



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

über die Prüfung

Einhaltung der Vorgaben des E-Government-Gesetzes (EGovG) zur Umsetzung von De-Mail durch die Bundesverwaltung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 2019 - 0088

Bonn, den 12. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	10
2	Nutzen von De-Mail	11
2.1	Sachverhalt	11
2.2	Würdigung	18
3	Wirtschaftlichkeit von De-Mail bei den Behörden	18
3.1	Sachverhalt	18
3.2	Würdigung	20
4	Umsetzung von De-Mail bei den Behörden	21
4.1	Sachverhalt	21
4.2	Würdigung	29
5	Künftiger Einsatz von De-Mail und Onlinezugangsgesetz	29
5.1	Sachverhalt	29
5.2	Würdigung	31
6	Zusammenfassende Empfehlung	31
7	Stellungnahme des BMI	32
7.1	Nutzen von De-Mail	32
7.2	Wirtschaftlichkeit von De-Mail bei den Behörden	34
7.3	Umsetzung von De-Mail bei den Behörden	35
7.4	Künftiger Einsatz von De-Mail und Onlinezugangsgesetz	35
8	Abschließende Würdigung und Empfehlung	37

Abkürzungsverzeichnis

AG De-Mail	Arbeitsgruppe De-Mail
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BLK	Bund-Länder-Kommission
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVA	Bundesverwaltungsamt
De-Mail-G	De-Mail-Gesetz
DiV 2020	Digitale Verwaltung 2020
DMDA	De-Mail-Dienste-Anbieter
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EGovG	E-Government-Gesetz
ITRK Bund	IT-Rahmenkonzept des Bundes
IVBB	Informationsverbund Berlin-Bonn
OZG	Onlinezugangsgesetz
VBS	Vorgangsbearbeitungssystem
WiBe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

0 Zusammenfassung

De-Mail dient der rechtssicheren elektronischen Kommunikation zwischen der Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft. Im Jahr 2011 schuf der Gesetzgeber mit dem De-Mail-Gesetz dazu die gesetzliche Grundlage. Die Bundesverwaltung war gemäß E-Government-Gesetz verpflichtet, zum 24. März 2016 einen De-Mail-Zugang zu eröffnen. Der Bundesrechnungshof prüfte, ob das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die für De-Mail gesteckten Ziele erreichte. Er prüfte auch, wie sich De-Mail in der Bundesverwaltung bis heute entwickelte und etablierte. Hierzu befragte er 13 Ressorts und deren nachgeordnete Behörden, wie diese De-Mail umgesetzt haben und nutzen. Insgesamt haben 92 Behörden auf die Abfrage geantwortet. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das BMI bereitete ab dem Jahr 2012 vor, De-Mail in der Bundesverwaltung einzuführen. Hierzu untersuchte es auch die Wirtschaftlichkeit von De-Mail. In einem Kosten-Nutzen-Vergleich betrachtete es den Nutzen von De-Mail in zwei Szenarien. Gemäß dem ersten Szenario sollte der Nutzungsgrad für den Zeitraum von fünf Jahren nach Einführung auf 9 750 000 De-Mails steigen. Das zweite Szenario wies 4 875 000 De-Mails aus. Fünf Jahre nach der Einführung von De-Mail erwartete das BMI Einsparungen von 5,6 Mio. Euro bei Szenario 1 bzw. 2,8 Mio. Euro bei Szenario 2.

Ab dem Jahr 2014 evaluierte und berichtete das BMI mehrmals zu De-Mail in der Bundesverwaltung. Mit seiner Erhebung im Sommer 2016 berichtete es von 86 versandten De-Mails.

Dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik lagen ab September 2016 Statistiken vor. Bis Mai 2019 versandte die Bundesverwaltung 6 019 De-Mails über das zentrale De-Mail-Gateway. Dem BMI lagen diese Statistiken nicht vor. Es schrieb die Wirtschaftlichkeit zur Erfolgskontrolle nicht fort.

Im März 2018 lag dem BMI ein Gutachten zur Evaluierung des E-Government-Gesetzes vor. Zu diesem Gutachten berichtete die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Mai 2019. Das Gutachten und der Bericht wiesen keinen Nutzungsgrad aus. Die Gutachter stellten für De-Mail eine mangelnde Akzeptanz bei der Ver-

waltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft fest. Das BMI hat versäumt, die Wirtschaftlichkeit von De-Mail zur Erfolgskontrolle fortzuschreiben und hinreichend zu evaluieren. Es hat deutlich zu optimistische Annahmen zu Kosteneinsparungen und Nutzungsgrad von De-Mail getroffen. (Vgl. Tz. 2)

0.2 Das BMI stellte den Behörden eine Vorlage für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bereit, die auf De-Mail ausgerichtet war. Die Behörden hätten damit die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte ermitteln können. Auf unsere Abfrage antworteten 14 von 85 Behörden mit De-Mail-Zugang, dass sie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für ihre De-Mail-Projekte erstellt hatten. Vier Behörden nutzten die Vorlage des BMI. 74 Behörden sahen weder den Bedarf noch die Notwendigkeit, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erstellen. Das BMI verfügte über keine von den Behörden erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Das BMI hätte darauf hinwirken sollen, dass die Behörden die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte untersuchen. Es hat zudem versäumt, die erstellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Behörden anzufordern. Damit hat dem BMI ein behördenübergreifender Kenntnisstand zur Wirtschaftlichkeit von De-Mail in der Bundesverwaltung gefehlt. (Vgl. Tz. 3)

0.3 Die Bundesregierung und das BMI setzten sich zum Ziel, De-Mail zu einem Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation in der Bundesverwaltung zu etablieren. Von Anfang 2015 bis Ende 2017 finanzierte das BMI Beratungsleistungen mit rund 2 Mio. Euro, um De-Mail organisatorisch sowie technisch in der Bundesverwaltung einzuführen und zu integrieren. Laut dem Abschlussbericht aus Dezember 2017 ließen sich 112 Behörden entsprechend beraten; 121 Behörden hatten De-Mail-Konten eingerichtet. Das BMI verfügte über keine fortlaufenden Angaben zur Integrationstiefe von De-Mail bei diesen Behörden.

Das gesetzte Ziel hat die Bundesregierung nicht erreicht. Auf die Abfrage des Bundesrechnungshofes hatten sieben Behörden geantwortet, sie verfügten (noch) nicht über einen De-Mail-Zugang. Organisatorisch und technisch war De-Mail nicht tief in die Fachverfahren der Behörden

integriert. Sieben Behörden hatten ein Fachverfahren und neun Behörden ihre E-Akte-Systeme oder ähnliche andere Systeme angebunden. De-Mail hat sich nicht zu einem Standardverfahren entwickelt. Durchschnittlich haben die Behörden ca. 154,7 De-Mails empfangen und ca. 81,8 versandt. Die Behörden nutzten bisweilen andere elektronische Kommunikationskanäle (E-Mail, Web-Formulare, Fachverfahren). Das BMI hat versäumt, die Zielerreichung zu messen. Die erforderlichen Informationen hätte es erheben und bewerten müssen. (Vgl. Tz. 4)

- 0.4 Das BMI dokumentierte im Februar 2016, dass weder Bürgerinnen und Bürger noch die Wirtschaft De-Mail verbreitet nutzten.

Im August 2017 trat das Onlinezugangsgesetz in Kraft. Dieses verpflichtete Bund, Länder und Kommunen, bis zum Jahr 2022 ihre Verwaltungsdienstleistungen in einem Portalverbund anzubieten. Über das sogenannte Nutzerkonto Bund mit Postfachfunktion sollen sich Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft im Portalverbund und im Bundesportal identifizieren und mit der jeweils zuständigen Behörde einfach und sicher elektronisch kommunizieren.

Das Gutachten zur Evaluierung des E-Government-Gesetzes vom März 2018 bestätigte, dass De-Mail gering verbreitet ist. Die Gutachter empfahlen zugunsten künftiger rechtssicherer Verfahren eine technologie neutrale Anpassung der gesetzlichen Regelung von De-Mail.

Die Bundesregierung kündigte an, dies prüfen zu wollen.

Das BMI hat bislang versäumt zu untersuchen, inwieweit De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sinnvoll einzusetzen wäre. (Vgl. Tz. 5)

- 0.5 Das BMI war aufgefordert, für De-Mail umgehend eine Erfolgs- und Zielkontrolle vorzunehmen. Dabei sollte es auch untersuchen, inwieweit es die Ziele des De-Mail- und des E-Government-Gesetzes wirksam erreicht hat und erreichen kann. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Behörden sollte es hierfür anfordern. Auch sollte es die organisatorische und technische Integrationstiefe von De-Mail in den Behörden ermitteln. Das BMI sollte prüfen, ob und wie De-Mail künftig zu nutzen ist. Hierzu war es auch aufgefordert zu untersuchen,

welche Rolle De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes einnehmen kann. (Vgl. Tz. 6)

- 0.6 Das BMI hat mitgeteilt, es sei nicht Aufgabe des BMI gewesen, für De-Mail die dem E-Government-Gesetz zugrundeliegenden Annahmen oder die gesetzlichen Verpflichtungen zur Umsetzung zu kontrollieren. Die Bundesverwaltung sei verpflichtet gewesen, De-Mail einzuführen. Hierbei habe das BMI die Bundesverwaltung entsprechend unterstützt. Dies sei ein freiwilliges Angebot an die Behörden gewesen. Es habe Steuerungs- und Berichtsmechanismen etabliert und die Ergebnisse des Vorhabens dokumentiert. Den gesetzlichen Berichtspflichten zu De-Mail sei nachgekommen worden. Mit der Evaluierung des E-Government-Gesetzes habe es Hintergründe zum abweichenden Nutzungsgrad erfragt, um die Wirksamkeit von De-Mail zu betrachten und Ansätze zur Nachsteuerung zu ermitteln. Zusätzliche Berichte halte das BMI für nicht erforderlich. (Vgl. Tz. 7.1)
- Das BMI habe darauf hingewirkt, dass die Behörden die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte betrachten. Nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung sei es deren Pflicht, dies zu tun. Dies hätten die jeweiligen Beauftragten für den Haushalt und nicht das BMI oder das Bundesverwaltungsamt zu kontrollieren. Es wolle für eine nachgehende Erfolgskontrolle von den Behörden Informationen über den Nutzungsgrad und die Wirtschaftlichkeit des De-Mail-Einsatzes erbitten. (Vgl. Tz. 7.2)
- Laut BMI sei mit De-Mail ein Standard sowie das Angebot geschaffen, rechtssicher elektronisch zu kommunizieren. Die Verwaltung sei über De-Mail erreichbar. Dieses Ziel des § 2 Absatz 2 E-Government-Gesetzes sei erreicht.
- Der Nutzungsgrad von De-Mail bleibe hinter den Erwartungen. Allerdings verpflichte das E-Government-Gesetz die Behörden lediglich, einen De-Mail-Zugang zu eröffnen. Diese seien für eine bedarfsorientierte Umsetzung verantwortlich gewesen.
- Das BMI wolle unseren Hinweisen zu nicht eröffneten De-Mail-Zugängen nachgehen. (Vgl. Tz. 7.3)

Die zurückbleibende Verbreitung von De-Mail habe das BMI im Februar 2016 genutzt, Optionen zu diskutieren. Im Ergebnis sollte De-Mail weiterhin zur freiwilligen Nutzung angeboten werden. Als Impulsgeber habe der Bund entsprechende Rahmenbedingungen für De-Mail geschaffen.

