rezeptpflichtgesetz sowie die Gewerbeordnung 1994 geändert werden

Sehr geehrter Herr Mag. Kustor,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das Signaturgesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Bankwesengesetz, die Rechtsanwaltsordnung, die Notariatsordnung, das Ziviltechnikergesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz, das Rezeptpflichtgesetz sowie die Gewerbeordnung 1994 geändert werden und nimmt hiezu wie folgt Stellung.

Die Wirtschaftskammer Österreich begrüßt die Zielsetzung des Bundeskanzleramtes, das Signaturgesetz enger an die Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (kurz: EU-Signatur-RL) anzugleichen und zu vereinfachen und auf diese Weise auf eine stärkere Verbreitung elektronischer Signaturen und deren Verwendung hinzuwirken. Eine große Zahl der im Entwurf enthaltenen Änderungen befürworten wir ausdrücklich, in einzelnen, noch näher zu besprechenden Teilbereichen sollten unserer Ansicht nach aber noch Anpassungen vorgenommen werden.

Zunächst begrüßen wir, dass die bisher als "sichere elektronische Signatur" bezeichnete Signatur nunmehr als "qualifizierte elektronische Signatur" bezeichnet wird, da dies angesichts internationaler Entwicklungen und speziell im Sinne der europäischen Harmonisierung einen wichtigen Schritt darstellt.

In diesem Sinne erscheint auch die Einführung des Begriffes der „fortgeschrittenen elektronischen Signatur“ (§ 2 Z 3) ausgesprochen sinnvoll. Auch stellt sie die Verbindung zu anderen Rechtsmaterien (wie insbesondere der elektronischen Rechnung) sicher, in denen in der Vergangenheit wiederholt auf eine fortgeschrittene Signatur abgestellt wurde.

Die Vereinfachung des Systems der Aufsicht, wie sie aus § 1 Abs 3 hervorgeht, schafft für Zertifizierungsdiensteanbieter, die keine qualifizierten Zertifikate ausstellen, zusätzliche Anreize, sich unternehmerisch zu etablieren, was eine aus Sicht der Wirtschaft zu begrüßende Öffnung und Belebung des entsprechenden Marktes ermöglicht.

Als positiv zu bewerten ist aus unserer Sicht ferner, dass nach dem Wortlaut des § 2 Z 2 in Zukunft neben natürlichen Personen nunmehr auch juristische Personen und sonstige rechtsfähige Einrichtungen als Signatoren in Frage kommen. Dies entspricht nicht nur der wirtschaftlichen Realität weit besser als die bisherige Regelung, sondern dürfte wohl auch bei den Zertifizierungsdiensteanbietern zu administrativen Erleichterungen führen.

In diesem Zusammenhang erscheint uns angebracht, auf eine Unterscheidung hinzuweisen, die im Gesetz unserer Ansicht nach aber nicht in hinreichendem Ausmaß getroffen wird, wodurch das neue, durch die Novelle geschaffene Regelungssystem in seiner liberalisierenden Stoßrichtung doch entscheidend gehemmt wird:

Konkret erscheint es uns problematisch, dass die Ausstellung eines qualifizierten Zertifikats gem. § 2 Z 9 auf natürliche Personen beschränkt bleiben soll, da dadurch die Erweiterung der in § 2 Z 2 geschaffenen Anwendungsmöglichkeiten wieder eingeschränkt werden. Da die EU-Signatur-RL eine derartige Einschränkung nicht vorsieht und sehr wohl Anwendungen vorstellbar sind, in denen ein qualifiziertes Zertifikat beispielsweise auf Authentifizierung eingeschränkt und ihm dadurch jegliche Rechtswirkung einer qualifizierten Signatur entzogen wird, kann auf diese Weise zum einen sichergestellt werden, dass - wie in den Erläuterungen gefordert - die qualifizierte elektronische Signatur tatsächlich auf natürliche Personen beschränkt bleibt, während zum anderen qualifizierte Zertifikate für zahlreiche Anwendungsbereiche des Wirtschaftslebens (zB E-Rechnung oder Kontoauszüge) auch für juristische Personen verfügbar sein können. Vor diesem Hintergrund würden wir eine Ausweitung der Ausstellungsfähigkeit von qualifizierten Zertifikaten auch auf juristische Personen befürworten. Soweit erforderlich, könnte deren Rechtswirkung im Zertifikat eingeschränkt werden, damit sichergestellt ist, dass juristische Personen auf Grundlage eines qualifizierten Zertifikats keine qualifizierte Signatur erstellen können.

