

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zwischenbericht der Bundesregierung nach Artikel 4 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften

A. Berichtspflicht

Artikel 4 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist (De-Mail-G) hat folgenden Wortlaut:

„Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung der De-Mail-Dienste und legt dar, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für die neuen Dienste und bei den Vorschriften über die elektronische Zustellung besteht. Hierbei wird sie insbesondere auch prüfen, ob

1. gesetzliche Anpassungen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der Kommunikation per De-Mail zwischen Verbrauchern und Unternehmen,
2. die Einführung einer Zertifizierung von Verbraucherschutzkriterien als Voraussetzung für die Akkreditierung von Diensteanbietern sowie
3. die verpflichtende Akkreditierung

geboten sind.

Sie legt hierüber dem Deutschen Bundestag bei Bedarf, spätestens jedoch nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Bericht vor.“

Zur Begründung dieser Berichtspflicht wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

„Hierbei wird sie insbesondere auch prüfen, ob die Einführung einer Zertifizierung von Verbraucherschutzkriterien als Voraussetzung für die Akkreditierung von Diensteanbietern geboten ist. Bei der Evaluierung der Vorschriften über die elektronische Zustellung soll insbesondere geprüft werden, ob diese den Erfordernissen der Verwaltungspraxis hinreichend gerecht werden. Auch sollten die Akzeptanz, Effizienz und Anwendungstiefe des De-Mail-Dienstes Berücksichtigung finden.“

Ergänzend wird in der Begründung zur Beschlussempfehlung des Innenausschusses ausgeführt:

„Im Einzelnen sollte z. B. geprüft werden, ob im Sinne eines Gegenseitigkeitsprinzips die Unternehmen per Gesetz verpflichtet werden müssen, den Empfang von De-Mail-Nachrichten ihrer Kunden (als Verbraucher) zu akzeptieren, wenn sie selbst ihren Kunden De-Mail-Nachrichten zusenden.“

B. Umsetzung der Berichtspflicht

Kern der Berichtspflicht ist die Prüfung, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen Anpassungs- oder Ergänzungsbedarf bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für De-Mail besteht. Als Grundlage der Prüfung soll die Bundesregierung die Entwicklung von De-Mail über einen Zeitraum von drei Jahren beobachten.

Da sich der tatsächlich zur Verfügung stehende Zeitraum aufgrund von Verzögerungen bei der Markteinführung von De-Mail erheblich verkürzt hat, wird im folgenden Abschnitt C zunächst auf die Gründe für diese Verzögerungen eingegangen.

In Abschnitt D wird bewertet, in welchem Umfang nach den vorliegenden ein bzw. zwei Jahren Erfahrungen mit De-Mail-Diensten am Markt Aussagen zu den durch die Berichtspflicht nach Artikel 4 De-Mail-G genannten Bereichen möglich bzw. sinnvoll sind. Weiterhin wird aufgezeigt, welche weiteren Rahmenbedingungen sich zwischenzeitlich zusätzlich für De-Mail ergeben haben (u. a. durch die Digitale Agenda und die EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt) die bei der Weiterentwicklung von De-Mail bzw. der Bewertung des möglichen Anpassungs- und Ergänzungsbedarfs am De-Mail-G mit einbezogen werden sollten.

Vor diesem Hintergrund macht Abschnitt E einen Vorschlag für das weitere Vorgehen im Hinblick auf Inhalt und Terminierung eines erneuten Berichts zur Weiterentwicklung von De-Mail.

C. Verzögerung bei der Markteinführung von De-Mail

Die ersten De-Mail-Dienste waren erst Mitte 2012 (Mentana, Telekom, T-Systems) bzw. Mitte 2013 (1&1, GMX, WEB.DE) verfügbar und somit erst ein bzw. zwei Jahre nach Inkrafttreten des De-Mail-G im Jahr 2011. Zwar macht die Verbreitung von De-Mail bei Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen gute Fortschritte. So verfügen nach Auskünften der vier akkreditierten De-Mail-Anbieter ca. eine Million identifizierte Privatanwender und eine hohe fünfstellige Zahl von identifizierten Organisationen (Unternehmen, Verwaltungen, etc.) über De-Mail-Konten.

Da die Markteinführung von De-Mail erst vor ein- bzw. zwei Jahren erfolgte, konnte die für die Entstehung von Netzwerkeffekten erforderliche „kritische Masse“ von Nutzern noch nicht erreicht werden.

Zudem hat sich die Einführung von De-Mail im Bereich der Bundesverwaltung aufgrund des Nachprüfungsverfahrens eines Wettbewerbers zur Ausschreibung eines De-Mail-Anbieters für die Bundesverwaltung erheblich verzögert. Dieses Verfahren wurde durch das OLG Düsseldorf zugunsten der Bundesrepublik Deutschland Ende Juni 2014 abgeschlossen. Die zentrale Anbindung der Bundesverwaltung an De-Mail wird derzeit vorbereitet und kann entsprechend verzögert erst Anfang 2015 erfolgen, so dass auch hier weniger verwaltungsspezifische Erfahrungen mit De-Mail vorliegen als ursprünglich erwartet.

D. Bisherige Ergebnisse und zusätzliche Rahmenbedingungen

I. Bisherige Ergebnisse

Aufgrund der Verzögerung bei der Einführung von De-Mail ist der durch den Gesetzgeber vorgesehene Zeitraum von drei Jahren zur Beobachtung der Entwicklung der De-Mail-Dienste durch die Bundesregierung erheblich verkürzt worden; es liegen entsprechend zu wenige Erfahrungswerte und Daten vor, um die durch den Bericht zu bewertenden Fragen angemessen beantworten zu können.

