

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)173 D

verbraucherzentrale *Bundesverband*

Berlin, den 23. Juli 2010

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten
und zur Änderung weiterer Vorschriften – De-Mail-Gesetz
(Referentenentwurf; Stand: 02.07.2010)**

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft und Internationales
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

1. Zusammenfassung der Forderungen / Empfehlungen

- Die Vorschriften im De-Mail-Gesetz müssen technikneutral formuliert sein.
- Eine Sicherheit, ein Datenschutz und eine Vertrauenswürdigkeit einer rechtverbindlichen elektronischen Kommunikation mittels De-Mail kann nur durch eine gesetzlich verbindliche Ende-zu-Ende-Verschlüsselung erreicht werden.
- Ohne weitere Konkretisierung der wesentlichen gesetzlichen Anforderungen ist der Verzicht auf eine Verordnungsermächtigung problematisch.
- Der De-Mail Nutzer muss ein Recht auf die Vergabe einer (oder mehrerer) pseudonymer Adressen haben. Die Vergabe einer pseudonymen De-Mail Adresse muss unabhängig von der Vergabe einer De-Mail-Adresse mit Angabe des Klarnamens möglich sein.
- Die Nutzung eines De-Mail-Dienstes darf nicht von einer Veröffentlichung der Nutzerinformationen im Verzeichnisdienst abhängig gemacht werden. Dieses Kopplungsverbot muss uneingeschränkt gelten.
- Die Verbraucher/ Bürger müssen vom Diensteanbieter schon zum Zeitpunkt der Beantragung und nicht erst, wie im Entwurf vorgesehen, „vor der ersten Nutzung des De-Mail-Dienstes“ über die Rechtsfolgen und Kosten der Nutzung eines De-Mail-Dienstes umfassend informiert werden. Die Bestätigung der Kenntnisnahme der Informationen durch den Nutzer muss stets schriftlich erfolgen.
- Mail-Adressen akkreditierter Diensteanbieter müssen sich eindeutig von denen nicht-akkreditierten Diensteanbieter unterscheiden lassen. Hierzu ist eine für alle De-Mail-Diensteanbieter verbindliche einheitliche Kennzeichnung der De-Mail-Adressen erforderlich.
- Die spezifischen datenschutzrechtlichen Vorschriften im Gesetz dürfen sich nicht nur auf die reinen Transport der Nachrichten beschränken. Sie müssen sich auf den gesamten Verfahrensprozess beim Diensteanbieter erstrecken.
- Die Nutzung eines De-Mail-Dienstes darf nicht von dem Einverständnis des Nutzers in die Weitergabe seiner persönlichen Daten an Dritte etwa zu Werbezwecken abhängig gemacht werden (Kopplungsverbot).
- Angesichts bestehender Identitätsbestätigungsdienste und vergleichbarer Möglichkeiten zur zuverlässigen Identitätsbestätigung erscheint ein weiteres (kostenträchtiges) System überflüssig. Der Identitätsbestätigungsdienst sollte im Gesetz gestrichen werden.
- Unternehmen, die nachweislich illegale Geschäfte mit Verbrauchern im Internet betreiben, muss der gesetzliche Auskunftsanspruch wirksam verwehrt werden. Unabhängig davon muss es ein allgemeines Anhörungsrecht des Betroffenen vor einem etwaigen Offenlegen eines Pseudonyms geben.
- Staatlich akkreditierte Diensteanbieter sollten eine einheitliche und verbindlich zu verwendende Kennzeichnung erhalten. Jegliche anlehrende Werbung und Kommunikation nicht akkreditierter Diensteanbieter wäre zu untersagen.

Fazit: Unter Hinweis auf das Signaturgesetz, nach Abwägung der verfahrensbedingten und wirtschaftlichen Vor- und Nachteile des Gesetzesvorhabens für die Verbraucher / Bürger und nach der Prüfung der einzelnen Regelungen im Referentenentwurf kommt

der Verbraucherzentrale Bundesverband zu dem Schluss, dass die damit für den Verbraucher/ Bürger verbundenen Folgenwirkungen und Nachteile etwaige Vorteile deutlich überwiegen. Der Gesetzentwurf in der derzeitigen Fassung wird daher abgelehnt.

2. Allgemeine Bewertung des Gesetzesvorhabens

Wesentliches Ziel des Gesetzes soll es sein, mittels Errichten einer zuverlässigen und geschützten Infrastruktur die elektronische Kommunikation mit e-Mail „zu erhalten und auszubauen“. Mit dem Gesetz soll der Rechtsrahmen geschaffen werden, der „zur Einführung vertrauenswürdiger De-Mail-Dienste im Internet benötigt wird“.

Die allgemeine Zielstellung, die elektronische Kommunikation über offene Netze wie dem Internet, sicherer zu machen, wird vom Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt. Die Einrichtung einer vertrauenswürdigen Infrastruktur (PKI) war schon zu einem früheren Zeitpunkt und zwar mit dem ersten deutschen Signaturgesetz (SiG) von 1997 und dessen Novelle aus dem Jahr 2001 (Anpassung an die Regelungen der europäischen Signatur-Richtlinie) intendiert. Ziel war es auch damals, Sicherheit und Vertraulichkeit der Web-Kommunikation zu verbessern und die Voraussetzungen für eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation zu schaffen. Daher verfolgen aus der Sicht der Bürger / Verbraucher offensichtlich beide Gesetze den Zweck, die Grundlagen für die Gewährleistung von Authentizität, Integrität und Vertraulichkeit bei der elektronischen Kommunikation zu liefern. Die beiden Gesetze stehen insoweit eher nebeneinander, als dass sie eine verfahrenstechnische Einheit bilden. Dann ist aber die Frage erlaubt, warum mittels De-Mail Gesetz ein Markterfolg in großem Stil gelingen sollte, den es trotz des viel älteren Signaturgesetzes bisher nicht geben hat?

