

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 17/3630, 17/4145 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften

A. Problem

E-Mails sind zu einem Massenkommunikationsmittel geworden, das privat ebenso selbstverständlich genutzt wird wie in der Kommunikation mit Behörden und Geschäftspartnern. Denn E-Mails sind einfach, schnell, preiswert und ortsunabhängig. Doch E-Mails können mit wenig Aufwand auf dem Weg abgefangen, wie Postkarten mitgelesen und in ihrem Inhalt verändert werden. Vorhandene Möglichkeiten von Verschlüsselungslösungen haben sich nicht flächendeckend durchsetzen können. Sender und Empfänger können nie sicher sein, mit wem sie gerade tatsächlich kommunizieren.

Um die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der elektronischen Kommunikation trotz steigender Internetkriminalität und wachsender Datenschutzprobleme zu erhalten und auszubauen, ist eine zuverlässige und geschützte Infrastruktur notwendig, die die Vorteile der E-Mail mit Sicherheit und Datenschutz verbindet. Mit den De-Mail-Diensten soll eine solche Infrastruktur eingeführt werden. Im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens haben De-Mail-Diansteanbieter nachzuweisen, dass die durch sie angebotenen E-Mail-, Identitätsbestätigungs- und Dokumentenablagendienste hohe Anforderungen an Sicherheit und Datenschutz erfüllen. Der Gesetzentwurf bietet den rechtlichen Rahmen, der die Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit der Diansteanbieter und der De-Mail-Dienste regelt, den Nachweis ihrer Erfüllung ermöglicht und die dauerhafte Sicherheit der De-Mail-Dienste gewährleistet.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schafft den rechtlichen Rahmen, der zur Einführung vertrauenswürdiger De-Mail-Dienste im Internet benötigt wird. De-Mail-Dienste akkreditierter Diansteanbieter ermöglichen im elektronischen Geschäftsverkehr sichere Kommunikationslösungen, bei denen sich die Teilnehmer der Vertraulichkeit ihrer Kommunikation und der Identität ihrer Kommunikationspartner hinreichend sicher sein können. Zudem werden die Möglichkeiten verbessert, die Authentizität von Willenserklärungen in elektronischen Geschäftsprozessen

beweisen und Erklärungen nachweisbar zustellen zu können. De-Mail-Dienste sollen dadurch den elektronischen Geschäftsverkehr fördern.

Mit dem Gesetzentwurf wird ein Akkreditierungsverfahren für Anbieter von De-Mail-Diensten eingeführt. Als Voraussetzung der Akkreditierung hat der Diensteanbieter die durch die Vorschriften dieses Gesetzes eingeführten Anforderungen zu erfüllen und dies auf die ebenfalls geregelte Art und Weise nachzuweisen. Zur Entlastung der zuständigen Behörde erfolgt dies über private Stellen; die Akkreditierung selbst bleibt der zuständigen Behörde vorbehalten. Mit dem Gesetzentwurf werden zudem die Pflichtdienste für ein De-Mail-Angebot bestimmt und es wird eine Aufsicht über die akkreditierten Diensteanbieter von De-Mail-Diensten eingeführt. Um künftig die Beweismöglichkeiten über den Zugang von Willenserklärungen im Sinne von § 130 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in elektronischer Form zu verbessern, wird in Artikel 1 § 5 Absatz 8 eine beweissichere Eingangsbestätigung eingeführt, die der Diensteanbieter des Empfängers elektronisch erstellt.

Um künftig bei der elektronischen förmlichen Zustellung – etwa im Sinne des Verwaltungszustellungsgesetzes – die Beweismöglichkeiten über den Zugang zu verbessern, wird in Artikel 1 § 5 Absatz 9 eine beweissichere Abholbestätigung eingeführt. Außerdem erfolgt eine Anpassung des Verwaltungszustellungsgesetzes. Regelungen zur Haftung des Diensteanbieters wurden nicht aufgenommen, weil die allgemeinen Haftungsvorschriften ausreichenden Rechtsschutz gewähren. Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen akkreditiertem Diensteanbieter und Dritten, weil zentrale Vorschriften des Gesetzes (insbesondere die §§ 3 bis 13 sowie 16 bis 18) drittschützende Wirkung entfalten.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Insbesondere stellen die De-Mail-Dienste keine Alternative zur qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz dar. Die qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz stellt insbesondere das Äquivalent zur handschriftlichen Unterschrift dar und dient damit der Erfüllung eines im Einzelfall erforderlichen Schriftformerfordernisses im Sinne von § 126a des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), § 87a der Abgabenordnung (AO) und § 36a des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I). Mit den De-Mail-Diensten wird hingegen eine Plattform bereitgestellt, die – im Gegensatz zur herkömmlichen E-Mail-Kommunikation – eine sichere und nachvollziehbare Kommunikation schafft. Die bis heute fehlende Nachweisbarkeit der elektronischen Kommunikation wird mit De-Mail nunmehr möglich, da der Versand bzw. der Empfang von De-Mails nachgewiesen werden kann und die Identität der Kommunikationspartner gesichert ist. Ergänzend kann die qualifizierte elektronische Signatur vom Nutzer z. B. in den Fällen eingesetzt werden, wenn ein per De-Mail versendetes Dokument einem Schriftformerfordernis unterliegt und daher nach § 126a BGB, § 3a VwVfG, § 36a SGB I oder § 87a AO mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen werden muss.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine.

2. Vollzugaufwand

Für den Betrieb der De-Mail-Dienste sind grundsätzlich private Anbieter vorgesehen. Gleichwohl steht es auch Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen frei, im zulässigen Rahmen De-Mail-Dienste anzubieten. Verwaltungsaufwand entsteht durch die Akkreditierung der De-Mail-Diensteanbieter und die Aufsicht über diese. Diese Aufgaben sollen vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wahrgenommen werden. Die diesbezüglich neu zu schaffenden Befugnisse des BSI sind mit einem entsprechenden Vollzugaufwand verbunden. Dessen Umfang und damit die Höhe der Vollzugskosten sind maßgeblich von der zukünftigen Entwicklung der Inanspruchnahme des Akkreditierungsverfahrens durch potentielle De-Mail-Diensteanbieter abhängig und daher nur schwer zu beziffern.