Für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes habe das BMI bereits angefangen zu prüfen, inwieweit De-Mail möglich und sinnvoll einzusetzen ist. Es habe De-Mail im Anforderungsmanagement für das Postfach des Nutzerkonto Bund aufgenommen. Auch würde beim Digitalisierungsprogramm De-Mail als Option für eine technische Lösung des Rückkanals untersucht.

Das BMI habe erkannt, dass De-Mail in der Gesellschaft gering verbreitet sei und dies auch im Bericht zur Evaluierung des E-Government-Gesetzes dargestellt. Das BMI konzentriere sich bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zunächst auf die gesetzlichen Anforderungen. Dies könne sich positiv auf De-Mail auswirken.

Das BMI hat angekündigt, dass die weitere Ausgestaltung und Neubewertung von De-Mail zu prüfen und abzustimmen seien. Sofern notwendig und wirtschaftlich umsetzbar, wolle es hierfür den Nutzungsgrad, die Integrationstiefe und die Wirtschaftlichkeit von De-Mail erheben und berücksichtigen. (Vgl. Tz. 7.4)

Das BMI hat nicht belegt, inwiefern der mit De-Mail vorgesehene Zweck und der erwartete Nutzen tatsächlich erzielt wurden. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass sich De-Mail als Standardverfahren etabliert hat. Der niedrige Nutzungsgrad und die geringe Akzeptanz bestätigen, dass De-Mail noch nicht als Standard etabliert ist. Das BMI bleibt aufgefordert zu untersuchen, inwieweit es die Ziele des De-Mail-Gesetzes und des E-Government-Gesetzes erreicht hat und wirksam erreichen kann. Diese Ergebnisse sollte es abwarten, bevor es nicht eröffneten De-Mail-Zugängen in der Bundesverwaltung nachgeht.

Eine Erfolgskontrolle innerhalb der Bundesverwaltung will das BMI nunmehr vornehmen. Dazu will es die Behörden bitten, deren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Informationen zum Nutzungsgrad und Angaben zur Integration von De-Mail bereitzustellen. Das BMI bleibt

aufgefordert, die organisatorische und technische Integrationstiefe von De-Mail in den Behörden und deren alternativ eingesetzten Kommunikationsmittel zu ermitteln. Die Ergebnisse hat es in seiner Erfolgskontrolle zu berücksichtigen.

Das BMI hat nicht von Beginn an potenzielle Synergien zwischen De-Mail und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes betrachtet und berücksichtigt. Nunmehr laufende Untersuchungen sollte es schnellstmöglich abschließen. Es sollte etwaige Anforderungen seitens De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes berücksichtigen. Ansonsten hat es das Vorhaben De-Mail gänzlich neu zu bewerten. Hierzu hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zu berichten. Dabei ist die Option, De-Mail nicht weiterzuverfolgen, zu betrachten. (Vgl. Tz. 8)

1 Vorbemerkung

De-Mail dient der rechtssicheren elektronischen Kommunikation zwischen der Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft. Im Jahr 2011 schuf der Gesetzgeber mit dem De-Mail-Gesetz (De-Mail-G) dazu die gesetzliche Grundlage.¹

Im August 2013 trat das E-Government-Gesetz (EGovG) in Kraft. Hiernach war die Bundesverwaltung verpflichtet, zum 24. März 2016 einen De-Mail-Zugang zu eröffnen.²

Mit dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020 (DiV 2020)“³ wollte die Bundesregierung das EGovG umsetzen und die Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung beschleunigen. Sie definierte im Regierungsprogramm das Vorhaben „De-Mail als IT-Verfahren“. Hiernach sollten Behörden De-Mail in Kommunikations- und Verwaltungsprozessen nutzen.⁴

Bereits im Jahr 2012 beschrieb das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im „Konzept zur Anbindung der Bundesverwaltung an De-Mail“ die *„organisatorischen und technischen Festlegungen“* des Vorhabens. Das BMI wollte ein IT-Verfahren („De-Mail-Gateway“) beschaffen. Dieses wollte es den Behörden zentral in der Netzinfrastruktur des Bundes bereitstellen und betreiben. Zur Netzinfrastruktur zählte das BMI alle Netze, mit denen die Behörden des Bundes miteinander verbunden waren: den Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB), den Informationsverbund der Bundesverwaltung (IVBV) und perspektivisch die „Netze des Bundes“ (NdB).⁵ Der IT-Rat beschloss im Dezember 2012 das Konzept und bat das BMI, dieses umzusetzen. Das BMI nahm das Vorhaben in das IT-Rahmenkonzept des Bundes (ITRK Bund) 2014 auf.

Im August 2014 ermittelte das BMI gemeinsam mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern in einem Vergabeverfahren einen „De-Mail-

¹ De-Mail-G vom 28. April 2011, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 geändert worden ist.

² § 2 Absatz 2 EGovG.

³ Kabinettsbeschluss vom 17. September 2014.

⁴ Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, Stand September 2014, Seite 21 f., https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmdokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5.5.

⁵ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 11/11473), „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“, Seite 34, vom 14. Februar 2011.

Dienste-Anbieter“ (DMDA) für die Bundesverwaltung. Dieser stellte das De-Mail-Gateway im März 2015 im IVBB bereit und betrieb es im Auftrag des BMI. Allen Behörden mit Zugang zum IVBB steht seitdem ein zentrales De-Mail-Gateway zur Verfügung. Das BMI unterstützte die Behörden, indem es den zentralen Betrieb des De-Mail-Gateways finanzierte. Es stellte Leitfäden, Konzepte und Beratungsdienstleistungen bereit. De-Mail soll im Jahr 2019 in der IT-Maßnahme „Etablierung eines G2X-Kommunikations-Dienstes“ aufgehen.

Wir prüften, ob das BMI die für De-Mail gesteckten Ziele erreichte und wie sich der Einsatz von De-Mail in der Bundesverwaltung bis heute entwickelte. Wir betrachteten die bisherigen Aktivitäten des BMI sowie die Wirtschaftlichkeit von De-Mail. Hierzu führten wir örtliche Erhebungen im BMI und im Bundesverwaltungsamt (BVA) durch. Auch befragten wir 13 Ressorts⁶ und deren nachgeordnete Behörden, wie diese De-Mail umgesetzt haben und nutzen. Insgesamt haben 92 Behörden auf unsere Abfrage geantwortet. Die erhobenen Sachverhalte beschreiben den Sachstand zum 31. Juli 2019. Die abschließende Bewertung berücksichtigt die Stellungnahme des BMI vom 24. September 2019.

2 Nutzen von De-Mail

2.1 Sachverhalt

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für „[...] *alle finanzwirksamen Maßnahmen [...] angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.*“ Das Bundesministerium der Finanzen fordert, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der Umsetzung und nach Abschluss einer finanzwirksamen Maßnahme durchzuführen. Neben einer Erfolgskontrolle sollen Behörden Erkenntnisse für künftige Entscheidungen gewinnen.⁷

⁶ Ohne das Bundesministerium der Verteidigung.

⁷ Anlage zum Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, Seite 29 f., <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-001-A001.pdf>, Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm, Gz.: II A 3 – H 1012-10/08/10004, geändert durch das Rundschreiben vom 2. Oktober 2017.

Im „Konzept zur Anbindung der Bundesverwaltung an De-Mail“ aus dem Jahr 2012 betrachtete das BMI den Nutzen als Bestandteil der Wirtschaftlichkeit. Dazu stellte es einen Kosten-Nutzen-Vergleich nebst Mengengerüst auf.

Das BMI nahm an, dass die Bundesverwaltung mit De-Mail insbesondere Papier-, Druck- und Portokosten sowie Prozesskosten reduzieren könnte. Durch De-Mail sollten die papierbasierte Kommunikation sinken und die entsprechenden Kosten entfallen. Das BMI ermittelte für sein Mengengerüst⁸ 18,75 Mio. versandte Briefe in der Bundesverwaltung, die perspektiv elektronisch über De-Mail versandt werden könnten.

Das BMI ging für den Nutzungsgrad von De-Mail davon aus, dass der Wechsel von Papierpost auf De-Mail schrittweise erfolgte. Das Aufkommen an versandten De-Mails sollte in den ersten fünf Jahren von

- 2% im ersten Jahr,
- 5% im zweiten Jahr,
- 10% im dritten Jahr,
- 15% im vierten Jahr sowie
- auf 20% im fünften Jahr

steigen.⁹

Das BMI ermittelte, dass die Bundesverwaltung mit jeder De-Mail 0,575 Euro gegenüber einem Brief einsparen würde. Für das zentrale De-Mail-Gateway errechnete es jährliche Betriebskosten von 366 000 Euro¹⁰. Es ermittelte 636 522 versandte De-Mails pro Jahr als kostendeckende Größe.

Im Konzept berechnete das BMI aus dem erwarteten Nutzungsgrad und den jährlichen Betriebskosten das Einsparpotenzial für zwei Szenarien (vgl. Tabelle 2.1 und Tabelle 2.2). Es wählte einen Betrachtungszeitraum von fünf Jahren. Das erste Szenario basierte auf den oben genannten

⁸ Das BMI berücksichtigte nicht das Briefaufkommen der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit von ca. 150 Mio. Briefen.