Im Gegensatz zum De-Mail Gesetzentwurf zeichnet sich im Übrigen das Signaturgesetz durch das entscheidende Charakteristikum der Technikneutralität aus, das heißt, das Signaturgesetz regelt die Kommunikationssicherheit unabhängig vom gewählten Transportweg. Aufgrund der im De-Mail-Gesetzentwurf fehlenden Technikneutralität werden infolge dessen mit Inkompatibilitäten der künftigen De-Mail Infrastruktur mit denen der Deutschen Post AG (E-Postbrief) oder deren Wettbewerbern, die mit vergleichbaren Produkten auf den Markt kommen, nicht auszuschließen sein.

Der Vorschlag, das oben zitierte Ziel mittels der im Referentenentwurf beschriebenen sehr komplexen und teuren Infrastruktur aus staatlich akkreditierten Diensteanbietern (wirtschaftlich agierende Unternehmen) zu verwirklichen, geht an den Bedürfnissen der Verbraucher vorbei. Das Verfahren produziert u.a. zusätzliche Kosten auf der Nutzerseite (durch Registrierung, Dienstenutzung, Druck usw.), läßt wichtige Fragen unbeantwortet (Beispiel: Auflagen für die Archivierung rechtsförmlicher elektronischer Dokumente) und schafft verfahrensbedingte neue Risiken und Pflichten für die Nutzer. Hierzu zählen die gesteigerten Sorgfaltspflichten bei der Postfachnutzung ebenso wie die Gewährleistung der Sicherheit der heimischen Rechnerumgebung und der Vertraulichkeit der Zugangsdaten für das Postfach. Bei der elektronischen Zustellung rechtsförmlicher Dokumente und Schriftstücke kommt noch die Verschiebung der vollen Beweislast Richtung Empfänger hinzu.

Das Fehlen einer verbindlichen Vorgabe für eine „Ende-zu-Ende-Verschlüsselung“ im Gesetzentwurf sieht der Verbraucherzentrale Bundesverband ebenfalls als ein wesentliches Defizit an. Verwiesen sei in dem Punkt auch auf die jüngste öffentliche Diskussion über sie sogenannte „Sicherheitslücke“ im De-Mail-Konzept (i.e. die zeitweise Aufhebung der Verschlüsselung und Neuverschlüsselung der Nachrichten durch den Diensteanbieter). Die von einzelnen IT-Experten und vom BfDI

diesbezüglich vorgetragene erheblichen Bedenken gegen eine unzureichende Datensicherheit der De-Mail teilen wir.

Die Gewährleistung einer gesetzlich verbindlichen Ende-zu-Ende-Verschlüsselung sehen wir für die rechtsförmliche Zustellung elektronischer Dokumente und Nachrichten nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Verwaltungszustellung als ebenso zwingend an wie den Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur durch den jeweiligen Sender der Nachricht. Die entsprechenden Regelungen in den §§ 5 (Postfach und Versanddienst) und 6 (Identitätsbestätigungsdienst) sind daher unserer Meinung nach nicht ausreichend, um im Fall rechtsverbindlicher Zustellungen dem Grundsatz der Rechtssicherheit Genüge zu tun.

Nach Abwägung der Interessen zum Beispiel von Gerichten und öffentlichen Verwaltungen an einer Verfahrensbeschleunigung einerseits und dem Anspruch von Bürgern / Verbrauchern auf rechtliches Gehör sieht der verbraucherzentrale Bundesverband eine rechtsförmliche Zustellung auf dem elektronischen Wege insgesamt eher kritisch. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass es durchaus zu den täglichen Erfahrungen von Online-PC Nutzern gehört, entweder aufgrund eines hardware- oder softwaretechnischer Fehlers oder aber infolge einer persönlichen Abwesenheit über eine längere Zeitspanne keinen Zugang zum Internet und damit zum De-Mail Postfach zu haben.

Der Gesetzentwurf enthält keine Verordnungsermächtigung. Auch hierin unterscheidet er sich vom seinerzeitigen Entwurf des „Bürgerportalgesetzes“. Zwar hat der Verbraucherzentrale Bundesverband hiergegen keine grundsätzlichen Bedenken. Allerdings erforderte das Fehlen einer Verordnung unserer Meinung nach an mehreren Stellen im Gesetz einen wesentlich höheren Konkretisierungsgrad der einzelnen Vorschriften. So sind insbesondere die Regelungen zur Akkreditierung der Diensteanbieter, zum „Gütezeichen“, zum Datenschutz und zur Datensicherheit teilweise zu wenig konkret oder gar unzureichend (vgl. hierzu auch unseren Kommentar zu den betreffenden Regelungen).