Beim BSI besteht aufgrund des De-Mail-Gesetzes ein Aufwand an ca. acht zusätzlichen Planstellen/Stellen mit Mehrkosten in Höhe von jährlich rund 525 000 Euro. Beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) besteht ein Bedarf in Höhe von drei zusätzlichen Planstellen/Stellen mit Mehrkosten in Höhe von jährlich rund 263 000 Euro. Dieser ergibt sich aus der für den BfDI neuen Aufgabe gemäß § 18 Absatz 3, die vom an einer Akkreditierung interessierten Diensteanbieter vorzulegenden Nachweise zur Erfüllung der datenschutzrechtlichen Anforderungen zu prüfen und auf Antrag des Diensteanbieters ein Zertifikat zu erteilen. Außerdem ist der BfDI für die datenschutzrechtlichen Kriterien verantwortlich, die den Nachweisen zugrundeliegen. Die Planstellen/Stellen einschließlich Personalausgaben werden grundsätzlich aus dem vorhandenen Plan-/Stellenbestand bzw. den Ansätzen des Einzelplans 06 des Bundesministeriums des Innern (BMI) erwirtschaftet. Der beim BSI und beim BfDI entstehende Mehraufwand bei den Sachkosten wird zum Teil durch noch festzulegende Gebühren für das jeweilige Verfahren gedeckt. Im Übrigen werden die Sachkosten grundsätzlich aus dem Einzelplan des BMI erwirtschaftet. Insgesamt ist dafür Sorge getragen, dass dem Gesamthaushalt keine zusätzlichen Belastungen entstehen.

Kosten zur Anpassung von Verfahren der Verwaltung an die Nutzung von De-Mail-Diensten können nicht beziffert werden. Sie treffen Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Langfristig können Verwaltungskosten durch die Verbreitung und Nutzung der De-Mail-Dienste jedoch gesenkt werden und elektronische Geschäftsprozesse, deren Risiko sinkt, kostengünstiger angeboten werden. Die Verwaltung kann durch Nutzung der De-Mail-Dienste insbesondere den Anteil der mit hohen Material- und Prozesskosten versehenen Papierpost reduzieren, wobei ein Einsparpotential pro Briefsendung von mindestens 0,25 Euro bis 0,50 Euro zugrunde gelegt werden kann. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass der Preis pro De-Mail-Nachricht unter den heute üblichen Portokosten liegen wird, weshalb sich hieraus zusätzliche Einsparungen erzielen lassen könnten. Die Höhe der gegebenenfalls eintretenden Einsparungen lässt sich allerdings gegenwärtig noch nicht beziffern, da sich marktgerechte Preise für De-Mail erst im Wettbewerb bilden müssen. Die Verwaltung versendet ca. 1,313 Milliarden Briefe (mit einem Gewicht von unter 50 g) pro Jahr. Unter der Annahme, dass von diesen Briefen 75 Prozent, also ca. 985 Millionen, grundsätzlich per elektronischer Post versendet werden können und der weiteren Annahme, dass die Internetnutzung der Verwaltung bei 80 Prozent liegt, ergibt sich eine Anzahl von ca. 788 Millionen per elektronischer Post versendbarer Briefe pro Jahr. Wenn die Verwaltung hiervon im ersten Jahr nach Einführung der De-Mail-Dienste 2 Prozent, im zweiten Jahr 5 Prozent, im dritten Jahr 10 Prozent, im vierten Jahr 15 Prozent und im fünften Jahr 20 Prozent über De-Mail-Dienste versendet, ergibt sich daraus ein über die ersten fünf Jahre nach Einführung der De-Mail-Dienste gemittelt jährliches Einsparpotential an Material- und Prozesskosten in Höhe von ca. 20 Mio. bis 40 Mio. Euro. Ab dem

fünften Jahr kann von jährlichen Einsparungen von ca. 40 Mio. bis 80 Mio. Euro ausgegangen werden, jeweils zuzüglich möglicher eingesparter Portokosten.

E. Sonstige Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich den mittelständischen Unternehmen, entstehen durch das Gesetz direkte sonstige Kosten, die über Bürokratiekosten (vgl. Abschnitt F) hinausgehen, indem Diensteanbieter als ein Teil der Akkreditierungskosten Deckungsvorsorge (Annahme: etwa 100 000 Euro pro Jahr) gewährleisten müssen. Der größte Kostenblock (18,512 Mio. Euro jährlich) ergibt sich darüber hinaus durch die Pflicht zur zuverlässigen Identitätsfeststellung bei der Erstregistrierung von Kunden.

Diesen Kosten steht ein Einsparpotenzial gegenüber, das sich daraus ergibt, dass Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft (Unternehmen) und Verwaltung durch Nutzung der De-Mail-Dienste insbesondere den Anteil der mit Material- und Prozesskosten versehenen Papierpost reduzieren können. Das Einsparpotential pro Briefsendung beläuft sich für Wirtschaft und Verwaltung auf 0,25 Euro bis 0,50 Euro zuzüglich möglicher Portoeinsparungen sowie für Bürgerinnen und Bürger auf 0,08 Euro bis 0,15 Euro zuzüglich möglicher, gegenwärtig aber noch nicht bezifferbarer Portoeinsparungen.

Bei einer konservativen Nutzenbetrachtung wird ferner davon ausgegangen, dass pro Jahr ca. 17,5 Milliarden Briefsendungen im lizenzpflichtigen Bereich verschickt werden. Von diesen entfallen ca. 25 Prozent auf schwere Briefsendungen (z. B. Buchsendungen), die nicht durch De-Mail ersetzt werden können. Weiterhin wird angenommen, dass 25 Prozent der verbleibenden Sendungen aus ganz unterschiedlichen Gründen weiterhin als Papierpost verschickt werden sollen oder müssen. Die restlichen Sendungen verteilen sich zu ca. 80 Prozent auf die Wirtschaft und zu jeweils 10 Prozent auf die öffentliche Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger. Unter Berücksichtigung des Nutzungsgrades des Internets von 80 Prozent für Wirtschaft und Verwaltung sowie 55 Prozent für Bürgerinnen und Bürger ergibt sich ein jährliches Einsparpotential im fünften Jahr von ca. 363 Mio. bis 725 Mio. Euro, das sich wie folgt verteilt:

Wirtschaft: 315 Mio. bis 630 Mio. Euro,

Verwaltung: 39 Mio. bis 79 Mio. Euro,

Bürgerinnen und Bürger: 9 Mio. bis 16 Mio. Euro.

Mögliche Portokosteneinsparungen sind hierbei nicht berücksichtigt.

Im Einzelnen ist nicht vorherzusehen, wie die Diensteanbieter hinsichtlich der Preisgestaltung für De-Mail agieren. Verlässliche Aussagen zur Entwicklung der Einzelpreise auch von weiteren Dienstleistungen können daher nicht getroffen werden. Es ist davon auszugehen, dass durch De-Mail keine Auswirkungen auf das Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau eintreten.

F. Bürokratiekosten

Durch das De-Mail-Gesetz werden insgesamt acht neue Informationspflichten für die Wirtschaft eingeführt. Diese beziehen sich auf die Diensteanbieter, die sich für die Erbringung von De-Mail-Diensten akkreditieren lassen. Die Verteilung ist wie folgt:

- Akkreditierung der Diensteanbieter: drei neue Informationspflichten,
- Betrieb von De-Mail-Diensten: vier neue Informationspflichten,
- Einstellung der Tätigkeit: eine neue Informationspflicht.

