

Das tschechische Gesetz über die elektronische Signatur

Vladimír Smejkal¹

*Ökonomische Hochschule in Prag (VŠE Praha)
Tschechische Republik, 130 67 Praha 3, Nám. W. Churchilla 4
vsmejkal@comp.cz*

Hana Bachrachová²

*Juristische Fakultät der Westböhmisches Universität in Pilsen (ZČU Plzeň)
Tschechische Republik, 306 14 Plzeň, Americká 42
hana.b@znlci.cz*

Schlagworte: elektronische Signatur; Zertifikat; Zertifizierungsdiensteanbieter; Akkreditierung; BGB, SigG

Abstract: Der Beitrag wertet den mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des tschechischen Gesetzes Nr 227/2000 Gbl herrschenden Stand im Bereich der Gesetzgebung und Nutzung der elektronischen Signatur aus. Er beschreibt den Entstehungsprozess des Gesetzes und die Gestaltung der Durchführungsbestimmungen, Probleme bei der Anwendung des Gesetzes in anderen Rechtsnormen sowie die sich aus der Durchsetzung des Gesetzes im Bereich der öffentlichen Verwaltung ergebenden Erfahrungen.

1. Gesetz

Vor mehr als einem Jahr, genauer gesagt am 1.10.2000, wurde das tschechische Gesetz Nr 227/2000 Gbl über die elektronische Signatur (nachstehend auch SigG genannt) wirksam, wobei dessen Durchsetzung 1. als Sieg der Abgeordneten- und Privatinitiative über die unflexible Regierung, 2. als Weg zum Übergang von Papier- auf elektronische Dokumente wahrgenommen wurde.

Das Gesetz ist bereits Mitte 1999 aufgrund einer Abgeordneteninitiative und „auf Bestellung“ bei Spezialisten für die Rechtsproblematik der Informatik entstanden. Da im Laufe seiner Lesung im Parlament der

¹ Vorsitzender der Subkommission für IT-Recht des Legislativen Rates der Regierung der ČR und Mitautor des Gesetzes.

² Anwältin.

Tschechischen Republik (ČR) die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 1999/93/EG vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen erlassen worden ist, wurde das Gesetz bereits während der Erörterung im Parlament ČR so überarbeitet, dass es dem EG-Recht völlig entsprach.

Das Gesetz führte völlig neue Begriffe in die tschechische Rechtsordnung ein³, und zwar:

- Datenmitteilung (=Elektronisches Dokument)
- Elektronische Signatur
- Zertifikat
- Unterzeichner
- Zertifizierungsdiensteanbieter
- fortgeschrittene elektronische Signatur
- qualifiziertes Zertifikat
- qualifizierte Zertifikate ausstellender Zertifizierungsdiensteanbieter.

In Übereinstimmung mit den Richtlinien der EG besagt das Gesetz folgendes:

1. *Übereinstimmung mit den Anforderungen an die Unterschrift*: Die Verwendung von einer auf einem qualifizierten Zertifikat beruhenden und mit Hilfe eines Mittels für sichere Signaturerstellung erstellten elektronischen Signatur ermöglicht es, zu beglaubigen, dass die Datenmitteilung von der auf dem Zertifikat genannten Person unterschrieben wurde.

Unserer Ansicht nach erfüllt diese Definition die Anforderungen, die an die handschriftliche Unterschrift gestellt werden, so wie es aus der entsprechenden Bestimmung von § 40 des tschechischen Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)⁴ hervorgeht, nach dem eine „Schriftliche Rechtshandlung gültig ist, wenn sie von der handelnden Person unterzeichnet ist...“ und die „schriftliche Form bleibt erhalten, wenn die Rechtshandlung telegrafisch, per Fernschreiber oder mit elektronischen Mitteln erfolgt, die die Erfassung des Inhalts der Rechtshandlung und die Bestimmung der Person ermöglichen, die die Rechtshandlung vorgenommen hat.“

2. *Übereinstimmung mit dem Original*: Die Verwendung der fortgeschrittenen elektronischen Signatur garantiert, dass es, wenn es zu einer

³ Smejkal, V. a kol: Právo informačních a telekomunikačních systémů. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 2001 (Das Recht der Informations- und Telekommunikationssysteme. 1. Ausgabe. Prag, C.H. Beck 2001).

⁴ Gesetz Nr 40/1964 Gbl.

Inhaltsverletzung der Datenmitteilung nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung kommt, möglich sein wird, diese Verletzung nachzuweisen.

