



WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 195
1045 Wien

T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243

E rp@wko.atW <http://wko.at>

Herrn Sektionschef
Dr. Manfred Matzka
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

i11@bka.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

BKA-410.0004/0012-I/11/2010;

BKA-410.0004/0011-I/11/2010

Unser Zeichen/Sachbearbeiter

Rp 467.0003/2010/WP/LS

MMag. Winfried Pöcherstorfer

Durchwahl

4002

Datum

22.3.2010

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Signaturgesetz geändert wird; Entwurf einer Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die Signaturverordnung 2008 geändert wird - Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Sektionschef,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das Signaturgesetz (SigG) geändert wird, sowie des Entwurfes einer Verordnung des Bundeskanzlers, mit der die Signaturverordnung 2008 (SigV) geändert wird, und nimmt hiezu wie folgt in einem Stellung:

Wir begrüßen den im Entwurf zum Ausdruck gebrachten Leitgedanken der Sicherstellung der Weiterführung qualifizierter Zertifikate bei Tätigkeitseinstellung eines Zertifizierungsdiensteanbieters und befürworten grundsätzlich die vorgeschlagenen Anpassungen im Signaturgesetz und in der Signaturverordnung. Gleichzeitig erlauben wir uns, hinsichtlich bestimmter Bereiche Anpassungen vorzuschlagen, und nehmen das aktuelle Begutachtungsverfahren darüber hinaus zum Anlass, weitere Änderungen anzuregen, die den zielführenden Einsatz elektronischer Signaturen im unternehmerischen Bereich erleichtern und damit zu einer Erhöhung deren Akzeptanz insgesamt beitragen können.

I. Vorbemerkung

Wenn im Vorblatt zur SigG-Novelle ausgeführt wird, dass die geplante Maßnahme „[...] zur Sicherung der kritischen Infrastruktur in Bezug auf qualifizierte Signaturen“ dient, so ist - ohne damit eine Aussage über die Bedeutung der vorgeschlagenen Regelungen für elektronische Signaturen und die Rolle von qualifizierten Zertifikaten im Wirtschaftsleben treffen zu wollen (hiezu näher unter II.) - festzuhalten, dass diese Bezeichnung aus unserer Sicht gegenwärtig aus folgendem Grund nicht passend erscheint:

Die EU-Richtlinie über die Ermittlung und Ausweisung der kritischen europäischen Infrastrukturen ist derzeit nur auf die Sektoren Energie und Verkehr anzuwenden. In einer ersten Umsetzung des Masterplans für ein österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastruktur wird auch hier zurzeit nur der Verkehrsbereich betrachtet. Daher erscheint die Verwendung der oben angeführte Formulierung in dem vom Verkehrssektor verschiedenen IKT-Sektor voreilig, zumal eine entsprechend breit angelegte Diskussion über die sektorale Betroffenheit hier auch noch nicht geführt wurde. Wir regen daher an, diesen Passus entsprechend anzupassen.

II. Zu den vorgeschlagenen Neuerungen

Qualifizierte Zertifikate gem SigG, wie sie in Österreich derzeit von einem Zertifizierungsdiensteanbieter ausgegeben werden, finden in unterschiedlichen Bereichen des wirtschaftlichen Lebens Anwendung. Neben den im Entwurf ausdrücklich erwähnten Bereichen finden sie beispielsweise auch im Electronic Banking Verwendung, wo Bankkunden Telebanking-Aufträge alternativ zum klassischen TAN-Verfahren auch mittels digitaler Signatur zeichnen können oder mit ihnen das Signieren von pdf-Kontoauszügen und von elektronischen Zahlungsbestätigungen der eps Online-Überweisung ermöglicht wird.

Auch in diesem Bereich wird deutlich, dass die Einstellung der Tätigkeit des Zertifizierungsdiensteanbieters nach geltender Rechtslage zur Folge hätte, dass sämtliche ausgegebene Zertifikate widerrufen werden müssten und ihre Gültigkeit verlören und daher die mit der Novelle vorgesehene Möglichkeit der Weiterführung von Zertifikaten durch ein anderes Unternehmen oder - sofern dies nicht möglich ist - durch den Bund eine deutliche Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage bedeutet. In diesem Sinne ist sowohl die vorgeschlagene Änderung von § 12 SigG als auch jene von § 9 SigV klar zu begrüßen.

Allerdings ist speziell das in § 12 SigG für die Tätigkeitseinstellung eines Zertifizierungsdiensteanbieters vorgesehene Procedere möglicherweise in mehrfacher Hinsicht zu eng gefasst und aus der Sicht des Anbieter nicht frei von einer gewissen Rechtsunsicherheit.