Im Rahmen des Ex-ante-Verfahrens werden die daraus resultierenden Bürokratiekosten auf ca. 2,5 Mio. Euro jährlich beziffert.

Die vorgesehenen Regelungen sind zwar mit Kosten für die künftigen Diensteanbieter verbunden, insgesamt wird die Wirtschaft aber erheblich entlastet, da die neuen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation auf der Basis der De-Mail-Dienste zu großen Einsparungen bei der papierbasierten Kommunikation führen.

Für den Nutzer eines De-Mail-Kontos werden zwei neue Informationspflichten eingeführt: Der Nutzer hat zur Eröffnung eines De-Mail-Kontos einen Antrag zu stellen, bei dem er Angaben zur Feststellung seiner Identität machen muss. Außerdem entsteht eine Informationspflicht im Zusammenhang mit der Freischaltung des De-Mail-Kontos.

Für die Verwaltung, d. h. für die zuständige Behörde, werden vier neue Informationspflichten im Rahmen der Akkreditierung von Diensteanbietern sowie der Aufsicht eingeführt. Da davon ausgegangen wird, dass es nach fünf Jahren ca. 20 akkreditierte Diensteanbieter gibt, sind diese Bürokratiekosten im Vergleich zu den erwarteten Einsparungen für die Verwaltung gering. Die Saldierung erwarteter Mehrkosten und erwarteter Kostenreduzierungen allein durch den Einsatz von elektronischen Nachrichten anstelle von Papierpost wird eine deutliche Kosteneinsparung bei der Verwaltung ergeben.

Bezogen auf die sonstigen bürokratischen Belastungen der Wirtschaft (Prozess- und Materialkosten) wurde ein Entlastungspotential von ca. 15 Mio. Euro im fünften Jahr (ohne Portokosteneinsparung) ermittelt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/3630 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) § 1 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und sonstige Anwendungen, die der sicheren Übermittlung von Nachrichten und Daten dienen, bleiben unberührt.“

b) In § 3 Absatz 3 werden nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt:

„Der akkreditierte Diensteanbieter kann von dem amtlichen Ausweis eine Kopie erstellen. Er hat die Kopie unverzüglich nach Feststellung der für die Identität erforderlichen Angaben des Teilnehmers zu vernichten.“

c) § 4 wird wie folgt geändert:

aa) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der akkreditierte Diensteanbieter muss dem Nutzer den Zugang zu seinem De-Mail-Konto und den einzelnen Diensten mit einer sicheren Anmeldung oder auf Verlangen des Nutzers auch ohne eine solche sichere Anmeldung ermöglichen. Für die sichere Anmeldung hat der akkreditierte Diensteanbieter sicherzustellen, dass zum Schutz gegen eine unberechtigte Nutzung der Zugang zum De-Mail-Konto nur möglich ist, wenn zwei geeignete und voneinander unabhängige Sicherungsmittel eingesetzt werden; soweit bei den Sicherungsmitteln Geheimnisse verwendet werden, ist deren Einmaligkeit und Geheimhaltung sicherzustellen. Der Zugang zum De-Mail-Konto erfolgt ohne eine sichere Anmeldung, wenn nur ein Sicherungsmittel, in der Regel Benutzername und Passwort, verwendet wird. Der Nutzer kann verlangen, dass der Zugang zu seinem De-Mail-Konto ausschließlich mit einer sicheren Anmeldung möglich sein soll.“

bb) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „Satz 3“ durch die Angabe „Satz 2“ ersetzt.

d) § 5 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Kennzeichnung“ die Wörter „, die ausschließlich für De-Mail-Dienste genutzt werden darf;“ eingefügt.

bb) In Nummer 3 werden die Wörter „stehen sollte“ durch das Wort „steht“ ersetzt.

e) § 7 wird wie folgt geändert:

aa) In § 7 Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „wenn dem Nutzer ein anderer Zugang zu gleichwertigen vertraglichen Leistungen ohne das Verlangen nicht oder nicht in zumutbarer Weise möglich ist“ gestrichen.

bb) Folgende Absätze 3 und 4 werden angefügt:

„(3) Die Veröffentlichung der De-Mail-Adresse im Verzeichnisdienst auf ein Verlangen des Nutzers als Verbraucher nach Absatz 1

allein gilt nicht als Eröffnung des Zugangs im Sinne von § 3a Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, § 36a Absatz 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch oder des § 87a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung.

(4) § 47 des Telekommunikationsgesetzes gilt entsprechend.“

- f) § 9 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden die Wörter „Zugriff auf das“ durch die Wörter „Zugang zum“ ersetzt.
- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
- „Dies umfasst insbesondere auch Informationen
1. über die Möglichkeit und Bedeutung einer sicheren Anmeldung nach § 4 Absatz 1 Satz 2 sowie einen Hinweis dazu, dass ein Zugang zum De-Mail-Konto ohne sichere Anmeldung nicht den gleichen Schutz bietet wie mit einer sicheren Anmeldung und
 2. über den Inhalt und die Bedeutung der Transportverschlüsselung nach § 5 Absatz 3 Satz 2 sowie der Verschlüsselung nach § 4 Absatz 3 sowie über die Unterschiede dieser Verschlüsselungen zu einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung nach § 5 Absatz 3 Satz 3.“
- g) Dem § 10 Absatz 7 wird folgender Satz angefügt:
- „In den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 erster Halbsatz ist der akkreditierte Diensteanbieter verpflichtet, den Nutzer darüber zu informieren, dass er trotz Sperrung Nachrichten empfangen und abrufen kann.“
- h) Dem § 11 wird folgender Absatz 4 angefügt:
- „(4) Der akkreditierte Diensteanbieter hat einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.“
- i) § 13 wird wie folgt geändert:
- aa) In Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „Zustandes“ durch das Wort „Status“ ersetzt.
- bb) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
- „Für angefertigte Kopien von amtlichen Ausweisen gilt § 3 Absatz 3 Satz 3.“
- cc) In Absatz 2 wird die Angabe „30“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.
- j) § 15 wird wie folgt gefasst:

„§ 15

Datenschutz

Der akkreditierte Diensteanbieter darf personenbezogene Daten beim Nutzer eines De-Mail Kontos nur erheben, verarbeiten und nutzen, soweit dies zur Bereitstellung der De-Mail-Dienste und deren Durchführung erforderlich ist; im Übrigen gelten die Regelungen des Telemediengesetzes, des Telekommunikationsgesetzes und des Bundesdatenschutzgesetzes.“