Schließlich sehen wir die teilweise sehr weitreichende Übertragung einzelner Regelungskompetenzen auf die zuständige Behörde, die dazu teilweise wiederum einen Ausschuss anhören muss, in dem auch die Diensteanbieter vertreten sein sollen, ohne entsprechende Verordnungsermächtigung für verfassungsrechtlich bedenklich. Würden daher weder Form noch Umfang oder Inhalt des Gesetzes grundlegend verändert werden, erschiene aus unserer Sicht eine Verordnungsermächtigung zur näheren Beschreibung einzelner Regelungsmaßnahmen nicht nur sinnvoll, sondern zwingend notwendig.

3. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Ungeachtet unserer grundlegenden Zweifel an der Sinnhaftigkeit des geplanten Gesetzes und an der Notwendigkeit einer derart komplexen und teuren Infrastruktur zur Verbesserung der Sicherheit elektronischer Kommunikation seien nachfolgend wesentliche Vorschriften im Gesetzentwurf einzeln kommentiert:

Zu Artikel 1

§ 1 De-Mail-Dienste

§1 enthält im Wesentlichen eine Definition von De-Mail-Diensten und deren Eigenschaften beziehungsweise dessen Wirkpotential.

Kommentar:

Dem Gesetzentwurf liegt das Prinzip zugrunde, dass die Nutzung von De-Mail-Diensten für Verbraucher freiwillig ist. Die Kommunikation zwischen Verbrauchern und Unternehmen darf daher von Unternehmen nicht zwingend an die Nutzung eines bestimmten oder irgendeines De-Mail-Dienstes gebunden werden.

Als unzulässig wären daher solche Allgemeine Geschäftsbedingungen zu regeln, die die Nutzung der De-Mail-Dienste als alleinigen Kommunikationsweg vorgeben.

Es muss auch künftig Verbrauchern möglich sein, die Kommunikation per Briefpost zu führen.

§ 3 Eröffnung eines De-Mail-Kontos

Gemäß § 3 Abs. 3 Ziffer 1 soll/ kann sich der akkreditierte Diensteanbieter bei natürlichen Personen auch anhand eines „inländischen ... Passes“ von der Identität des Antragstellers überzeugen. Gemäß §3 Abs.1 Ziffer 1 erhebt der akkreditierte Diensteanbieter dazu neben Name, Geburtsort, Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit auch die Anschrift des Antragstellers.

Kommentar:

Der deutsche Pass enthält keine Anschrift. Insoweit ist der Pass als Mittel der zweifelsfreien und vor allem vollständigen Identitätsfeststellung ungeeignet.

Gemäß §3 Abs. 3 Ziff. 2 Satz 2 soll der akkreditierte Diensteanbieter bei der Eröffnung eines De-Mail-Kontos mit Einwilligung des Antragstellers auch personenbezogene Daten verarbeiten und nutzen können, die der Diensteanbieter „zu einem früheren Zeitpunkt erhoben hat, sofern diese Daten die zuverlässige Identitätsfeststellung des Antragstellers gewährleisten“.

Kommentar:

Entscheidendes Kriterium für die Anwendung der obigen Regelung ist die Gewährleistung der Aktualität der notwendigen Daten. Regelungen hierzu enthält § 3 Abs. 5, Hinweise zur praktischen Umsetzung finden sich in der Begründung zum Gesetz. Dennoch hält es der Verbraucherzentrale Bundesverband der Klarheit wegen für wichtig, das Erfordernis der Aktualität der Daten bereits in § 3 Ziff 2 Satz 2 aufzunehmen.

§ 5 Postfach und Versanddienst

In § 5 Abs. 1 Ziff. 2 Satz 2 wird offen gelassen, ob der Domainenteil der De-Mail-Adresse eine für alle De-Mail-Adressen einheitliche Kennzeichnung enthalten soll.

Kommentar:

Das Offenhalten dieser wichtigen Frage im Referentenentwurf erstaunt. Nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverband muss die einheitliche Kennzeichnung zur Erkennbarkeit beziehungsweise Unterscheidbarkeit der De-Mail-

Adressen von herkömmlichen Mail-Adressen zwingender Bestandteil des Sicherheitskonzepts der De-Mail sein. Diese Vorgabe ist aber nicht nur aus Transparenzgründen notwendig. So ist auch zwingende Voraussetzung dafür, dass De-Mail-Adressen frei portierbar sind. Aus Nutzersicht wäre es vollkommen inakzeptabel, wenn derartige Adressen aufgrund firmenspezifischer (Produkt)Bezeichnungen bei einem Wechsel des akkreditierten Diensteanbieters wertlos würden. Eine Neuregistrierung, verbunden mit einem erheblichen Kostenaufwand für den Nutzer, wäre die Folge.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher einen einheitliche Bezeichnung beziehungsweise Kennzeichnung im Domänenteil der De-Mail-Adressen.

Gemäß **Begründung der Regelungen in Abs. 1** beruht die Vertrauenswürdigkeit des Postfach und Versanddienstes darauf, *„dass die Nachricht vom Diensteanbieter verschlüsselt übermittelt wird, so dass sie auf dem Transportweg weder ausgespäht noch spurenlos verändert werden kann“*.

Kommentar:

Die in der Begründung zum Gesetzentwurf behauptete Vertrauenswürdigkeit des Postfach und Versanddienstes nach De-Mail-Gesetz darf insofern kritisch hinterfragt werden, als die Verschlüsselung der Übermittlung lediglich für den Kommunikationsweg zwischen den Diensteanbietern von Sender und Empfänger gilt, sofern zwischen diesen Kommunikationspartnern keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vereinbart wird (über die dann im Verzeichnisdienst zu informieren wäre). Insofern tritt die Sicherheit der De-Mail-Kommunikation grundsätzlich hinter die einer elektronischen Kommunikation zurück, bei der der Sender selbst für seine Nachricht eine elektronische Signatur mit Zertifikat und eine sichere Verschlüsselung wählt.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher einen verbindliche Vorgabe einer datenschutzgerechten Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zumindest im Fall der Zustellung rechtsförmlicher und vergleichbarer Dokumente.