Zum einen stellt diese Regelung (zu sehr) auf die derzeit in Österreich gegebene Situation - es ist ein Zertifizierungsdiensteanbieter tätig, der qualifizierte Zertifikate iSd SigG ausstellt - ab und geht in Satz 1 und 2 wohl vorrangig von einer geplanten Tätigkeitseinstellung aus (die allerdings nicht immer gegeben sein muss). Dies zeigt nicht nur die mit drei Wochen eher kurz bemessene Anzeigepflicht (Satz 1), sondern auch die in Satz 2 zunächst eröffnete Wahlmöglichkeit für den Anbieter, im Zeitpunkt der Einstellung gültige Zertifikate zu widerrufen oder dafür Sorge zu tragen, dass zumindest seine Verzeichnis- und Widerrufsdienste von einem anderen Zertifizierungsdiensteanbieter übernommen werden. Jedoch wird diese Wahlmöglichkeit - wie Satz 3 zeigt - in der Praxis wohl in aller Regel auf die zweitgenannte Option beschränkt bleiben.

Für den Fall einer ungeplanten Tätigkeitseinstellung (zu der es etwa im Zuge eines Insolvenzverfahrens kommen kann) erscheinen die genannten Fristen nicht praktikabel und das in Satz 3 aufgezeigte Szenario - der Bundeskanzler stellt an die Aufsichtsstelle einen Antrag festzustellen, dass die Weiterführung bestimmter gültiger Zertifikate nicht im öffentlichen Interesse gelegen ist; erst dann dürfen die fraglichen Zertifikate widerrufen werden - kaum sinnvoll handhabbar.

Zum anderen erscheint ganz allgemein der im Sinne der Gewährleistung der Systemstabilität und -kontinuität bei qualifizierten Zertifikaten in Fällen von Tätigkeitseinstellungen durch Zertifizierungsdiensteanbieter vorgezeichnete Weg zu eng und einzelfallbezogen. In Zeiten der Krise müssen in wirtschaftlich wichtigen Bereichen rasche Handlungen ebenso möglich sein wie flexible Lösungen für plötzlich auftretende Probleme. Wenn es nun darum geht, die Fortführung qualifizierter Zertifikate in den Fällen sicherzustellen, in denen kein anderer privater Anbieter zur Leistungserbringung bereit ist, so ist in diesem Fall ein Tätigwerden des Bundes im Wege der staatlichen Eigenleistung zwar ein möglicher Weg, dieses Ziel zu erreichen, aber eben nur einer von mehreren. Gerade die letzten Monate haben gezeigt, dass da-

neben auch noch andere Lösungswege zielführend sein können, wie beispielsweise auch die Übernahme eines bestehenden notleidenden Diensteanbieters im Wege einer Kapitalbeteiligung.

Sollte der Rückzug eines Diensteanbieters in geplanter Weise erfolgen, so könnten im Sinne der Absicherung des Signaturen und Zertifikatssystems jedenfalls auch privatrechtliche Lösungswege möglich sein.

Ferner sollte auch der Grundsatz, dass die Erbringung von Zertifizierungsdiensten nach Möglichkeit von privater Seite erfolgen sollte, nicht aufgegeben werden und es sollte selbst in Fällen, in denen sich staatliche Eigenleitung als letzte Möglichkeit zur Aufrechterhaltung wesentlicher Infrastruktur im Signaturbereich erweist, dadurch nicht die Option einer Rückübertragung dieser Aufgabe an private Anbieter dauerhaft ausgeschlossen werden.

Im Ergebnis ist aus unserer Sicht jedenfalls wesentlich, dass eine der jeweiligen Situation angemessene Lösung nicht durch den Regelungswortlaut in § 12 SigG erschwert oder gar unmöglich gemacht werden darf.

Mit Blick auf die bereits angesprochene Frage, wann die Weiterführung eines Zertifikats im öffentlichen Interesse gelegen ist, sollte aufgrund der Bedeutung, die qualifizierte Zertifikate im Wirtschaftsleben bereits erlangt haben, in den Erläuterungen klargestellt werden, dass auch die Weitergeltung qualifizierter Zertifikate von Unternehmen grundsätzlich im öffentlichen Interesse gelegen ist bzw. sollten - sofern die Erläuterungen zu Art 1 (Änderung des SigG) ohnedies dahingehend zu verstehen sind, dass vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses regelmäßig auszugehen sein wird - im Sinne der Rechtssicherheit exemplarisch solche Fälle angeführt werden, bei denen dies nicht der Fall ist.

Abschließend sei betreffend § 12 letzter Satz SigG noch angemerkt, dass zumindest zweifelhaft erscheint, inwiefern eine Kostentragung für die durch die Aufsichtsstelle besorgte bzw. veranlasste Weiterführung der Widerrufsdienste durch den Zertifizierungsdiensteanbieter, der seine Tätigkeit eingestellt hat, überhaupt praktische Aussicht auf Erfolg haben kann, zumal Tätigkeitseinstellungen der allgemeinen wirtschaftlichen Erfahrung nach wohl jedenfalls auch - wenn nicht gar überwiegend - aufgrund von Insolvenz des Anbieters erfolgen würden.