- k) § 18 wird wie folgt geändert:
- aa) In Absatz 2 wird der letzte Satz wie folgt gefasst:
- „Bevor das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wesentliche Änderungen an der Technischen Richtlinie vornimmt, hört es den Ausschuss De-Mail-Standardisierung im Sinne des § 22

an und dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird hierbei Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, sofern Fragen des Datenschutzes berührt sind.“

bb) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 3 werden die Wörter „die Errichtung des Bundesamtes“ durch die Wörter „das Bundesamt“ ersetzt.

bbb) In Nummer 4 wird folgender Halbsatz angefügt:

„dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wird Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, sofern Fragen der IT-Sicherheit berührt sind.“

l) In § 20 Absatz 3 wird das Wort „Zertifikaten“ durch das Wort „Testaten“ ersetzt.

m) In § 21 werden nach der Angabe „19“ die Wörter „jeweils unter Angabe der ausschließlich für die De-Mail-Dienste verwendeten Kennzeichnungen gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1“ eingefügt.

n) § 22 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Diensteanbieter,“ die Wörter „je ein Vertreter von zwei auf Bundesebene bestehenden Gesamtverbänden, deren Belange berührt sind,“ eingefügt.

bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Die Entscheidung, welche beiden Verbände dem Ausschuss angehören sollen, liegt im Ermessen der zuständigen Behörde.“

o) § 23 wird wie folgt geändert:

aa) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 12 wird die Angabe „30“ durch das Wort „zehn“ ersetzt.

bbb) Nach Nummer 12 wird folgende Nummer 13 eingefügt:

„13. entgegen § 15 die dort genannten Daten zu einem anderen Zweck erhebt oder verarbeitet,“.

ccc) Die bisherigen Nummern 13 und 14 werden die Nummern 14 und 15.

bb) In Absatz 2 wird die Angabe „und 13“ durch die Angabe „, 13 und 14“ ersetzt.

2. Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

,c) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Ist durch Rechtsvorschrift angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden kann, finden die Sätze 1 bis 6 keine Anwendung.““

3. Artikel 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Hierbei wird sie insbesondere auch prüfen, ob

1. gesetzliche Anpassungen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der Kommunikation per De-Mail zwischen Verbrauchern und Unternehmen,

2. die Einführung einer Zertifizierung von Verbraucherschutzkriterien als Voraussetzung für die Akkreditierung von Diensteanbietern sowie

3. die verpflichtende Akkreditierung

geboten sind.“

4. Nach Artikel 4 wird folgender Artikel 5 eingefügt:

„Artikel 5

Berichtspflicht

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag innerhalb eines halben Jahres nach Inkrafttreten des De-Mail-Gesetzes darüber, ob und gegebenenfalls in welchen Rechtsgebieten De-Mail oder der elektronische Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes die einzelnen Funktionen der Schriftform alternativ zur qualifizierten elektronischen Signatur ersetzen könnte. Hierfür wird auch das Fachrecht auf Einsatzmöglichkeiten überprüft. Dabei sollten insbesondere Regelungen untersucht werden, die die Kommunikation mit staatlichen Stellen betreffen.“

5. Artikel 5 wird Artikel 6 und wie folgt gefasst:

„Artikel 6

Inkrafttreten

„Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Berlin, den 23. Februar 2011

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Clemens Binninger
Berichterstatter

Gerold Reichenbach
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Jan Korte
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Clemens Binninger, Gerold Reichenbach, Manuel Höferlin, Jan Korte und Dr. Konstantin von Notz

I. Zum Verfahren

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/3630** wurde in der 71. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. November 2010 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie in der 84. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Januar 2011 zusätzlich an den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 37. Sitzung am 23. Februar 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 46. Sitzung am 23. Februar 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 38. Sitzung am 23. Februar 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu empfohlen. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)198 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. abgelehnt.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat in seiner 32. Sitzung am 23. Februar 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu anzunehmen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 32. Sitzung am 23. Februar 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu empfohlen. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)198 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

3. Beratungen im federführenden Ausschuss

a) Der Innenausschuss hat in seiner 30. Sitzung am 26. Januar 2011 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Thema „Regelung von De-Mail-Diensten“ durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 31. Sitzung am 7. Februar 2011 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll Nr. 17/31 hingewiesen.

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 33. Sitzung am 23. Februar 2011 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu.

Zuvor wurde der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu mit dem gleichen Stimmenergebnis angenommen.

b) Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)198, der mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt wurde, hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Grundanliegen des De-Mail-Gesetzes sind unterstützenswert: Deutschland kann von vertrauenswürdiger Kommunikation und verbesserter Rechtssicherheit im elektronischen Geschäftsverkehr über das Internet erheblich profitieren – sowohl in Verwaltung, Wirtschaft als auch bei der privaten Kommunikation. De-Mail ist als neues System besonders darauf angewiesen, dass der Dienst viele Nutzerinnen und Nutzer gewinnt. Bürgerinnen und Bürger sollen den Service gerne und freiwillig nutzen. Der Umgang mit De-Mail muss gegenüber normalen Mails und Briefen deutliche Vorteile bieten. Vor diesem Hintergrund ist es die besondere Verantwortung des Gesetzgebers, Bürgerfreundlichkeit, maximale Sicherheit der Kommunikation und Rechtsverbindlichkeit zu garantieren. Anbieter von De-Mail-Diensten müssen attraktive, verbraucherfreundliche Angebote bereitstellen und fortwährend weiterentwickeln.

In der Anhörung zum Gesetzentwurf im Innenausschuss des Bundestages am 7. Februar 2011 hat sich die massive, durch Bundesrat, Datenschutzbeauftragte, Verbände und Zivilgesellschaft wiederholt geäußerte Kritik am vorliegenden Gesetzentwurf bestätigt. Die Regelungen von