Laut **§ 5 Abs. 2 kann** der akkreditierte Diensteanbieter bei natürlichen Personen dem Antragsteller / Nutzer auf dessen Verlangen pseudonyme De-Mail-Adressen zur Verfügung stellen. Unabhängig davon erhält der selbe Nutzer vom akkreditierten Diensteanbieter gemäß Abs. 1 eine De-Mail-Adresse, die bei natürlichen Personen im lokalen Teil, d.h. vor dem „@-Zeichen“, deren Nachnamen (und auf Verlangen des Nutzers) einen oder mehrere Vornamen oder einen Teil des oder der Vornamen enthalten muss.

Kommentar:

Die Wahl der Art der De-Mail-Adresse sollte nicht dem akkreditierten Diensteanbieter, sondern dem Nutzer überlassen werden. Für Letzteren sollte die Option bestehen, ausschließlich eine pseudonyme De-Mail-Adresse wählen zu können. Schließlich ist es mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz bei vielen Kommunikationsvorgängen in der elektronischen Kommunikation nicht erforderlich, in der Mail-Adresse den Klarnamen des Absenders zu nennen, sofern es sich bei diesem um eine natürliche Person handelt.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher, auf eine zwingende Koppelung einer pseudonymen De-Mail-Adresse durch den akkreditierten Diensteanbieter an eine

solche mit Klarnamen desselben Nutzers zu verzichten und zwar schon aus Kostengründen (ggf. zusätzliche Kosten für pseudonyme De-Mail-Adresse für den Nutzer) vermieden werden.

Die Zuordnung einer pseudonymen De-Mail-Adresse zu einer natürlichen Person auf deren Verlangen hin sollte im Gesetz als Recht formuliert werden. Eine solche Zuordnung darf nicht im Ermessen des akkreditierten Diensteanbieters liegen.

Formulierungsvorschlag:

„Der akkreditierte Diensteanbieter ~~kann~~ muss dem Nutzer auf Verlangen pseudonyme De-Mail-Adressen zur Verfügung stellen, ...“

Gemäß **§ 5 Abs. 3** hat der Postfach- und Versanddienst *„die Vertraulichkeit, die Integrität und die Authentizität der Nachrichten zu gewährleisten“*. Dies soll gemäß Begründung zum Gesetzentwurf *„durch eine Verschlüsselung des Nachrichteninhaltes auf dem Transportweg zwischen den akkreditierten Diensteanbietern und durch die Sicherung des Zugangs zu den De-Mail-Diensten“* sichergestellt werden.

Kommentar:

Die in der Begründung genannten Maßnahmen zur Gewährleistung von Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität der Nachrichten darf sich nicht allein auf die Maßnahmen beschränken, die sich auf den Transportweg richten. Vielmehr muss sie sich auch auf die Speicherung und Lagerung, d.h. auf das Handling der Nachrichten durch die akkreditierten Diensteanbieter in ihrem jeweiligen Hoheitsbereich erstrecken. Insoweit sind dort ganz entscheidend auch die jeweiligen Maßnahmen zur Gewährleistung eines Datenschutzes und einer Datensicherheit auf hohem Niveau.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher, entsprechende Vorgaben im Gesetzentwurf nachzutragen.

In **§5** sind in den **Absätzen 6, 7, 8 und 9** unterschiedliche Maßnahmen beschrieben, mittels derer der Versand und der Empfang förmlicher Zustellungen gemäß den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, beschrieben sind. Insoweit schafft der De-Mail-Gesetzentwurf gegenüber dem seinerzeitigen Entwurf eines Bürgerportalgesetzes ein größeres Maß an Klarheit.

Kommentar:

In den jeweiligen Bestätigungen ist u.a. eine „Prüfsumme“ der Nachricht zu senden. Laut Begründung zum Gesetzentwurf kann dies ein Hash-Wert sein.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband spricht sich wegen der Bedeutung dieser „Prüfsumme“ für den Nachweis der Integrität und Authentizität der Nachricht sich dafür aus, an dieser Stelle konkret statt „Prüfsumme“ den „Hash-Wert“ zu nennen.

Gemäß **§ 5 Abs. 11** bietet der akkreditierte Diensteanbieter auf Antrag eines Nutzers die Möglichkeit, dass Kopien *„aller an die De-Mail-Adresse des Nutzers adressierten Nachrichten an eine zuvor vom Nutzer angegebene De-Mail-Adresse (Weiterleitungsadresse) weitergeleitet wird, ohne dass der Nutzer an seinem De-Mail-Konto angemeldet sein muss (automatische Weiterleitung)“*.

Gemäß Begründung zum Gesetzentwurf soll mit dieser Regelung dem Nutzer die Möglichkeit gegeben werden, einer Person seines Vertrauens während seiner eigenen

zeitweisen Abwesenheit Zugang zu seinem De-Mail-Postfach zu geben, um ggf. mit rechtsförmlichen Zustellungen verbundene Fristen nicht zu versäumen. In der Begründung wird hierzu zum Vergleich der Nachbar herangezogen, dem der Briefkastenschlüssel übergeben wird, und der erforderlichenfalls den Abwesenden über wichtige Posteingänge unterrichtet.

