

5 De-Mail: Elektronisches Pendant zur Briefpost kostete 6,5 Mio. Euro und wird kaum genutzt (Kapitel 0602 Titel 532 38)

Zusammenfassung

Das BMI ist gescheitert, De-Mail als elektronisches Pendant zur Briefpost in der Bundesverwaltung zu etablieren. Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzen De-Mail fast gar nicht zur elektronischen Kommunikation.

Im Jahr 2014 hatte die Bundesregierung das Ziel ausgegeben, De-Mail als Standardverfahren der Bundesverwaltung zu etablieren. Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) führte der Gesetzgeber De-Mail in der Bundesverwaltung ein. Damit können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen seit dem Jahr 2016 auch elektronisch rechtssicher mit den Behörden des Bundes kommunizieren, z. B. um Anträge zu stellen. Das BMI koordinierte die Aktivitäten zur Anbindung der Behörden des Bundes an De-Mail. Es erwartete, dass diese innerhalb der ersten vier Jahre nach der Einführung bis zu 6 Millionen De-Mails versenden würden. Gegenüber der Briefpost sollte De-Mail in den Jahren 2016 bis 2019 bis zu 3,5 Mio. Euro einsparen. Tatsächlich versandten die Behörden des Bundes in diesem Zeitraum nur 6 000 anstatt der erwarteten 6 Millionen De-Mails. Sie sparten demnach knapp 3 500 Euro ein. In den Jahren 2011 bis 2020 gab der Bund für De-Mail mindestens 6,5 Mio. Euro aus.

Das BMI hat bislang nicht untersucht, inwieweit De-Mail wirtschaftlich ist. Im Jahr 2017 trat mit dem Onlinezugangsgesetz ein weiteres Gesetz zur Verwaltungsdigitalisierung in Kraft. Es eröffnet Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen neben De-Mail weitere Möglichkeiten, um elektronisch mit der Verwaltung zu kommunizieren. Auch vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeit von De-Mail in Frage. Das BMI muss nunmehr entscheiden, inwieweit De-Mail für die Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit der Bundesverwaltung noch benötigt wird.

5.1 Prüfungsfeststellungen

De-Mail als Standardverfahren für rechtssichere elektronische Kommunikation

De-Mail ist das elektronische Pendant eines Briefes oder Einschreibens. Im Gegensatz zu einer herkömmlichen E-Mail sind bei De-Mail Absender und Empfänger eindeutig identifizierbar und die Kommunikation ist nachweisbar. De-Mail bietet somit eine rechtssichere elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Im Jahr 2011 schuf der Gesetzgeber mit dem De-Mail-Gesetz dazu die rechtliche Grundlage.

Für die Bundesverwaltung hatte sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, De-Mail als Standardverfahren einzuführen. Das BMI koordinierte seit dem Jahr 2012 die Einführung von De-Mail. Anfang 2015 ging das entsprechende IT-Verfahren in Betrieb. Seit März 2016 müssen die Behörden des Bundes einen De-Mail-Zugang eröffnet haben. Hierzu verpflichtete sie der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz). Bürgerinnen und Bürger sollten mit De-Mail z. B. Kindergeld beantragen oder Unternehmen auf einen Bescheid hin Widerspruch einlegen können.

In den Jahren 2011 bis 2020 gab das BMI für De-Mail mindestens 6,5 Mio. Euro aus.

Nutzen von De-Mail für die Bundesverwaltung gering

Das BMI betrachtete im Jahr 2012 die Wirtschaftlichkeit von De-Mail und erwartete für die Bundesverwaltung hohe monetäre Einsparungen. Gegenüber der Briefpost sollte De-Mail in den Jahren 2016 bis 2019 bis zu 3,5 Mio. Euro einsparen. Für diesen Zeitraum ging das BMI von bis zu 6 Millionen De-Mails in der Bundesverwaltung aus.

Im April 2017 berichtete die Bundesregierung zur Einführung von De-Mail. Sie stellte selbst fest, dass weder Bürgerinnen und Bürger noch Unternehmen De-Mail verbreitet nutzten. Die Behörden des Bundes hatten innerhalb eines Jahres weniger als 250 De-Mails empfangen und weniger als 90 De-Mails versandt.

Das BMI erstellte im Dezember 2017 einen Abschlussbericht zu De-Mail. Danach hatten 121 Behörden einen De-Mail-Zugang eröffnet. Inwieweit die Behörden De-Mail organisatorisch und technisch in ihre Verwaltungsprozesse und -verfahren einbanden, hatte das BMI dabei nicht untersucht.

Einsatz von De-Mail neben dem Onlinezugangsgesetz unklar

Mit dem Onlinezugangsgesetz trat im Jahr 2017 ein weiteres Gesetz zur Verwaltungsdigitalisierung in Kraft. Dieses verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis zum Jahr 2022 ihre

Verwaltungsdienstleistungen in einem Portalverbund anzubieten. Hierfür sollen sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über ein sogenanntes Nutzerkonto eindeutig identifizieren. Das Nutzerkonto enthält auch ein digitales Postfach, an das Behörden z. B. wie bei der elektronischen Steuererklärung ELSTER Bescheide elektronisch zustellen können. Das Postfach soll auch eine sichere und einfache elektronische Kommunikation von Bürgerinnen und Bürgern mit Behörden gewährleisten.

Im Jahr 2019 ließ die Bundesregierung das E-Government-Gesetz evaluieren. Hiernach nutzen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail fast gar nicht. Die Bundesregierung beabsichtigte daraufhin zu prüfen, ob das Nutzerkonto mit dem dazugehörigen digitalen Postfach als rechtssicheres Verfahren eingestuft und gleichrangig zu De-Mail genutzt werden könne. Bis wann sie diese Prüfung abschließen wollte, ließ die Bundesregierung offen.

