



Deutsche Gesellschaft für  
Recht und Informatik e.V.

---

DGRI e. V. • Bahnhofstraße 10 • D-76137 Karlsruhe

---

Bundesministerium der Justiz  
**Referat Z B 2**  
**Herrn Dr. Figge**  
**Herrn Heimen**  
Mohrenstraße 37  
11015 Berlin

*Dr. Anselm Brandi-Dohrn, maître en droit*  
1. Vorsitzender  
Rechtsanwalt  
Oranienstraße 164, D-10969 Berlin

Telefon: +49-30-61 68 94 09  
Telefax: +49-30-61 68 94 56  
E-Mail: [abranti-dohrn@boetticher.com](mailto:abranti-dohrn@boetticher.com)

Vorab per E-Mail: [heimen-mi@bmj.bund.de](mailto:heimen-mi@bmj.bund.de)

Berlin, 26. Januar 2011

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen (VkBkmG-E)**

**Hier: Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. (DGRI e.V.)**

**Ihr Zeichen: Z B 2 - 1023/3-2-Z4 1550/2010; Bezug: 1032/3-1 Z4 193/2007**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Dr. Figge, sehr geehrter Herr Heimen,

in obiger Angelegenheit danken wir für die der **Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. (DGRI)** eingeräumte Möglichkeit, an der Anhörung der Verbände teilzunehmen und Stellung zu nehmen zum geplanten Gesetzgebungsvorhaben.

Die DGRI ist eine unabhängige wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen im Bereich der Schnittstelle zwischen Informatik- und EDV-Recht einerseits sowie Recht und Wirtschaft andererseits befasst. Sie fördert die Zusammenarbeit von Lehre, Forschung, Gesetzgebung und Praxis in allen Fragen der Informationstechnik.

Die DGRI nimmt zu dem Gesetzesentwurf unter dem Blickwinkel der IT-Sicherheit Stellung.

## I. Sicherheitsanforderungen, § 7 Abs. 2 S. 2 des Gesetzesentwurfs

Die DGRI regt an zu prüfen, wie die vom Gesetzgeber gewünschte Überprüfung der Authentizität von Veröffentlichungen durch „jedermann“ gewährleistet werden kann; es erscheint vorzugswürdig, allgemein bekannte und verbreitete Prüfsysteme vorzusehen, um die Akzeptanz und Transparenz der Neuregelungen in der Bevölkerung zu steigern.

### Erläuterung:

§ 7 Abs. 2 S. 2 des Gesetzesentwurfs sieht vor: „Die inhaltliche Übereinstimmung eines solchen Dokuments mit der Ausfertigung der Rechtsverordnung oder mit dem der Bekanntmachung zugrunde liegenden Original muss gewährleistet sein.“

Die Gesetzesbegründung führt dazu aus: „Als technische Vorkehrung, die nachträgliche inhaltliche Veränderungen eines elektronischen Dokuments erkennbar macht, steht namentlich die qualifizierte elektronische Signatur (§ 2 Nummer 3 SignaturG) zur Verfügung. Durch die Beifügung einer solchen Signatur ist **für jedermann überprüfbar**, ob ihm eine authentische Veröffentlichung vorliegt.“

Im „Fragen & Antworten“-Bereich auf [www.ebundesanzeiger.de](http://www.ebundesanzeiger.de) heißt es als Antwort auf die Frage „Wie kann ich die elektronische Signatur bei Veröffentlichungen im Amtlichen Teil prüfen?“: „Die Überprüfung der Signatur kann nur mittels einer speziellen Software erfolgen, die unter der Bezeichnung „Signatur Reader“ von verschiedenen Firmen im Internet kostenlos zum Download bereitgestellt wird. Darüber hinaus gibt es im Internet auch mehrere Anbieter, bei denen die Signatur kostenlos online (d.h. ohne Installation einer Software) überprüft werden kann. Zur Überprüfung der Signatur muss die jeweilige PDF-Datei vorher auf Ihrem Rechner gespeichert werden. Eine Überprüfung der elektronischen Signatur durch den Acrobat Reader ist nicht möglich. Verwenden Sie auch nicht die im Acrobat Reader, Version 9, integrierte Signaturfunktion zur Überprüfung. Bei technischen Fragen zur elektronischen Signatur wenden Sie sich bitte per Mail an [sig@ebundesanzeiger.de](mailto:sig@ebundesanzeiger.de).“

