



**Pet 1-19-06-2101-010227**

90559 Burgthann

Ausweise

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 17.10.2019 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

### **Begründung**

Mit der Petition wird gefordert, die qualifizierte elektronische Signatur für den neuen Personalausweis wieder nutzbar zu machen, nachdem die Bundesdruckerei als letzter verbliebener Anbieter im Sommer 2017 deren Ausstellung eingestellt hat. Um die qualifizierte elektronische Signatur verstärkt zu verbreiten, soll zudem jedem Bürger kostengünstig eine solche ausgestellt und eine verständliche Anleitung zur Nutzung angeboten werden.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, die Signaturfunktion des Personalausweises, welche zum Aufbau einer modernen Verwaltung notwendig sei, könne mangels Möglichkeit des Bezugs einer Signatur nicht mehr genutzt werden. Die gewünschte Verbreitung der elektronischen Signatur scheitere daran, dass die Funktion dem Benutzer nur schwer verständlich und zudem ein eigenes Kartenlesegerät notwendig sei. Zur Gewährleistung der Gleichstellung der elektronischen Signatur mit einer echten Unterschrift hätten zahlreiche Gesetze geändert werden müssen und jede Behörde sei aufgrund der Vorschriften verpflichtet, einen Zugang für elektronische Dokumente zu eröffnen und qualifizierte elektronische Signaturen zu akzeptieren. Die Bundesdruckerei habe zwar einen neuen Service einer Fernsignatur angekündigt, dazu müssten aber die zu signierenden Daten auf den Server der Bundesdruckerei hochgeladen werden, so dass diese Möglichkeit keine adäquate Ablösung der qualifizierten elektronischen Signatur für den eigenen neuen Personalausweis darstelle.



Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Zu der auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe liegen dem Petitionsausschuss 875 Mitzeichnungen und 21 Diskussionsbeiträge vor. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass in § 22 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) seit dem 1. November 2010 die Möglichkeit geregelt ist, den Personalausweis als qualifizierte elektronische Signaturerstellungseinheit auszugestalten. Die Entscheidung zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mittels des Personalausweises war ganz wesentlich von dem Bedürfnis getragen, die Sicherheit und den Datenschutz im Internet für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und auch in Bereichen mit hohem Vertrauensniveau eine elektronische Kommunikation zu ermöglichen. Dagegen wurde keine staatliche Aufgabe zur Herausgabe der Personalausweise einschließlich gültiger Schlüssel und Zertifikate für eine qualifizierte elektronische Signatur festgelegt. Vielmehr sollte die technische Bereitstellung des für die qualifizierte Signatur erforderlichen Signaturzertifikats durch verschiedene Zertifikatsanbieter und -dienstleister im Wettbewerb erfolgen.

Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass die Nutzung und Verbreitung der elektronischen Funktionen des Personalausweises bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Bei zwei Dritteln der rund 51 Millionen ausgegebenen Ausweisen bzw. elektronischen Aufenthaltstiteln ist die Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis (sog. eID-Funktion) deaktiviert. Auch Unternehmen und Behörden integrieren die eID-Funktion bislang nur zögerlich in ihre Geschäftsabläufe. Ein Grund hierfür ist, dass das bisherige Verfahren zur Beantragung der Nutzung der eID-Funktion aufwendig ist. Darüber hinaus ist der Anreiz zur Implementierung der Funktion gering, solange bei vielen Ausweisen die eID-Funktion deaktiviert ist.



Aus diesen Gründen hat der bisher einzige Marktanbieter für das Aufladen des Personalausweises mit Zertifikaten für qualifizierte elektronische Signaturen, die Bundesdruckerei, ihren mehrjährigen Pilotdienst mangels Nachfrage, zugunsten anderer Signaturlösungen, die zukünftig ebenfalls auf dem Personalausweis basieren, Ende Juli 2017 eingestellt.

Der Ausschuss hebt hervor, dass das Ziel der Förderung und Verbreitung der Nutzung des elektronischen Personalausweises für qualifizierte elektronische Signaturen gleichwohl weiter verfolgt wird. Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode ist unter anderem vorgesehen, den elektronischen Personalausweis zu einem universellen, sicheren und mobil einsetzbaren Authentifizierungsmedium zu machen und den praktischen Einsatz deutlich benutzerfreundlicher zu gestalten (Rn. 2040 ff.).