De-Mail zur sicheren elektronischen Kommunikation sind maximal ein erster Schritt, in der Summe aber unzureichend.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

die berechtigte Kritik schnellstmöglich aufzunehmen, De-Mail zu korrigieren und

- a. eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung für De-Mail verpflichtend vorzusehen, um den Ansprüchen an Vertraulichkeit und Zuverlässigkeit einer innovativen Anwendung zu genügen,*
- b. die Anbieter von De-Mail-Diensten zur bedienfreundlichen Integration einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zu verpflichten,*
- c. nachhaltig sicherzustellen, dass bei den Verkehrsdaten und Inhalten von De-Mail das Telekommunikationsgeheimnis gewahrt bleibt und Schutzlücken geschlossen werden,*
- d. die Einheitlichkeit und Portabilität von De-Mail-Adressen zu garantieren,*
- e. die pseudonyme Nutzung zu ermöglichen und damit den Selbstdatenschutz zu stärken,*
- f. die Beweislast für den Empfang von Nachrichten in einem hochtechnischen System nicht auf die Bürgerinnen und Bürger abzuwälzen,*
- g. eine verschärfte Handhabung der Zustellungsfiktion des Verwaltungsverfahrensgesetzes im digitalen Raum auszuschließen,*
- h. klarzustellen, wann gewerbliche Nutzerinnen und Nutzer einen Zugang tatsächlich eröffnet haben,*
- i. das maximale Porto einer De-Mail verbraucherfreundlich festzulegen,*
- j. sicherzustellen, dass Nutzerinnen und Nutzern bei Sperrung eines De-Mail-Postfaches keine Nachteile durch Nicht-Erreichbarkeit zugestellter Dokumente entstehen,*
- k. eine Benachteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, die De-Mail nicht nutzen wollen oder können, generell auszuschließen und die faktische Freiwilligkeit der Teilnahme zu sichern,*
- l. De-Mail sinnvoll in eine kohärente IT-Gesamtstrategie des Bundes einzubetten, technik- und wettbewerbsneutral auszurichten und besser mit Signaturgesetz und dem elektronischen Verwaltungs- und Verfahrenspostfach abzustimmen,*
- m. die Gefahr einer deutschen Insellösung durch Anpassung an europäische Normen für postalische Standards (CEN 15121/1+2) zu verhindern,*
- n. in den Ausschuss zur De-Mail-Standardisierung Vertreterinnen und Vertreter von Daten- und Verbraucherschutzorganisationen und Nutzerinnen und Nutzer aufzunehmen,*
- o. eine Evaluierung des De-Mail-Gesetzes und der Nutzung durch die Bevölkerung bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten vorzunehmen und damit unabhängige Expertinnen und Experten zu beauftragen.*

Begründung

Zu Buchstabe a und b:

De-Mail bietet bisher lediglich eine Transportverschlüsselung. Da die Nachrichten auf den Servern der Anbieter kurz entschlüsselt werden, um nach Viren und Trojanern zu scannen, wird die Transportverschlüsselung nicht komplett aufrechterhalten. Eine direkte Ende-zu-Ende-Verschlüsselung betrifft hingegen die Inhalte selber und ist notwendig, um im digitalen Raum einen den Anforderungen des grundgesetzlich gebotenen Brief- und Telekommunikationsgeheimnisses entsprechenden Schutz zu etablieren. Die entsprechenden Verschlüsselungstechniken liegen auch als Open Source-Anwendungen vor (z. B. GNU Privacy Guard, GPG) und würden das Projekt bei konsequenter Verwendung kostengünstiger machen. Eine bedienfreundliche Integration der Generierung von privaten und öffentlichen Schlüsseln stellt einen entscheidenden qualitativen Vorteil für De-Mail dar, der die Anwendung attraktiver machen und das Porto rechtfertigen würde.

Zu Buchstabe c:

Nach gegenwärtiger Rechtslage besteht die Möglichkeit behördlicher Zugriffe auf Mailinhalte im Postfach der Empfänger mit niedrigeren Hürden als im Falle des Zugriffes im Rahmen des Übertragungsvorganges. Die Aufwertung des E-Mailverkehrs hin zu einem rechtssicheren Kommunikationsmittel hingegen erfordert ein einheitlich und auf durchgehend hohem Niveau geschütztes Kommunikationssystem. Dies gilt auch und erst recht, soweit keine durchgehende Verschlüsselung gewährleistet werden kann.

Zu Buchstabe d:

Im Gesetzentwurf findet sich keine einheitliche Regelung zum Format der De-Mail-Adressen. Für den Erfolg des Dienstes, für echten Wettbewerb und aufgrund der Verwechslungsgefahr mit normalen Mailadressen ist es zwingend erforderlich, eine einheitliche Kennzeichnung für persönliche Adressen nach dem Schema vorname.nachname@de-mail.de vorzusehen. Anderenfalls ist eine reibungslose Mitnahme der Adresse von einem Provider zum nächsten kaum möglich.

Zu Buchstabe e:

Echte anonyme und pseudonyme Nutzung von De-Mail ist aufgrund der Identifizierung der Nutzerinnen und Nutzer nicht möglich. Für den Selbstdatenschutz ist es deshalb umso wichtiger, dass De-Mail-Provider zur Vergabe von Pseudonymen verpflichtet werden. Für die Auflösung von Pseudonymen müssen konkrete Zulässigkeitsvoraussetzungen, bis hin zum Richtervorbehalt, geprüft werden.

Zu Buchstabe f und g:

Die vom De-Mail-System ausgestellten Versand- und Empfangszertifikate sind für Bürgerinnen und Bürger nicht direkt wahrnehmbar. Ihre Widerspruchsmöglichkeiten sind ob des technischen Charakters viel zu begrenzt. Wenn ein tatsächliches Lesen der Nachricht aus technischen Gründen nicht möglich ist, bleibt die Beweislast beim Nutzer. Im Gegensatz zur alten Regelung im Verwal-

tungszustellungsgesetz, bei dem im Zweifel die Behörde den Zugang nachzuweisen hatte (§ 4 Absatz 2 VwZG), sieht die Regelung zu De-Mail unnötigerweise vor, dass der Empfänger nachweist, dass das Dokument nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist (§ 5a Absatz 4 VwZG-E).

Zu Buchstabe h:

Laut Entwurfsbegründung soll die Nutzung einer De-Mail-Adresse in der Kommunikation mit staatlichen Stellen durch Firmen oder Rechtsanwälte bereits nach der Verkehrsanschauung die Zugangseröffnung, z. B. durch Bekanntgabe einer De-Mail-Adresse im Briefkopf, herbeiführen. Dies hätte zur Folge, dass der Zugang für jedwede Behördenpost ohne weitere Einwilligung eröffnet wäre.

Zu Buchstabe i:

Da der Wettbewerb über das Porto einer De-Mail entscheiden soll, existiert keine Regelung zum maximalen Porto. Im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher sollte die Obergrenze des Entgelts festgelegt werden, ohne dabei auf Wettbewerbseffekte zu verzichten.

Zu Buchstabe j:

Wenn bei einer Sperrung des De-Mail-Kontos bereits eingegangene Dokumente nicht mehr zugänglich sind, dürfen dem Nutzer keine nachteiligen Folgen daraus entstehen.

Zu Buchstabe k:

De-Mail muss ein freiwilliges Angebot bleiben. Die Kommunikation mit Behörden, aber auch Firmen, muss weiterhin auf den etablierten Wegen persönlich und postalisch möglich sein. Angebote, die z. B. einen Vertragsabschluss nur über De-Mail vorsehen, sind auszuschließen.

