

1100

Stadt Köln - Amt für Personal, Organisation und
Innovation
Willy-Brandt-Platz 3, 50679 Köln

Deutscher Städtetag
Fachausschuss Recht und Verfassung
Geronshaus
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Amt für Personal, Organisation und Innovation

Stadthaus Deutz - Ostgebäude
Willy-Brandt-Platz 3, 50679 Köln
Behindertengerechter Eingang: Eingang neben Haupteingang

Auskunft Frau Hasenberg, Zimmer 16.G44
Telefon 0221 221-30223, Telefax 0221 221-26565
E-Mail personal-organisation@stadt-koeln.de
Internet www.stadt-koeln.de

Sprechzeiten
Mo. u. Do. 08.00 - 16.00 Uhr
Di. 08.00 - 18.00 Uhr
Mi. u. Fr. 08.00 - 12.00 Uhr
und nach besonderer Vereinbarung

KVB Stadtbahn: Linien 1, 3, 4, 9
Bus: Linien 150, 153, 156
Haltestelle: Bf. Deutz-Messe LANXESS arena, Deutz Technische
Hochschule (Linien 1, 9, 153)
S-Bahn: Linien S6, S11, S12, S13, S19 sowie RE-RB- und
Fernverkehr

Ihr Schreiben

Mein Zeichen

Datum

112/4 Has

26.07.2016

Chancen der eIDAS Verordnung nutzen - Schaffung von eindeutigem nationalem Recht

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit großem Interesse hat die Stadt Köln den Abschluss der „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.07.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG“ verfolgt.

Durch die eIDAS-VO werden zielführende verbindliche europaweit geltende Regelungen in den Bereichen "Elektronische Identifizierung" und "Elektronische Vertrauensdienste" geschaffen. Die Verordnung beinhaltet einheitliche Rahmenbedingungen sowohl für die grenzüberschreitende Nutzung elektronischer Identifizierungsmittel - und damit der eID-Funktion – als auch für Vertrauensdienste.

Die eIDAS-Verordnung stellt das regulatorische Dach für elektronische Signaturen, Vertrauensdienste und elektronische Identifizierungssysteme dar. In vielen Bereichen wird jedoch nur ein rechtlicher Rahmen, beziehungsweise einzuhaltende Mindestanforderungen vorgegeben und es bleibt ein Regelungsspielraum für nationale Gesetzgebung, der der Konkretisierung bedarf. Ziel muss es sein, möglichst praxisnahe Lösungen und Standards zu finden.

Trotz der bereits vorhandenen gesetzlichen Regelungen, wie dem Signaturgesetz oder dem E-Government-Gesetz, konnte sich bisher die qualifizierte elektronische Signatur als wesentlicher Schriftformersatz in Deutschland nicht wirklich durchsetzen. Hier schafft eIDAS neue beziehungsweise veränderte Möglichkeiten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die in der eIDAS-Verordnung vorgesehenen Maßnahmen neue beziehungsweise weiterführende Einsatzmöglichkeiten bei Massen- anwendungen wie amtlichen Bescheiden, Rechnungen oder Kontoauszügen ergeben. Weiterhin eröffnen sich neue Perspektiven bei den Identifikationsdiensten zum Beispiel im Kontext des Servicekontos und bei der eVergabe sowie eParticipation.

Aus kommunaler Perspektive geht es ganz wesentlich um die Einführung eines qualifizierten elektronischen Siegels und dessen hohem Nutzwert für Behörden im künftigen E-Government, wenn es als Schriftformersatz im deutschen Recht anerkannt würde.

Im Gegensatz zur qualifizierten elektronischen Signatur, die personengebunden ist (teuer in der Einzelanschaffung; im deutschen Rechtsraum so gut wie gar nicht anerkannt), stellt das qualifizierte elektronische Siegel ein Organisationszertifikat dar, d.h. ein Behördenstempel in elektronisch. Mit ihm wird die Unversehrtheit der Daten und die Richtigkeit der Herkunftsan-gabe der Daten (= von der Behörde stammend) belegt. Dieser elektronische Herkunftsnachweis hat aber bisher keinen Unterschriftersatzcharakter und ersetzt deshalb im Rechtssinne nicht die Schriftform.

Vom Gesetzgeber ist daher insbesondere zu fordern, dass er wegen der weitgehenden Rechtswirkungen, die die eIDAS-VO dem qualifizierten elektronischen Siegel zuerkennt, den Ersatz der Schriftform durch ein qualifiziertes elektronisches Siegel ermöglicht. Dazu müssten die Vorschriften im deutschen Recht über die Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form (§ 3a VwVfG und vergleichbare Formvorschriften im SGB X und der AO sowie § 126a BGB) geändert werden.

Aber auch insgesamt ist es zur tatsächlichen Nutzung aller Vorteile der eIDAS-VO erforderlich, nationale Regelungen, das heißt sowohl Bundes- als auch Landesrecht, vor dem Hintergrund der eIDAS-Verordnung anzupassen beziehungsweise zu konkretisieren. Dazu ist eine Analyse der vorhandenen Rechtsgrundlagen erforderlich.