In terminologischer Hinsicht erscheint es - ungeachtet der der übrigen in dieser Hinsicht vorgeschlagenen und von uns auch klar befürworteten Anpassungen - indes fraglich, ob die Ersetzung des Begriffes „Zertifizierungsdiensteanbieter“ durch dessen Abkürzung "ZDA" (§ 1 Abs 3, § 6 Abs 2) tatsächlich einen über die Kürzung des geschriebenen Wortes hinausgehenden positiven Effekt mit sich zu bringen vermag. Anders als nämlich in den Erläuterungen zu lesen, geht die Verwendung von Abkürzungen zu Lasten der Lesbarkeit und macht Gesetzeswortlaute intransparenter, zumal dann, wenn man - ohne vom Fach zu sein - eine Einzelregelung mittels elektronischer Suche, etwa im Rechtsinformationssystem des Bundes, aufruft und auf eine derartige (in der genannten Bestimmung selbst nicht erläuterte) Abkürzung stößt. In einem solchen Falle bedeutet die Entschlüsselung der Abkürzung einen zusätzlichen, mitunter sogar recht zeitintensiven Rechercheaufwand.

Mit Blick auf § 7 Abs 1 Z 5 erscheint es uns angezeigt, darauf hinzuweisen, dass aus der Tatsache, dass die EU-Signatur-RL einem Zertifizierungsdiensteanbieter nicht explizit die Verwendung von zuverlässigem Personal vorschreibt, keinesfalls der Umkehrschluss gezogen werden kann, dass dieser sich unzuverlässigen Personals bedienen können soll. Da die Ausgabe und Verwaltung von qualifizierten Zertifikaten neben der entsprechenden Sachkunde auch ein bestimmtes Maß an Zuverlässigkeit erfordert und ein Unternehmen wohl nur dann zuverlässig agieren kann, wenn es über zuverlässige Mitarbeiter verfügt, plädieren wir dafür, die bisherige Formulierung der

angeführten Regelung beizubehalten, zumal dadurch das Recht des Zertifizierungsdiensteanbieters auf Auswahl der Mitarbeiter in praxi kaum je beeinträchtigt sein wird.

In § 7 Abs 5 sollte mit Blick auf die Einführung des Begriffes der qualifizierten elektronischen Signatur anstelle der „sicheren elektronischen Signatur“ aus Überlegungen der Konsistenz auch der Begriff des „sicheren elektronischen Signaturverfahrens“ durch jenen des „qualifizierten elektronischen Signaturverfahrens“ ersetzt werden bzw sollte zumindest eine gesetzliche Definition des Begriffes aufgenommen werden.

Hinsichtlich der Neufassung von § 8 Abs 1 besteht unsererseits eine gewisse Unklarheit über den Grund für die Einfügung der Wortfolge „...oder eine in seinem Auftrag tätige Stelle..“. Schon nach der bisherigen Rechtslage durfte sich nämlich ein Zertifizierungsdiensteanbieter der Hilfe Dritter bei der Registrierung von Zertifikatswerbern bedienen. Dieser Dritte war als Gehilfe des Zertifizierungsdiensteanbieters im Sinne des § 1313a ABGB anzusehen, für dessen Fehlverhalten letzterer einzustehen hatte. Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter diesem Gehilfen regelmäßig klare Anweisungen erteilt hat, wie die Identifizierung der Zertifikatswerber zu erfolgen hat. Vor diesem Hintergrund ist aber eben gerade nicht erkennbar, weshalb die Einfügung der angeführten Wortfolge notwendig wäre, um einem Zertifizierungsdiensteanbieter künftig weiterhin die Einschaltung externer Registrierungsstellen zu ermöglichen. Es bestehen insbesondere von Seiten der Banken massive Bedenken dagegen, dass durch die direkte Einbeziehung solcher Gehilfen in diese Gesetzesbestimmung direkte Haftungsansprüche von geschädigten Dritten gegenüber dem Gehilfen begründet werden sollen. Da die erwähnte Wortfolge keinen Konnex zur beabsichtigten Vereinfachung der Nutzung digitaler Signaturen aufweist, treten wir für ihre ersatzlose Streichung ein.