In diesem Fall handelt es sich um die Möglichkeit, die Wahrung oder Verletzung der Integrität des signierten Dokuments zu ermitteln, und nicht um den Schutz der eigenen Integrität durch eine bloße – sei es elektronische – Signatur.

Es ist also offensichtlich, dass die praktische Bedeutung für die Gewährung der rechtlichen (und faktischen) Sicherheit weder auf der „gewöhnlichen“ Signatur noch auf dem „unqualifizierten“ Zertifikat, sondern ausschließlich auf dem Paar der „auf qualifiziertem Zertifikat begründeten fortgeschrittenen elektronischen Signatur“ beruhen wird, das aber lediglich in jenen Fällen, in denen diese mit Hilfe eines Mittels für sicheres Signieren erstellt wurde.

Das tschechische Gesetz kennt aber noch eine höhere Sicherheitsebene, und zwar die Anwendung des qualifizierten Zertifikats, das von einem akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter ausgestellt ist.

Im Gesetz ist nämlich die Bestimmung von Art 3 Abs 7 der EG-Richtlinie angewandt worden, nach der die Mitgliedstaaten den Einsatz elektronischer Signaturen im öffentlichen Bereich möglichen zusätzlichen Anforderungen unterwerfen können. Diese Anforderungen müssen objektiv, transparent, verhältnismäßig und nicht diskriminierend sein. Außerdem müssen sie sich nur auf die spezifischen Merkmale der betreffenden Anwendung beziehen. § 11 des Gesetzes verknüpft die Anwendung elektronischer Signaturen im öffentlichen Sektor mit folgender Bedingung: „Im öffentlichen Bereich können nur fortgeschrittene Signaturen und qualifizierte Zertifikate verwendet werden, die von akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbietern ausgestellt werden.“

Diese Lösung wurde aus Gründen der Notwendigkeit einer maximalen Vertrauenswürdigkeit und Kontrollierbarkeit des Systems der elektronischen Signatur bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt gewählt, also dort, wo über Rechte, Pflichten und mit Recht geschützte Interessen natürlicher und juristischer Personen entschieden wird. In Übereinstimmung mit der EG-Richtlinie wurde die Akkreditierung als freiwillig konzipiert, dh dass jeder Zertifizierungsdiensteanbieter bei der Akkreditierungsbehörde die Erteilung einer Akkreditierung für die Ausübung der Tätigkeit eines akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieters beantragen kann. Er muss jedoch die gesetzlich festgelegten Bedingungen für die Ausstellung qualifizierter Zertifikate sowie einige weiteren Bedingungen erfüllen – vor allem muss es sich um ein unternehmerisches Subjekt handeln; es darf sich also um kein Staatsorgan handeln, es kann aber selbstverständlich ein

Staatsunternehmen sein. Der Grund dafür war das Bemühen, die Garantie für die Richtigkeit der Signatur (repräsentiert insbesondere durch das qualifizierte Zertifikat) von der Ausübung der öffentlichen Macht möglichst weit zu trennen, damit ein Staatsorgan nicht gleichzeitig Rechtsausübender und Kommunikationsvermittler sein kann. Mit anderen Worten gesagt: das „Vertrauensdreieck“ signierender Person – Zertifizierungsdiensteanbieter – Empfänger soll zu keiner „Linie des Misstrauens“ werden.

Als Akkreditierungs- und Aufsichtsorgan ist vom Gesetzgeber nach langem Zögern schließlich das Amt für Datenschutz (nachstehend nur „Amt“) gewählt worden, nachdem auch das Tschechische Telekommunikationsamt und das Amt für öffentliche Informationssysteme zur Auswahl standen – dies aufgrund einer Analogie, die besagt, dass die Signatur eigentlich eine Art persönlicher Daten ist.

Beim Beschluss des Gesetzes wurde das Bürgerliche Gesetzbuch novelliert und um folgende Bestimmung ergänzt: „Erfolgt eine Rechtshandlung durch elektronische Mittel, kann sie elektronisch gemäß Sondervorschriften“ und Prozessvorschriften – wie Zivilprozessordnung, Strafrechtsordnung, Steuergesetz und Verwaltungsordnung – unterzeichnet werden, wenn es sich um amtliche Eingaben handelt.