Dieser Vergleich ist jedoch nicht passend. Im Gegensatz zum vertrauenswürdigen Nachbarn oder Bekannten, der den Briefkasten leert, wird bei der Weiterleitung von Kopien von De-Mail-Nachrichten derjenigen, an den weitergeleitet wird, auch den Inhalt der fraglichen Nachrichten zur Kenntnis nehmen können. Daher wäre im Fall der elektronischen Kommunikation ein wesentlich höheres Vertrauensverhältnis zwischen De-Mail-Kontoinhaber und dem Dritten erforderlich. Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Vertretbarkeit dieser Regelung sind daher angebracht.

§ 6 Identitätsbestätigungsdienst

Mithilfe dieses Identitätsbestätigungsdienstes soll der Nutzer sich der gem. § 3 hinterlegten Identitätsdaten bedienen können, um seine Identität gegenüber dritten sicher elektronisch bestätigen zu lassen.

Kommentar:

Soweit natürliche Personen betroffen sind, wird demnächst mit Hilfe des „neuen Personalausweises“ eine sichere elektronische Identitätsbestätigung möglich sein. Insofern erübrigt sich ein zweites, noch dazu mit Sicherheit kostenträchtiges System der Identitätsbestätigung.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband spricht sich daher für ein ersatzloses Streichen dieser Vorschrift aus.

§ 7 Verzeichnisdienst

Gemäß § 7 ist die Veröffentlichung von Name und Anschrift eines Verbrauchers nur nach dessen ausdrücklichem Verlangen möglich. Der akkreditierte Diensteanbieter darf die Eröffnung eines De-Mail-Kontos für den Nutzer nicht von dem Verlangen des Nutzers nach Satz 1 abhängig machen, wenn dem Nutzer ein anderer Zugang zu gleichwertigen vertraglichen Leistungen ohne das Verlangen nicht oder nicht in zumutbarer Weise möglich ist.

Diese Regelung bietet den De-Mail-Diensteanbieter Raum, die Veröffentlichung zu erzwingen. Die durch einen De-Mail-Diensteanbieter erzwungene Veröffentlichung liefert Unternehmen, mit denen der Verbraucher keinen Kontakt haben will, die Information, dass der Verbraucher ein De-Mail-Konto besitzt. Die Regelung stellt somit das Ziel, die rechtsgeschäftliche E-Mail-Kommunikation trotz „Internetabzocke“ und Internetkriminalität sicher zu machen, in Frage. Das Recht des Verbrauchers auf Nichtveröffentlichung gilt es insbesondere im Internet zu wahren, da schon heute Unternehmen Adressdaten in verbotener Weise nutzen, um Kontakt mit Verbrauchern aufzunehmen oder gar diesen Verträge unterzuschieben.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher eine klare Regelung dergestalt, dass die Nutzung eines De-Mail-Dienstes nicht von der Veröffentlichung abhängig gemacht werden darf (Kopplungsverbot).

§ 9 Aufklärungs- und Informationspflichten

Gemäß § 9 Abs. 1 hat der akkreditierte Diensteanbieter gegenüber den Nutzern eine Reihe von wichtigen Informationspflichten, die Rechtsfolgen und Kosten der Nutzung von De-Mail-Dienstes betreffend. Dieser Informationspflicht muss der akkreditierte Diensteanbieter „*vor der erstmaligen Nutzung des De-Mail-Kontos*“ nachkommen.

Kommentar:

Angesichts der zum Teil erheblichen Rechtsfolgen, der geänderten Beweislastanforderungen und der besonderen Sorgfaltspflichten des Nutzers kommt eine Information durch den akkreditierten Diensteanbieter hierüber vor der erstmaligen Nutzung des De-Mails-Konto zu spät.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält es daher für wichtig, dass die erforderlichen Informationen schon zum Zeitpunkt der Beantragung des De-Mail-Kontos potentiellen Nutzern zur Verfügung gestellt werden müssen. Nur dann wären diese in der Lage, eine für sie objektive und vernünftige Entscheidung zu treffen.

Darüber hinaus sollte eine Informationspflicht für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eingeführt werden, nach der Verbraucher, die einen De-Mail-Dienst nutzen, regelmäßig oder nach aktuellem Anlass auch über Maßnahmen zu unterrichten, die notwendig sind, um einen unbefugten Zugriff auf das De-Mail-Konto zu verhindern (Dies könnte zum Beispiel im Rahmen des „Bürger-Cert“ geschehen).

Gemäß § 9 Abs. 2 hat der Nutzer eines De-Mail-Kontos den Erhalt und die Kenntnisnahme der Information gemäß Abs. 1 „*als Voraussetzung für die Freischaltung des De-Mail-Kontos ausdrücklich zu bestätigen*...“

Kommentar:

Aufgrund der Bedeutung und des Gewichts der betreffenden Informationen und deren Kenntnisnahme durch den Nutzer muss nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbands die Bestätigung des Erhalts und der Kenntnisnahme ungeachtet des damit verbundenen Medienbruchs schriftlich erfolgen (vgl. ähnliche Vorschrift im Telekommunikationsgesetz betreffend die Zustimmung zur Lokalisierung des Standorts von Mobilfunknutzern (TKG § 98 Abs. 1 Satz 1)).