Dies betrifft zum einen die durch die Berichtspflicht nach Artikel 4 De-Mail-G angesprochenen allgemeinen Fragestellungen:

- gegenseitige Anerkennung der Kommunikation per De-Mail zwischen Verbrauchern und Unternehmen und
- Zertifizierung von Verbraucherschutzkriterien als Voraussetzung für die Akkreditierung von Diensteanbietern.

Da, wie in Abschnitt C ausgeführt, aufgrund der beschriebenen Verzögerungen die für die Entstehung von Netzwerkeffekten erforderliche „kritische Masse“ von Nutzern noch nicht erreicht werden konnte, ist der Nutzungsgrad der Dienste noch zu gering, um ausreichend anwendungsfallbezogene Informationen zur Bewertung von möglichem Anpassungs- und Ergänzungsbedarf in diesen Bereichen zur Verfügung stellen zu können.

Dieser Mangel an Erfahrungswerten betrifft auch die Frage nach möglichem Anpassungs- und Ergänzungsbedarf im Bereich der elektronischen Zustellung¹, da die Anbindung der Bundesverwaltung an De-Mail aufgrund des Nachprüfungsverfahrens noch nicht erfolgt ist.

II. Zusätzliche Rahmenbedingungen

Mit der auf Grundlage des Koalitionsvertrages der 18. Legislaturperiode initiierten Digitalen Agenda und der am 17. September 2014 inkraftgetretenen Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28. August 2014, S. 73) (eIDAS-VO) sind zwischenzeitlich weitere Rahmenbedingungen geschaffen worden, die bei der Weiterentwicklung von De-Mail bzw. der Bewertung über möglichen Anpassungs- und Ergänzungsbedarf am De-Mail-G mit einzubeziehen sind.

Digitale Agenda

Mit der Digitalen Agenda setzt sich die Bundesregierung zum Ziel, Sicherheit und Schutz im Netz so herzustellen, dass die Digitalisierung ihr Potenzial für Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland vollumfänglich entfalten kann. Sicherheit der Systeme und Schutz der Daten sind die zentralen Querschnittsthemen der Digitalisierung und werden in allen Handlungsfeldern der Digitalen Agenda berücksichtigt. In diesem Zusammenhang soll insbesondere auch der Schutz für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen im Netz weiter verbessert werden durch mehr und bessere Verschlüsselung und den Ausbau von De-Mail. Um die flächendeckende Einführung von De-Mail zu beschleunigen, sieht die Digitale Agenda die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit der Wirtschaft vor, in der Erfahrungen ausgetauscht und identifizierte Hürden zeitnah adressiert werden. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit mittlerweile aufgenommen.

eIDAS-VO

Die am 17. September 2014 inkraftgetretene eIDAS-VO wird sich auf De-Mail auswirken, da im Bereich der Vertrauensdienste auch Regelungen zu elektronischen Zustelldiensten umfasst sind.

Die Regelungen zu den elektronischen Zustelldiensten gelten erst ab dem 1. Juli 2016. Bis dahin sollen auf Grundlage von Durchführungsrechtsakten konkrete Anforderungen u. a. an elektronische Zustelldienste und deren Interoperabilität zwischen Kommission und Mitgliedstaaten abgestimmt werden. Die Bundesregierung wird sich intensiv in die Beratung der Durchführungsrechtsakte einbringen. Ziel wird hierbei zum einen sein hinreichende Sicherheitsanforderungen für europäische elektronische Zustelldienste zu etablieren. Zum anderen soll De-Mail ab Geltung der Regelungen zu elektronischen Zustelldiensten den Anforderungen der eIDAS-VO entsprechen und auf dieser Grundlage mit elektronischen Zustelldiensten anderer Mitgliedstaaten interoperabel werden.

E. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Verzögerung bei der Einführung von De-Mail wurde der durch den Gesetzgeber vorgesehene Zeitraum von drei Jahren zur Beobachtung der Entwicklung der De-Mail-Dienste durch die Bundesregierung erheblich verkürzt, so dass zum jetzigen Zeitpunkt noch zu geringe Erfahrungswerte und Daten vorliegen, um die durch den Bericht zu bewertenden Fragen angemessen beantworten zu können.

Zum anderen ergeben sich aus der anstehenden Umsetzung der Digitalen Agenda und den bis Mitte 2016 abzustimmenden Durchführungsrechtsakten zur eIDAS-VO voraussichtlich weitere Anpassungs- und Ergänzungsbedarfe an das De-Mail-G.

Die Bundesregierung beabsichtigt daher, bis Ende 2016 einen fortführenden Bericht zu erforderlichen Weiterentwicklungen bei De-Mail vorzulegen, in den die dann vorliegenden drei Jahre Erfahrungen mit De-Mail-Diensten im Markt sowie die erforderliche Änderungen aus den Arbeiten zur Digitalen Agenda und zur eIDAS-VO einfließen können.

¹ § 5 Absatz 6 des De-Mail-Gesetzes regelt, dass der akkreditierte Diensteanbieter verpflichtet ist, elektronische Nachrichten nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, förmlich zuzustellen. Im Umfang dieser Verpflichtung ist der akkreditierte Diensteanbieter mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet (beliehener Unternehmer).