⁹ Annahmen gemäß Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksachen 17/3630, 17/4145) des De-Mail-Gesetzes, Seite 3, Drucksache 17/4893 vom 23. Februar 2011.

¹⁰ Das BMI rundete und mittelte die Kosten. Es berücksichtigte geschätzte Planungs- und Entwicklungskosten von 400 000 Euro.

Prozentwerten. Beim zweiten Szenario rechnete das BMI mit halbierten Prozentwerten.

Das BMI konnte uns keine Fortschreibung seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu De-Mail vorlegen.

Tabelle 2.1

**Szenario 1 mit Annahmen des De-Mail-Gesetzentwurfs
zum Nutzungsgrad**

Nutzungs- jahr	Zeitraum je Nutzungs- jahr	Anteil De-Mails (%)	Anteil De-Mails (absolut)	Einsparungen Bundesverwaltung (0,575 Euro pro De-Mail)	Wirtschaftlich- keit (Differenz zu Be- triebskosten von 366 000 Euro pro Jahr)
1. Jahr	24.3.2016 bis 23.3.2017	2	375 000	215 625 Euro	-150 375 Euro
2. Jahr	24.3.2017 bis 23.3.2018	5	937 500	539 063 Euro	173 063 Euro
3. Jahr	24.3.2018 bis 23.3.2019	10	1 875 000	1 078 125 Euro	712 125 Euro
4. Jahr	24.3.2019 bis 23.3.2020	15	2 812 500	1 617 188 Euro	1 251 188 Euro
5. Jahr	24.3.2020 bis 23.3.2021	20	3 750 000	2 156 250 Euro	1 790 250 Euro
			9 750 000	5 606 251 Euro	3 776 251 Euro

Quelle: Bundesrechnungshof.

Tabelle 2.2

**Szenario 2 mit Annahmen des De-Mail-Gesetzentwurfs
zum Nutzungsgrad (halbierte Prozentwerte)**

Nutzungs-jahr	Zeitraum je Nutzungs-jahr	Anteil De-Mails (%)	Anteil De-Mails (absolut)	Einsparungen Bundesverwaltung (0,575 Euro pro De-Mail)	Wirtschaftlichkeit (Differenz zu Betriebskosten von 366 000 Euro pro Jahr)
1. Jahr	24.3.2016 bis 23.3.2017	1,0	187 500	107 813 Euro	-258 187 Euro
2. Jahr	24.3.2017 bis 23.3.2018	2,5	468 750	269 532 Euro	-96 468 Euro
3. Jahr	24.3.2018 bis 23.3.2019	5,0	937 500	539 063 Euro	173 063 Euro
4. Jahr	24.3.2019 bis 23.3.2020	7,5	1 406 250	808 594 Euro	442 594 Euro
5. Jahr	24.3.2020 bis 23.3.2021	10,0	1 875 000	1 078 125 Euro	712 125 Euro
			4 875 000	2 803 127 Euro	973 127 Euro

Quelle: Bundesrechnungshof.

Das BMI befragte im Sommer 2014 die Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche zum Regierungsprogramm DiV 2020. Die Behörden sollten u. a. die Anzahl der erwarteten De-Mails angeben. Die Antworten der Behörden variierten von „entfällt“ über „ca. 100 pro Jahr“ oder „rund 300 000“ bis hin zu „jährlich 14 Millionen“.

Im Februar 2015 legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Zwischenbericht zum De-Mail-Gesetz vor.¹¹ Darin wies sie keinen Nutzungsgrad für die Bundesverwaltung aus. Sie verwies darauf, dass die Bundesverwaltung De-Mail später als geplant einführen würde.¹² Sie kündigte für Ende 2016 einen fortführenden Bericht an. Nach eigenen Angaben verzichtete das BMI im Januar 2017 auf den angekündigten Bericht.

Dem BVA übertrug das BMI im Jahr 2015 die Aufgabe, die Bundesverwaltung bei der De-Mail-Einführung zu unterstützen. Das BVA organisierte „De-Mail-Nutzertreffen“¹³. Es präsentierte bei allen Nutzertreffen den Stand und Status zu De-Mail. Dies umfasste Informationen zur Zahl von beantragten, aktivierten und freigeschaltete De-Mail-Konten in der Bundesverwaltung. Informationen zum Nutzungsgrad präsentierte das BVA nicht. Das BMI konnte uns im Dezember 2018 keine Daten zum Nutzungsgrad vorlegen. Es verwies auf das BVA. Nach eigenen Angaben verfügte dieses über keine entsprechenden Informationen.

Für den Evaluierungsbericht 2016 zum Regierungsprogramm DiV 2020 erhob das BMI im Sommer 2016 den Stand zu De-Mail in der Bundesverwaltung. Gemäß Evaluierungsbericht hatten 104 von 130 befragten Behörden einen De-Mail-Zugang eröffnet. Hiernach empfingen 33 Behörden ca. 248 De-Mails und 19 Behörden versandten ca. 86 De-Mails.¹⁴

Das BMI ließ vom BVA einen Abschlussbericht zum 11. Dezember 2017 erstellen. In diesem stellte es u. a. die Zahl eingerichteter De-Mail-Konten in der

¹¹ Zwischenbericht der Bundesregierung nach Artikel 4 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften, Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache 18/4042), Seite 2 f., vom 16. Februar 2015.

¹² Ein Nachprüfungsverfahren verzögerte das Vergabeverfahren für einen DMDA der Bundesverwaltung.

¹³ Nutzertreffen fanden statt am 3. und 8. Dezember 2015, am 14. und 19. April 2016 sowie am 28. November und 5. Dezember 2016.

¹⁴ Evaluierungsbericht 2016 – Digitale Verwaltung 2020, Stand April 2017, Seite 46, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/evaluierungsbericht_2016_digitale_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesverwaltung mit Stand August 2017 dar. Der Bericht enthielt keine Angaben zum Nutzungsgrad von De-Mail in der Bundesverwaltung. Das BMI verfügte nach eigenen Angaben auch über keine entsprechenden Informationen.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) beaufsichtigt den Betrieb des zentralen De-Mail-Gateways in der Netzinfrastruktur des Bundes. Das BSI stellte uns Statistiken des zentralen De-Mail-Gateways zum Aufkommen versandter De-Mails der Bundesverwaltung bereit (vgl. Tabelle 2.3). Diese umfassten den Zeitraum September 2016 bis November 2018 und März 2019 bis Mai 2019. Im ersten Nutzungsjahr versandte die Bundesverwaltung 472, im zweiten Nutzungsjahr 2 675, im dritten Nutzungsjahr 2 014 und im vierten Nutzungsjahr 858 De-Mails über das zentrale De-Mail-Gateway. In der Summe versandte die Bundesverwaltung 6 019 De-Mails in den ersten vier Nutzungsjahren über das zentrale De-Mail-Gateway. Das BMI hatte in seinen beiden Szenarien für den gleichen Zeitraum 6 000 000 bzw. 3 000 000 versandte De-Mails erwartet (vgl. Tabelle 2.3). Wir stellten fest, dass Statistiken des De-Mail-Gateways in der Akte des BMI fehlten. Auch die Akte des BVA enthielt keine entsprechenden Unterlagen.

Die Bundesregierung hat sich gesetzlich verpflichtet, fünf Jahre nach Inkrafttreten des EGovG dem Deutschen Bundestag zu berichten. Hiernach hat sie u. a. erzielte Wirkungen des EGovG darzulegen.¹⁵ Die hierzu vom BMI beauftragten Gutachter legten im März 2018 ihren Bericht (Gutachten) vor. Im Mai 2019 berichtete die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zur Evaluierung des EGovG.¹⁶ Weder das Gutachten noch der Bericht enthielten Informationen zum Nutzungsgrad von De-Mail in der Bundesverwaltung. Laut Gutachten gaben die befragten Behörden¹⁷ an, dass die De-Mail-Postfächer kaum genutzt würden.¹⁸ De-Mail fehlte es zudem an Akzeptanz bei der Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft.¹⁹

¹⁵ Artikel 30 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 25. Juli 2013.

¹⁶ Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache 19/10310), vom 13. Mai 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/103/1910310.pdf>.

¹⁷ Für die Verwaltungsebene befragten die Gutachter öffentliche Institutionen des Bundes, des Landes und der Kommunen. Insgesamt beteiligten sich 830 Institutionen, wovon sich 76 der Bundesverwaltung zugeordnet hatten. Vgl. Fußnote 16, Seite 58.

¹⁸ Fußnote 16, Seite 97.

¹⁹ Fußnote 16, Seite 153 f..

Tabelle 2.3**Tatsächliches und erwartetes Aufkommen an De-Mails**

Nutzungs-jahr	Zeitraum je Nutzungs-jahr	Statistiken des De-Mail-Gateways		Vom BMI erwartetes Aufkommen an De-Mails	
		Zeitraum	Anteil versandter De-Mails	Szenario 1: Anteil De-Mails	Szenario 2: Anteil De-Mails
1. Jahr	24.3.2016 bis 23.3.2017	09-2016 Bis 03-2017	472	375 000	187 500
2. Jahr	24.3.2017 bis 23.3.2018	04-2017 bis 03-2018	2 675	937 500	468 750
3. Jahr	24.3.2018 bis 23.3.2019	04-2018 bis 03-2019	2 014	1 875 000	937 500
4. Jahr	24.3.2018 bis 23.3.2019	04-2019 bis 05-2019	858	2 812 500	1 406 250
			6 019	6 000 000	3 000 000

Quelle: Bundesrechnungshof.

2.2 Würdigung

Das BMI hat versäumt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von De-Mail zur Erfolgskontrolle fortzuschreiben und hinreichend zu evaluieren. Es hat deutlich zu optimistische Annahmen zu Kosteneinsparungen und zum Nutzungsgrad von De-Mail getroffen. Den Nutzen von De-Mail für die Bundesverwaltung hat es bislang nicht nachgewiesen.

Mit der Ressortabfrage im Sommer 2014 haben dem BMI bereits Hinweise auf abweichende Nutzungsgrade vorgelegen. Diesen hätte das BMI genauer nachgehen und für das Vorhaben berücksichtigen müssen. Spätestens mit der Erhebung zum Evaluierungsbericht 2016 für das Regierungsprogramm DiV 2020 hätte es erkennen können und müssen, dass der tatsächliche Nutzungsgrad weit hinter dem erwarteten gelegen hat.