Zu Buchstabe l und m:

De-Mail darf keine Insellösung sein und muss stärker auf Interoperabilität hin ausgerichtet werden. Das System muss sowohl internationalen Normen entsprechen, als auch bestehende Lösungen in Deutschland integrieren. Das Vorhaben hätte von Anfang an eine klar technik- und wettbewerbsneutrale Gestaltung aufweisen sollen.

Zu Buchstabe n:

Die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer, von Daten- und Verbraucherschutzorganisationen ist zentral für die weitere Entwicklung von De-Mail. Ihre Beteiligung am Ausschuss De-Mail-Standardisierung trägt dazu bei, sowohl Akzeptanz als auch Qualität des Angebots zu erhöhen.

Zu Buchstabe o:

Aufgrund der weitreichenden sozialen Folgen des mit De-Mail vorangetriebenen Medienwandels, der bekannten konzeptionellen Schwächen und den Erfahrungen bei der Einführung komplexer technischer Systeme sind schnelle Korrekturen erwartbar notwendig. Die im Gesetz vorgesehene Frist von drei Jahren bis zur erstmaligen Prüfung erscheint für die Anlaufzeit als zu lang an-

gesetzt. Im Zuge der unabhängigen Evaluierung sollten Verbraucherschutzbelange, Wettbewerbsslage und die Annahme des Systems durch die Nutzerinnen und Nutzer im Mittelpunkt stehen

II. Zur Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 17/3630 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf der Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)166 neu empfohlenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden einerseits die in der Stellungnahme des Bundesrates enthaltenen Änderungsvorschläge zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften – weitgehend wie in der Gegenäußerung der Bundesregierung angekündigt – aufgegriffen. Daraus ergeben sich Änderungen in Artikel 1 (De-Mail-Gesetz) und Artikel 3 (VwZG). Außerdem wurden einige weitere Änderungen aufgenommen. Schließlich wurden einige redaktionelle Änderungen am ursprünglichen Regierungsentwurf vorgenommen.

Im Hinblick auf die Begründung zu Artikel 1 § 5 Absatz 3 letzter Satz wird darauf hingewiesen, dass die Bedeutung dieses Satzes allein darin liegt, klarzustellen, dass De-Mail ELSTER im Bereich der Steuerverwaltung nicht ablösen soll.

Es wird im Hinblick auf die Begründung zu Artikel 1 § 5 Absatz 6 darauf hingewiesen, dass folgender Fall keine Auslandszustellung, sondern eine Inlandszustellung darstellt: „Der Absender und der Zustellungsempfänger wohnen zwar in Deutschland, der De-Mail-Server, auf dem die Eingangs- oder Abholbestätigung generiert wird, befindet sich aber im Ausland (= Zustellung wird im Ausland effektiv)“. Zu dieser Einschätzung ist auf EU-Ebene die EU-Kommission im Rahmen einer Sitzung im Herbst 2010 der Ratsarbeitsgruppe Zivilrecht (Allgemeine Fragen) gekommen. Hierbei hat sie ausgeführt, dass für die Frage, ob eine Auslandszustellung vorliegt, der Standort der Server nicht ausschlaggebend ist. Dieses Thema solle in diesem Sinne für die Revision der Zustellungsverordnung berücksichtigt werden.

Bezüglich Artikel 1 § 7 – Verzeichnisdienst – wird klarstellend darauf hingewiesen, dass der Verzeichnisdienst für die akkreditierten Diensteanbieter als Pflichtangebot ausgestaltet wurde (vgl. § 1 Absatz 2). Durch die (diensteanbieterübergreifende) Bereitstellung des Verzeichnisdienstes soll sichergestellt werden, dass jeder De-Mail-Nutzer die De-Mail-Adresse eines anderen Nutzers erfahren oder sich darüber informieren kann, ob derjenige Nutzer, an den er eine De-Mail-Adresse versenden möchte, sich im Sinne von § 4 sicher anmelden kann oder nicht. Diensteanbieter können sich gemäß § 18 Absatz 4 bei der Bereitstellung des Verzeichnisdienstes Dritter bedienen.

Im Übrigen bleibt die Rechtslage für die Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen oder ähnlichen Verzeichnissen oder Verzeichnisdiensten herkömmlicher Art (gedruckt oder elektronisch, auf Datenträger oder im Internet) durch die Regelungen des De-Mail-Gesetzes unberührt. Dies betrifft z. B. die §§ 45m (Aufnahme in öffentliche Teilnehmerverzeich-

nisse), 47 (Bereitstellen von Teilnehmerdaten), 78 Absatz 2 Nummer 2 und 3 (Universaldienstleistungen), die §§ 104 (Teilnehmerverzeichnisse) und 105 (Auskunftserteilung) des Telekommunikationsgesetzes.

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die vorgesehene Änderung greift teilweise den Vorschlag Nummer 4 (zweiter Anstrich) und Nummer 6 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Zu Buchstabe b

Die vorgesehene Änderung dient dem Datenschutz, insbesondere dem Grundsatz der Datensparsamkeit. Die Vorschrift orientiert sich an § 95 Absatz 4 Satz 2 und 3 des Telekommunikationsgesetzes.

Zu Buchstabe c

Die vorgesehene Änderung greift weitestgehend den Vorschlag Nummer 8 Buchstabe a der Stellungnahme des Bundesrates auf. Bei der unter Doppelbuchstabe bb vorgesehenen Änderung handelt es sich um eine Folgeänderung zu Doppelbuchstabe aa.

Zu Buchstabe d

Mit der unter Doppelbuchstabe aa vorgeschlagenen Änderung soll sichergestellt werden, dass derartig gekennzeichnete De-Mail-Adressen ausschließlich für De-Mail-Dienste und keine sonstigen E-Mail-Dienste verwendet werden dürfen.

Die unter Doppelbuchstabe bb vorgeschlagene Änderung ist redaktioneller Natur.

Zu Buchstabe e

Die unter Doppelbuchstabe aa vorgesehene Änderung greift weitestgehend den Vorschlag Nummer 11 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Die unter Doppelbuchstabe bb vorgesehene Änderung greift hinsichtlich des neuen Absatzes 3 weitestgehend den Vorschlag Nummer 12 der Stellungnahme des Bundesrates auf. Der neue Absatz 4 dient lediglich der Klarstellung, dass § 47 des Telekommunikationsgesetzes zur Anwendung kommt. Hiermit wird klargestellt, dass unter den Voraussetzungen des § 47 TKG De-Mail-Diensteanbieter anderen Unternehmen auf Antrag die Nutzerdaten zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung stellen. Zu den Voraussetzungen des § 47 TKG gehört insbesondere auch die Beachtung der anzuwendenden datenschutzrechtlichen Regelungen. Zur Anwendung des Telekommunikationsgesetzes neben dem De-Mail-Gesetz insgesamt wird auf die Begründung A. Allgemeiner Teil Abschnitt I Nummer 2 (Gründe für sichere E-Mail-Dienste) 2. und 3. Absatz hingewiesen.