Leider ist es insbesondere wegen der Befürchtungen, dass die Norm infolge der vorgeschlagenen großen Veränderungen im Rechtssystem der ČR nicht abgelehnt wird, zu keiner Regelung weiterer Institute in den Prozessnormen – wie Zustellung und Vorladung – mehr gekommen; teilweise auch deshalb, weil die Autoren des Gesetzentwurfs optimistisch annahmen, dass die bestehende Regelung dieser Handlungen sowohl für die urkundliche, als auch für die elektronische, in jedem Fall aber für die schriftliche Form anwendbar sei.

Als Folge der oben beschriebenen Umstände ist es dazu gekommen, dass es zwar bereits ab dem 1.10.2000, als das Gesetz wirksam wurde, möglich war, die elektronische Signatur vollwertig in allen privatrechtlichen Beziehungen anzuwenden, dies aber in Wirklichkeit nicht geschah.

2. Umsetzung in der Praxis

Das Jahr 2001 war eher ein abwartendes Jahr, und der erwartete Anwendungsbeginn der elektronischen Signatur ist nicht eingetreten. Obwohl mehr als 200 000 Zertifikate ausgestellt wurden, dienten diese eher für rein private Zwecke und zum Testen der elektronischen Signatur, als für den wirklichen Betrieb konkreter Anwendungen. Dafür gab es zwei

Gründe: 1. für die Aufnahme des erforderlichen Akkreditierungsprozesses zur Ausstellung von im öffentlichen Bereich verwendbaren, qualifizierten Zertifikaten fehlte eine Durchführungsbekanntmachung, die die Bedingungen für die die Akkreditierung beantragenden Zertifizierungsdiensteanbieter festlegen würde; 2. praktisch wandte keine der Finanzinstitutionen, in denen man einen schnellen Antritt der elektronischen Signatur erwartete, diese äußerst sichere Identifikations- und Authentizitätstechnologie an, und man vervollkommnete ferner verschiedene proprietäre Lösungen – wahrscheinlich aus Angst vor einer Vergeudung früher investierter Mittel; die meisten Banken verfügen über eine „fertige“, aus der Zeit „vor dem Gesetz“ stammende Lösung und werden sie seinetwegen nicht umarbeiten und die völlig unproduktiven Aufwendungen damit noch erhöhen.

3. Rechtsverordnung

Laut § 20 des Gesetzes sollte eine Rechtsverordnung zur Präzisierung der in § 6 (Pflichten der qualifizierte Zertifikate ausstellenden Zertifizierungsdiensteanbieter) und § 17 (Mittel zur sicheren Erstellung und Beglaubigung fortgeschrittener elektronischer Signaturen) festgelegten Bedingungen und der Vorgehensweise entstehen, aufgrund der die Erfüllung dieser Bedingungen belegt werden soll, sowie zur Präzisierung der Anforderungen, die die Instrumente der elektronischen Signatur erfüllen müssen, und zu den Gegebenheiten der Vorgehensweise und Art der Bewertung der Konformität der Instrumente für elektronische Signatur mit diesen Anforderungen.

Es wurde beschlossen, dass: 1. die Rechtsverordnung vom Amt für Datenschutz erarbeitet und erlassen wird, und zwar mit Wirkung ab 1.10.2001; 2. die Regierung eine Verordnung erlässt, mit der festgelegt wird, wie sich die Staatsorgane auf den Antritt der elektronischen Signatur vorzubereiten haben; 3. das Amt für öffentliche Informationssysteme einen Ausstattungsstandard der sogenannten Elektronischen Einreichstelle herausgibt, die die Staatsorgane nach der vorstehenden Regierungsverordnung pflichtgemäß aufbauen müssen.

Dennoch schritten – insbesondere die mit der Rechtsverordnung verbundenen – Arbeiten nicht so fort, wie sie sollten. Existenz von nur ausländischen Normen, die bei der Festlegung der Bedingungen für die akkreditierbaren Zertifizierungsdiensteanbieter und bei der Bewilligung der Anforderungen an die Instrumente der elektronischen Signatur angewandt werden sollten, stellte das größte Problem dar. Angesichts der Nichtexis-

tenz tschechischer Normen und der Unmöglichkeit, sich im Rahmen der tschechischen Rechtsordnung auf die bei uns nicht erschienenen ausländischen Normen zu berufen, ist also eine Reihe von Stellen gemäß der endgültigen Fassung der Rechtsverordnung nur von der Auslegung des Amtes abhängig. Die Rechtsverordnung des Amtes für Datenschutz Nr. 366/2001 Gbl über die Präzisierung der in §§ 6 und 17 des Gesetzes zur elektronischen Signatur genannten Bedingungen und über Präzisierung der Anforderungen an Instrumente der elektronischen Signatur wurde am 10. Oktober 2001 wirksam.

