

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Verordnung zu Vertrauensdiensten

(Vertrauensdiensteverordnung – VDV)

A. Problem und Ziel

Seit dem 1. Juli 2016 gelten für elektronische Signaturen und andere Vertrauensdienste europaweit unmittelbar die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1993/93/EG (eIDAS-Verordnung). Ergänzt wird die eIDAS-Verordnung durch das Vertrauensdienstegesetz, das am 29. Juli 2017 in Kraft getreten ist.

Die bisherigen Erfahrungen mit der eIDAS-Verordnung und dem Vertrauensdienstegesetz haben gezeigt, dass wenige letzte Präzisierungen erforderlich sind, damit Vertrauensdiensteanbieter und Zertifizierungsstellen ihre Anforderungen aus der eIDAS-Verordnung und dem Vertrauensdienstegesetz zuverlässig erfüllen können. Sie betreffen die Barrierefreiheit von Vertrauensdiensten, die Deckungsvorsorge qualifizierter Vertrauensdiensteanbieter, die Dokumentation bei der Ausgabe qualifizierter elektronischer Zertifikate, die Vorsorge für die dauerhafte Prüfbarkeit qualifizierter elektronischer Signaturen und Siegel sowie die Anzeigepflichten zu qualifizierten elektronischen Signatur- oder Siegelerstellungseinheiten.

B. Lösung

Die Verordnung soll die erforderliche Rechtssicherheit schaffen, damit Vertrauensdiensteanbieter mehr Klarheit darüber haben, wie sie bestimmte Anforderungen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes zuverlässig erfüllen können.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner. Soweit Kosten entstehen, beruhen diese bereits unmittelbar auf der eIDAS-Verordnung und dem Vertrauensdienstegesetz, die die Verordnung lediglich präzisiert.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner. Soweit Kosten entstehen, beruhen diese bereits unmittelbar auf der eIDAS-Verordnung und dem Vertrauensdienstegesetz, die die Verordnung lediglich präzisiert.

F. Weitere Kosten

Sonstige Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme oder Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Verordnung zu Vertrauensdiensten (Vertrauensdiensteverordnung – VDV)¹⁾²⁾

Vom ...

Auf Grund des § 20 Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 1 und Nummern 3 bis 6 des Vertrauensdienstegesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) verordnet die Bundesregierung:

§ 1

Anforderungen an die Barrierefreiheit

Barrierefreie Dienste gemäß § 7 Absatz 1 des Vertrauensdienstegesetzes und die Hinweise und Informationen zur Barrierefreiheit nach § 7 Absatz 2 des Vertrauensdienstegesetzes sollen wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und robust sein. Dabei sollen sie sich am Stand der Technik orientieren.

§ 2

Ausgestaltung der Deckungsvorsorge für qualifizierte Vertrauensdiensteanbieter

(1) Die Deckungsvorsorge nach Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 in Verbindung mit § 10 des Vertrauensdienstegesetzes kann erbracht werden

1. durch die Haftpflichtversicherung bei einem im Geltungsbereich dieser Verordnung, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat einer Vereinbarung im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 zum Geschäftsbetrieb befugten Versicherungsunternehmen oder
2. durch eine Freistellungs- oder Gewährleistungsverpflichtung eines im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat einer Vereinbarung im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 zum Geschäftsbetrieb befugten Kreditinstituts, wenn gewährleistet ist, dass es einer Haftpflichtversicherung vergleichbare Sicherheit bietet.

(2) Soweit die Deckungsvorsorge durch eine Versicherung nach Absatz 1 Nummer 1 erbracht wird, gelten die folgenden Bestimmungen:

1. Auf diese Versicherung finden § 113 Absatz 2 und 3 und die §§ 114 bis 124 des Versicherungsvertragsgesetzes Anwendung; zuständige Stelle nach § 117 Absatz 2 des

¹⁾ Diese Verordnung dient der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1993/93/EG (ABl. L 257 vom 28.4.2014, S. 73).

²⁾ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

Versicherungsvertragsgesetzes ist die zuständige Aufsichtsstelle nach § 2 Absatz 1 des Vertrauensdienstegesetzes.

