



## Digitale Signatur: Technische Lösungen – Diese Fragen müssen Sie sich stellen

*von Michael Joswig, Kreisverwaltung Soest, Mai 2022*

Wenn man bedenkt, dass im Sommer 2001 die europäische Signaturrechtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde, hat sich die Signatur in der deutschen Verwaltung trotz der langen Zeit noch nicht als Standard für Verwaltungsentscheidungen mit Außenwirkung (Verwaltungsakte) durchgesetzt.

In Deutschland spricht der Gesetzgeber aus der Historie bedingt von einer so genannten „elektronischen Signatur“. Während die Bezeichnung „digitale Signatur“ ein mathematisches Verfahren zur Verschlüsselung von Daten (Kryptografie) beschreibt, handelt es sich bei der „elektronischen Signatur“ um einen rechtlichen Begriff, der erstmals im Jahr 1993 von der zuständigen Europäischen Kommission in einem damaligen Gesetzentwurf verwendet wurde.

Der Kreis Soest beschäftigt sich seit den frühen 2000er Jahren durch ein von der EU gefördertes Projekt „Net for nets“ mit der Integration der elektronischen Signatur in das Baugenehmigungsverfahren. Im täglichen Einsatz ist zwischen der Signatur bei der Bauantragstellung und der Signatur der Entscheidung also des Verwaltungsaktes, in diesem Fall die Baugenehmigung, zu unterscheiden ist.

Bei der Antragstellung hat sich der Kreis Soest entschieden, die Signatur als Abschluss vor dem Hochladen der Dokumente zu integrieren. Andere Behörden erwarten, dass die schon signierten Unterlagen hochgeladen werden. Der Antragsprozess stellte sich im Laufe der Jahre als fragil dar, da die jeweils aktuellen Internetbrowser mit der erforderlichen Java-Integration nicht reibungslos funktioniert. Die Verwaltung hat keinen Einfluss darauf, welche Softwareversionen benutzt werden, insbesondere wenn die Nutzer die in der Regel erforderliche Aktualisierung und Sicherheitsupdates mit Zurückhaltung durchführen.

Das Bauministerium entwickelt zurzeit das Bauportal.NRW. Dabei wird zur Authentifizierung der Person das Servicekonto.NRW genutzt. Dazu werden die Daten über die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises aus dem Servicekonto.NRW ausgelesen und im Rahmen der Antragsstellung erfasst. Auf die Verwendung einer Signatur kann bei diesem Verfahren verzichtet werden.

Zu unterscheiden ist zwischen „Signaturkarten“ (kein feststehender Rechtsbegriff) und „Signaturkarten für qualifizierte elektronische Signaturen“. Qualifizierte elektronische Signaturen sind nach eIDAS-Verordnung nur mit klarer, persönlicher Identifizierung des Signierenden zulässig. Hier



wird festgeschrieben, dass dafür eine Signaturkarte erforderlich ist, die bestimmte Standards erfüllen muss.

Neben Einzelsignaturkarten gibt es auch Multisignaturkarten. Diese sind für Geschäftsprozesse gedacht, in denen viele Dokumente signiert werden müssen, wie z.B. bei einer Baugenehmigung. Bei Einzelsignaturkarten muss bei jedem Signaturvorgang die PIN eingegeben werden, bei Multisignaturkarten nur einmal für X Signaturen.

Da die Signaturkarten personenbezogen sind, müssen Sie von den jeweiligen Personen individuell beim Trust-Center bestellt werden. Die Karten ersetzen die persönliche Unterschrift, daher sind die Anforderungen im Bestellprozess sehr hoch.

Beim Antragsprozess für die Signaturkarte sind Angaben über die Meldeadresse des Antragstellers und den Zertifikatsträger (in der Regel die Dienststelle) erforderlich. Der unterschriebene Antrag wird mit der „gelben“ Post zum Trust-Center verschickt. Je nach Auftragslage wird die Signaturkarte nach 4 - 8 Wochen versandt. Dann muss die Karte noch unter Vergabe einer neuen PIN freigeschaltet werden. Bei Verlust bzw. Ungültigkeit der Karte muss derselbe Bestellprozess wiederholt werden. Bei falscher Eingabe der PIN wird die Karte nach dem dritten Versuch gesperrt. Es gibt aber einen PUK (Personal Unblocking Key) mit dem die Karte, wie bei einem Handy die SIM-Karte, wieder entsperrt werden kann.

Für einen reibungslosen Signaturprozess kommt es auf das Zusammenspiel von Kartenlesegerät, Signatursoftware und Version der Signaturkarte an. Wenn die Signaturkarten zu unterschiedlichen Zeiten bestellt werden, besteht die nicht geringe Chance der Inkompatibilität mit den übrigen Komponenten mit der Möglichkeit, dass die Signaturkarte trotz Eingabe der richtigen PIN ungültig wird.