Mit dem Abschlussbericht vom Dezember 2017 befand sich das Vorhaben im zweiten Jahr der Nutzenbetrachtung. Das BMI hätte hierzu den Nutzungsgrad vom BVA erheben und bewerten lassen müssen. Es hätte die vorhandene Informationsquelle zum Nutzungsgrad verwenden können: Mit den Statistiken des De-Mail-Gateways haben dem BSI seit September 2016 regelmäßig Informationen zum Nutzungsgrad vorgelegen (vgl. Tabelle 2.3). Diese hätte das BSI dem BMI regelmäßig melden müssen.

Als Fachaufsichtsbehörde des BVA und des BSI hätte sich das BMI laufend berichten lassen müssen: Es hätte Berichte über den Sachstand und die Entwicklungen der Einführung von De-Mail einfordern und dokumentieren müssen.

Das BMI hätte die Evaluierung des EGovG nutzen müssen, um die Versäumnisse bei den bisherigen Erhebungen und Berichten zu korrigieren. Stattdessen hat es Zeit verloren: Im März 2018 hat sich De-Mail bereits am Anfang des dritten Jahres der Nutzenbetrachtung befunden. De-Mail hat sich im vierten Jahr der Nutzenbetrachtung befunden, als die Bundesregierung im Mai 2019 ihren Bericht nebst Gutachten dem Deutschen Bundestag vorlegte.

3 Wirtschaftlichkeit von De-Mail bei den Behörden

3.1 Sachverhalt

Das BMI stellte den Behörden ein Werkzeug zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe-Werkzeug) für De-Mail-Projekte bereit, damit diese

die Wirtschaftlichkeit ihrer Projekte ermitteln konnten.²⁰ Dieses umfasste Excel-Vorlagen^{21, 22} sowie Anleitungen²³ und war auf die Einführung von De-Mail ausgerichtet.

Nach unserer Abfrage (Stand Juni 2019) verfügten nach eigenen Angaben mindestens 85 von 92 Behörden über einen De-Mail-Zugang. Drei Behörden planten, einen solchen zu eröffnen (vgl. Tabelle 3.4). 14 Behörden hatten für ihr jeweiliges De-Mail-Projekt eine WiBe erstellt. Vier Behörden nutzten hierzu das WiBe-Werkzeug des BMI. Eine Behörde hatte die WiBe zur Erfolgskontrolle fortgeschrieben, vier weitere beabsichtigten dies zu tun. 74 Behörden hatten die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte nicht betrachtet. Dies begründeten sie u. a

- mit den geringen, erwarteten und eingetretenen Fallzahlen,
- mit der fehlenden Relevanz von De-Mail für die eigene Behörde oder
- mit der gesetzlichen Pflicht, einen De-Mail-Zugang zu eröffnen.

Dem BMI lagen nach eigenen Angaben keine WiBen der Behörden vor. Es forderte diese nicht auf, ihre WiBen dem BMI bereitzustellen. Das BMI verwies auf das BVA, das nach eigenen Angaben über keine entsprechenden Informationen verfügte.

²⁰ Das „WiBe-Werkzeug“ basierte auf dem Konzept zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 4.1.

²¹ De-Mail WiBe Template, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/De-Mail/de_mail_monetaere_wibe_template_v1_0_xls_download.xls?blob=publicationFile.

²² De-Mail WiBe Template Beispiel, https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/De-Mail/de_mail_monetaere_wibe_template_beispiel_v1_0_xls_download.xls?blob=publicationFile.

²³ Anleitung zur Kalkulation monetärer Effekte auf Basis der WiBe 4.1 (inkl. Kapitalwertberechnung), https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/De-Mail/2012_06_21_cc_de_mail_de_mail_wibe_tool_anleitung_v1_0_pdf_download.pdf?blob=publicationFile.

Tabelle 3.4

**Zahl der Behörden mit und ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
(n = 92)**

Kategorie	Zahl der Behörden	
	absolut	%
De-Mail-Zugang eröffnet oder geplant zu eröffnen	88 von 92	96
WiBe für De-Mail-Projekt erstellt	14 von 88	16
WiBe-Werkzeug des BMI genutzt	4 von 88	5
WiBe zur Erfolgskontrolle fortgeschrieben	1 von 88	1
Geplant, WiBe zur Erfolgskontrolle fortzuschreiben	4 von 88	5
Keine WiBe für De-Mail-Projekt vorgenommen	74 von 88	84

Quelle: Bundesrechnungshof.

3.2 Würdigung

Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das BMI hätte darauf hinwirken können, dass die Behörden die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte betrachten. Zumindest hätte es verstärkt darauf hinweisen sollen, das spezifisch für De-Mail-Projekte ausgelegte WiBe-Werkzeug einzusetzen. Die Behörden hätten mit dem WiBe-Werkzeug die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte mit geringem und angemessenem Aufwand ermitteln können. Die von den Behörden vorgebrachten Argumente entbinden diese nicht von dieser Vorgabe.

Das BMI hat versäumt, die WiBen der Behörden anzufordern. Diese WiBen hätte das BMI für seine eigene Erfolgskontrolle von De-Mail in der Bundesverwaltung verwenden können. Anhand der WiBen hätte es einen behördenübergreifenden Kenntnisstand zur Wirtschaftlichkeit von De-Mail in der Bundesverwaltung erhalten.

Die Informationen zur Wirtschaftlichkeit von De-Mail in den Behörden wären für das BMI wichtig gewesen,

- um erkennen zu können, ob und wann es hätte um- oder nachsteuern müssen,
- um festzustellen, dass sein Vorhaben geeignet und wirtschaftlich gewesen war und
- um Erkenntnisse für künftige Vorhaben zu gewinnen.²⁴

4 Umsetzung von De-Mail bei den Behörden

4.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung verfolgte mit ihrem Regierungsprogramm DiV 2020 aus September 2014 u. a. das Ziel, dass die Bundesverwaltung De-Mail in ihren Kommunikations- und Verwaltungsprozessen nutzt. De-Mail sollte sich zu einem Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation in der Bundesverwaltung entwickeln.²⁵

Das BMI übernahm diese Zielstellung und führte sie u. a. in den ITRK Bund 2017, 2018 und 2019 für De-Mail an.

Ab dem Jahr 2015 finanzierte das BMI innerhalb der Bundesverwaltung „Unterstützungsleistungen“ (Beratungsleistungen) mit rd. 1,5 Mio. Euro. Die Beratungsleistungen konnten die Behörden über Rahmenverträge des Beschaffungsamts des Bundesministeriums des Innern abrufen, um De-Mail einzuführen und in ihre IT-Fachverfahren / -Systeme zu integrieren. Das BMI wies das BVA als Bedarfsträger an, die Beauftragungen der Unterstützungsleistungen auf Antrag der Behörden zu initiieren, Projektergebnisse formal abzunehmen und ein internes Finanzcontrolling zu betreiben.

In den Jahren 2016 und 2017 erhöhte das BMI die Haushaltsmittel für die Beratungsleistungen bis Ende 2017 um rd. 0,5 Mio. Euro. Es begründete dies

²⁴ Anlage zum Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, Seite 29 f., <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-001-A001.pdf>, Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122013_IIA3H1012100810004.htm, Gz.: II A 3 – H 1012-10/08/10004, geändert durch das Rundschreiben vom 2. Oktober 2017.

²⁵ Digitale Verwaltung 2020, Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode, Stand September 2014, Seite 22 f., https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmdokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

intern u. a. mit einem großen Interesse der Behörden, De-Mail in deren Geschäftsprozesse integrieren zu wollen.

Insgesamt stellte das BMI von Februar 2015 bis Dezember 2017 über 2 Mio. Euro an Haushaltsmitteln für Beratungsleistungen zur De-Mail-Einführung und -Integration in der Bundesverwaltung bereit (vgl. Tabelle 4.5). Die Haushaltsmittel gab das BMI auch entsprechend aus.

Tabelle 4.5

Haushaltsmittel des BMI für die Unterstützungsleistungen

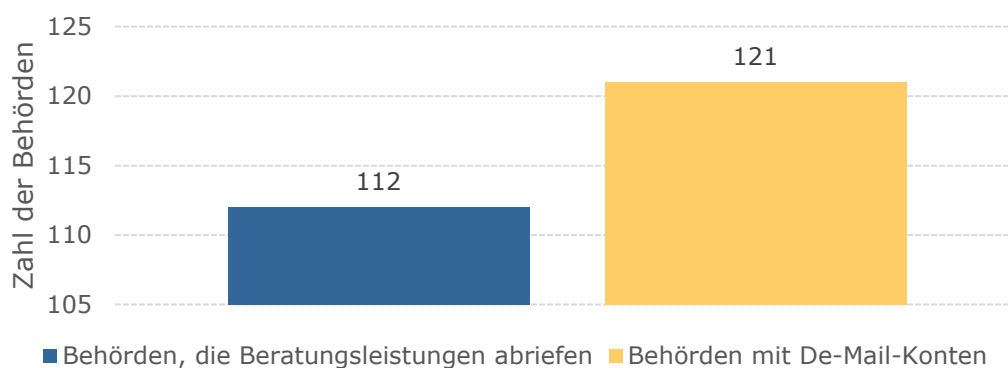
Rahmenvertragsnummer	Rahmenvertragsbezeichnung	Bereitgestellte Haushaltsmittel des BMI ab dem Jahr 2015	Aufgestockte Haushaltsmittel des BMI in den Jahren 2016 und 2017
EA2424	De-Mail-Einführungsberatung der Bundesbehörden und Weiterentwicklung De-Mail-Konzept	568 463,0 Euro	- / -
EA2425	De-Mail-Expertenpool und Anbindungsunterstützung für Bundesbehörden	584 254,3 Euro	524 960,2 Euro
BSI RV B076 BVA	De-Mail Einführungsberatung und Konzept	162 220,8 Euro	- / -
BSI RV B077 BVA	De-Mail Expertenpool und Anbindungsunterstützung	195 350,4 Euro	- / -
		1 510 288,5 Euro	524 960,2 Euro
		2 035 248,7 Euro	

Quelle: Bundesrechnungshof.

Bis Ende 2017 riefen 112 Behörden Beratungsleistungen für ihre De-Mail-Projekte über das BVA ab. Im August 2017 verfügten 121 Behörden über ein De-Mail-Konto (vgl. Abbildung 4.6).