4. Regierungsverordnung

Die Regierungsverordnung, mit der das Gesetz Nr 227/2000 Gbl über elektronische Signatur durchgeführt wird, setzte sich zwei Ziele: 1. die Anwendung der elektronischen Signatur in den Prozessnormen dort zu initiieren, wo die technologische Durchführung einiger Handlungen nicht eindeutig definiert ist, 2. den Prozess des Aufbaus von elektronischen Einreichstellen in den Organen der öffentlichen Verwaltung in Angriff zu nehmen. Die Regierungsverordnung sollte vom zweiten „elektronischen“ Amt – dem Amt für öffentliche Informationssysteme – erarbeitet werden, da diese Problematik diesem Amt laut Gesetz Nr 365/2000 Gbl über Informationssysteme der öffentlichen Verwaltung obliegt.

Gegen den Entwurf der Regierungsverordnung erhob sich ein starker Widerstand der vereinten Front einiger Gesetzgeber und anderer Beamten aus manchen Ressorts; dies beeinflusste die Stellungnahme der Regierung derart, dass aus der ursprünglich breit aufgefassten Verordnung, die nicht nur die Pflicht auferlegte, elektronische Einreichstellen aufzubauen, sondern auch beschrieb, wie die einzelnen administrativen Handlungen (Zustellung, Vorladung) elektronisch erfolgen sollen, damit sie nach Ansicht der Vorlegenden völlig mit den geltenden Prozessnormen übereinstimmen, nur ein Torso übrig blieb. Die Regierung entschied zwar, dass weitere Änderungen einiger Prozessnormen auf ähnliche Weise vorbereitet werden, wie in der Verordnung vorgeschlagen, dieser Versuch ist jedoch nicht gelungen. Die erheblich eingeschränkte Fassung der Regierungsverordnung ist unter der Nummer Nr 304/2001 Gbl mit Wirksamkeit ab 1.10.2001 erschienen.

Die erlassene Regierungsverordnung legt den Organen im öffentlichen Bereich folgendes auf: 1. je nach Charakter und Umfang ihrer Tätigkeit eine oder mehrere Arbeitsstellen für den Empfang und zum Absenden von Datenmitteilungen („elektronische Einreichstelle“) einzurichten; 2. aus-

gewählte Mitarbeiter mit der Erstellung und Beglaubigung fortgeschrittener elektronischer Signaturen zu beauftragen und sie mit den hierzu erforderlichen Mitteln und dem aufgrund eines zwischen dem Organ der öffentlichen Macht und dem akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter abgeschlossenen Vertrag von einem akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter ausgestellten qualifizierten Zertifikat auszustatten; 3. die Arbeit in der elektronischen Einreichstelle so zu organisieren, dass der Empfang und das Absenden von Datenmitteilungen und eine unverzügliche Kontrolle gewährleistet sind, wobei die Kontrolle insbesondere überprüft, ob die entgegengenommene Eingabe in elektronischer Form lesbar ist, ob sie von der auf dem qualifizierten Zertifikat angeführten Person unterzeichnet wurde und ob das Zertifikat gültig ist; 4. den Empfang der Eingabe in der elektronischen Einreichstelle auch dann sicherzustellen, wenn sie direkt auf technischem Datenträger übergeben wurde; 5. die elektronischen Adressen ihrer elektronischen Einreichstellen und das Verzeichnis der qualifizierten Zertifikate der entsprechenden Mitarbeiter oder diejenigen elektronischen Adressen zu veröffentlichen, auf denen sich die qualifizierten Zertifikate befinden, sowie die Formate der Datenmitteilungen, die sie befähigt sind zu empfangen.

Auch dieser Prozess läuft sehr langsam an, wenn es auch bereits die ersten Einreichstellen gibt. Die Ursache liegt insbesondere darin, dass es für eine lange Zeit keinen akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter gab, und auch darin, dass das Amt für öffentliche Informationssysteme bisher keinen Ausstattungsstandard für elektronische Einreichstellen herausgegeben hat.