Für den eigentlichen Signaturprozess des Verwaltungsaktes sind interne Schulungen erforderlich. Eine Baugenehmigung besteht aus einer Vielzahl von Dokumenten, die nach Art und Umfang des Antrags von der Garage bis zum Einkaufszentrum variieren können. Deshalb ist auch eine Multisignaturkarte erforderlich, die den Prozess nicht nur beschleunigt, sondern auch die Fehlerquote bei der Eingabe der PIN für jedes einzelne Dokument reduziert.

Bei der Integration der Signatur in bestehende Prozesse ergeben sich daher folgende wichtige Vorüberlegungen:



### Erforderlichkeit der Signatur für den jeweiligen Verwaltungsvorgang

- Die Erforderlichkeit der Schriftform des jeweiligen Verwaltungsaktes ergibt sich im Regelfall aus dem jeweiligen Fachgesetz. Sie kann nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ersetzt werden:

*Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. Der elektronischen Form genügt ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselnehmers nicht unmittelbar durch die Behörde ermöglicht, ist nicht zulässig.*

### Beschaffung der Signaturkarten

- Die Signaturkarten müssen bei dem jeweiligen Trustcenter persönlich, schriftlich bestellt werden. Dieser Prozess sollte von ausreichend erfahrenen Mitarbeiter:innen begleitet werden, genau wie die Online-Aktivierung.
- Die Bestellung dauert wie beschrieben 4 – 8 Wochen, genauso lange wie die Ersatzbeschaffung. Ein adhoc Einsatz ist damit nicht möglich.
- Es gibt immer nur eine aktivierte Signaturkarte je Trustcenter je Person. Bei Ausfall der Karte aus technischen Gründen oder Eingabe der falschen PIN muss eine Ersatzkarte beschafft werden, was auch 4 – 8 Wochen dauert.
- Ein Ersatz kann deswegen weder in der Schreibtischschublade noch einem Tresor oder Schließfach vorgehalten werden.

### Praktischer Einsatz der Signaturkarten

- Der Einsatz der Signatur sollte in das jeweilige Fachverfahren integriert sein, damit die signierten Dokumente auch im angeschlossenen Dokumentenmanagement sofort revisionssicher gespeichert werden können.
- Theoretisch sind auch andere Modelle denkbar, aber aus Gründen der Datensicherheit ist die sofortige Speicherung erforderlich.



### Kosten für Karten und Lesegeräte

- Die von der D-Trust ausgegebenen Karten haben mittlerweile (Stand März 2022) eine Gültigkeitsdauer von 3 Jahren. Sie kosten als Einzelsignaturkarte ca. 220,00 Euro und als Multisignaturkarten (bis 100 gleichzeitige Signaturen) ca. 320,00 Euro.
- Die Angebote von anderen Anbietern können davon abweichen, liegen aber auf demselben Preisniveau.
- Die Kosten für Lesegeräte liegen je nach Ausstattung (mit und ohne Display) und Funktionsumfang zwischen 60,00 und 200,00 Euro.

### Signaturkarten und Lesegeräte

- Wichtig ist auch die Kompatibilität zwischen dem Kartenlesegerät, der Signatursoftware und der Signaturkarte. Die Funktionalität hängt von der jeweiligen Version der vorgenannten Komponenten ab.
- Wenn im selben Arbeitsumfeld gearbeitet wird, sollten deshalb immer dieselben Komponenten und Versionen benutzt werden. Bei einer Laufzeit der Signaturkarten von mittlerweile drei Jahren können unterschiedliche Versionen bei Ersatz oder Verlust der Karten entstehen.
- In der Praxis können diese Inkompatibilitäten zu Fehleingaben und damit zum wirtschaftlichen Verlust der Karte führen.

### Einsatz der Signaturkarten beim mobilen Arbeiten

- Beim mobilen Arbeiten stellen sich dieselben Fragen wie am Arbeitsplatz mit dem zusätzlichen Problem, dass je nach Verwaltung die Ausstattung am heimischen Arbeitsplatz nicht identisch mit dem Büroarbeitsplatz ist.

### Allgemeine praktische Hinweise

- Da es keine „spontane“ Ersatzsignaturkarte gibt, muss der jeweilige interne Signaturprozess so organisiert sein, dass weitere Personen die jeweiligen Dokumente signieren können und auch unter Beachtung der internen Unterschriftenregelungen auch dürfen.



- Durch die fehlende Robustheit im Zusammenspiel der Komponenten, ist es sinnvoll eine verantwortliche Person zu bestimmen, die die Signaturkarten, Lesegeräte und Signatursoftware sowie der Software- und Treiberversionen für jeden Arbeitsplatz erfasst und katalogisiert. Auf diese Weise lassen sich Inkompatibilitäten schneller identifizieren bzw. lauffähige Kombinationen herstellen.
- Die (Ersatz-)Beschaffung sollte über diese Person koordiniert werden, um mögliche Kompatibilitätsprobleme frühzeitig zu erkennen.