Abbildung 4.6

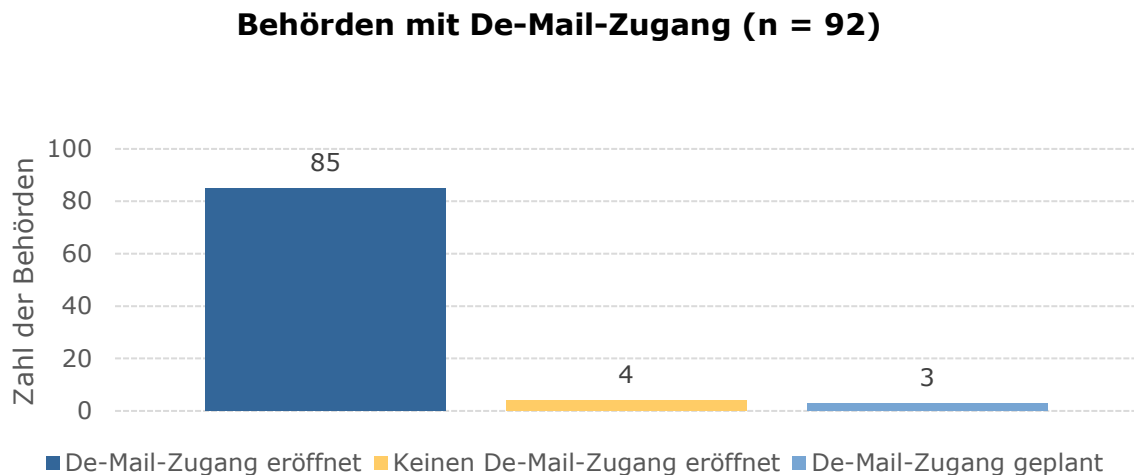
Zahl der Behörden mit abgerufenen Beratungsleistungen (n = 112) und eingerichteten De-Mail-Konten (n = 121)



Quelle: Bundesverwaltungsamt.

Stand Juni 2019 ermittelten wir, dass 85 von 92 Behörden²⁶ einen De-Mail-Zugang eröffnet hatten (vgl. Abbildung 4.7). Vier Behörden führten an, über keinen De-Mail-Zugang zu verfügen. Zwei dieser Behörden gaben an, direkt Zugang zur Netzinfrastruktur des Bundes zu haben, in der der Bund das zentrale De-Mail-Gateway bereitgestellt hat. Drei Behörden planten nach eigenen Angaben, einen De-Mail-Zugang noch zu eröffnen. Eine dieser Behörden teilte u. a. mit, zwar über ein De-Mail-Konto zu verfügen. Dieses wäre organisatorisch aber nicht eingebunden und würde daher nicht genutzt.

²⁶ 13 Ressorts und deren nachgeordneten Behörden, ohne das Bundesministerium der Verteidigung.

Abbildung 4.7

Quelle: Bundesrechnungshof.

Gemäß dem Abschlussbericht aus Dezember 2017 erhielten 31 von 112 Behörden eine „Basisberatung“ als Teil der Unterstützungsleistungen zu De-Mail. Zusätzlich zur Basisberatung nahmen 36 Behörden eine „erweiterte Beratung“ wahr. Neun Behörden ergänzten die „erweiterte Beratung“ um eine „IT-Sicherheit-Beratung“. 45 Behörden beanspruchten eine „punktuelle Beratung“ (vgl. Abbildung 4.8). Zur Basisberatung zählten Themen wie einen Überblick zu De-Mail für Behörden zu erhalten und ein Anbindungsprojekt zu planen. Unter die erweiterte Beratung fielen u. a. Beratungsinhalte wie

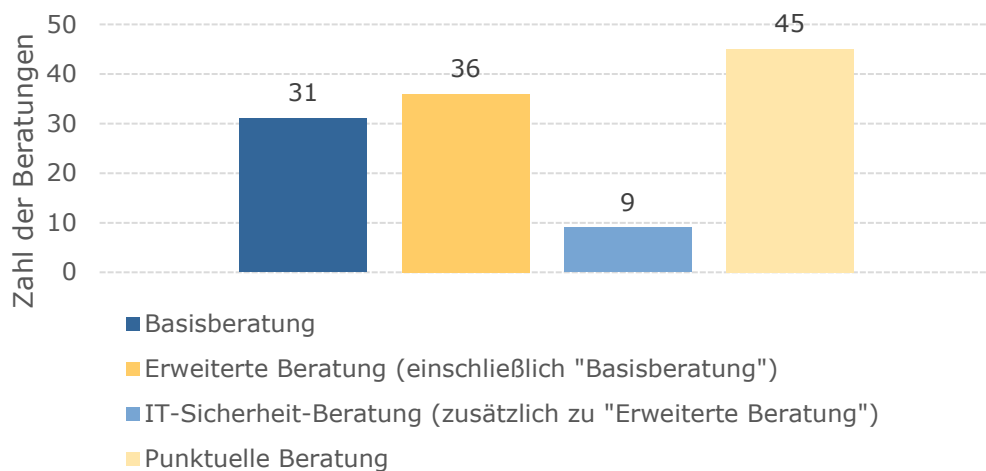
- „De-Mail-Anbindungsunterstützung“ (z. B. Beantragen eines De-Mail-Kontos, Behörden-Administratoren zu De-Mail einweisen),
- „De-Mail-Fortgeschrittene Integration“ (z. B. organisatorische und technische tiefergehende Integration von De-Mail an Fachverfahren) oder
- „De-Mail-Technik“ (z. B. erforderliche IT-Komponenten installieren und konfigurieren).

Die „IT-Sicherheit-Beratung“ umfasste, u. a. entsprechende IT-Sicherheitskonzepte oder Risikobewertungen zu erstellen. Die punktuelle Beratung bezog sich nach Angaben des BVA auf einzelne und individuelle Fragestellungen der Behörden zur De-Mail-Einführung.

In der Akte des BMI fehlten genaue Angaben zur organisatorischen und technischen Integrationstiefe von De-Mail in den Behörden. Auch enthielt die Akte des BVA keine entsprechenden Unterlagen.

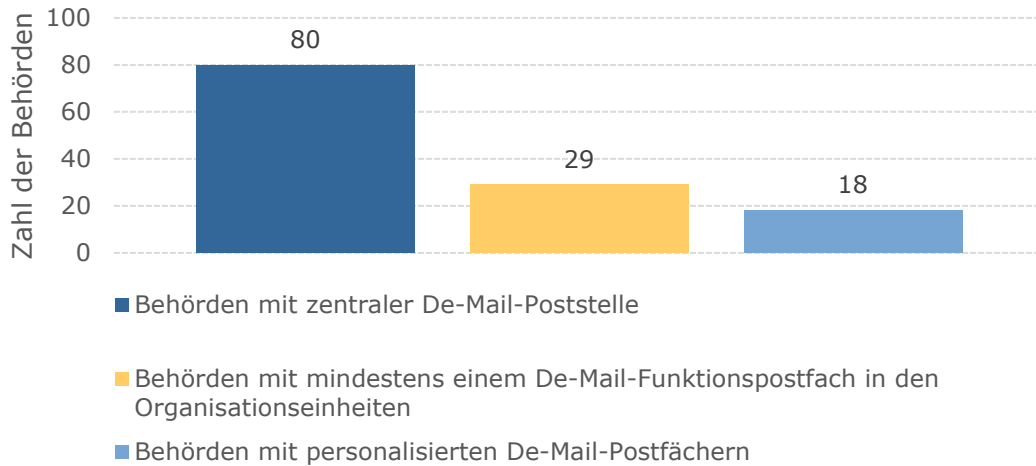
Abbildung 4.8

Von Behörden abgerufene Beratungsleistungen (n = 112)



Quelle: Bundesrechnungshof.

80 von 92 Behörden gaben zu unserer Abfrage an, eine zentrale De-Mail-Poststelle zu nutzen, um De-Mail-Nachrichten zu empfangen oder zu versenden. 29 Behörden setzten nach eigenen Angaben auch oder alternativ mindestens ein De-Mail-Funktionspostfach in den Organisationseinheiten ein. 18 Behörden führten an, auch oder alternativ über personalisierte De-Mail-Postfächer zu verfügen (vgl. Abbildungen 4.9).

Abbildung 4.9**De-Mail-Postfacharten in der Bundesverwaltung (n = 92)**

Quelle: Bundesrechnungshof.

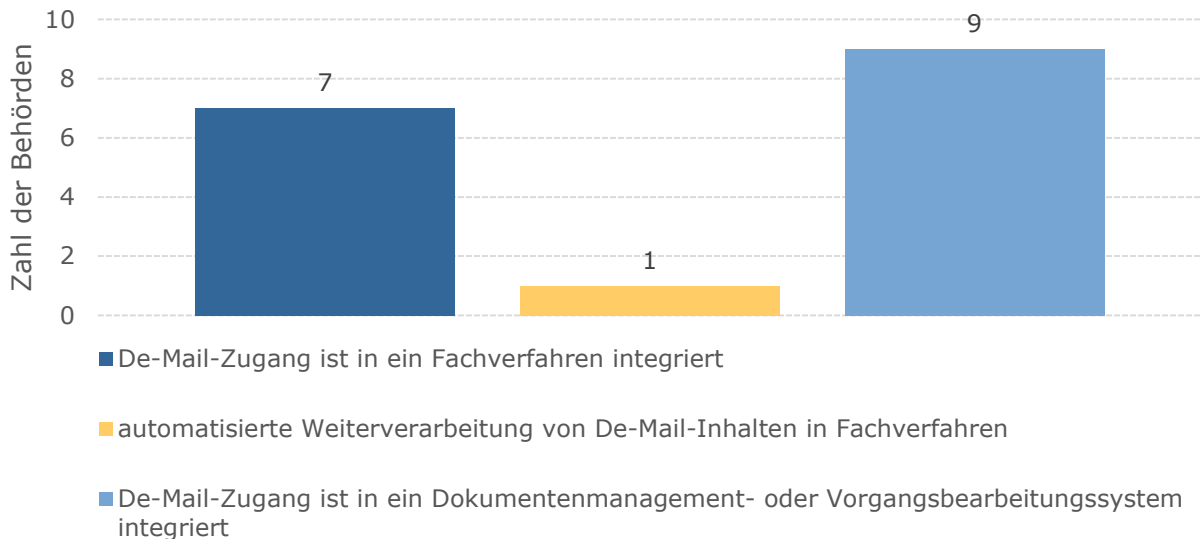
Sieben von 92 Behörden führten an, De-Mail in ihre Fachverfahren integriert zu haben. Eine Behörde teilte mit, eine automatisierte Weiterverarbeitung von Informationen der De-Mail-Nachrichten in seinen Fachverfahren realisiert zu haben. Neun Behörden integrierten ihren De-Mail-Zugang in ein Dokumentenmanagement- (DMS) oder Vorgangsbearbeitungssystem (VBS), z. B. ein E-Akte-System (vgl. Abbildung 4.10).