Fehlende Erfolgskontrolle von De-Mail

Das Haushaltsrecht verpflichtet die öffentliche Verwaltung, den Erfolg ihres Handelns systematisch zu kontrollieren. Im Jahr 2019 hatten von den insgesamt 121 Behörden des Bundes mit De-Mail-Zugang neun Behörden De-Mail in ihre elektronischen Arbeitsabläufe eingebunden. Weitere sieben Behörden hatten De-Mail lediglich in eine fachliche Anwendung integriert, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die Behörden nutzten überwiegend andere elektronische Kanäle wie E-Mail, Web-Formulare oder fachliche Anwendungen, um mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu kommunizieren. Die Bundesverwaltung hatte in den Jahren 2016 bis 2019 rund 6 000 De-Mails versandt. Dies entsprach 0,1 % des angenommenen Aufkommens von bis zu 6 Millionen De-Mails. Demnach betrugen die Einsparungen nicht wie erwartet 3,5 Mio. Euro, sondern knapp 3 500 Euro. Wie sich das Aufkommen an De-Mail und die Einsparungen entwickelten, hielt das BMI selbst nicht nach.

Obwohl De-Mail weder das erwartete Aufkommen noch das Einsparpotenzial erreichte, führte das BMI bislang keine Erfolgskontrolle durch. Damit bleibt offen, ob De-Mail in der Bundesverwaltung wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMI, für De-Mail umgehend eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Hierzu sollte das BMI ermitteln,

- wo die Behörden De-Mail in ihren fachlichen Anwendungen einsetzen,
- wie umfangreich sie De-Mail nutzen oder
- ob sie auf andere elektronische Kanäle zurückgreifen, um mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu kommunizieren.

Das BMI sollte ferner untersuchen, wie es De-Mail in die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes integrieren kann. Wenn es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von De-Mail nicht anhand der Erfolgskontrolle nachweisen könnte, sollte es darauf hinwirken, De-Mail in der

Bundesverwaltung einzustellen. Dabei sollte das BMI berücksichtigen, ob De-Mail ggf. in einzelnen Behörden als Kommunikationsmittel wirtschaftlich ist.

Das BMI erwiderte, dass die Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über De-Mail erreichbar sei. Die gesetzlichen Ziele zu De-Mail wären damit erreicht. Es sicherte dem Bundesrechnungshof zu, den Erfolg von De-Mail zu untersuchen. Dazu wollte das BMI die Wirtschaftlichkeit, das tatsächliche Aufkommen sowie die organisatorische und technische Umsetzung von De-Mail in der Bundesverwaltung ermitteln. Inwieweit es De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes berücksichtigen kann, wolle es dabei untersuchen.

Im Jahr 2020 erinnerte der Bundesrechnungshof das BMI an dessen Zusagen. Dieses erwiderte, es habe den Erfolg von De-Mail noch nicht ermitteln können. Das BMI habe aber Optionen für den Einsatz von De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes geprüft und umgesetzt. Es plane, De-Mail als sogenannten Rückkanal zu berücksichtigen. Danach könnten Behörden darüber z. B. Bescheide elektronisch an Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zustellen. Seit Ende August 2020 könnten Bürgerinnen und Bürger dazu ihre De-Mail-Adresse im Nutzerkonto hinterlegen. Ob De-Mail künftig tatsächlich zur Kommunikation genutzt werde, hänge davon ab, inwieweit die Behörden De-Mail in ihre jeweiligen fachlichen Anwendungen einbinden.

5.2 Würdigung

Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzen De-Mail als elektronisches Kommunikationsmittel fast gar nicht. Dennoch hat das BMI die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht umgesetzt und versäumt, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von De-Mail zu untersuchen. Das BMI hätte fortlaufend beobachten müssen, wie die Bundesverwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail nutzen. Die ursprüngliche Annahme zum Aufkommen an De-Mail und das erwartete Einsparpotenzial stellten sich nicht ein. Damit hat das BMI seine Ziele gänzlich verfehlt. Um den geringen Nutzungszahlen entgegenzuwirken, hätte es gemeinsam mit den Behörden des Bundes die Ursachen hierfür ermitteln müssen. Welche Rolle De-Mail bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes spielen wird, ist weiterhin offen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass De-Mail wirtschaftlich ist.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat erklärt, das digitale Postfach des Nutzerkontos könne De-Mail nicht ersetzen. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzten das digitale Postfach ausschließlich, um antragsbezogene Informationen mit der Verwaltung auszutauschen. Anders als De-Mail sei es nicht dafür zugelassen, die Schriftform zu ersetzen. De-Mail ermögliche, auch losgelöst von einem konkreten Antrag, mit der Verwaltung zu kommunizieren.

5.4 Abschließende Würdigung

Die Verwaltungsprozesse zu digitalisieren wird nur dann erfolgreich sein, wenn Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen digitale Angebote auch annehmen und anwenden. Das Onlinezugangsgesetz eröffnet Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit dem digitalen Postfach künftig einen weiteren Weg, sicher mit der Verwaltung zu kommunizieren. Das digitale Postfach kann bisher die rechtssichere elektronische Kommunikation der De-Mail nicht ersetzen. Angesichts der bisherigen Entwicklung ist nicht ersichtlich, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen De-Mail als Angebot der Bundesverwaltung künftig häufiger nutzen werden. Das BMI hat die Ursachen hierfür zu ermitteln. Anschließend muss es entscheiden, inwieweit De-Mail neben einem digitalen Postfach noch sinnvoll in der Bundesverwaltung genutzt werden kann. Dabei hat es auch zu betrachten, De-Mail als Kommunikationsmittel für die Bundesverwaltung aufzugeben.