Zu Buchstabe f

Die unter Doppelbuchstabe aa vorgeschlagene Änderung ist redaktioneller Natur.

Die unter Doppelbuchstabe bb vorgeschlagene Änderung greift den Vorschlag Nummer 8 Buchstabe b der Stellungnahme des Bundesrates auf. Außerdem wird der Vorschlag Nummer 2 der Stellungnahme des Bundesrates insoweit aufgegriffen, als hier die Verpflichtung der akkreditierten Diensteanbieter dahingehend ausdrücklich geregelt wird, die Nutzer über die verschiedenen Arten der bei De-Mail vorgesehenen Verschlüsselungen und deren Unterschiede zur Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zu informieren.

Zu Buchstabe g

Die gesetzliche Verankerung der Informationspflicht des akkreditierten Diensteanbieters gegenüber dem Nutzer trifft auf die Fälle zu, in welchen eine Sperrung erfolgt, der Empfang und Abruf durch den Nutzer (als Empfänger) trotz Sperrung aber möglich bleibt (im Übrigen vgl. Begründung zu § 10 Absatz 1, vierter Absatz).

Zu Buchstabe h

Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an § 13 Absatz 3 des Signaturgesetzes.

Zu Buchstabe i

Die unter Doppelbuchstabe aa vorgeschlagene Änderung greift den Vorschlag Nummer 13 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Die unter Doppelbuchstabe bb vorgeschlagene Änderung dient dem Datenschutz; sie ist zugleich eine Folgeänderung zu der unter Nummer 1 Buchstabe b vorgeschlagenen Änderung, wonach Kopien zu vernichten sind.

Die unter Doppelbuchstabe cc vorgeschlagene Änderung der Fristverkürzung dient ebenfalls dem Datenschutz. Die Frist orientiert sich an der Regelung des § 199 Absatz 3 Nummer 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

Zu Buchstabe j

Die vorgesehene Änderung greift den Vorschlag Nummer 14 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Zu Buchstabe k

Die unter Doppelbuchstabe aa vorgeschlagene Änderung sieht vor, dass das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, bevor es wesentliche Änderungen an der Technischen Richtlinie vornimmt. Dies gilt für den Fall, dass Fragen des Datenschutzes berührt sind. Hiermit soll sichergestellt werden, dass es im Rahmen der Erlangung der Akkreditierungsvoraussetzungen nicht zu Doppelprüfungen im Bereich Datenschutz und Datensicherheit kommt. Dies gelingt dadurch, dass sich die beiden für den jeweiligen Bereich zuständigen Stellen abstimmen (vgl. auch die unter Doppelbuchstabe cc vorgeschlagene Änderung) und dafür Sorge tragen, dass in der Technischen Richtlinie einerseits und dem Kriterienkatalog, welcher die datenschutzrechtlichen Kriterien beinhaltet, andererseits, keine Voraussetzungen festgelegt werden, die sich nicht schon aus dem jeweils anderen Dokument ergeben.

Die unter Dreifachbuchstabe aaa vorgeschlagene Änderung ist redaktioneller Natur.

Die unter Dreifachbuchstabe bbb vorgeschlagene Änderung sieht vor, dass der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, bevor es den Kriterienkatalog, welcher die datenschutzrechtlichen Kriterien beinhaltet, veröffentlicht oder wesentliche Änderungen an ihm vornimmt. Damit sollen Doppelprüfungen im Bereich IT-Sicherheit und Datenschutz vermieden werden. Auf die Begründung zu Doppelbuchstabe aa wird Bezug genommen.

Zu Buchstabe l

Die Änderung ist redaktioneller Natur.

Zu Buchstabe m

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die zuständige Behörde verpflichtet, neben dem Namen der akkreditierten Diensteanbieter auch die von ihnen jeweils angegebenen Domänennamen zu veröffentlichen. Mit dem Wort „ausschließlich“ soll sichergestellt werden, dass unter einem so veröffentlichten Domänennamen ausschließlich De-Mail-Dienste und keine sonstigen E-Mail-Dienste angeboten werden dürfen. Aus demselben Grund wird in § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 geregelt, dass im Domänenteil der (also jeder) De-Mail-Adresse eine Kennzeichnung vorhanden sein muss. Allerdings kann sich jeder De-Mail-Diensteanbieter aussuchen, welche er dazu verwenden und seinen Nutzern anbieten möchte.

Zu Buchstabe n

Die vorgeschlagene Regelung soll Gewähr dafür bieten, dass auch die Belange der Nutzer von De-Mail bei der Weiterentwicklung ausreichend berücksichtigt werden. Die Regelung betreffend die Auswahl der Verbände orientiert sich an § 47 Absatz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Zu Buchstabe o

Die unter Dreifachbuchstabe aaa vorgeschlagene Änderung ist eine Folgeänderung zu Nummer 1 Buchstabe i Doppelbuchstabe cc. Die unter Dreifachbuchstabe bbb vorgeschlagene Änderung greift den Vorschlag Nummer 14 Buchstabe b der Stellungnahme des Bundesrates auf. Die unter Doppelbuchstabe dd vorgeschlagene Änderung ist eine Folgeänderung zu Dreifachbuchstabe bbb; sie orientiert sich am Bußgeldrahmen von § 43 Absatz 3 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes.

Zu Nummer 2

Die vorgesehene Änderung greift den Vorschlag Nummer 19 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Zu Nummer 3

Mit der vorgesehenen Änderung soll im Rahmen der Evaluierung auch geprüft werden, ob gesetzliche Anpassungen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der Kommunikation per De-Mail zwischen Verbrauchern und Unter-

nehmen notwendig sind. Im Einzelnen sollte z. B. geprüft werden, ob im Sinne eines Gegenseitigkeitsprinzips die Unternehmen per Gesetz verpflichtet werden müssen, den Empfang von De-Mail-Nachrichten ihrer Kunden (als Verbraucher) zu akzeptieren, wenn sie selbst ihren Kunden De-Mail-Nachrichten zusenden.

Zu Nummer 4

Die vorgeschlagene Regelung betrifft eine Berichtspflicht der Bundesregierung, die zum Ziel haben soll, zu ermitteln, ob und gegebenenfalls in welchen Rechtsgebieten De-Mail oder der elektronische Identitätsnachweis die einzelnen Funktionen der Schriftform (z. B. Identitätsfunktion, Echtheitsfunktion, Verifikationsfunktion, Beweisfunktion, Perpetuierungsfunktion, Abschlussfunktion, Warnfunktion) alternativ zur qualifizierten Signatur ersetzen könnte. Aufbauend auf dem Ergebnis dieser Untersuchung könnten in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren Anpassungen an das geltende Recht vorzunehmen sein. Hierzu bietet sich z. B. das Gesetzgebungsverfahren zu einem E-Government-Gesetz an.