Die restlichen Behörden hatten De-Mail nicht in ihre Fachverfahren oder DMS / VBS integriert. Dies begründeten sie u. a. wie folgt:

- Niedrige Fallzahlen oder fehlende Relevanz (z. B. kein „Kundenkontakt“ mit Bürgerinnen und Bürgern) rechtfertigten keine Anbindung.
- Es wären keine passenden Anwendungsszenarios vorhanden.
- Es bestände kein (fachlicher) Bedarf.
- Andere elektronische Kommunikationskanäle (z. B. E-Mail, elektronische Web-Formulare, Fachverfahren) wären zweckmäßig oder verbreitet.
- Es wäre kein Fachverfahren oder (noch kein) DMS / VBS vorhanden.

Abbildung 4.10

De-Mail-Integration in Fachverfahren oder Dokumentenmanagement- / Vorgangsbearbeitungssysteme (n = 92)



Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Behörden schätzten, dass sie seit der Eröffnung ihrer De-Mail-Zugänge bis Juni 2019 ca. 13 149 De-Mails empfangen und ca. 6 952 De-Mails versandt haben (vgl. Abbildung 4.11).²⁷ Hiernach hätten die 85 Behörden mit De-Mail-Zugang bis Juni 2019 pro Behörde durchschnittlich 154,7 De-Mails empfangen und 81,8 De-Mails versandt (vgl. Abbildung 4.12). Die Behörden gaben u. a. an, keine oder nur teilweise Statistiken zu führen oder entsprechende Angaben nach einiger Zeit zu löschen. Einige Behörden unterschieden in ihren Angaben nicht zwischen De-Mails des DMDA (z. B. Hinweise zu Wartungsfenstern), empfangenen Versandbestätigungen oder Testnachrichten.

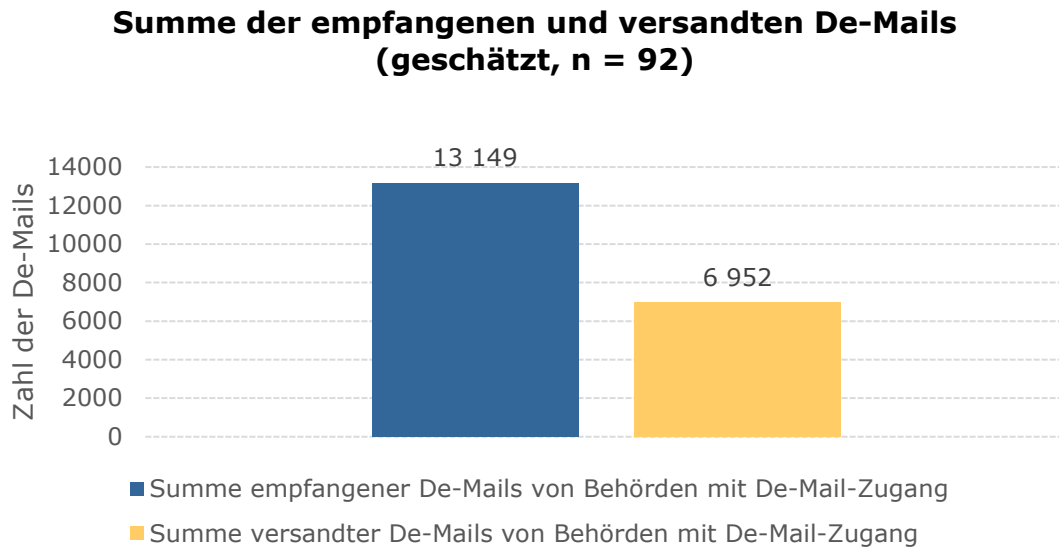
²⁷ Mindestens zehn Behörden nutzen nicht das zentrale De-Mail-Gateway des Bundes. Diese Behörden

- betreiben dezentral eigene De-Mail-Gateways,
- greifen über die IT-Infrastruktur einer anderen Behörde auf das zentrale oder ein dezentrales De-Mail-Gateway zu oder
- haben für ihren De-Mail-Zugang einen anderen DMDA als den des Bundes beauftragt.

Entsprechende Statistiken über empfangene und versandte De-Mail-Nachrichten werden nicht abgeglichen oder zusammengeführt.

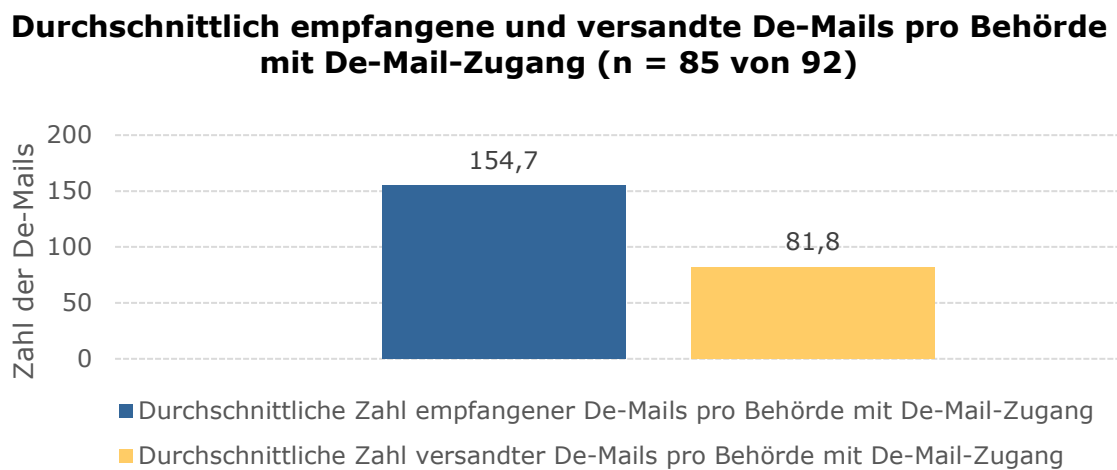
Für den gleichen Zeitraum wiesen die Statistiken des BSI für das zentrale De-Mail-Gateway des Bundes 6 019 versandte De-Mails aus (vgl. Tz. 2, Tabelle 2.3).

Abbildung 4.11



Quelle: Bundesrechnungshof.

Abbildung 4.12



Quelle: Bundesrechnungshof.

4.2 Würdigung

Die Bundesregierung und das BMI haben ihr gesetztes Ziel zu De-Mail verfehlt. Das BMI hat der Bundesverwaltung die Unterstützungsleistungen für De-Mail finanziert, ohne fortlaufend nachzuhalten, wie umfänglich und tief die Behörden De-Mail organisatorisch und technisch tatsächlich eingeführt und integriert haben. Es hat hierzu auch nicht regelmäßig den (Zwischen-)Stand erhoben.

Zudem ist unklar, warum das BMI seine Unterstützungsleistung noch ausgeweitet hat. Die niedrigen Anteile an organisatorischen und technischen Integrationen von De-Mail bei den Behörden zeigen, dass es ein vom BMI erwartetes großes Interesse der Behörden, De-Mail in deren Geschäftsprozesse integrieren zu wollen, nicht gab.

Stand Juni 2019

- haben nicht alle Behörden einen De-Mail-Zugang eröffnet oder genutzt, obwohl sie dazu gesetzlich verpflichtet waren.
- ist De-Mail organisatorisch oder technisch nicht tief bei den Behörden der Bundesverwaltung integriert, obwohl diese genau hierfür Unterstützungsleistungen erhalten haben.
- hat sich De-Mail nicht zu einem Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation in der Bundesverwaltung entwickelt.

Das BMI hat versäumt regelmäßig und abschließend zu prüfen, ob das gesetzte Ziel der Bundesregierung zu De-Mail erreicht wurde oder nicht. Dies hätte es vor allem tun müssen, während und nachdem es die Unterstützungsleistungen bereitgestellt hat. Das BMI hätte durch das BVA die erforderlichen Informationen regelmäßig erheben und sich berichten lassen müssen. Mit den Statistiken des BSI zum zentralen De-Mail-Gateway haben ihm ergänzend Informationen vorgelegen (vgl. Tz. 2), um die Zielerreichung prüfen und bei Abweichungen gegensteuern zu können.

5 Künftiger Einsatz von De-Mail und Onlinezugangsgesetz

5.1 Sachverhalt

Mit dem Beschluss der „Digitalen Agenda 2014-2017“ durch das Bundeskabinett im August 2014 richtete das BMI die „Arbeitsgruppe De-Mail

(AG De-Mail)“ ein. Zu den Mitgliedern zählten das BMI und die DMDA für Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft.²⁸ Aufgabe der AG De-Mail sollte sein, De-Mail schneller in Deutschland einzuführen und zwischen den Mitgliedern Erkenntnisse auszutauschen.

In einem Vermerk vom Februar 2016 dokumentierte das BMI den Sachstand der AG De-Mail. Es führte an, dass die Verbreitung von De-Mail hinter den Erwartungen läge. Auch hielte die Wirtschaft sich mit Angeboten zurück. Hier nach schlug das BMI vor, für De-Mail „*sinnvolle Rahmenbedingungen*“ im elektronischen Geschäftsverkehr und der Verwaltung zu schaffen. Es empfahl auch, das „*Ziel einer Verbreitung von De-Mail ,für jedermann‘*“ nicht weiterzuverfolgen.

Das BMI setzte die Arbeit der AG De-Mail fort.