Ergänzend sei in Bezug auf die in den Erläuterungen zu § 8 Abs 1 enthaltenen Ausführungen festgehalten, dass eine Postzustellung durch einen RSA-Brief nur behördlichen Stellen möglich ist. Zertifizierungsdiensteanbieter werden aber nur in Ausnahmefällen Behörden sein. Somit kann diese Form der Zustellung nicht gewählt werden. Als Alternative bleibt laut den Erläuterungen der sogenannte Identbrief. Dieser Begriff ist aber, soweit ersichtlich, dem österreichischen Postrecht nicht bekannt. Wenn der Gesetzgeber den Identbrief als Legitimationsersatz verwendet, sollte daher unbedingt (mit Blick auf die bevorstehende Marktöffnung im Postsektor) in möglichst anbieterneutraler Weise definiert werden, welche Kriterien für das Vorliegen eines solchen Identbriefes vom Gesetzgeber konkret vorausgesetzt werden.

Die Überlegungen betreffend die Einbeziehung Dritter in die Registrierung von Zertifikatswerbern führen weiter in den Regelungsbereich des § 40 BWG. Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass sich Zertifizierungsdiensteanbieter neben der Unterstützung durch Banken bei der Registrierung auch anderer Unternehmen bedienen werden. Vor diesem Hintergrund wäre somit zu fragen, ob in solchen Fällen eine Legitimationsqualität gefordert wird, die jener in § 40 Abs 1 BWG entspricht. Dies wird insbesondere aus Sicht unserer Bankensparte bezweifelt. Damit stünde dann in weiterer Folge die Zulässigkeit der Verwendung von qualifizierten Signaturen für Ferngeschäfte mit Banken – sofern es sich dabei um die Anknüpfung einer Geschäftsverbindung handelt – aber überhaupt in Frage.

Die in § 18 Abs 2 nunmehr ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit der Verwendung von Stapelsignaturen wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch sollte, um die Gefahr hintan zu halten, dass der Signator unbeabsichtigt auch Dokumente signiert, die gar nicht signiert werden sollen, eine Abänderung des Wortlautes der genannten Bestimmung dahin gehend erwogen werden, dass der

Signator vor dem Signaturvorgang von der Anzahl der auszulösenden Signaturen Kenntnis erlangt (und nicht bloß, wie im Entwurf vorgeschlagen, Kenntnis erlangen kann).

Abschließend erscheint es uns geboten, im Kontext des gegenständlichen Begutachtungsverfahrens noch auf ein Problem hinzuweisen, das freilich in der europäischen Richtlinienvorgabe selbst begründet liegt, aus unserer Sicht aber nichtsdestoweniger in Angriff genommen werden sollte, um letztlich die Nutzung qualifizierter elektronischer Signaturen für die breite Masse der Bürger und Unternehmen transparenter und interessanter zu machen. Dieses in der Praxis allgegenwärtige Problem lässt sich folgendermaßen umschreiben:

Nur eine sichere Signatur (in Hinkunft: qualifizierte Signatur genannt) entfaltet die Rechtswirkungen einer schriftlichen Urkunde. In vielen Verträgen ist zB für Kündigungen Schriftlichkeit gefordert. Dafür ist also eine qualifizierte elektronische Signatur notwendig.

Dabei ist es regelmäßig für beide Vertragspartner wichtig zu wissen, ob eine Kündigung nun gültig ausgesprochen wurde oder nicht.