Die Gründe, weshalb sich die Anwendung des Gesetzes in der öffentlichen Verwaltung verzögert, sind vor allem folgende:

- Im Amt für Datenschutz dauerte es sehr lange, ehe es einen verwendbaren Text für die das Gesetz durchführende Rechtsverordnung erarbeitete;
- die vorbereitete Regierungsverordnung, die die Anwendung der elektronischen Signatur den Staatsorganen noch mehr „aufzwingen“ sollte, ist durch verschiedenen Druck innerhalb der staatlichen Verwaltung auf eine bloße Verordnung zur Einrichtung elektronischer Einreichstellen geschrumpft;
- es herrscht generell eine große Unlust und passive oder aktive Resistenz unter den Verwaltungsangestellten gegen das Verlassen des Papiers zu Gunsten der elektronischen Dokumentation;

- diese Unlust hat sich in voller Tragweite gezeigt, als wir hinsichtlich des traurigen Schicksals der genannten Regierungsverordnung vorschlugen, im Rahmen der gerade laufenden Novellierungen die Prozessvorschriften so zu novellieren, dass sich dann niemand mehr herausreden kann, es im Gesetz nicht eindeutig und klar vorgeschrieben zu haben; auch diese Novellierung ist nicht erfolgt;
- die Akkreditierung des ersten – und für lange Zeit wohl einzigen – Zertifizierungsdiensteanbieters ist erst Ende März 2002 rechtskräftig geworden.

5. Die ersten Schwalben

Trotz der beschriebenen Probleme wurde das Gesetz über die elektronische Signatur bereits in folgenden neuen Rechtsnormen der ČR berücksichtigt:

- im Rahmen des Gesetzeserlasses über elektronische Signatur wurden die sich auf die Einreichung beziehenden Novellen im Bürgerlichen Gesetzbuch, im Gesetz über die Steuer- und Gebührenverwaltung, im Gesetz über Verwaltungsverfahren, in der Zivilprozessordnung und der Strafordnung direkt durchgeführt;
- laut Gesetz über den Betrieb auf den Landverkehrswegen können Anträge und Anzeigen vom Antragsteller oder Halter einer Fahrerlaubnis auch per Post oder in elektronischer Form gestellt werden; in einem solchen Fall ist die auf dem Antrag oder der Anzeige befindliche Unterschrift des Antragstellers oder Halters einer Fahrerlaubnis amtlich oder gemäß der Sondervorschrift (SigG) zu beglaubigen;
- elektronisch unterzeichnet laut SigG können einige Anzeigen beim Kartellamt und der Wertpapierkommission eingereicht werden;
- ist laut Gesetz über die soziale Unterstützung für die Einreichung oder eine andere Handlung ein Formular vorgeschrieben, kann die Einreichung oder die andere Handlung in elektronischer Form erfolgen und laut Sonderrechtsvorschrift elektronisch unterschrieben werden, wenn das Ministerium für Arbeit und Sozialwesen das entsprechende Formular in elektronischer Form veröffentlicht hat;
- laut Gesetz über die Gesundheit des Volkes gilt, dass, wenn die medizinische Dokumentation nur auf Speichermedien der Computertechnik erfolgt, die Eintragung in der medizinischen Dokumentation unter der Bedingung erfolgen kann, dass alle eigenständigen Teile der

medizinischen Dokumentation die fortgeschrittene elektronische Signatur der Person enthalten, die die Eintragung vorgenommen hat.

6. Fazit

Das ist bisher wirklich ziemlich wenig, insbesondere wenn wir sehen, wie schwer sich die elektronische Signatur dort durchsetzen lässt, wo sie tatsächlich erhebliche Einsparungen bringen würde: bei Steuern, Sozialleistungen und Versicherung. Das Problem liegt dabei in der Uneinheitlichkeit und Isoliertheit der Vorgehensweisen bei der Einführung dieses sehr fortschrittlichen Instruments in die einzelnen Bereiche der öffentlichen Verwaltung.

Welche Lösungen schlagen wir vor? Derjenige, der über politische Kraft und fachlichen Background verfügt und vor allem selbst von den Vorzügen der elektronischen Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung überzeugt ist, sollte die Sorge für die gesamte Sache übernehmen und einen komplexen Vorschlag unterbreiten, entweder eine Novelle aller bestehenden Rechtsnormen, wo die urkundliche als auch die elektronische Form Anwendung finden kann, oder eine neue Vorschrift erarbeiten, die die Kommunikation (Einreichen, Zustellen, Bestätigen usw) für alle Staatsorgane vereinheitlichen würde.