Im August 2017 trat das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Dieses verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis zum Jahr 2022 ihre Verwaltungsdienstleistungen in einem Portalverbund anzubieten. Das sogenannte Nutzerkonto Bund mit Postfachfunktion soll Bürgerinnen, Bürgern und Wirtschaft im Portalverbund und im Bundesportal ihre Identifizierung ermöglichen und die sichere elektronische Kommunikation mit der jeweils zuständigen Behörde vereinfachen.²⁹

Ende Mai 2018 ließ die Bund-Länder-Kommission (BLK) für Informationstechnik in der Justiz beim BMI den Stand und die Zukunftssicherheit zu De-Mail anfragen. Die BLK vermutete, dass De-Mail durch die Umsetzung des OZG an Bedeutung verlieren könnte. Anfang Juni 2018 antwortete das BMI der BLK, es gebe derzeit keine konkreten Überlegungen, De-Mail abzulösen.

Im Mai 2019 legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag ihren Bericht nebst Gutachten zur Evaluierung des EGovG vor.³⁰ Neben ihrer gesetzlichen Pflicht, erzielte Wirkungen des EGovG darzulegen, hatte sie auch

²⁸ Digitale Agenda 2014-2017, Stand August 2014, Seite 19, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²⁹ Artikel - Moderne Verwaltung „Portalverbund digitaler Verwaltungsdienstleistungen: einfach, schnell und sicher“, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/portalverbund/portalverbund-node.html>.

³⁰ Fußnote 16.

Vorschläge für dessen Weiterentwicklung zu unterbreiten.^{31, 32} Mangels Akzeptanz von De-Mail bei der Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft, empfahl das Gutachten, die gesetzlichen Regelungen (§ 2 Absatz 2 EGovG) anzupassen. Durch eine technologieneutrale³³ Regelung könnten künftige Kommunikationskanäle als rechtssichere Verfahren (z. B. Nutzerkonto mit Postfachfunktion) eingestuft und gleichrangig zum De-Mail-Verfahren genutzt werden.³⁴ Die Bundesregierung wollte dies prüfen. Sie nannte keinen Zeitpunkt, bis wann sie hierzu einen Vorschlag vorlegen wolle.³⁵ Ebenso bezog sie sich in ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag nicht auf laufende Vorhaben zum OZG.

5.2 Würdigung

Das BMI hat bereits im Februar 2016 erkannt, dass weder Bürgerinnen und Bürger noch die Wirtschaft De-Mail verbreitet nutzen. Auch in der Bundesverwaltung hat sich der erwartete Nutzen (vgl. Tz. 2) aufgrund mangelnder Umsetzung (vgl. Tz. 4) nicht eingestellt. Mit dem De-Mail-G und § 2 Absatz 2 EGovG hat der Gesetzgeber die Wirkung beabsichtigt, eine rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen der Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft sicherzustellen. Die Bundesregierung hat dieses Ziel bislang nicht erreicht. Dies hat auch das Gutachten zur Evaluierung des EGovG gezeigt und daher für De-Mail u. a. eine Empfehlung hinsichtlich laufender Vorhaben zum OZG abgegeben. Das BMI hätte daher prüfen sollen, inwieweit der Einsatz von De-Mail bei der Umsetzung des OZG möglich und sinnvoll wäre, um die Ziele des De-Mail-G und § 2 Absatz 2 EGovG zu erreichen.

6 Zusammenfassende Empfehlung

Das BMI hat für De-Mail umgehend eine Erfolgs- und Zielkontrolle vorzunehmen. Dabei sollte es auch untersuchen, inwieweit es die Ziele des De-Mail-G und § 2 Absatz 2 EGovG wirksam erreicht hat und erreichen kann. Wir haben dem BMI empfohlen, hierzu die Zahlen zum Nutzungsgrad schnellstmöglich zu

³¹ Artikel 30 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 25. Juli 2013.

³² Fußnote 16, Seite 153 f..

³³ Technologieneutral: Ohne Bezug zu technischen Details, einer konkreten Technologie oder ein konkretes technisches Verfahren wird nicht benannt.

³⁴ Fußnote 16, Seite 153 f..

³⁵ Fußnote 16, Seite 13.

erheben. Diese sollte es dem ursprünglich angenommenen Nutzungsgrad gegenüberstellen.

Das BMI sollte umgehend bei den Behörden die WiBen anfordern, die diese für die Einführung von De-Mail erstellt haben sollten. Damit erhält es in Teilen einen behördenübergreifenden Kenntnisstand zur Wirtschaftlichkeit von De-Mail in der Bundesverwaltung. Wir haben dem BMI empfohlen, dass es für seine Erfolgskontrolle von De-Mail die WiBen zusammenführt. Damit kann es für De-Mail wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Kommunikations- und Verwaltungsprozesse erkennen.

Das BMI sollte ferner die organisatorische und technische Integrationstiefe von De-Mail bei den Behörden erheben. Es sollte gleichzeitig ermitteln, wofür und wie umfangreich die Behörden De-Mail einsetzen oder ob diese auf andere elektronische Kommunikationskanäle zurückgreifen. Wir erwarten, dass das BMI die Ergebnisse mit den angestrebten Zielen abgleicht und das Vorhaben De-Mail anschließend neu bewertet. Dabei sollte es untersuchen, für welche Kommunikations- und Verwaltungsprozesse zwischen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Wirtschaft De-Mail künftig noch eine Rolle spielen kann. Hierzu hat das BMI auch zu prüfen, inwieweit De-Mail eine Rolle bei der Umsetzung des OZG einnehmen kann.

7 Stellungnahme des BMI

7.1 Nutzen von De-Mail

Das BMI stimme dem Bundesrechnungshof zu, dass Gesetze in ihrer Wirksamkeit und Umsetzung zu evaluieren seien. Es sei aber nicht Aufgabe des BMI gewesen, für De-Mail die dem EGovG zugrundeliegenden Annahmen oder die gesetzlichen Verpflichtungen zur Umsetzung zu kontrollieren. Die Bundesverwaltung sei gesetzlich verpflichtet gewesen, De-Mail einzuführen. Das BMI habe diese entsprechend organisatorisch und technisch unterstützt sowie Unterstützungsleistungen finanziert. Das Vorhaben De-Mail sei ein freiwilliges Angebot an die Behörden gewesen. Weder das BMI noch das BVA seien dafür verantwortlich gewesen, dass gesetzliche Verpflichtungen von der Bundesverwaltung eingehalten würden. Zudem habe weder das BMI noch das BVA das Recht erhalten, die Bundesverwaltung zu kontrollieren oder entsprechend einzugreifen. Das BMI hat dargelegt, die De-Mail-Statistiken des BSI können

einen hilfreichen, jedoch keinen vollständigen Überblick darüber geben, wie De-Mail in der Bundesverwaltung umgesetzt sei.

Jedoch habe das BMI umfassende Steuerungs- und Berichtsmechanismen bei seinen finanzierten Unterstützungsleistungen etabliert. Die Ergebnisse zum Vorhaben seien in einem Abschlussbericht dokumentiert.

Hinsichtlich des Zwischenberichts³⁶ zum De-Mail-G hat das BMI dargelegt, dass darin lediglich allgemeine Angaben zu De-Mail-Nutzern in Deutschland mitgeteilt wurden. Die DMDA seien als privatwirtschaftliche Betreiber und Anbieter von De-Mail nicht zur Auskunft über die Nutzung verpflichtet. Der Bundesrechnungshof weise zurecht daraufhin, dass die Statistiken des De-Mail-Gateways zumindest einen hilfreichen Überblick über die De-Mail-Nutzung in Teilen der Bundesverwaltung liefern könnten. Diese seien jedoch unvollständig und würden sich daher nur auf Teile der Bundesverwaltung beziehen.

Ferner sei mit dem OZG zwischenzeitlich eine neue Sachlage eingetreten. De-Mail habe sich endgültig im Wirkbetrieb befunden.

Die zwischenzeitlich vorliegenden Hinweise zum abweichenden Nutzungsgrad habe das BMI aufgegriffen, um die De-Mail-Nutzung bei der Evaluierung des EGovG übergreifender zu untersuchen. Es habe dabei Hintergründe erfragt, anstatt ausschließlich Nutzungsdaten zu erheben. Dieses Vorgehen sei besser geeignet gewesen, die Wirksamkeit von De-Mail zu betrachten und Ansätze zur Nachsteuerung zu ermitteln. Der entsprechende Bericht³⁷ der Bundesregierung enthalte die Ergebnisse.

Zusätzliche Berichte halte das BMI für nicht erforderlich.

Das BMI hat zudem angemerkt, dass bei einer vergleichenden Bewertung des tatsächlichen Nutzungsgrads und den ursprünglichen Annahmen weitere Aspekte betrachtet werden müssten:

- Bei De-Mail habe es sich um das erste Vorhaben seiner Art gehandelt. Maßgeblich sei gewesen, Innovationen zu fördern und neue Technologien einzubeziehen, um den Zugang zu Verwaltungsleistungen zu erleichtern. Auf Erfahrungswerte habe es mangels vergleichbarer früherer Vorhaben nicht zurückgreifen können.

³⁶ Fußnote 11.

³⁷ Fußnote 16.

- Obgleich von den DMDA angekündigt, hätten attraktive Anwendungsfälle in der Privatwirtschaft gefehlt. Dies sei dafür maßgeblich, dass De-Mail bei den Privatanwendern gering verbreitet sei.
- Ein ähnlich gelagertes Vorhaben eines Logistik- und Postunternehmens sei ebenso gering verbreitet. Trotz dessen umfangreicher Investitionen verdeutliche dies, wie wenig vorhersehbar belastbare Nutzungsdaten für derartige Technologien seien.

7.2 Wirtschaftlichkeit von De-Mail bei den Behörden

Das BMI habe darauf hingewirkt, dass die Behörden die Wirtschaftlichkeit ihrer De-Mail-Projekte betrachten. Hierzu habe es Unterstützung aktiv angeboten sowie entsprechende Materialien und Unterlagen zentral bereitgestellt. Darauf habe es regelmäßig bei den De-Mail-Nutzertreffen hingewiesen. Das BVA habe ebenso entsprechende Hinweise erteilt.

Ferner hat das BMI geantwortet, die Behörden seien nach § 7 Absatz 2 BHO verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zu betrachten. Dies zu kontrollieren sei nicht Aufgabe des BMI oder des BVA gewesen, sondern der jeweiligen Beauftragten für den Haushalt der Behörden. Folglich sei darauf verzichtet worden, diese Kontrollaufgabe doppelt durch BMI oder BVA wahrzunehmen.