III. Weitere Anregungen

Im Zuge der in Aussicht genommenen Novelle sollten im Sinne einer Erweiterung der Anwendungsfelder für elektronische Signaturen und Zertifikate ein erweiterter Zugang für Unternehmen zu qualifizierten Zertifikaten erwogen werden.

Konkret sollte dabei überlegt werden, die Möglichkeit einzuführen, qualifizierte Zertifikate auch auf Firmen auszustellen, wobei die Zeichnungsberechtigung des Antragstellers für ein derartiges Zertifikat nachzuweisen wäre. Mit solchen Zertifikaten wäre zwar die Erstellung von qualifizierten Signaturen nicht möglich, allerdings könnten mit ihnen Geschäftsvorfälle, die automatisiert zwischen Firmen ablaufen, auf eine höhere Sicherheitsstufe gehoben werden, wodurch neue Möglichkeiten kommerzieller Anwendungen für Signaturen eröffnet würden. Von großem Interesse wären derartige Zertifikate beispielsweise für die seitens des Euro Payments Council (EPC) vorgeschlagenen Services im Zahlungsverkehr - namentlich e-Mandate oder e-Payment Services. Insbesondere würden die von der EC und den Aufsichtsstellen im Rahmen der FESA eingerichteten TSLs damit auch einer kommerziellen Nutzung

zugänglich und es würden für den automatisierten Datenaustausch zwischen Firmen innerhalb der EC neue Anwendungsmöglichkeiten eröffnet. Es müsste seitens EPC auch keine teure Sonderlösung für die genannten Services implementiert werden.

Des Weiteren sollte auch die Ermöglichung qualifizierter Massensignaturen (anstelle der wirtschaftlich nicht relevanten Stapelsignatur) für Anwendungen in der Wirtschaft in Erwägung gezogen werden.

Ein grundsätzliches Problem, das freilich in erster Linie die technische Ebene betrifft, nichtsdestoweniger aber aus unserer Sicht eine Ursache für die bislang doch noch eher eingeschränkte Bedeutung von elektronischen Signaturen im allgemeinen Geschäftsverkehr darstellt, besteht darin, dass eine qualifizierte Signatur beim Empfänger als solche nicht ohne erhöhten technischen Aufwand erkennbar ist. Dies ist aber wesentlich, weil unterschiedliche Rechtsfolgen daran anknüpfen, ob eine fortgeschrittene oder eine qualifizierte Signatur vorliegt. Da der Empfänger nur das Vorliegen eines qualifizierten Zertifikates überprüfen kann, nicht aber, ob der Verwender der Signatur auch eine qualifizierte Signaturerstellungseinheit verwendet hat (die Kennzeichnung als qualifiziertes Zertifikat findet keine Entsprechung in der Software beim Empfänger bzw. beim Betrachter von signierten Dokumenten), bleiben in der Praxis immer gewisse Restzweifel, ob es sich tatsächlich um eine qualifizierte Signatur (im Sinne von juristischer Schriftlichkeit bzw. Eigenhändigkeit) handelt. Die Lösung dieses - freilich in erster Linie auf europäischer Ebene in Angriff zu nehmenden - Problems stellt aus unserer Sicht eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der Akzeptanz elektronischer Signaturen im Geschäftsverkehr und damit für die Steigerung deren Verbreitung dar.

Die Lösung dieses technischen Problems könnte zweifellos eine Vielzahl weiterer interessanter Anwendungsbereiche für qualifizierte elektronische Signaturen eröffnen. So könnte dann etwa gesetzlich normiert werden, dass die qualifizierte elektronische Signatur alle rechtlichen Erfordernisse einer eigenhändigen Unterschrift in beglaubigter Form erfüllt, da die Tätigkeit eines Notars oder des Gerichts sich in dieser Hinsicht nicht von der Tätigkeit eines Zertifizierungsdiensteanbieters nach § 8 SigG unterscheidet: Die Überprüfung der Identität der Person würde ebenso anhand eines amtlichen Lichtbildausweises erfolgen.

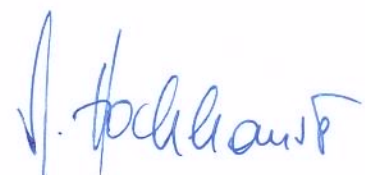
Mit der Ermöglichung derartiger Einsatzbereiche könnte die Verbreitung elektronischer Signaturen im Wirtschaftsleben merklich erhöht werden.

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

mit freundlichen Grüßen



Dr. Christoph Leitl
Präsident



Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin