

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BfIT	Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVN	Bundesverwaltungsnetz
DLZ-IT	IT-Dienstleistungszentrum des Bundes
DOI	Bund-Länder-Verbindungsnetz
IP	Internet-Protocol
IT	Informationstechnik
IT-Rat	Rat der IT-Beauftragten der Ressorts
IuK	Information und Kommunikation
IVBB	Informationsverbund Bonn-Berlin
KTN-Bund	Kerntransportnetz-Bund
NdB	Netze des Bundes
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
SLA	Service-Level-Agreements
WANBw	Wide Area Network der Bundeswehr
WiBe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung im Juni 2013 u. a. aufgefordert, Konzepte zur Konsolidierung der Informationstechnik-Netze und der Rechenzentren des Bundes vorzulegen.¹ Zum Bericht der Bundesregierung² vom 9. September 2014 (HHA-Drs. 18/0901) stellt der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- 0.1 Die Bundesregierung verfügt nicht über die notwendigen Daten für eine effektive Analyse und Steuerung der Informationstechnik (IT) des Bundes und die dazu anstehenden Entscheidungen. } Grundsatzl.

Stark divergierende Auffassungen der Ressorts zu Grundsatzfragen der ressortübergreifenden IT-Konsolidierung, zu ihren Zielen und zu den hierfür erforderlichen Schritten wecken Zweifel, dass die Bundesregierung wie angekündigt bis Februar 2015 ein tragfähiges Konzept vorlegen wird. (Tz. 2) } zufram

- 0.2 Das Projekt „Netze des Bundes“ (NdB) startete im Jahr 2008 und sollte im Jahr 2010 fertig sein. Das Projekt hat bisher weder die zeitlichen noch die inhaltlichen Ziele erreicht. Daher musste die Bundesregierung parallel den Informationsverbund Bonn-Berlin für 40 Mio. Euro ertüchtigen lassen. Den Aufbau der zentralen Technik von NdB brach die Bundesregierung im Jahr 2013 ab. Hierfür hatte sie bis dahin mehr als 50 Mio. Euro ausgegeben. Technik mit einem Beschaffungswert von 27 Mio. Euro gab sie unentgeltlich an Bundesbehörden ab. Für nun weitgehend ungenutzte Rechenzentrumsflächen zahlt der Bund jährlich 6 Mio. Euro Miete.

Die Sicherheit der IT-Netze will die Bundesregierung nun sukzessive bis Ende des Jahres 2017 weiter verbessern. Die Eignung der vorgeschlagenen Architektur hat sie allerdings bisher nicht nachgewiesen. Auch fehlt ihr ein Gesamtüberblick über die Sicherheit aller Weitverkehrsnetze³ der Bundesverwaltung.

¹ Beschluss des Haushaltsausschusses vom 26. Juni 2013 zu Top 44 (Ausschussdrucksache 17(8)6113neu).
² Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Gz. II A 4 – H 1100/14/10036:003 VS-NfD Dok 2014/0764587 vom 9. September 2014.
³ Weitverkehrsnetze (WAN) sind für die Sprach- oder Datenübertragung über weite Strecken konzipiert.

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Die bisherigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Bundesinnenministeriums zum Projekt NdB sind unzureichend. Weder hat es alle wesentlichen Lösungsalternativen betrachtet noch die Kosten der Bedarfsträger ausreichend berücksichtigt. Ob und zu welchen Kosten die Migration weiterer großer Netze nach NdB möglich sein wird, ist weiter offen. (Tz. 3)

grundsch

- 0.3 Ressortspezifische IT-Konsolidierungsprojekte sind bisher nicht abgeschlossen. Erfahrungen und Erkenntnisse hieraus hat die Bundesregierung nicht genutzt. Daher kann sie nicht absehen, welche Konsequenzen ein ressortübergreifender Konsolidierungsprozess für die Bundesverwaltung hat. Sie kann nicht ausschließen, dass etwaige Konsolidierungsgewinne der Ressorts gefährdet und Organisationen überfordert werden.

IT ist ein Unterstützungsprozess, der nicht wegen seines Anteils am Gesamthaushalt sondern wegen seiner Hebelwirkung für die Fachprozesse bedeutsam ist. Einsparungen oder Verbesserungen bei der IT dürfen nicht zu unverhältnismäßig höheren Kosten oder Erschwernissen auf der Fachseite führen. Die Bundesregierung hat bei ihren bisherigen Überlegungen zur IT-Steuerung den Bedarf der Fachseite nicht angemessen berücksichtigt. (Tz. 4)

- 0.4 Die Bundesverwaltung könnte durch Aufbau und Eigenbetrieb einer Netzwerkinfrastruktur, basierend auf einer eigenen Leerrohrinfrastruktur, eine höhere Autonomie erreichen. Ob dies technisch möglich, wirtschaftlich und sicherer ist, muss sie nachweisen. Die von ihr erkannten als „tragfähig“ eingestuften Risiken des Kaufs einer Leerrohrinfrastruktur sollte sie anhand einer Risikoanalyse bewerten und dokumentieren. (Tz. 5)

*sichere?
Wenigstens
tw?*

- 0.5 Die Bundesregierung beabsichtigt, mit einem Telekommunikationsunternehmen Netze des Bundes realisieren und in einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) betreiben zu lassen. Damit will sie sich die notwendigen Kontroll- und Einflussrechte sichern. Eine staatliche Lösung (spezialisierte Behörde, Anstalt öffentlichen Rechts oder Staatsunternehmen) eröffnet aber weitgehendere Kontrollen über die Weitverkehrsnetze als eine ÖPP. Vorteile einer ÖPP gegenüber den bisherigen vertraglichen Lösungen sind nicht ersichtlich.

①

- ② Schließlich ist zweifelhaft, ob die angedachte direkte Vergabe anstelle einer unionsweiten Ausschreibung zulässig ist.

Auftrag

Angesichts der aktuellen Berichte über IT-Sicherheitsvorfälle muss die Bundesregierung prüfen, mit welchen Maßnahmen sie unabhängig von Architektur, Besitzverhältnissen oder Netzbetreibern die Sicherheit erhöhen kann. (Tz. 9)

- 0.6 Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes wird die Bundesregierung komplexe IT-Projekte wie NdB oder die IT-Konsolidierung des Bundes nur dann im zeitlichen und finanziellen Rahmen erfolgreich beenden, wenn sie ihre IT-Steuerung grundlegend verändert. Sie muss eigenes Know-how stärken, das Großprojektmanagement professionalisieren, Verantwortung und Kompetenzen in der Verwaltung bündeln, Risiken durch die Vergabe von geeigneten Gewerken abschieben und Verträge durch Leistungsanreize und angemessene Vertragsstrafen durchsetzen.

Die Bundesregierung muss, wie vom Haushaltsausschuss gefordert, ihre Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik gesetzlich regeln.

1 Vorbemerkungen

1.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hält aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse eine Konsolidierung der Informationstechnik (IT) der Bundesverwaltung in Verbindung mit dem Aufbau einer angemessenen und wirkungsvollen IT-Steuerung für dringlich. Konsolidierung und IT-Steuerung sollen dazu beitragen, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit, IT-Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung dauerhaft zu verbessern. Bei der Umsetzung des Konzeptes „IT-Steuerung Bund“ aus dem Jahre 2007 hat die Bundesregierung Fortschritte gemacht. Allerdings hat sie wesentliche Ziele des Konzeptes bisher nicht erreicht. Die Zusammenarbeit der Ressorts bleibt unbefriedigend und ist weiterhin von Partikularinteressen geprägt.

NdB
w/ordnd

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat die Bundesregierung in seiner 127. Sitzung am 26. Juni 2013 aufgefordert,

- ein detailliertes Konzept für die Konsolidierung der IT-Netze und Rechenzentren des Bundes zu erarbeiten und für eine Konsolidierung auf wenige Standorte Wirtschaftlichkeits-, Technik- und Sicherheitsaspekte zu prüfen, die solchen Überlegungen entgegenstehen könnten,
- den Kauf einer Leerrohrinfrastruktur zu prüfen,
- jährliche Gesamtausgaben für Sach- und Personalmittel für die IT-Netze und Rechenzentren des Bundes zu erfassen und Einsparungen durch eine Konsolidierung aufzuzeigen,
- ein Konzept für die Migration einzelner Netze in die künftige Integrationsplattform „Netze des Bundes“ (NdB) zu erstellen,
- einen Vorschlag für die Verteilung der Zuständigkeiten und Handlungsbefugnisse für IT-Netze, Rechenzentren und Beschaffungen bei einer IT-Konsolidierung und mit Blick auf die Bundeswehrreform zu erarbeiten,
- Möglichkeiten und Kosten für die Herkules-Folgelösung aufzuzeigen und dabei als Variante die Nutzung von Kerntransportnetz-Bund (KTN-Bund) und NdB zu untersuchen,
- eine gesetzliche Regelung für die Konsolidierung der IT-Netze und Rechenzentren vorzuschlagen.

Mit seinem Beschluss hat er zudem den Bundesrechnungshof gebeten, die Maßnahmen der Bundesregierung prüfend zu begleiten. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin seine laufenden Prüfungen „Qualität, Vollständigkeit und Steuerungswirkung von haushaltsbegründenden Unterlagen“, „Netze des Bundes“ und „Herkules-Nachfolge“ intensiviert und seine Erkenntnisse in diesem Bericht zusammengefasst.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat am 30. September 2014 zum Entwurf des Berichts Stellung genommen. In wesentlichen Punkten teilt es die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Seine Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

1.2 Stellungnahme des BMI

Das BMI sieht aufgrund der großen Zahl von IT-Betriebsstandorten und -Referaten die bisherigen Konsolidierungsschritte, vornehmlich im Verteidigungs-, im Finanz-, im Verkehrs- und im Innenministerium, als nicht ausreichend an. Die Bundesregierung müsse viele kleine IT-Betriebsstandorte zu größeren Einheiten zusammenfassen, damit die IT sicher, beherrschbar und zukunftsfähig werde. Es will sich für eine klare politische Weichenstellung einsetzen, damit die IT-Steuerung wirksam durch- und umgesetzt werde.

1.3 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Die Bemühungen des BMI um eine wirksame IT-Steuerung sind anzuerkennen. Eine klare politische Weichenstellung setzt aber eine fundierte Auseinandersetzung mit den bisherigen Konsolidierungsergebnissen der Bundesverwaltung voraus. Dem BMI fehlen bisher außerhalb seines eigenen Geschäftsbereichs die hierfür erforderlichen Informationen. Ob die Konsolidierungsprozesse von Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Bundesministerium der Finanzen (BMF) und Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu einer hinreichenden Konzentration von IT-Betriebsstandorten geführt haben, hat das BMI nicht erhoben. Auch fehlen ihm für eine Bewertung heutiger wie künftiger Konsolidierungserfolge erforderliche Maßstäbe. Die Zahl der Betriebsstandorte und der mit IT befassten Referate sind hierfür alleine nicht ausreichend.

2 Vorgehen der Bundesregierung zur Berichtserstellung

2.1 Sachverhalt

Trotz der neuen IT-Steuerung des Bundes aus dem Jahr 2007 existierte kein ressortübergreifendes IT-Controlling. Das BMI führte daher als Grundlage für den Bericht an den Haushaltsausschuss bis Ende Oktober 2013 eine „Ist-Standserhebung“ zur IT durch.⁴

Informationen zum Sachstand und zu Erfahrungen noch laufender Konsolidierungsmaßnahmen der jeweiligen Geschäftsbereiche fragte es nicht ab.

Im Mai 2014 übersandte das BMI den Ressorts die ressortübergreifenden Erhebungsergebnisse. Sie stießen bei den Ressorts auf erhebliche Kritik. Diese wies das BMI im Wesentlichen zurück. Nach seiner Auffassung ließen *„allgemeine Machbarkeits- und auch zeitliche Rahmenbedingungen (...) es nicht zu, eine detailliertere Erfassung der IT der 189 Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung vorzunehmen und eine detaillierte ressort- oder behördenspezifische Bewertung von Einsparungen und Wirtschaftlichkeit in Bezug auf den jeweils benötigten Leistungsumfang vorzunehmen.“* Dies sei *„für die Ausarbeitung eines übergreifenden Zielbilds der Konsolidierung (...) auch nicht erforderlich.“* Detaillierte Erfassungen und Einzelfallbetrachtungen müssten im Zuge einer weiteren Umsetzung der IT-Konsolidierung vorgenommen werden.⁵

Am 6. Juni 2014 übersandte das BMI den Ressorts seine auf der „Ist-Standserhebung“ aufbauenden Konzeptentwürfe für die Konsolidierung der IT-Netze und der IT des Bundes. Obwohl diese vorsahen, dass BMI, BMF und BMVI wesentliche Aspekte der Konsolidierung gemeinsam vorbereiten und tragen sollten, hatte das BMI kein Einvernehmen mit diesen hergestellt, bevor es das Konzept in der Bun-

⁴ Dabei erhob es Informationen zu

- Rechenzentren und Rechnerräumen (geografische Lage, genutzte und vorhandene Kapazitäten, Anforderungen an Verfügbarkeit und Sicherheit, geplante Investitionen, Rechenzentren-Kategorien und Ausrichtungen),
 - Arbeitsplatzrechnern (Anzahl und Typen),
 - Weitverkehrsnetzen (genutzte/selbstbetriebene, Vertragsdaten und Laufzeiten, Personal und Sachmittel, Netzkategorien, Telefonie und Bildkommunikation),
 - Ressourcen im Haushaltsjahr 2012 (Personal für IT-Betrieb, IT-Entwicklung, IT-Steuerung, IT-Beschaffung und sonstige IT-Aufgaben; unbesetzte IT-Stellen, Aufbau der IT-Organisation, IT-Sachkosten in allen Titelgruppen (für Investitionen, Pflege und Wartung, Dienstleistungen),
 - behördeneigenen IT-Beschaffungen (Beschaffungswege und -volumina für wesentliche IT-Bedarfe).
- ⁵ Vgl. Schreiben des BMI an die Ressorts, Gz. IT2-17001/49#9 vom 10. Juni 2014.

desregierung abstimmt. Nun musste es die unterschiedlichen Interessenslagen und Vorstellungen aller Ressorts in Einklang bringen. Es gelang so nur, sich auf Eckpunkte für einen künftigen Bericht zu einigen; das ursprüngliche Konzept des BMI geht nun mit Alternativvorschlägen von BMF und BMVI in die weiteren Verhandlungen ein. Den Bericht an den Haushaltsausschuss versandte das BMF mit Schreiben vom 9. September 2014.

2.2 Bewertung

Dem Bericht der Bundesregierung fehlt eine hinreichende Informationsbasis. Sie versäumte, ein geeignetes IT-Controlling aufzubauen. Für den vom Haushaltsausschuss erbetenen Bericht musste sie daher die erforderlichen Informationen über die IT des Bundes kurzfristig in der Bundesverwaltung aufwendig erheben. Da ein abgestimmtes Kennzahlensystem fehlte, auf dessen Basis die Behörden den Zustand ihrer IT hätten beschreiben und bemessen können, fragte das BMI nur einzelne Aspekte der IT ab. So erfassen die vom BMI erhobenen Daten weder die Produktivität und die Leistungsfähigkeit der heutigen IT der Bundesverwaltung noch den tatsächlich bestehenden Bedarf. Deshalb ließen sich daraus vorhandene Defizite nur bedingt ableiten. Die Bundesregierung hat auch weiterhin keinen Prozess etabliert, der künftig für eine solide und aktuelle Datenbasis sorgt. Weitere aufwendige Erhebungen werden die Folge sein.

Die Bundesregierung hätte zunächst behörden- und ressortspezifische Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen der heutigen IT-Organisationen erheben müssen. Auf dieser Basis hätte sie einen auf einer adäquaten Bedarfserhebung fußenden Soll-Ist-Vergleich anstellen können. Zudem hat sie Erkenntnisse und Erfahrungen aus ressortinternen IT-Konsolidierungsprozessen nicht erhoben. Die erhobenen Daten liefern keine Erkenntnis, in welchen Bereichen und in welchem Umfang durch Konsolidierung Qualitätsverbesserungen und ggf. Einsparungen möglich sind. Ohne eine umfassende Datenbasis kann die Bundesregierung weder die mit einem bestimmten Konsolidierungsvorgehen verbundenen Kosten, Risiken und Chancen abschätzen, noch ihre Steuerungsaufgaben wahrnehmen. Eine unzureichende Kenntnis über die IT des Bundes kann so zu kostenintensiven Fehlentscheidungen führen.

Die Abstimmungsprozesse zur Struktur und Steuerung der IT des Bundes waren innerhalb der Bundesregierung schwerfällig und schwierig. Das BMI hätte zumindest gemeinsam mit BMF und BMVI einen Vorschlag erarbeiten müssen. Dies hätte die anderen Ressorts eher überzeugt als ein nicht abgestimmtes Konzept. Es ist zweifelhaft, ob die Bundesregierung wie angekündigt bis Februar 2015 ein tragfähiges Grobkonzept vorlegen kann.

2.3 Empfehlung

Die Bundesregierung muss sich einen hinreichenden Überblick über die Ist-Situation ihrer IT verschaffen. Sie sollte dafür ein Konzept erarbeiten, nach dem sie wirtschaftlich, fortlaufend und ressortübergreifend einheitlich die jeweilige Ist-Situation erfasst. Zugleich sollte sie ein geeignetes zentrales Controlling bei der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) aufbauen, dem die Ressorts nach einem abgestimmten Standard Daten zuliefern. Die Qualität der Daten muss sie überwachen.

Das Controlling muss für die anstehenden Konsolidierungsentscheidungen die erforderlichen Informationen beisteuern. Insbesondere muss es Erkenntnisse und Erfahrungen aus ressortinternen IT-Konsolidierungsprozessen liefern.

Die Bundesregierung muss für die Konsolidierung einen konkreten Zeitplan entwickeln und im ersten Schritt zumindest mit den Hauptakteuren BMI, BMF und BMVI eine abgestimmte Basis für eine ressortübergreifende Konsolidierung schaffen.

2.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hält seine Erhebungsergebnisse für eine hinreichende Basis für die anstehenden Entscheidungen. Weitergehende und tiefere Erhebungen des IT-Einsatzes aller Behörden würden lange dauern und wären am Ende der Erhebung eventuell bereits veraltet. Es will daher eine politische Entscheidung auf der jetzigen Datenbasis bewirken und bei der späteren Umsetzung Zug um Zug die jeweils erforderlichen Daten ermitteln. Das vom Bundesrechnungshof empfohlene ressortübergreifende IT-Controlling will es im nächsten längerfristigen Konsolidierungsschritt mit aufbauen.

2.5

Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Das BMI erkennt, dass die Bundesregierung den teuren und aufwendigen Konsolidierungsprozess ohne fortlaufend aktuelle Informationen über die IT des Bundes nicht steuern kann. Vor dem Start des Konsolidierungsprozesses müssen dessen Ausgangsbasis und Ziele bekannt sein. Das BMI muss daher bereits jetzt mit den Ressorts ein belastbares Kennzahlensystem sowie wirtschaftliche und zeitlich tragfähige Erhebungsprozesse definieren. Die Bundesregierung muss verhindern, dass sie für jede anstehende Entscheidung erst aufwendig Daten ermitteln muss. Diese müssen als Teil eines ressortübergreifend standardisierten IT-Controllings in jedem Ressort jederzeit für eine Aggregation auf Bundesebene verfügbar sein.

3 IT-Netze (Ziffer 1 des Berichts)**3.1 Sachverhalt**

Die Bundesregierung führt in ihrem Bericht u. a. aus, das Projekt NdB

- könne als Integrationsplattform für alle weiteren Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung dienen,
- erhöhe das Sicherheitsniveau,
- erlaube eine schnellere Bewertung der Betroffenheit bei Angriffen oder Schwachstellen und ließe eine zunehmende Zahl von Behörden von zentralen Gegenmaßnahmen profitieren und
- stelle zentrale Netzdienstleistungen für alle Behörden bereit und beschleunige die Integration neuer Technologien.

Die Bundesregierung habe festgestellt, dass keine sicherheitsbezogenen, wirtschaftlichen oder technischen Aspekte gegen eine Netzkonsolidierung sprächen. Im ersten Schritt solle NdB die Bestandsnetze Informationsverbund Bonn-Berlin (IVBB), Bundesverwaltungsnetz (BVN) und Bund-Länder-Verbindungsnetz (DOI) umfassen. Vor der Migration anderer Weitverkehrsnetze der Ressorts nach NdB seien weitere Untersuchungen, insbesondere Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe), erforderlich. Sie beabsichtige – abweichend von dem ursprünglich geplanten Vorgehen –, ein Telekommunikationsunternehmen mit der Errichtung von NdB sowie der Migration der Bestandsnetze IVBB, BVN und DOI nach NdB zu beauftragen. NdB solle nun bis Ende 2017 zur Verfügung stehen.

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Die Gesamtkosten für Aufbau und Betrieb von NdB nennt die Bundesregierung nicht, sondern verweist auf das Haushaltsaufstellungsverfahren. Die hierfür erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen habe sie nach eigenen Angaben zwischenzeitlich erstellt.

Bereits seit dem Jahr 2007 bemüht sich die Bundesregierung im Bereich der IT-Netze, durch das Projekt NdB ein höheres Sicherheitsniveau zu erreichen. Die IT-Dienstleistungszentren des Bundes (DLZ-IT) sollten NdB realisieren und betreiben. Durch einen weitgehenden Eigenbetrieb wollte die Bundesregierung die Autonomie der Bundesverwaltung stärken. Das ursprünglich bis zum Jahr 2010 angesetzte Projekt verzögerte sich erheblich; die Kosten für die im Projekt eingesetzten externen Berater waren bis Mitte des Jahres 2012 auf 25,8 Mio. Euro angestiegen.⁶ Das federführende BMI konstatierte „eine Misstrauensstimmung, die eine konstruktive Sacharbeit erheblich erschwerte“⁷ und sah u. a. in „der komplizierten ressortübergreifenden Struktur des Projektes und der Abstimmung über die vielen Ebenen der drei Ministerien (einschl. Doppelrolle BMF) sowie der jeweiligen Dienstleister und eingebundenen Behörden“⁸ die Ursachen dafür. Eine im Jahre 2012 mit der Projektrevision beauftragte Unternehmensberatung stellte rückblickend diverse schwerwiegende Projektmanagementfehler fest.⁹ Im Juni 2012 gab die Bundesregierung die Eigenrealisierung auf.¹⁰ Eine angemessene WiBe stellte sie für diese Entscheidung nicht an.

Das BMI führt seitdem das Projekt mit einer eigenen Projektgruppe fort und bereitet mit Unterstützung externer Berater die Vergabe der Realisierung von NdB an ein Telekommunikationsunternehmen vor. Die Arbeiten an den Netzverwaltungszentren von NdB stellte das BMI im Jahr 2013 ein. Seitdem wird nur noch ein Teil der vom Deutschen Bundestag für NdB zugewiesenen 136 Stellen für NdB eingesetzt.

⁶ Vgl. Finanzstatus im Gesamtprojekt Netze des Bundes (NdB), Anlage zum Cockpit des Berichtszeitraums: 21. Juli bis 17. August 2012.

⁷ Vermerk IT5-606 000-9/29#15 vom 2. November 2011 zum Schreiben des BMF vom 27. November 2011, Seite 2.

⁸ Protokoll der LA-Sitzung vom 23. November 2009, Top 3.

⁹ Vgl. Abschlussbericht der Unternehmensberatung X; Netze des Bundes – SOS-13 Projektreview Zusammenfassung aller Review-Dokumente, 13. Juni 2012.

¹⁰ Vgl. Eckpunktepapier der Staatssekretäre vom 22. Juni 2012.

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Da NdB nicht zur Verfügung stand, zahlte die Bundesregierung mehr als 40 Mio. Euro für Sicherungs- und Modernisierungsmaßnahmen an den abzulösenden Netzen. Zusätzlich kosteten Planung, Aufbau, Unterbringung und Testbetrieb der Netzverwaltungszentren von NdB von 2008 bis 2013 50 Mio. Euro. Diese wurden nie produktiv genutzt und im Jahr 2014 wieder zurückgebaut. Die bis zu drei Jahre alten zum Teil unbenutzten technischen Komponenten mit einem Kaufpreis von 27 Mio. Euro gab die Bundesregierung im Jahr 2014 kostenlos an Bundesbehörden ab. Die langfristig gemieteten, weitgehend ungenutzten Rechenzentrumsflächen kosten jährlich 6 Mio. Euro.

Das BMI hat nicht dokumentiert, ob es Lösungsalternativen zur einheitlichen Integrationsplattform NdB, wie etwa den Aufbau mehrerer Netze mit unterschiedlichen bedarfsgerechten Schutzniveaus und dedizierten geschützten sowie überwachten Übergängen, untersuchte. Weder BMI noch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) haben bisher den Nachweis erbracht, dass die geplante Sicherheitsarchitektur von NdB aus dem Jahr 2007 gegenüber anderen Alternativen wirtschaftlich ist. Es fehlen Studien oder Untersuchungen, welche den Erfüllungsgrad der Anforderungen, Vor- und Nachteile, Risiken sowie Kosten verschiedener Sicherheitsarchitekturen detailliert verglichen. Die Bundesregierung untersuchte ebenfalls nicht, ob sie der technischen Netzkonsolidierung vorgelagert die Verantwortung für alle zivilen Weitverkehrsnetze oder für deren Vertragsmanagement bündeln kann.

Das BSI teilte mit, es sei für Auskünfte zur Beschaffenheit und zum Status der Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung nicht zuständig. Es verantworte die Regierungsnetze, welche nur die ressortübergreifenden Netze umfassten. Zu den übrigen Netzen müssten die betreibenden Ressorts Auskunft geben.

Das BMI benannte in seiner WiBe ausschließlich die zentralen Kosten für NdB. Dabei berücksichtigte es die finanziellen Auswirkungen für die Bedarfsträger nicht. Die Folgekosten der für NdB eingeworbenen und besetzten Stellen bei den IT-Dienstleistern, die auch bei einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) den Bundeshaushalt weiterhin belasten würden (Remanenzkosten), sind darin ebenfalls nicht enthalten.

3.2 Bewertung

Die Bundesregierung wiederholt in ihrem Bericht lediglich ihre alten Zielvorstellungen für NdB. Wie sie diese Ziele zu erreichen gedenkt, bleibt dagegen weitgehend vage. Dies sowie der bisherige Projektverlauf wecken Zweifel, dass die Bundesregierung ihre angestrebten Ziele tatsächlich erreichen wird.

Die Verteilung der Aufgaben von NdB auf mehrere DLZ-IT verschiedener Ressorts unter Federführung eines Ressorts hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Ungeachtet dessen ist es nicht sachgerecht, dass das BMI NdB nun weiter plant und vorantreibt ohne das DLZ-IT einzubinden, welches umfassende Kenntnisse und praktische Erfahrungen zu Planung, Steuerung und Betrieb von großen Weitverkehrsnetzen hat. Bedenklich erscheint auch, dass das BMI externe Berater für NdB einsetzt, statt die vom Deutschen Bundestag zugewiesenen Stellen für NdB zu nutzen.

Das Projekt NdB läuft seit mehr als sechs Jahren. Es mangelte offensichtlich an Organisation, Steuerung und Kooperation. Die Ressorts hätten durch einen unbedingten Kooperationswillen und eine darauf ausgerichtete professionelle Projektsteuerung den Erfolg von NdB sicherstellen können und müssen. Die Chance, früher ein höheres Sicherheitsniveau für die Netze der Bundesverwaltung zu erreichen, ist damit vertan.

Statt die Eigenrealisierung aufzugeben, hätte die Bundesregierung ihre internen Kommunikationsprobleme lösen müssen. Zumindest hätte sie die wirtschaftlichen Folgen durch eine angemessene Wirtschaftlichkeits- und Risikobetrachtung vor ihrer Entscheidung untersuchen müssen.

Ob, in welcher Güte und zu welchen Kosten ein Telekommunikationsunternehmen NdB letztlich realisieren wird, wird sich erst nach der Fertigstellung zeigen. Dies hängt nicht nur von dem zu beauftragenden Unternehmen, sondern auch von der Güte der Vorbereitung, der Mitwirkung und der konsequenten Durchsetzung des Vertrages durch die Bundesregierung ab.

Die durch den Projektverzug notwendige kostenintensive Modernisierung der Bestandsnetze hätte die Bundesregierung verhindern können. Ein Großteil der für die Umsetzung des ursprünglichen NdB-Konzeptes eingesetzten Haushaltsmittel ist verloren. Daran ändert auch die kostenlose Abgabe von Geräten an andere Behör-

den nichts. Die Komponenten sind zum Teil technisch veraltet. Ob und wie lange die Behörden sie wirtschaftlich einsetzen können, ist offen. Die Bundesregierung hätte vor dem Abbruch des Projektes eine Vereinbarung für die kostenintensiven Mietobjekte treffen müssen. Es besteht nun die Gefahr, dass diese bis zum Vertragsende den Bundeshaushalt belasten.

Die im Jahr 2008 festgelegten und bislang nicht angepassten Ziele wird das Projekt NdB bei der geplanten Realisierung durch ein Telekommunikationsunternehmen voraussichtlich nicht vollständig erreichen. Insbesondere wird die durch einen Eigenbetrieb angestrebte weitgehende Autonomie nicht erreicht werden.

Ob NdB tatsächlich eine Integrationsplattform für alle weiteren Weitverkehrsnetze des Bundes sein kann, bleibt offen. Wie die Bundesregierung selbst darstellt, sind vor der Migration dieser Netze erst weitere Untersuchungen, insbesondere aber WiBe, erforderlich. Mindestens bis zum Jahr 2021 würde NdB also nur für einen Teil der Bundesverwaltung die Sicherheit erhöhen. Die Ressorts müssten weiterhin in die Absicherung ihrer übrigen Weitverkehrsnetze investieren.

Die Bundesregierung hat es versäumt, vor einer möglichen Beauftragung eines Telekommunikationsunternehmens Alternativen zu der bisherigen Architektur zu untersuchen. Sie hat die wirtschaftliche, technische sowie organisatorische Alternativlosigkeit nicht nachgewiesen.

Sie hätte zumindest prüfen müssen, ob sie mit einer Zusammenführung des Vertragsmanagements oder der Verantwortung für alle zivilen Weitverkehrsnetze gegenüber den Vertragspartnern Verhandlungsvorteile erlangen könnte.

Wie die Bundesregierung die Sicherheit der Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung erhöhen will, ohne an zentraler Stelle über die nötigen Informationen über den Status aller heutigen Netze zu verfügen, erschließt sich nicht. Das BSI müsste zu jedem Zeitpunkt zu den ressortinternen und -übergreifenden Netzen auskunftsfähig sein. Denn auch ressortinterne Schwachstellen, Architektur- und Technikprobleme oder vertragliche Probleme mit dem Netzanbieter können für die Bundesverwaltung als Ganzes relevant sein und sollten bei der Planung des künftigen Netzes berücksichtigt werden.

Die bisherigen WiBe des BMI zu NdB hätten die Kosten der Bedarfsträger berücksichtigen und Lösungsalternativen wie etwa den Aufbau von mehreren Netzen mit unterschiedlichen bedarfsgerechten Schutzniveaus und dedizierten geschützten sowie überwachten Übergängen betrachten müssen. Die aufgrund einer Auftragsvergabe außerhalb der Bundesverwaltung entstehenden Remanenzkosten hätten nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

3.3

Empfehlung

Eine sichere Netzinfrastruktur ist für die Bundesverwaltung von existentieller Bedeutung. Die Bundesregierung muss nunmehr zügig die Haushaltsreife und damit die Wirtschaftlichkeit des von ihr eingeschlagenen Weges nachweisen. Die Bundesregierung sollte bei Planung, Aufbau, Betrieb und Weiterentwicklung von NdB das DLZ-IT des Bundes einbeziehen, das über entsprechende Erfahrungen verfügt. Die für das Projekt NdB vom Parlament zugebilligten 136 Planstellen sollten im Projekt eingesetzt werden.

Die Bundesregierung muss insbesondere bei einer Vergabe an ein Telekommunikationsunternehmen ihre internen Entscheidungsabläufe und die Kommunikation deutlich verbessern. Nur so kann sie sicherstellen, dass der von ihr geschlossene Vertrag alle Anforderungen umfasst und wirtschaftliche Lösungen dafür vorsieht. Sie sollte an dem Ziel eines wirtschaftlichen Eigenbetriebes festhalten.

Die Altlasten des bisherigen Projektvorgehens muss die Bundesregierung zügig und kostengünstig beseitigen. Für die Mietverträge muss sie aus Sicht des Bundeshaushaltes und nicht nur aus Sicht eines Einzelplans eine wirtschaftliche Lösung finden. Sie muss schon jetzt Szenarien für die Einbindung weiterer Weitverkehrsnetze in NdB entwickeln. Hierzu muss sie untersuchen, welche Aspekte einer späteren Integration entgegenstehen könnten bzw. welche alternativen Architekturen möglich sind.

Die Bundesregierung muss vor weiteren Schritten sowohl alternative Architekturen als auch alternative Vorgehen untersuchen. Insbesondere sollte sie prüfen, ob eine schrittweise Zusammenführung des Vertragsmanagements und ggf. auch der Verantwortung für bestehende Netze wirtschaftlich ist.

Das BSI muss unabhängig von der Verantwortung für die Netze künftig über Informationen zu Struktur, Aufbau, Steuerung, vertraglicher Untersetzung, Schwachstellen und aktuellen Sicherheitsstatus aller Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung verfügen. Nur so kann es auf die sicherheitstechnische Weiterentwicklung der Weitverkehrsnetze einwirken und die Sicherheitssituation vollständig bewerten.

Die Bundesregierung muss für NdB eine WiBe vorlegen, die auch die Kosten der Bedarfsträger umfasst. Weiter muss sie die von den Alternativen abhängigen Remanenzkosten berücksichtigen.

3.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI stellt dar, BMI, BMF und BMVI hätten den Aufbau von NdB Mitte 2012 abgebrochen, weil die beteiligten Behörden mit dem Aufbau einer komplizierten Netzplattform in der komplexen Projektstruktur überfordert gewesen seien.

Die bisherigen Mittel habe es ganz überwiegend in

- die zukunftsfähige Modernisierung von Standorten,
- die Erhöhung von Sicherheit und
- weiter verwendbare konzeptionelle Arbeit

investiert. Lediglich die für das Netzverwaltungszentrum im Großraum Frankfurt am Main eingesetzten Mittel (10,5 Mio. Euro Betriebskosten und ggf. Investitionen für 3 Mio. Euro) könnten nicht weiter verwendet werden.

Aus Sicht des BMI ist die von ihm erstellte WiBe tragfähig und berücksichtigt alle wesentlichen Handlungsalternativen. Andere Alternativen seien aus vergaberechtlichen oder sicherheitspolitischen Gründen nicht näher betrachtet worden.

Das BMI habe mit der Umstrukturierung des Projektes im Herbst 2012 auf die Schieflage reagiert und sieht keine konkrete Kritik des Bundesrechnungshofes zur jetzigen Projektphase.

Weiter seien alle für NdB ausgebrachten Stellen (unter Berücksichtigung der pauschalen Stelleneinsparung) entweder im Projekt NdB oder bei den DLZ-IT im Bereich der Netze eingesetzt. Ein Großteil der Beschäftigten befasse sich mit der

Migration weiterer Netze nach NdB. Das BMI wolle mit BMF und BMVI prüfen, ob weitere Beschäftigte von der Migrationsvorbereitung zum Projekt verlagert werden könnten.

Es werde nun die für NdB benötigten Haushaltsmittel beantragen.

3.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Das BMI hätte gemeinsam mit BMF und BMVI die „komplexe Projektstruktur“, die es in Verbindung mit der „komplizierten Netzplattform“ als ursächlich für die Überforderung der beteiligten Behörden ansah, vereinfachen müssen. Stattdessen führte der Abbruch dazu, dass Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe nutzlos blieben.

Das BMI hat trotz Nachfrage durch den Bundesrechnungshof nicht dargelegt, welche der bis zum Jahr 2012 erstellten Produkte es in welcher Weise weiternutzen wird. Inwieweit es vor dem Jahr 2012 erstellte Konzepte weiternutzen konnte, bleibt daher offen.

Wie das BMI den aus dem Netzverwaltungszentrum im Großraum Frankfurt am Main resultierenden Schaden von 10,5 Mio. Euro errechnet, kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Alleine die dort verbauten und später an andere Behörden verschenkten Investitionsgüter kosteten 15 Mio. Euro. Hinzu kommen Miete, Wartungsverträge und externe Beratung sowie der hohe eigene Personalaufwand des Bundes. Neben diesem Netzverwaltungszentrum haben auch Investitionen, Mietzahlungen, externe Beratung und Verwaltungsleistungen für das Netzverwaltungszentrum in Berlin bisher kaum Nutzen für die Bundesverwaltung erbracht. Gleiches gilt für Investitionsgüter, die für das dritte geplante Netzverwaltungszentrum in Bonn beschafft wurden.

Das BMI hat die Wirtschaftlichkeit wesentlicher Alternativen nicht untersucht. So hätte es u. a. prüfen müssen, ob

- eine Verteilung des Regierungsnetzes in Losen an mehrere regionale Anbieter (Verteilen von beschränktem Wissen an mehrere Anbieter anstelle von vollständigem Wissen an einen Anbieter),
- der Aufbau einer vollständig eigenen Infrastruktur (einschließlich Leerrohr, passiver und aktiver Technik) oder

- die Überantwortung des Netzes an eine bestehende oder an eine neu zu gründende Behörde oder einen Staatsbetrieb

wirtschaftlich gewesen wären.

Abweichend von der Einschätzung des BMI bezieht sich die Kritik des Bundesrechnungshofes am Projektmanagement nicht nur auf die Phase vor der letzten Umstrukturierung im Jahr 2012. Auch nach Auskunft der heutigen Projektleitung erlaube es die Ressourcensituation derzeit nicht, die üblichen Projektmanagementstandards einzuhalten. Entsprechende Projektmanagementdokumente konnte das BMI nicht vorlegen.

Es erstaunt, dass die Beschäftigten, für die das Parlament 136 Stellen im Projekt NdB bewilligt hatte, seit dem Jahr 2013 die Migration weiterer Netze vorbereiten. Nach dem Konzept des BMI sollen weitere Netze erst ab dem Jahr 2018 nach NdB migriert werden. Das BMI sollte darstellen, welche der 136 Stellen besetzt sind und wo und mit welchen Aufgaben die Stelleninhaber beschäftigt sind.

4 Informationstechnik des Bundes (Ziffer 1 des Berichts)

4.1 Sachverhalt

Die IT der Ressorts unterscheidet sich in Größe, Struktur, Aufgaben und Fertigungstiefe erheblich. Einzelne Ressorts haben mit unterschiedlichem Vorgehen und Zielen interne Konsolidierungsprozesse begonnen. Zum Teil reichen deren Anfänge bis in die 1990er-Jahre zurück. Es sind fachlich, personalwirtschaftlich, organisatorisch und technisch schwierige Prozesse, die unterschiedlich weit fortgeschritten und heute noch nicht abgeschlossen sind. Die interne Konsolidierung der Ressorts bindet umfangreiche Ressourcen der IT-Organisationen.

Im Jahr 2009 beschloss die Bundesregierung die Einrichtung der DLZ-IT. Eine umfassende „Ist-Standserhebung“, welche die Situation der IT der Bundesverwaltung ganzheitlich erfasste und den ressortübergreifenden IT-Unterstützungsbedarf ermittelte, hatte die Bundesregierung nicht durchgeführt. Mit der Gründung der DLZ-IT wollte sie eine ressortübergreifende Konsolidierung einleiten. Sie vereinbarte einen Stufenplan zur organisatorischen sowie prozess- und leistungsbezogenen

nen Angleichung der DLZ-IT. Die Erreichung der Stufen wollte sie anhand definierter Kennzahlen überprüfen.¹¹ Die Angleichung ist nur zum Teil gelungen.

Die Bundesregierung gründete einen Nachfragerbeirat. Dieser sollte u. a. den IT-Bedarf ressortübergreifend bündeln und gegenüber den DLZ-IT vertreten. Die ressortübergreifende Bedarfsbündelung gelang kaum. Es fehle an Transparenz und einer „*personell angemessen besetzten und gestalteten Nachfrageorganisation*“.

Alle Ressorts bekräftigen, dass eine Konsolidierung der IT des Bundes erforderlich sei. Umfang und Weg sind allerdings strittig. So unterscheiden sich z. B. die Interessen und Leistungsfähigkeit großer und kleiner Ressorts deutlich. Die Bundesregierung hat das Konsolidierungspotenzial, das nach Abschluss der internen Konsolidierungsprozesse der großen Ressorts noch besteht, bisher nicht ermittelt.

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht kein neues Modell für die Konsolidierung festgelegt, sondern Eckpunkte hierfür definiert. Sie will u. a.

- die IT-Leistungen für die unmittelbare Bundesverwaltung (ohne BMVg, Auslands-IT und Nachrichtendienste) weiter bündeln,
- dabei schrittweise vorgehen und begleitend evaluieren,
- eine effektive Steuerung durch eindeutige Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an die neue IT-Organisation sicherstellen,
- Leistungsbeziehungen durch Service-Level-Agreements (SLA) regeln,
- die Verrechnung von IT-Leistungen neu regeln,
- eine grundsätzliche Abnahmepflicht für Infrastruktur-, Basis- und Querschnittsdienste einführen,

¹¹ Beschluss des Rates der IT-Beauftragten (IT-Rat) vom 7. Dezember 2012 DLZ-IT (Kennzahlen Transformationsstufe 3):

- Erreichungsgrad der Anforderungen der Transformationsstufe,
- Grad der gemeinsamen Leistungserbringung der DLZ-IT des Bundes,
- SLA-Konformität der Leistungserbringung,
- Kundenzufriedenheitsindex,
- Anteil beauftragter ressortübergreifender Anfragen,
- Nachfrageorientierungsgrad des Produktkataloges,
- Energieeffizienz der Leistungserbringung im IT-Betrieb,
- Wettbewerbsfähigkeit der IT-Leistungserbringung,
- Leistungsverrechnung mit Geldfluss.

- die Entwicklung von Fach-IT bei den zuständigen Einrichtungen des Bundes belassen und
- die IT-Beschaffung weiter bündeln.

Sie sieht keine entgegenstehenden sicherheitsbezogenen, technischen oder wirtschaftlichen Aspekte und verweist auf erfolgreiche vergleichbare Konsolidierungen in den Ländern und der Wirtschaft.

4.2 Bewertung

Schon der Gründung der DLZ-IT hätte eine umfassende Analyse der Situation und des Bedarfs an IT-Unterstützung in der Bundesverwaltung vorausgehen müssen. Steuerung, Organisation, Ausstattung und Ausrichtung der DLZ-IT waren von der Bundesregierung nicht so gewählt, dass diese in der gesetzten Zeit alle Ziele und Erwartungen erfüllen konnten. Wegen der Belastung der DLZ-IT durch die laufenden ressortinternen Konsolidierungsmaßnahmen konnten sie ihre Ressourcen nur beschränkt für eine ressortübergreifende Bündelung einsetzen. Die Ressorts hatten zum Zeitpunkt der Gründung der DLZ-IT die Leistungsfähigkeit der Vorgängerorganisationen nicht richtig eingeschätzt.

Viele der Schwierigkeiten, die sich beim Aufbau der DLZ-IT zeigten, können auch bei einer neuen übergreifenden IT-Organisation des Bundes auftreten. Die Bundesregierung hätte daher die Ursachen für die aus ihrer Sicht bisher nicht hinreichende Leistungsfähigkeit der DLZ-IT analysieren müssen.

Ein ressortübergreifender Konsolidierungsprozess kann etwaige Konsolidierungsgewinne gefährden und die DLZ-IT überfordern. Daher hätte die Bundesregierung den Sachstand und die Erfahrungen aus den laufenden internen Konsolidierungsprozessen erheben und bei ihren Überlegungen berücksichtigen müssen. So hätte sie Fehler und Rückschläge der ressortinternen Konsolidierungen erkennen, die Verantwortung dafür feststellen und eine Wiederholung vermeiden können.

Die Bundesregierung hatte selbst erkannt, dass die Ausgestaltung des Nachfragerbeirats nicht sachgerecht war. Wie sie dieses Problem in einer neuen IT-Organisation lösen will, zeigt ihr Bericht allerdings nicht. IT ist ein Unterstützungsprozess, dessen Kosten im Verhältnis zum Gesamthaushalt eher nachrangig sind. Wesentlich ist dagegen die enorme Hebelwirkung der IT auf Effektivität und

Effizienz der Fachprozesse. Einsparungen oder Verbesserungen bei der IT sind kontraproduktiv, wenn sie Kosten oder Erschwernisse auf der Fachseite induzieren. Die Bundesregierung hätte daher bei der Ausgestaltung der IT-Steuerung die Nachfrageorganisation besser ausstatten und ausgestalten müssen. Ob es dafür ausreicht, die Entwicklung von Fach-IT bei den zuständigen Einrichtungen des Bundes zu belassen, hätte die Bundesregierung erst umfassend prüfen müssen.

Die Bundesregierung muss das Potenzial einer ressortübergreifenden Konsolidierung nach Abschluss der internen Konsolidierungsprozesse der großen Ressorts ermitteln. Erst dann kann sie beurteilen, ob die bestehenden DLZ-IT diesen Bedarf erfüllen können oder ob eine neue IT-Organisation errichtet werden muss.