2. Versicherungsfall ist jedes auf den Einzelfall bezogene haftungsauslösende Ereignis im Sinne des Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, unabhängig von der Anzahl der dadurch ausgelösten Schadensfälle; eine Vereinbarung, wonach ein Fehler, der sich in mehreren Zertifikaten, Signaturen, Siegeln, Zeitstempeln oder in der Auskunft aus der Zertifikatsdatenbank nach Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe k der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 auswirkt, als ein Versicherungsfall gilt, ist nicht zulässig.
3. Der räumliche Geltungsbereich des Versicherungsschutzes kann auf den Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 in Verbindung mit nach Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 geschlossenen Vereinbarungen beschränkt werden.
4. Von der Versicherung kann die Leistung nur ausgeschlossen werden für Ersatzansprüche aus vorsätzlich begangener Pflichtverletzung des Vertrauensdiensteanbieters oder der Personen, für die er einzustehen hat.
5. Die Vereinbarung eines Selbstbehaltes bis zu 1 Prozent der Mindestversicherungssumme ist zulässig.

§ 3

Dokumentation der Ausgabe qualifizierter Zertifikate für Vertrauensdienste

(1) Soweit der Vertrauensdiensteanbieter bei der Ausgabe qualifizierter Zertifikate die Identität oder Attribute an Hand öffentlicher und auf Dauer zugänglicher Register oder Dokumente überprüft, genügt es, dass er vermerkt, in welches Register oder Dokument er Einsicht genommen hat und ob die verarbeiteten Daten mit denen im Register übereinstimmen. Ein Auszug des Registers oder Dokuments muss nicht zur Dokumentation genommen werden.

(2) Nach § 12 des Vertrauensdienstegesetzes erforderliche Vollmachten, Einwilligungen oder Bestätigungen müssen qualifiziert elektronisch signiert, qualifiziert elektronisch gesiegelt oder handschriftlich unterschrieben sein.

§ 4

Vorsorge für die dauerhafte Prüfbarkeit qualifizierter Zertifikate

(1) Qualifizierte Vertrauensdiensteanbieter haben Vorsorge zu treffen, dass ihre Zertifikatsdatenbank im Falle einer Betriebseinstellung im Sinne des § 16 Absatz 1 Satz 1 des Vertrauensdienstegesetzes von einem anderen qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter oder der Bundesnetzagentur übernommen werden kann.

(2) Die Bundesnetzagentur veröffentlicht Kriterien, die eingehalten werden sollen, um eine Übernahme durch die Bundesnetzagentur zu ermöglichen.

(3) Liegt die Dokumentation, die nach § 16 Absatz 1 Satz 3 des Vertrauensdienstegesetzes zu übergeben ist, noch in Papierform vor, soll sie, soweit möglich und zweckmäßig, vor der Übergabe in elektronische Dokumente überführt werden. Für die Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen nach Satz 1 sind auch technische und wirtschaftliche Belange zu berücksichtigen. Für die Bewertung der Zweckmäßigkeit ist der

Aufwand daran zu messen, ob das Ziel erreicht werden kann, auf die weitere Aufbewahrung der Papierdokumente zu verzichten.

(4) Ein qualifizierter Vertrauensdiensteanbieter soll die Bundesnetzagentur über eine beabsichtigte Betriebseinstellung im Sinne des § 16 Absatz 1 Satz 1 des Vertrauensdienstegesetzes unverzüglich unterrichten.

§ 5

Anzeigen zu qualifizierten elektronischen Signatur- oder Siegelerstellungseinheiten

Die Zertifizierungsstellen nach § 17 des Vertrauensdienstegesetzes sind verpflichtet, der Bundesnetzagentur neue Zertifizierungen qualifizierter elektronische Signatur- oder Siegelerstellungseinheiten unverzüglich anzuzeigen. Annullierungen der Zertifizierungen oder Informationen über nicht mehr zertifizierte elektronische Signatur- oder Siegelerstellungseinheiten sind ebenfalls unverzüglich anzuzeigen.