§ 14 Jugend- und Verbraucherschutz

Gemäß dieser Vorschrift werden die akkreditierten Diensteanbieter angehalten, u.a. die Belange des Jugend- und Verbraucherschutzes ebenso wie die Vorschriften des Unterlassungsklagegesetzes und des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb einzuhalten.

Kommentar:

Diese Vorschrift regelt gesetzliche Selbstverständlichkeiten und hat daher rein deklaratorischen Wert. Dennoch unterstützen wir grundsätzlich den Gedanken, die Bedeutung jugend- und verbraucherschützender Vorschriften im Zusammenhang mit De-Mail-Diensten deutlich zu machen. Redaktionell unklar bleibt allerdings der Bezug des Nebensatzes „...*die geeignet sind, die Interessen von Verbrauchern spürbar zu*

beeinträchtigen, ...“ zu den konkret im Gesetzentwurf an dieser Stelle genannten Gesetze. Bekanntlich gibt es die zuvor zitierte Einschränkung lediglich im UWG.

Um Missverständnissen beim Leser vorzubeugen, schlägt der Verbraucherzentrale Bundesverband vor, in den beiden letzten Zeilen des § 14 die Worte zu streichen: *„...die geeignet sind, die Interessen von Verbrauchern spürbar zu beeinträchtigen, ...“*

§ 15 Datenschutz

Gemäß **§ 15** ist den Diensteanbietern die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur gestattet, soweit dies zur Bereitstellung des Dienstes erforderlich ist.

Kommentar:

Diese Regelung erscheint unvollständig. Sie stellt insbesondere das Ziel des Gesetzes, die rechtsgeschäftliche E-Mail-Kommunikation trotz „Internetabzocke“ und Internetkriminalität sicher zu machen, in Frage.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher, ausdrücklich festzulegen, dass die Nutzung eines De-Mail-Dienstes nicht von dem Einverständnis des Nutzers in die Weitergabe seiner persönlichen Daten an Dritte etwa zu Werbezwecken abhängig gemacht werden darf.

§ 16 Auskunftsanspruch

Gemäß §16 Abs. 1 Ziff. 2 soll ein akkreditierter Diensteanbieter gegenüber Dritten Auskunft über Namen und Anschrift eines pseudonymen Nutzers geben, sofern der Dritte *„glaubhaft darlegt, dass er die Auskunft zur Verfolgung eines Rechtsanspruchs gegen den Nutzer benötigt und (Ziff. 3) das Verlangen nicht rechtsmissbräuchlich ist“*.

Kommentar:

Nach der vorgesehenen Regelung hätten beliebige Dritte einen Anspruch auf Auskunft über pseudonymisierte Nutzer. Voraussetzung ist neben der Identifizierung des Auskunftersuchenden kaum mehr als die Glaubhaftmachung, dass dieser *„die Auskunft zur Verfolgung eines Rechtsanspruchs gegen den Nutzer benötigt“*.

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen zeigt nun aber, dass insbesondere Internetunternehmen Ansprüche gegenüber Verbrauchern ohne wirksamen Vertrag beziehungsweise auf der Grundlage untergeschobener Verträge behaupten.

So hat allein die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg nach eigenen Angaben im Jahr 2009 über 11.000 Verbraucher zu „Internetabzocke“ beraten. Bei den anderen Verbraucherzentralen wird es ein ähnliches Bild geben. Solche Unternehmen nutzen alle nutzbaren Kommunikationswege, ihre grundsätzlich illegalen Geschäfte zu betreiben. Persönliche Daten der Verbraucher, die ein De-Mail-Konto besitzen, wären daher mit Sicherheit für diese Unternehmen von besonderem Wert.

Einem De-Mail-Diensteanbieter wird es aber nicht möglich sein, das Nicht-Bestehen eines behaupteten Auskunftsanspruches zu prüfen. Daher ist diese Regelung aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands unvollständig: Sie stellt letztlich das Ziel des Gesetzes, die rechtsgeschäftliche E-Mail-Kommunikation auch mit Blick auf en Kampf gegen „Internetabzocke“ und Internetkriminalität sicherer zu machen, in Frage.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband spricht sich daher dafür aus, Regelungen aufzunehmen, die Unternehmen, welche erfahrungsgemäß illegale Geschäfte betreiben, den Auskunftsanspruch wirksam verwehren. Dies könnte durch vorherige Nachfrage beispielsweise bei den Handelskammern oder Verbraucherorganisationen geschehen.

Ergänzend wäre ein solcher Auskunftsanspruch von Dritten gegenüber den akkreditierten Diensteanbietern nur dann gerechtfertigt, und der Diensteanbieter sollte dem nur dann nachkommen dürfen, wenn er zuvor den Nutzer hierzu gehört hat. Eine entsprechende Regelung wäre an dieser Stelle ebenfalls nachzutragen.

§ 17 Akkreditierung von Diensteanbietern

Nach § 17 erhalten akkreditierte Diensteanbieter ein „Gütezeichen“ von der zuständigen Behörde.

Kommentar:

Die Einführung eines „Gütezeichens“ schafft in der vorgelegten Form letztendlich nicht die gewünschte Transparenz über akkreditierte und nicht akkreditierte Systeme, sofern ein solches Gütezeichen nicht geschützt wird und seine Anwendung durch die akkreditierten Diensteanbieter nicht verbindlich ist.