Zu Nummer 5

Durch die Änderung wird das Inkrafttreten vorverlegt auf den Tag nach der Verkündung.

Die **Koalitionsfraktionen** bedauern, dass es trotz intensiver Gespräche nicht gelungen sei, die Opposition zur Zustimmung zu bewegen. Das Gesetz setze einen Rahmen für sicheren E-Mail-Verkehr. Dazu sei vorgesehen, dass Provider sich vom BSI zertifizieren lassen müssten. Der Kunde könne dann ein De-Mail-Konto registrieren lassen und im Rahmen des Verbundes sicheren E-Mail-Verkehr nutzen. Von den 17 Milliarden Briefsendungen jährlich könnten einige Milliarden durch De-Mail ersetzt werden. Bei der Verschlüsselung werde es grundsätzlich eine Transportverschlüsselung geben, die ein deutlicher Sicherheitsgewinn sei; optional könne auch eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung gewählt werden. Würde man – wie dies die Opposition fordere – ausschließlich eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vorsehen, bestünde die Gefahr, dass sich aufgrund des deutlich höheren Aufwandes beim Nutzer zu wenige für De-Mail entschieden und das System, das ja gerade auch mobil genutzt werden solle, kein Erfolg werde. Ohnehin gebe es mit dem Signaturgesetz bereits einen Rahmen für sichere Unterschriften und Verschlüsselung. Dieser werde aber nur wenig genutzt. Man habe sich auch bei den Domains für größtmögliche Freiheit und gegen eine Vorgabe durch den Staat entschieden: Aus technischen Gründen bestehe keine Verwechslungsgefahr – De-Mail-Nachrichten könnten nicht im „normalen“ Postfach landen – und rechtlich wäre eine solche Vorgabe problematisch. Der Staat werde stattdessen Merkmale für De-Mail-Adressen vorgeben und es sei festgelegt, dass diese Adressen nur für De-Mail genutzt werden dürften. Im Verhältnis Bürger – Behörde sei zu betonen, dass nur derjenige von Behörden De-Mail erhalte, der dies auch wolle. In diesem Fall gelte eine De-Mail erst dann als zugestellt, wenn sich der Bürger an seinem Postfach anmelde. Im vorgelegten Änderungsantrag habe man u. a. Anregungen aus der Anhörung aufgenommen.

Die **Fraktion der SPD** betont, dass sie De-Mail grundsätzlich für einen richtigen und wichtigen Schritt halte. Wie die

baltischen Staaten zeigten, gebe es in der Tat ein großes Potential, in diesem Bereich den Verkehr zwischen Bürger und Behörden zu verbessern. Anders als im früheren Bürgerportalgesetz werde De-Mail aber zu einem Marktinstrument. Die Sachverständigen in der Anhörung hätten noch erhebliche Mängel bei dem Gesetz festgestellt. Es bringe keine Vorteile für den Endverbraucher. Er werde bei der Nutzung von De-Mail in verschiedenen Fragen sogar schlechtergestellt als beim klassischen Briefverkehr. Was die Zustellung angehe, so müsse der Verbraucher künftig u. U. nachweisen, dass keine Zustellung erfolgt sei, obwohl in diesem Bereich die Voraussetzungen z. T. in der Hand Dritter – der Provider – lägen. Die einheitliche Kennzeichnung sei vor allem für die Portabilität entscheidend – die man ja beim Mobilfunk durchgesetzt habe. Während Großunternehmen insoweit kaum Probleme haben dürften, würden gerade Mittelständler und Privatkunden letztlich an ihrem Account festhängen. Die optionale Ende-zu-Ende-Verschlüsselung schließlich reiche nicht aus. Nach dem derzeitigen Gesetzentwurf müsse der Kunde darauf vertrauen, dass sein Provider bzw. die Gegenstelle die Verschlüsselung selbst anbiete oder er müsse sich selber darum kümmern.

Die **Fraktion DIE LINKE.** sieht zwar Verbesserungen im Vergleich zum früheren Entwurf eines Bürgerportalgesetzes und erkennt auch an, dass es grundsätzlich sinnvoll sei, einen Rahmen für sicheren E-Mail-Verkehr zu setzen. Sie schließe sich aber der Kritik der SPD weitgehend an und werde das Gesetz daher ablehnen. Es sei vorherzusagen, dass es mit dem Projekt im Kern so enden werde wie mit dem E-Personalausweis. Was die Ende-zu-Ende-Verschlüs-

selung angehe, so leuchte schlicht nicht ein, warum in einem System nur der zweithöchste Sicherheitsstandard verwendet werde, wenn es einen höheren gebe. Dies werde auch der Bürger nicht verstehen. Im Übrigen sei es durchaus möglich, schon jetzt – wenn man denn wolle – seinen privaten E-Mail-Verkehr so abzusichern, dass ein Mitlesen unmöglich sei.

Auch die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hält die Schaffung einer sicheren E-Mail-Infrastruktur und des notwendigen rechtlichen Rahmens für richtig. Allerdings sei man in einigen Sachfragen anderer Ansicht als die Koalition: Natürlich sei es richtig, dass De-Mail einen höheren Sicherheitsstandard biete als heutige E-Mail-Korrespondenz. Wenn man aber ein System aufbaue, dass besondere Sicherheit suggeriere, wecke man eine hohe Erwartungshaltung. Wenn sich dann herausstelle, dass es eben doch keine 100-prozentige Sicherheit gewährleiste, werde die Akzeptanz des Systems leiden. Dies sei besonders gravierend, da man die Bürger bei einem freiwilligen System ja für die Nutzung erst gewinnen müsse. Die Menschen hätten zu ihrem elektronischen Postfach eben doch ein anderes Verhältnis als zu ihrem Hausbriefkasten. Man könne daher nicht alle rechtlichen Regelungen aus dem klassischen Postwesen übertragen. Gerade im Bereich der Zustellung von Behördenschreiben müsse man mit erheblichen Vorbehalten der Bürger rechnen. Wenn ein Notarvertreter in der Anhörung erkläre, dass mit De-Mail gravierende Sicherheitsverluste einhergingen, die nicht akzeptabel seien, müsse man dies ernst nehmen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN könne dem Gesetzentwurf daher nicht zustimmen.

Berlin, den 23. Februar 2011

Clemens Binninger
Berichterstatter

Gerold Reichenbach
Berichterstatter

Manuel Höferlin
Berichterstatter

Jan Korte
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