§ 6

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Verordnung soll den Rechtsrahmen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes dort vervollständigen, wo er nicht hinreichend präzise ist. Diese soll Rechtssicherheit schaffen und helfen, die Potentiale der Digitalisierung voll auszuschöpfen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Verordnung umfasst im Wesentlichen technische Regelungen, die es ermöglichen, die Anforderungen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes zuverlässig umzusetzen.

III. Alternativen

Keine

IV. Gesetzgebungskompetenz

§ 20 des Vertrauensdienstegesetzes ermächtigt die Bundesregierung, die Verordnung zu erlassen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Es dient dazu, die Anforderungen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes zuverlässig umsetzen zu können. Es geht über europarechtliche Vorgaben nicht hinaus.

VI. Gesetzesfolgen

Mehr Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für Vertrauensdiensteanbieter und Zertifizierungsstellen, wie sie die Anforderungen an die eIDAS-Verordnung und das Vertrauensdienstegesetz zuverlässig erfüllen können.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Möglichkeit, Vertrauensdienste rechtssicher anbieten und nutzbar machen zu können, birgt ein hohes Rationalisierungspotential. Vertrauensdienste können Arbeitsprozesse sowohl im Bereich des E-Governments als auch im privaten Umfeld optimieren. Medienbrüche können entfallen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die vermehrte und zuverlässige Nutzung elektronischer Vertrauensdienste bietet die Möglichkeit, den Papierverbrauch zu reduzieren, so dass damit positive Effekte für die Umwelt verbunden sein dürften.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner. Soweit Kosten entstehen, beruhen diese bereits unmittelbar auf der eIDAS-Verordnung und dem Vertrauensdienstegesetz, die die Verordnung lediglich präzisiert.

5. Weitere Kosten

Sonstige Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme oder Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Mittelbar kommt das Angebot und die Nutzung elektronischer Vertrauensdienste, die durch die Verordnung gestärkt werden soll, auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu Gute, die diese für elektronische Transaktionen, Verwaltungsanträge oder andere Anwendungsfälle nutzen.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Verordnung ist nicht befristet. Eine Befristung wäre nicht sachgerecht, da die Verordnung die Anforderungen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes präzisiert, die ebenfalls nicht befristet sind. Artikel 49 der eIDAS-Verordnung sieht eine Evaluation durch die Kommission bis zum 1. Juli 2020 vor.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Anforderungen an die Barrierefreiheit)

Die Regelung verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll sie Vertrauensdiensteanbietern hinreichend konkrete Kriterien an die Hand geben, um die Anforderungen gemäß Artikel 15 der eIDAS-Verordnung und § 7 des Vertrauensdienstegesetzes zu erfüllen. Zum anderen soll sie gewährleisten, dass die Regelung zukunftsfest bleibt und sich nicht in Widerspruch zu den jeweils einschlägigen technischen Standards setzt, die Vertrauensdiensteanbieter ebenfalls zu beachten haben. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Regelung auf die Benennung der vier Prinzipien barrierefreier Dienste, wie sie in technischen Standards (z.B. Web Content Accessibility Guidelines – WCAG oder ETSI EN 319 401 Kapitel 7.13 b) i.V.m. ETSI EN 301 549) entwickelt und vom Gesetzgeber in der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) übernommen wurden. Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Prinzipien verweist die Regelung bewusst auf den jeweils aktuellen Stand der Technik.

Zu § 2 (Ausgestaltung der Deckungsvorsorge für qualifizierte Vertrauensdiensteanbieter)