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erfordert laut Aussage im „Fragen & Antworten“-Bereich unter [www.ebundesanzeiger.de](http://www.ebundesanzeiger.de) die Überprüfung der qualifizierten elektronischen Signatur also die Installation einer als „Signatur Reader“ bezeichneten Software, die von nicht näher bezeichneten Anbietern im Internet zum Download bereitgestellt werden soll. Eine Überprüfung der qualifizierten elektronischen Signatur wird daher nur Nutzern mit vertieften IT-Kenntnissen möglich sein. Eine Überprüfung der Authentizität von Veröffentlichungen mit dem weitverbreiteten und daher auf vielen Computersystemen bereits installierten kostenlosen Adobe Reader (Version 9) soll nicht möglich sein.

**Die DGRI regt an, entweder** eine Überprüfung der Authentizität auf der Website des Bundesanzeigers selbst anzubieten. Dies würde die Hürde für eine Überprüfung der Authentizität besonders niedrig halten, da keine Installation von (Dritthersteller-)Software notwendig wäre und folglich deren Bedienung nicht erst durch den Anwender erlernt werden müsste. **Alternativ** regt die DGRI an, die Webseiten von Anbietern zu nennen, die eine Überprüfung der Signatur (ggf. auch online) anbieten.

## II. Ersatzverkündung, Ersatzbekanntmachung, § 8 des Gesetzesentwurfs

§ 8 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs sieht **zwingend** eine Ersatzverkündung bzw. Ersatzbekanntmachung vor, wenn „die elektronische Bereitstellung oder Bereithaltung des Bundesanzeigers nicht nur kurzzeitig unmöglich [ist].“

Die Gesetzesbegründung führt aus: „Von einem nicht nur kurzzeitigen Ausfall [kann] regelmäßig ab einer Hinderungsdauer von einem Werktag ausgegangen werden. Diese Frist ist auch auskömmlich, um regelmäßige Wartungsarbeiten zu ermöglichen.“

Die Nutzer des Portals zur elektronischen Bekanntmachung werden einen zwischenzeitlichen Ausfall des Systems meist nicht bemerken. Bei der nächsten Recherche werden sie unter Umständen nicht realisieren, dass wegen eines zwischenzeitlichen Ausfalls ein Teil der aktuellen Gesetze nicht online sondern offline verkündet wurde. Vor dem Hintergrund der hierdurch ent-

stehenden Nachteile für die Nutzer regt die DGRI an, im Gesetz, zumindest aber in der Gesetzesbegründung die Voraussetzungen für die Annahme eines nicht nur kurzzeitigen Ausfalls präziser zu fassen. Die Angabe „*Hinderungsdauer von einem Werktag*“ lässt Raum für Interpretationen. Soll damit nur ein Ausfall von 8 Stunden am Stück an Werktagen erfasst sein oder sollen auch wiederholte Ausfälle erfasst sein, die erst insgesamt die Dauer eines Werktages erreichen? Ebenso ist unklar, ob ein Ausfall an einem Freitag um 17 Uhr, der bis Montag 15:30 Uhr andauert, als noch kurzzeitig im Sinne der Vorschrift anzusehen ist.

**Die DGRI regt an**, eine Verfügbarkeitsangabe nach maximalen Ausfallstunden pro Woche/Monat/Jahr und maximalen Ausfallzeiten am Stück zu prüfen oder eine feste Zahl von Stunden / Kalendertagen im Gesetz anzugeben. Es sollte zudem im Gesetz vorgesehen werden, dass nach dem Ende der Störung nicht nur im elektronischen Bundesanzeiger "*auf die Ersatzbekanntmachung*" hingewiesen wird – vielmehr sollte die Verkündung unter dem ursprünglichen Verkündungsdatum nachgeholt und/oder auf der Seite des Bundesanzeigers prominent auf die Dauer des Ausfalls hingewiesen werden.