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird einem Diensteanbieter nicht vorgeschrieben, das „Gütezeichen“ auch zu verwenden. Zudem existieren bereits in dem Bereich private Prüfzeichen und Zertifikate, die die solchermaßen gekennzeichneten Dienste gegenüber den Nutzern jeweils als sicher ausweisen sollen. Außerdem werden sich nicht akkreditierte Diensteanbieter voraussichtlich auch der Zertifikate Dritter bedienen. Für den Verbraucher werden daher die Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen akkreditierter und nicht akkreditierter Diensteanbieter, die sich unterschiedlicher Zeichen bedienen, nicht objektiv vergleichend bewerten werden können.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband spricht sich daher - in Anlehnung an das Beispiel der Signaturverordnung - für eine einheitliche und verbindliche Kennzeichnung der akkreditierten Diensteanbieter aus. Ergänzend dazu wäre jegliche anlehrende Werbung und Kommunikation nicht akkreditierter Diensteanbieter ist zu untersagen.

Soweit unsere Anmerkungen zum vorgelegten Gesetzentwurf. Weitere Anmerkungen und Forderungen hierzu behalten wir uns im Zuge des gesamten Gesetzgebungsprozesses vor.

01.02.2011

**Sichere und vertrauenswürdige elektronische Kommunikation
via De-Mail**

Expertenanhörung im Innenausschuss am 07.02.2011

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von DE-Mail Diensten
(BT Drucksache 17/3630) und zum gemeinsamen Änderungsantrag
der Fraktionen CDU/ CSU und FDP (BT Drucksache 17(4)166)

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft und Internationales
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Vorbemerkung:

Derzeit wird im Deutschen Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zur „Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BT Drucksache 17/3630 vom 08.11.2010) beraten. Am 07.02.2011 wird es im Innenausschuss dazu eine Expertenanhörung geben.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hatte bereits am 28.07.2010 den damaligen Referentenentwurf zum De-Mail Gesetz ausführlich kommentiert und in der Verbändeanhörung des BMI am 30.07.2010 seine kritischen Anmerkungen und weitergehenden Forderungen erläutert. Da sich Kabinettt- und Referentenentwurf in den aus Verbrauchersicht wichtigen Punkten nur unwesentlich unterscheiden, ist diese Stellungnahme, auf die hier verwiesen wird¹, in den wesentlichen Punkten weiterhin aktuell. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der wichtigen Aspekte der eindeutigen Erkennbarkeit künftiger De-Mails und der Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, zu denen in dieser Kommentierung noch einmal ergänzend Stellung genommen wird.

Zusammenfassung:

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert insbesondere ...

- eine einheitliche, unverwechselbare und vom jeweiligen Provider unabhängige Kennzeichnung im Domainteil künftiger De-Mail-Adressen nach dem Muster: [Vorname.Name@xxx.De-Mail.de](#) oder [Vorname.Name@Unternehmen.De-Mail.de](#) und
- eine verpflichtende systemimmanente Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der De-Mail Kommunikation

Begründung:

1. Einheitliche unverwechselbare Kennzeichnung von DE-Mail Adressen

Im Kabinetttentwurf ist entgegen früherer Vorschläge auf die verbindliche Vorgabe einer einheitlichen, unverwechselbaren und Provider unabhängigen Kennzeichnung im Domainteil künftiger De-Mail Adressen (der Adressteil hinter dem „@“) verzichtet worden. Dieser Verzicht steht unserer Meinung nach aber im Widerspruch zur Zielstellung der Bundesregierung. Danach soll (Zitat) ein „*rechtlicher Rahmen [geboten werden], der die Anforderungen an die Vertrauenswürdigkeit der Diensteanbieter und der De-Mail Dienste regelt, den Nachweis ihrer Erfüllung ermöglicht und die dauerhafte Sicherheit der de-Mail Dienste gewährleistet*“. Umso unverständlicher ist es für den Verbraucherzentrale Bundesverband, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu den Anmerkungen des Bundesrates zum Gesetzentwurf zu dessen Forderung nach verbindlicher, einheitlicher und unverwechselbarer Kennzeichnung der De-Mail Adressen nicht einmal Stellung bezogen hat. Im Sinne des im Gesetzentwurf formulierten hohen Anspruchs an Vertrauenswürdigkeit, Eindeutigkeit und Sicherheit, aber auch hinsichtlich eines von einem funktionierenden Wettbewerb geprägten Markts der De-Mail Anbieter, ist eine einheitliche Kennzeichnung von De-Mails zwingend.

Eine entsprechende gesetzliche Vorgabe wäre aber nicht nur aus Transparenz- und Verfahrensgründen notwendig. Sie ist auch Voraussetzung dafür, dass De-Mail Adressen (zum Beispiel „Vorname.Name@bundestag.de-mail.de“) ähnlich wie bei der seit Jahren praktizierten ungehinderten Mitnahmemöglichkeit von Mobilfunknummern ebenfalls leicht portierbar wären. Eine leichte Portierbarkeit erscheint umso wichtiger,

¹ Siehe: <http://www.vzbv.de/go/dokumente/944/8/36/index.html>

als ein De-Mail Postfach grundsätzlich die für die Schriftkommunikation notwendige geographische Postadresse „elektronisch abbilden“ soll. Um dies zu gewährleisten, kann eine solche Adresse hinsichtlich ihrer Bezeichnung aber nicht einem bestimmten Provider „gehören“, sondern muss, wie eine reale Postadresse, dem jeweiligen Nutzer namentlich zugeordnet sein. Aus der Sicht eben dieses Nutzers (privat wie gewerblich, behördlich wie institutionell) wäre es daher nicht vertretbar, wenn eine De-Mail Adresse infolge einer Provider spezifischer Domainbezeichnung beim Providerwechsel wertlos würde, zumal die Registrierung unter einer neuen De-Mail Adresse zwangsläufig mit einem erheblichem Kostenaufwand auf der Nutzerseite verbunden wäre.