Beispiele für Regelungsbedarfe:

Signaturgesetz (SigG) und Signaturverordnung (SigV)

- Die Regelungen dort widersprechen teilweise der eIDAS-VO, da es einen Anwendungsvorrang der Verordnung gibt, der EU-weit gilt. Für rein innerstaatliche Verfahren bleiben sie aber anwendbar. Welcher Geltungsbereich des SigG im Einzelfall durch die eIDAS-VO unangetastet bleibt beziehungsweise nicht bestehen bleibt, ist durch den Gesetzgeber zu klären, da ansonsten Unsicherheiten entstehen.
- Es bestehen zwischen den deutschen Regelungen zum SigG und zur SigV hinsichtlich der Anforderungen an die Qualität der qualifizierten elektronischen Signatur Unterschiede zu anderen EU-Regelungen. Hier wäre eine Vereinheitlichung zu prüfen.
- Die eIDAS-VO sieht neue Möglichkeiten vor, die qualifizierte elektronische Signatur zu erzeugen (Serverzertifikat, USB-Token, Signaturkarte etc.), wie gehen wir damit um?

E-Government-Gesetz Bund, E-Government-Gesetze Länder

- Eine Erweiterung auf alle qualifizierten elektronischen Signaturen qualifizierter Vertrauensdiensteanbieter ist erforderlich.
- Die Eröffnung eines Zugangs für qualifizierte elektronische Siegel qualifizierter Vertrauensanbieter muss erfolgen.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und andere Verfahrensgesetze (SGB X und AO) sowie § 126a BGB

- Um das qualifizierte elektronische Siegel als Schriftformersatz nutzen zu können und damit als Behörde „rechtswirksam unterschreiben zu können“, bedarf es der Anerkennung des qualifizierten elektronischen Siegels als Schriftformersatz in den deutschen Verfahrensvorschriften.

Eine „rechtswirksame Unterschrift“ durch ein qualifiziertes elektronisches Siegel ist trotz der weitgehenden Rechtswirkungen, die die eIDAS-VO dem qualifizierten elektronischen Siegel zuerkennt, erst mit der Ermöglichung des Ersatzes der Schriftform durch ein qualifiziertes elektronisches Siegel möglich. Dazu müssten die Vorschriften im deutschen Recht über die Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form (§ 3a VwVfG und vergleichbare Formvorschriften im SGB X und der AO sowie § 126a BGB) geändert werden.

ZPO

- Als Beweiswerte müssen zukünftig auch elektronische Siegel und weitere Zustelldienste neben der De-Mail berücksichtigt werden.

Allgemein

- Die qualifizierte elektronische Signatur soll gemäß der eIDAS-VO **überall** die gleiche Rechtswirkung wie eine handschriftliche Unterschrift haben. Grundsätzlich hat dies der deutsche Gesetzgeber in den nationalen Verfahrensvorschriften (z.B. 3a VwVfG und § 126a BGB) auch umgesetzt, indem er einen Schriftformersatz durch die qualifizierte elektronische Form zulässt, sofern nicht das Gesetz anderes vorsieht (z.B. Ausschluss der elektronischen Form bei arbeitsrechtlichen Kündigungen, Bürgschaften etc.).

Andererseits berührt die Verordnung nach der ausdrücklichen Formulierung des Art. 2 nicht das nationale Recht in Bezug auf den Abschluss und die Gültigkeit von Verträgen oder andere rechtliche oder verfahrensmäßige Formvorschriften.

Die Verordnung ist hier in sich widersprüchlich, wenn sie einerseits das nationale Recht in Bezug auf Formvorschriften unberührt lassen will, andererseits aber verbindlich regelt, dass die qualifizierte elektronische Signatur überall die gleiche Wirkung haben soll wie die handschriftliche Unterschrift (= klassische Schriftform im deutschen Recht).

Hier ist der deutsche Gesetzgeber gefordert, mit eigenen gesetzlichen Regelungen klarzustellen, welche Auslegung dieses Wertungswiderspruches er für zulässig hält bzw. die Bundesregierung ist gefordert, auf EU-Ebene eine entsprechende Klarstellung bzw. Neuregelung dieses klaren Widerspruchs zu fordern.

- Außerdem sollten bereits bestehende Regelungen vor dem Gedanken des Bürokratieabbaus überprüft werden.
- Um die grenzüberschreitende Anerkennung elektronischer Signaturen zu realisieren, muss die EU-Kommission zwingend die technischen Anforderungen an das geforderte einheitliche Signaturformat definieren
- Eine Aufsichtsstelle für die Vertrauensdiensteanbieter muss benannt werden.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie, das Thema unter dem Fokus der Rechtssicherheit zu diskutieren, eine Analyse der betroffenen Rechtsgrundlagen vorzunehmen und die Interessen seiner Mitglieder im Zusammenhang mit der eIDAS-VO an den entsprechenden Stellen, besonders beim Bundesgesetzgeber zu vertreten.

Seite 4

Es gilt die Fehler der Vergangenheit (u.a. im Kontext der qualifizierten elektronischen Signatur) zu verhindern, die - zwar rechtlich abgesichert - viel Aufwand für ein im Ergebnis kaum anwendbares und somit nicht akzeptiertes und genutztes Lösungskonstrukt gebracht haben.

Für Ihre Unterstützung bei der Umsetzung dieses für die Zukunft sehr wichtigen aber auch komplexen Themas wäre ich sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Ute Berg
Beigeordnete