Das BMI hätte die Behörden lediglich bitten können, dass diese dem BMI ihre WiBen übersenden. Es hat betont, dass es auf freiwillige Zulieferungen der Behörden angewiesen gewesen wäre. Ein entsprechendes Controlling sei aufgrund begrenzter Ressourcen nicht möglich gewesen. Es habe das Vorhaben insgesamt nicht gefährden wollen. Folglich habe es sich auf ein arbeitsteiliges und an den jeweiligen Zuständigkeiten von BMI, BVA und Behörden ausgerichtetes Vorgehen konzentriert.

Das BMI wolle die Behörden auf ihre Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gesondert aufmerksam machen. Es hat eine nachgehende Erfolgskontrolle für De-Mail angekündigt. Hierzu wolle es von den Behörden Informationen über den Nutzungsgrad und die Wirtschaftlichkeit des De-Mail-Einsatzes erbitten.

Zudem beabsichtige es, in künftigen Projekten die jeweiligen Verantwortlichkeiten sowie gegebenenfalls Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten zwischen den beteiligten Behörden klarzustellen.

7.3 Umsetzung von De-Mail bei den Behörden

Mit De-Mail sei ein rechtlich normierter und technischer Standard sowie das Angebot geschaffen, rechtssicher elektronisch zu kommunizieren. Die Verwaltung sei für Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft über De-Mail erreichbar. Dieses Ziel des § 2 Absatz 2 EGovG habe die Bundesregierung insofern erreicht.

Das BMI hat die Einzigartigkeit von De-Mail als Kommunikationsmittel und dessen Funktionsumfang³⁸ betont.

Der Bund habe sich intensiv eingesetzt, De-Mail zu verbreiten. Allerdings stelle der Bundesrechnungshof zutreffend fest, dass der Nutzungsgrad von De-Mail hinter den Erwartungen bleibe. Zu berücksichtigen sei, dass das EGovG die Behörden lediglich verpflichte, einen De-Mail-Zugang bereitzustellen. Das BMI hat erneut betont, das Vorhaben De-Mail sei ein freiwilliges Angebot an die Behörden gewesen (vgl. Tz. 7.1). Diese seien zuständig gewesen, bedarfsorientiert Umsetzungsfelder zu identifizieren und höhere Integrationstiefen von De-Mail wirtschaftlich zu realisieren.

Das BMI wolle unseren Hinweisen zu nicht eröffneten De-Mail-Zugängen nachgehen. Es beabsichtige die Bundesverwaltung aufzufordern, ihre Verpflichtung aus § 2 Absatz 2 EGovG einzuhalten.

7.4 Künftiger Einsatz von De-Mail und Onlinezugangsgesetz

Den Umstand, dass De-Mail nicht verbreitet und damit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sei, habe das BMI im Februar 2016 genutzt und entsprechende Optionen diskutiert. Die Zusammenarbeit mit den DMDA in der AG De-Mail habe es fortgeführt, um mit diesen weiterhin in Kontakt zu bleiben. So sei festgehalten worden, De-Mail weiterhin auf dem Markt zur freiwilligen Nutzung anzubieten. Eine verpflichtende Nutzung von De-Mail sei weniger geeignet gewesen, De-Mail zu fördern und dessen Akzeptanz zu erhö-

³⁸ Z. B. Versandbestätigung, Eingangsbestätigung, Schriftformersatz i. S. d. § 3a VwVfG.

hen. Staatliche Investitionen, um u. a. De-Mail öffentlichkeitswirksam zu bewerben, habe das BMI nicht angestrengt.

Der Bund habe sich mit De-Mail als Impulsgeber für eine Technologie positioniert und hierfür die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen.

Das BMI habe bereits angefangen zu prüfen, inwieweit De-Mail bei der Umsetzung des OZG möglich und sinnvoll einzusetzen ist. Dies wolle es auch weiterverfolgen.

Es hat darauf hingewiesen, dass der Bund bis zum OZG kein Nutzerkonto mit Postfach angestrebt habe. Mit den Bundesländern habe Einvernehmen bestanden, eine entsprechende Funktionalität individuell zu gestalten. Nach § 3 Absatz 2 OZG sei nunmehr ein Nutzerkonto verpflichtend vorgeschrieben. Dieses müsse bis spätestens im Jahr 2022 bereitstehen. Bereits im Jahr 2017 habe das BMI mit einzelnen DMDA erörtert, wie De-Mail und Nutzerkonten gekoppelt werden könnten.

Inzwischen sei mit dem Nutzerkonto Bund ein Produkt beschafft, das „*von Hause aus*“ eine Postfachfunktionalität hätte. Aufgrund von gesetzlichen Umsetzungsfristen des OZG und der verfügbaren Ressourcen habe das BMI priorisieren müssen. Es konzentriere sich nun zunächst darauf, eine erste Version des Nutzerkontos Bund bereitzustellen.

Das BMI hat dargelegt, dass es seit April 2019 die DMDA um Vorschläge zur Nachnutzung von De-Mail und zu Handlungsoptionen gebeten habe.

Auch habe das BMI De-Mail im Anforderungsmanagement für das Postfach des Nutzerkonto Bund mit aufgenommen. Es erörtere mit den DMDA Details für eine entsprechende Schnittstelle, über die Nachrichten automatisiert an ein De-Mail-Postfach weitergeleitet würden.

Weiterhin hat das BMI ausgeführt, dass beim Digitalisierungsprogramm zum OZG untersucht würde, welche technischen Lösungen sich für einen Rückkanal anböten. Vor allem sei auch De-Mail als eine der möglichen Optionen einbezogen worden. Die Untersuchung würde derzeit abgeschlossen, finale Ergebnisse und sich daraus ergebende Handlungsempfehlung blieben abzuwarten.

Das BMI habe erkannt, dass De-Mail in der Gesellschaft gering verbreitet sei. Es habe dies auch im Bericht zur Evaluierung des EGovG dargestellt. Das BMI

hat erklärt, dass es sich zunächst bei der Umsetzung des OZG auf die gesetzlichen Anforderungen konzentriere. Dies schärfe die Rolle, die De-Mail dabei einnehmen könne. Das BMI ginge davon aus, dass sich dies positiv auf den Nutzungsgrad auswirke.

Ebenso hat das BMI mitgeteilt, dass die weitere Ausgestaltung und Neubewertung von De-Mail bei der Umsetzung des OZG zu prüfen und abzustimmen sei. Es werde dabei den Nutzungsgrad, die Integration von De-Mail in den Behörden und die Wirtschaftlichkeit des De-Mail-Einsatzes berücksichtigen. Inwieweit hierfür eine nachträgliche und detaillierte Erhebung und Auswertung statistischer Daten notwendig und wirtschaftlich umzusetzen sei, werde das BMI prüfen.

Ferner werde das BMI prüfen, inwiefern die eIDAS-Verordnung³⁹ zur Verbreitung von sicheren Kommunikationsmöglichkeiten beigetragen hätte und ob De-Mail zu diesen überführt werden könne.

8 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMI hat dargelegt, dass gesetzliche Ziele zu De-Mail erreicht wären. Inwiefern der mit De-Mail vorgesehene Zweck und der erwartete Nutzen tatsächlich erzielt wurden, hat es hingegen nicht belegt. Das Ziel der rechtssicheren elektronischen Kommunikation und der erwartete Nutzen in Verbindung mit geringeren Kosten (vgl. Tz. 2.1) können nur erreicht werden, wenn viele Behörden, Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen De-Mail tatsächlich nutzen. Allerdings kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen, dass sich De-Mail bislang als Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation etabliert hat. Dies bestätigen insbesondere der niedrige Nutzungsgrad und die geringe Akzeptanz von De-Mail. Zudem ist die Stellungnahme des BMI diesbezüglich widersprüchlich: Die De-Mail-Statistiken des BSI wertet es ab. Gleichzeitig räumt es ein, dass De-Mail hinter den Erwartungen zurückbleibe, es an Akzeptanz fehle und De-Mail-Zugänge nicht durchgängig eröffnet seien. Insofern bleibt das BMI aufgefordert zu untersuchen, inwieweit es die Ziele des De-Mail-G und § 2 Absatz 2 EGovG erreicht hat und wirksam

³⁹ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.

erreichen kann. Diese Ergebnisse sollte es abwarten, bevor es die Bundesverwaltung auffordert, deren Verpflichtung aus § 2 Absatz 2 EGovG einzuhalten.

Unsere Empfehlungen zur nachgehenden Erfolgskontrolle innerhalb der Bundesverwaltung hat das BMI aufgegriffen. Dazu will es die Behörden bitten, deren WiBen, Informationen zum Nutzungsgrad und Angaben zur Integration von De-Mail bereitzustellen. Dabei bleibt das BMI aufgefordert, die Integrationstiefe und die Verwendung von De-Mail in den Behörden zu ermitteln. Gleichwohl sollte es deren Einsatz von alternativen Kommunikationskanälen berücksichtigen. Die Ergebnisse hat es in seiner Erfolgskontrolle zu verwenden. Diese Punkte sind erledigt.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMI bereits die Rolle von De-Mail bei der Umsetzung des OZG und dem Digitalisierungsprogramm untersucht. Zwar ist es legitim, dass das BMI sich hierzu zunächst auf die gesetzlichen Anforderungen des OZG konzentrieren will. Sind allerdings Lösungen, Schnittstellen oder Prozesse erst einmal geschaffen, verursachen nachträgliche Änderungen oder nicht berücksichtigte Anforderungen erfahrungsgemäß hohe Kosten. Auch bleiben dadurch potenzielle Synergien ungenutzt. Das BMI hat potenzielle Synergien zwischen der vorhandenen Lösung De-Mail und der Umsetzung des OZG nicht von Beginn an betrachtet und berücksichtigt. Seine nunmehr laufenden Untersuchungen sollte das BMI schnellstmöglich abschließen. Sofern De-Mail oder Komponenten davon (z. B. technische Infrastruktur oder Authentifikationsprozess) bei der Umsetzung des OZG (nach-)nutzbar sind, sollte es dies(e) berücksichtigen. Wenn nicht, ist das BMI gehalten, das Vorhaben De-Mail gänzlich neu zu bewerten. Die Ergebnisse sowie das daraus abgeleitete Vorgehen hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zu berichten. Dabei sollte die Bundesregierung auch die Option betrachten, De-Mail als rechtssicheres elektronisches Kommunikationsmittel nicht weiter zu verfolgen.