Die Vorschrift konkretisiert im Einklang mit Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c der eIDAS-Verordnung die national zulässigen Mittel zur Erfüllung der Deckungsvorsorge nach § 10 Vertrauensdienstegesetz. Die Vorschrift orientiert sich dabei an § 9 Signaturverordnung. Anders als in der Signaturverordnung wurde die Mindestversicherungssumme bewusst nicht von 250.000 Euro auf 2,5 Millionen Euro erhöht. Die pauschale Anhebung der Mindestdeckungssumme wäre nicht sachgerecht. Denn Vertrauensdiensteanbieter können gemäß Artikel 13 Absatz 2 der eIDAS-Verordnung die Verwendung ihrer Dienste und dementsprechend auch ihre Haftung beschränken. Unabhängig von der Mindestversicherungssumme kann eine „angemessene“ Versicherungssumme im Sinne der eIDAS-Verordnung im Einzelfall auch darüber liegen. Die Verweise auf das Versicherungsvertragsgesetz sind erforderlich, da sich die genannten Bestimmungen gemäß § 113 Absatz 1 VVG unmittelbar nur auf eine Haftpflichtversicherung beziehen, zu deren Abschluss eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Davon wäre die geregelte Versicherung nicht erfasst, da sie anderweitige Möglichkeiten zur Deckungsvorsorge durch ausreichende finanzielle Mittel gemäß Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c der eIDAS-Verordnung nicht erfasst.

Zu § 3 (Dokumentation der Ausgabe qualifizierter Zertifikate für Vertrauensdienste)

Zu Absatz 1

Im Sinne der Verwaltungsökonomie stellt die Vorschrift zunächst klar, dass es bei der Einsichtnahme in öffentliche und auf Dauer zugängliche Register genügt, die Einsichtnahme zu dokumentieren.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt die Form von Vollmachten, Einwilligungen und Bestätigungen im Sinne des § 12 Vertrauensdienstegesetzes. Sie sollen im Falle des Rechtsstreits den Beweis erbringen, dass sich der betroffene Dritte mit der Verwendung eines Attributes einverstanden erklärt hat und dieses zutrifft. In Anlehnung an § 3 Absatz 2 Satz 1 der Signaturverordnung sieht Absatz 2 vor, dass entsprechende Vollmachten, Einwilligungen und Bestätigungen qualifiziert elektronisch zu signieren oder handschriftlich zu unterschreiben sind. Neu aufgenommen wurde die Möglichkeit, diese Dokumente qualifiziert elektronisch zu siegeln. Denn gerade für technisch-administrative Bestätigungen von berufsständischen Kammern über die Zulassung eines Mitglieds als Arzt oder Rechtsanwalt wurde wiederholt das Bedürfnis geäußert, qualifiziert elektronische Siegel nutzbar zu machen.

Zu § 4 (Vorsorge für die dauerhafte Prüfbarkeit qualifizierter Zertifikate)

Ziel der Vorschrift ist es, eine kontrollierte Einstellung des Betriebs, insbesondere eine Überführung der Zertifikatsdatenbank und der dazugehörigen Dokumentation an die Bundesnetzagentur sicherzustellen. Sofern für die Übernahme der Zertifikatsdatenbank technische Schnittstellen oder andere technische Voraussetzungen geschaffen werden müssen, sollen diese durch die Bundesnetzagentur veröffentlicht werden. Um die Bundesnetzagentur davor zu bewahren, bei der Übernahme der dazugehörigen Dokumentation hunderte von Regalmetern Papier entgegennehmen zu müssen, soll die Papierdokumentation im Vorfeld, soweit möglich und zweckmäßig, digitalisiert werden. Bei der Zweckmäßigkeitprüfung sollten die einschlägigen Vorschriften zum ersetzenden Scannen berücksichtigt werden. Das können z.B. § 7 E-Government-Gesetz, § 317b Zivilprozessordnung und §§ 110a ff. ZPO sein.

Zu § 5 (Anzeigen zu qualifizierten elektronischen Signaturen- oder Siegelerstellungseinheiten)

Nach Artikel 31 Absatz 1 (in Verbindung mit Artikel 39 Absatz 3) der eIDAS-Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, neue Zulassungen, Annullierungen oder sonstige Informationen über qualifizierte elektronische Signatur- oder Siegelerstellungseinheiten der Europäischen Kommission zu melden. Hierzu sind sie auf entsprechende Anzeigen der Zertifizierungsstellen angewiesen, die § 5 nun ausdrücklich regelt.

Zu § 6 (Inkrafttreten)

Die Verordnung konkretisiert bereits bestehende Anforderungen der eIDAS-Verordnung und des Vertrauensdienstegesetzes. Sie sollte daher möglichst zeitnah in Kraft treten.