Die DGRI weist weiter darauf hin, dass der Begriff "*elektronische Bereitstellung ... unmöglich*" nur Ausfallzeiten berücksichtigt, die durch Probleme auf Seiten des Serversystems, zB durch Wartungsarbeiten, auftreten. Der Begriff deckt möglicher Weise nicht ab eine mögliche Überlastung von Infrastruktursystemen, zB wenn der Abruf der Website des Bundesanzeigers durch eine Flutung mit Anfragen, in der Absicht die Erreichbarkeit des Dienstes zu stören (sog. *Denial of Service-Attacks*), unmöglich gemacht wird.

**Die DGRI regt daher an**, § 8 Abs. 1 eingangs zu fassen wie folgt: "*Ist die Zugänglichkeit zum elektronischen Bundesanzeiger während mehr als einem Werktag durchgehend nicht gewährleistet, müssen ...*"

### III. Geplante Verordnung, § 9 des Gesetzesentwurfs

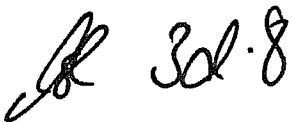
**Die DGRI regt an**, in der nach § 9 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Verordnung die Formatfrage unter besonderer Berücksichtigung der Archivierungsanforderungen sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben in § 7 Abs. 2 S. 1 des Gesetzesentwurfs zu prüfen.

In diesem Zusammenhang sollten bei der Prüfung der Geeignetheit des Portable Document Formats (PDF) u.a. folgende Punkte berücksichtigt werden:

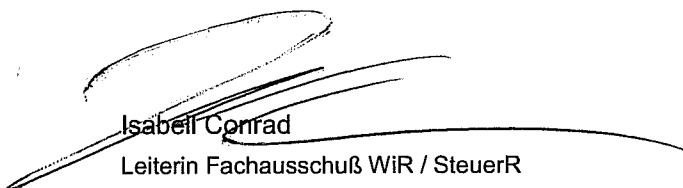
- Das Portable Document Format ist ein 1993 erstmals veröffentlichtes grds. proprietäres Format der Firma Adobe Systems Inc.
- Zur Umsetzung der Anforderung von § 7 Abs. 2 S. 1 des Gesetzesentwurfs an ein ständig und dauerhaft verfügbares Format ist bei der Wahl eines Portable Document Formats darauf zu achten, ein Format bzw. Implementierung auszuwählen, welches von der International Organization for Standardization (ISO) erarbeitet und verabschiedet wurde. Adobe Systems Inc. hat in diesem Zusammenhang den betreffenden Gremien der ISO das Recht übertragen, die jeweils nötigen Spezifikationen zeitlich unbegrenzt zum Herunterladen bereitzustellen.
- Zur Umsetzung der Anforderung von § 7 Abs. 2 S. 1 des Gesetzesentwurfs an ein dauerhaft lesbares Format (Archivierung) sollten u.a. folgende Punkte Berücksichtigung finden:
  - o Referenzen auf Ressourcen, die nicht in der Datei selbst enthalten sind und damit irgendwann nicht mehr zugänglich sein könnten, sollen untersagt werden und statt dessen eine Pflicht zur Einbettung aller benutzten Schriftarten und aller Bilder aufgenommen werden.
  - o Eine Verschlüsselung oder teilweises Sperren von Funktionen der Datei wie Drucken oder der Entnahme von Inhalten sollte unzulässig sein.
  - o Die Verwendung kontextabhängiger Funktionen oder dynamischer Funktionen sollte unzulässig sein. Dies bedeutet z.B. auf Technologien wie Javascript zu verzichten.

- o Die Verwendung patentgeschützter Technologien wie z.B. bestimmter Kompressionsalgorithmen, sollte unzulässig sein, soweit nicht der Patentinhaber unwiderruflich einer freien Verwendung in dem hier notwendigen Umfang durch jedermann zugestimmt hat.

Die ISO hat als PDF/A ISO 19005 im Jahr 2005 ein PDF-Format für die Langzeitspeicherung standardisiert, welches Fragen der Archivierung, wie die oben angesprochenen, berücksichtigt.



Dr. Anselm Brandi-Dohrn  
1. Vorsitzender



Isabel Conrad  
Leiterin Fachausschuß WiR / SteuerR