Die elektronische Signatur soll dabei gleichermaßen von allen und nicht wie bisher überwiegend lediglich von besonderen Berufsgruppen, in denen die gesetzliche Schriftform benötigt wird, z. B. Rechtsanwälten, Steuer- und Rentenberatern, genutzt werden. Auch bleibt es bei den getroffenen gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Wirksamkeit der elektronischen Signatur und deren Gleichstellung mit der gesetzlichen Schriftform gemäß §§ 126, 126 a des Bürgerlichen Gesetzbuches (soweit diese nicht bei einem bestimmten Rechtsgeschäft durch eine gesetzliche Regelung ausgeschlossen ist).

Der Ausschuss merkt an, dass mit der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung), die seit 1. Juli 2016 in allen Mitgliedstaaten der EU gilt, erstmals in Deutschland die Möglichkeit der sogenannten Fernsignatur geschaffen wurde. Die Fernsignatur ermöglicht es, eine elektronische Unterschrift aus der Ferne auszulösen, z. B. über mobile Endgeräte wie Tablets und Smartphones. Dabei werden die für die Signatur-Erstellung notwendigen Bestandteile, wie Zertifikate und Schlüsselkomponenten, auf hochsicheren Servern eines externen Dienstleisters vorgehalten. Bei der Fernsignatur wird die qualifizierte elektronische Signatur demnach nicht mehr mit einer Signaturkarte erstellt, sondern von einem qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter im Auftrag der unterzeichnenden Person. Der Vorteil des neuen Verfahrens liegt darin, dass keine zusätzliche technische Ausstattung



(Signaturkarte, Lesegerät) für das Erstellen einer qualifizierten elektronischen Signatur benötigt wird. Die unterzeichnende Person muss dafür gegenüber dem Vertrauensdiensteanbieter ihre Identität sicher nachweisen.

Für die Fernsignatur mit Hilfe der Online-Ausweisfunktion des elektronischen Personalausweises kann z. B. ein geeignetes Mobiltelefon mit NFC-Schnittstelle als „Kartenleser“ für den elektronischen Identitätsnachweis verwendet werden. Dadurch wird die rechtsgültige elektronische Unterschrift mit dem Mobiltelefon möglich. Anstatt eine Identifizierung (zur Ausstellung eines qualifizierten elektronischen Signatur-Zertifikates) oder eine Authentisierung (zur Autorisierung der Signaturerstellung durch den Vertrauensdiensteanbieter) als getrennte Vorgänge umzusetzen, erlaubt die Online-Ausweisfunktion darüber hinaus, diese beiden Funktionen in einem Schritt zusammenzufassen.

Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Bundesdruckerei mittlerweile eine eIDAS-konforme Fernsignatur zur Verfügung gestellt hat, welche auf der Webseite <https://cloud.sign-me.de/signature/start> genutzt werden kann. Diese ist vom TÜV zertifiziert und in die nationale eIDAS-Vertrauensliste der Bundesnetzagentur aufgenommen worden. Mit „sign-me“ lassen sich Dokumente vertrauenswürdig und rechtsverbindlich online unterschreiben. Der webbasierte Service beinhaltet alle notwendigen Softwarekomponenten und führt den Anwender Schritt für Schritt durch den Signaturprozess.

Der Ausschuss stellt abschließend heraus, dass nicht etwa der Bedarf nach der Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur als solcher entfallen ist, sondern künftig andere, wirtschaftlichere und für die Nutzer einfachere Verfahren zur Verfügung gestellt werden sollen. Aufgrund der benutzerfreundlichen und rechtssicheren Ausgestaltung der Möglichkeit der Fernsignatur ist zu erwarten, dass auch Privatpersonen diese vermehrt austesten werden und sich die Nutzung der elektronischen Signatur zukünftig vermehrt durchsetzen wird.

Hinsichtlich weiterer Maßnahmen der Bundesregierung für eine nutzerfreundliche digitale Verwaltung und zur Förderung der eID-Funktion weist der Ausschuss ergänzend auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/10540 hin.



Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen. Er empfiehlt daher im Ergebnis, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Der von der Fraktion der FDP gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - zur Erwägung zu überweisen, soweit der Petent fordert, dass die Bundesdruckerei wieder qualifizierte elektronische Signaturen für den Personalausweis ausstellen soll und diese allen Bürgerinnen und Bürgern, die eine qualifizierte elektronische Signatur nutzen möchten, kostengünstig zur Verfügung stellt, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen, ist mehrheitlich abgelehnt worden.