Der Versender einer qualifizierten elektronischen Signatur kann dabei noch relativ leicht erkennen, ob er dem Schriftformerfordernis nachgekommen ist. In seiner Kontrollmöglichkeit liegt es, ob die Signatur von ihm mittels einer „sicheren Signaturerstellungseinheit“ (§ 2 Z 3a) erstellt wurde.

Demgegenüber kann der Empfänger einer solchen Nachricht nie 100% sicher sein, ob das Schriftformerfordernis gewahrt ist. Er kann zwar überprüfen, ob ein „qualifiziertes Zertifikat“ im Sinne von § 2 Z 3a vorliegt - die Rechtswirkungen knüpfen allerdings nicht an das Zertifikat, sondern an die Signatur an. Und ob der Versender eine sichere Signaturerstellungseinheit verwendet hat, kann der Empfänger nicht erkennen.

Wir regen daher an, dass technisch und rechtlich sichergestellt werden sollte, dass der Empfänger einer „qualifizierten elektronischen Signatur“ erkennen können soll, ob tatsächlich eine solche vorliegt. Dazu ist es nicht nur erforderlich, dass im qualifizierten Zertifikat ausdrücklich festgehalten wird, dass es sich um eine qualifizierte elektronische Signatur handelt; zusätzlich wäre erforderlich, dass der Empfänger auch erkennt, dass die Signatur von einer sicheren Signaturerstellungseinheit im Sinne von § 2 Z 3a erstellt wurde.

Genau der Umstand, dass dies auf Basis des derzeitigen Signaturgesetzes für den Empfänger nicht eindeutig erkennbar ist, hat in der Praxis dazu geführt, dass in Verträgen und AGB die Verwendung von sicheren Signaturen als Schriftlichkeitsersatz ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Dieser Umstand hat auch wesentlich zu einer Verunsicherung bei der Verwendung von Signaturen generell geführt. Dies auch deshalb, weil auch für den Versender nicht immer einfach erkennbar war, ob er sich tatsächlich „einer sicheren Signaturerstellungseinheit“ bedient hat.

Dasselbe Problem stellt sich auch für die fortgeschrittene Signatur. Da diese in der Regel für die Erstellung von gültigen Umsatzsteuerrechnungen verwendet werden wird, muss für den Empfänger klar erkennbar sein, dass es sich um eine solche handelt. Den erläuternden Bemerkungen (besonderer Teil zu Art 1 Z 3 (§ 2 Z 2, 3 und 3a), Z 2 letzter Absatz) ist zu entnehmen, dass die Frage dieser Erkennbarkeit nach wie vor nicht geregelt ist. Hier liegt aber das größte Problem bei der Akzeptanz von Signaturen, weshalb diese Frage unbedingt gelöst werden sollte.

Ganz allgemein wird daher angeregt, dass sowohl dem Versender als auch dem Empfänger einer Signatur immer eindeutig erkennbar sein muss, welche Art von Signatur (elektronische Signatur oder fortgeschrittene elektronische Signatur oder qualifizierte elektronische Signatur) vorliegt.

Zusammenfassend sei nochmals angemerkt, dass der Entwurf einige Verbesserungen im Detail enthält, die in der Praxis eine einfachere Handhabung der elektronischen Signatur und die Harmonisierung aller nationalen Bestimmungen betreffend Signaturen ermöglichen werden und eine willkommene Klarstellung im Bereich Signaturen und deren Bezeichnung trifft. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso bedenklicher, dass in dem derzeit ebenfalls in legislativer Umgestaltung befindlichem Bereich des E-Government weiterhin sogenannte Amtssignaturen und Verwaltungssignaturen definiert werden und Verwendung finden. Hier wäre es wünschenswert, entweder auch diese Signaturarten im Signaturgesetz zu verankern oder im E-Government Gesetz nur Signaturen zu verwenden, die sich aus dem SigG ergeben.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme, die per E-Mail auch an das Präsidium des Nationalrates (begutachtungsverfahren@parlament.gv.at) übermittelt wird, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Leitl
Präsident

Dr. Reinhold Mitterlehner
Generalsekretär-Stv.