Die fehlende Möglichkeit zur leichten Portierbarkeit von De-Mail Adressen würde somit infolge der engen Abhängigkeit der Nutzer vom jeweiligen Provider den auch von der Bundesregierung gewünschten Wettbewerb unter den De-Mail Providern in erheblichem Maße behindern.

Nicht zuletzt aus diesem Grund steht der Verbraucherzentrale Bundesverband mit seiner Forderung nach einer einheitlichen Kennzeichnung von De-Mail Adressen nicht alleine da. Vielmehr hatten schon anlässlich der Verbändeanhörung des BMI zum Referentenentwurf im Juli 2010 mit Ausnahme der Deutschen Post AG alle übrigen interessierten Wirtschafts- und sonstigen Verbände eine solche Forderung vorgetragen. An dieser eindeutigen „Koalitionslage“ in dem Punkt hat sich bis heute offensichtlich nichts geändert.

Die diesbezüglich gleichlautende Stellungnahme des Bundesrates wird hier ausdrücklich begrüßt.

Der gemeinsame Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/ CSU und der FDP (BT Drucksache 17/4145) hingegen, in dem ebenfalls auf diesen Aspekt eingegangen wird, geht in diesem Punkt nicht weit genug, da darin keine einheitliche Kennzeichnung gefordert wird. Die betreffende Empfehlung findet daher auch nicht die Unterstützung des Verbraucherzentrale Bundesverbands.

2. Ende-zu-Ende-Verschlüsselung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert eine verbindliche Vorgabe einer datenschutzgerechten Ende-zu-Ende-Verschlüsselung zumindest im Fall der Zustellung rechtsförmlicher und vergleichbarer Dokumente. Die Stellungnahme des Bundesrates wird auch in dem Punkt ausdrücklich unterstützt.

Laut Begründung der Regelungen in §5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs (Postfach und Versanddienst) beruht die Vertrauenswürdigkeit des Postfach- und Versanddienstes darauf, (Zitat) „*dass die Nachricht vom Diensteanbieter verschlüsselt übermittelt wird, so dass sie auf dem Transportweg weder ausgespäht noch spurenlos verändert werden kann*“.

Diese in der Begründung zum Gesetzentwurf angestrebte Zielstellung der Vertrauenswürdigkeit des Postfach- und Versanddienstes muss insoweit kritisch hinterfragt werden, als die laut Gesetzentwurf vorgegebene Inhalte-Verschlüsselung bei der Nachrichtenübermittlung lediglich den Kommunikationsweg zwischen den Diensteanbietern von Sender und Empfänger umfasst (sofern zwischen den Kommunikationspartnern keine eigen-initiativ vorgenommene Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vereinbart wird (über die dann im Verzeichnisdienst zu informieren wäre)). Daher tritt die Sicherheit der De-Mail-Kommunikation unserer Einschätzung nach grundsätzlich hinter die einer elektronischen Kommunikation zurück, bei der Sender und Empfänger für ihren Nachrichtenaustausch eine sichere Verschlüsselung wählen.

Die in der Gegenäußerung der Bundesregierung angeführten Argumente sind unserer Auffassung nach in diesem Punkt nicht stichhaltig. Unserer Kenntnis nach wäre es technisch durchaus möglich, mittels eines vom jeweiligen De-Mail Provider einzu-richtenden Verschlüsselungsdienstes, bei dem der De-Mail Nutzer „per Knopfdruck“ einen Verschlüsselungsschlüssel anfordert, eine Ende-zu-Ende- Verschlüsselung zu realisieren, die ohne zusätzliche Installationen auf dem Computer des Anwenders auskommt. Insoweit besteht unseres Erachtens auch nicht, wie die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zum Bundesrat ausführt, die Gefahr, dass (Zitat) „eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung [...] das gesamte Ziel von De-Mail, die einfache – und ohne spezielle Softwareinstallation mögliche – Nutzbarkeit durch die Bürgerinnen und Bürger [gefährdet].“

Ungeachtet dessen unterstützt der Verbraucherzentrale Bundesverband den Änderungsvorschlag der Fraktionen CDU/ CSU und FDP zu §9 Abs. DE-MailG (E), die dort vorgesehene Unterrichtung des De-Mail Anwenders um Informationen über die Möglichkeit und Bedeutung einer sicheren Anmeldung und über die Unterschiede in den Verschlüsselungsarten „Transportverschlüsselung“ und „Ende-zu-Ende-Verschlüsselung“ zu erweitern.

3. Weitere Anmerkungen zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/ CSU und FDP:

Der Vorschlag, den § 7 (Verzeichnisdienst) um eine Regelung dergestalt zu erweitern, dass die Veröffentlichung der De-Mail Adresse im Verzeichnisdienst auf Verlangen des Nutzers nicht als Eröffnung des Zugangs im Sinne u.a. des § 3a Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz gilt, findet die ausdrückliche Zustimmung des Verbraucherzentrale Bundesverbands.