Die Eckpunkte sind zwar konsensfähig, aber nicht hinreichend konkret. Sie zeugen von der Sorge der Ressorts, Einfluss auf ihre IT zu verlieren. Es mangelt an gegenseitigem Vertrauen. Nach Wahrnehmung des Bundesrechnungshofes stärkt die Ansiedlung der BfIT und der sie unterstützenden Organisation beim BMI in Verbindung mit der starken Rolle der BfIT bei der Aufsicht über eine künftige konsolidierte IT-Organisation Zweifel der Ressorts an einer neutralen und ressortübergreifenden Aufgabenwahrnehmung. Dies erschwert die Abstimmungsprozesse und verzögert die notwendige Reform der IT der Bundesverwaltung.

Der Verweis auf „erfolgreiche“ Konsolidierungen der Länder und der Wirtschaft reicht nicht aus. Weder wird deutlich, welches konkrete Erfolgsmodell sich weshalb auf den Bund übertragen lässt, noch ob der Bund überhaupt in der Lage wäre, die gleichen Erfolgskriterien sicherzustellen. Die lange Laufzeit der ressortinternen Konsolidierungsprozesse zeigt die enormen Herausforderungen, die die Bundesverwaltung bei einer ressortübergreifenden Konsolidierung lösen muss.

4.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte bereits laufende ressortbezogene IT-Konsolidierungsmaßnahmen prüfen und ggf. abschließen bevor sie weitere ressortübergreifende Konsolidierungsmaßnahmen anstößt.

Dabei sollte sie schon jetzt die Konsolidierungsmaßnahmen in den einzelnen Ressorts miteinander verzahnen und aufeinander abstimmen. Insbesondere sollte sie den bereits vom IT-Rat angestoßenen Stufenplan für die DLZ-IT verbessern und

abschließen. Die Bundesregierung muss Erfolge, Erfahrungen und Risiken der laufenden Konsolidierungsmaßnahmen ermitteln und diese bei weiteren ressortübergreifenden Konsolidierungsmaßnahmen berücksichtigen.

Die künftige IT-Steuerung muss sich vorrangig am Fachbedarf ausrichten. Die IT-Organisation muss die Fachaufgaben zeitnah, effizient und effektiv unterstützen. Ziel einer IT-Konsolidierung muss ein sachgerechtes und wirtschaftliches Unterstützungsniveau für die Fachprozesse (auch in besonderen Lagen) sein. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass gewachsene funktionsfähige (eventuell auch wirtschaftliche) dezentrale Strukturen erst dann ersetzt werden, wenn hinreichend leistungsfähige wirtschaftliche zentrale Strukturen bereitstehen.

Unabhängig davon muss die Bundesregierung das bestehende Konsolidierungspotenzial nach Abschluss der ressortinternen Konsolidierungsprozesse ermitteln und daraus den Bedarf für eine weitergehende Konsolidierung ableiten.

Eine ressortneutrale Positionierung der BfIT könnte sowohl die Wahrnehmung als auch die Akzeptanz durch die Ressorts fördern. Will die Bundesregierung sich an Beispielen der Länder und Wirtschaft orientieren, muss sie zuerst die Übertragbarkeit dieser Modelle auf den Bund untersuchen und die Erfolgskriterien herausarbeiten. Anschließend muss sie prüfen, ob sie die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen kann.

4.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI möchte sofort eine ressortübergreifende IT-Konsolidierung einleiten. Ein vorheriger Abschluss bereits laufender Konsolidierungen in den großen Ressorts berge das Risiko zunehmender Heterogenität und erhöhe den späteren Konsolidierungsaufwand.

Zudem sieht es kleinere Behörden durch steigende IT-Sicherheitsanforderungen zunehmend überfordert. Sie gerieten stärker in die Abhängigkeit von Geschäftsmodellen multinationaler Konzerne.

4.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundesregierung die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen der großen Ressorts abschließen und bzgl. ihrer Wirksamkeit untersuchen muss, bevor sie eine ressortübergreifende

Konsolidierung einleitet. Die Risiken einer Konsolidierung ohne Rückgriff auf stabilisierte IT-Einheiten der großen Ressorts und ohne Berücksichtigung umfassender Erfahrungen aus den laufenden Konsolidierungsprozessen wiegen schwerer, als eine mögliche Zunahme der Heterogenität.

Der Bundesrechnungshof hatte der Bundesregierung empfohlen, diese Heterogenität zu begrenzen, indem sie die laufenden Konsolidierungsmaßnahmen miteinander verzahnt und aufeinander abstimmt. Sie sollte dazu ressortübergreifende Standards für Prozesse, Architektur und auch Hard- und Software verbindlich festlegen.

Der Hinweis des BMI auf die Probleme der kleinen Ressorts verwundert, da auch sein Konzept im ersten Schritt eine Fusion der IT der drei großen Ressorts BMI, BMF und BMVI vorsieht und erst nach Abschluss dieser Fusion weitere Ressorts einbezogen werden sollten.

5 Leerrohrnetz (Ziffer 2 des Berichts)

5.1 Sachverhalt

Die WiBe zu NdB aus dem Jahr 2008, auf deren Basis das Projekt beauftragt wurde, berücksichtigt keine Alternative mit einer vollständig eigenen Infrastruktur (Leerrohrinfrastruktur, passive sowie aktive Netztechnik). Der Bundesregierung wurde seit dem Jahr 2009 mehrfach eine Leerrohrinfrastruktur angeboten. Sie ließ hierzu in den Jahren 2010 und 2012 zwei Gutachten erstellen, die aufgrund divergierender Fragestellungen zu unterschiedlichen Eignungseinschätzungen kommen.

Auf Veranlassung des Haushaltsausschusses prüft die Bundesregierung nun erneut den Kauf dieser Leerrohrinfrastruktur. Sie hat bisher festgestellt, dass diese sich grundsätzlich technisch eignet. Außerdem hat sie bisher keine rechtlichen oder tatsächlichen Gründe festgestellt, die einem Kauf entgegenstehen. Sie besitze bzgl. der Sicherheit Vorzüge gegenüber anderen Beschaffungsvarianten. Auch gebe es keine Hinweise auf eine Unangemessenheit des Kaufpreises. Neben dem Erfordernis, das Telekommunikationsgesetz zu ändern, sieht sie „keine untragbaren rechtlichen Risiken“. Welche Risiken sie sieht und warum sie diese für tragbar

hält, stellt sie in ihrem Bericht nicht strukturiert anhand einer Risikoanalyse dar. Risikopotenziale nennt sie nicht.

In der zweiten Phase der Prüfung will die Bundesregierung Nutzungsszenarien innerhalb der Bundesverwaltung erstellen und abstimmen und darauf aufbauend eine WiBe durchführen. Inwieweit die Überlegungen zur Leerrohrinfrastruktur die Wirtschaftlichkeit der jetzigen Aktivitäten zu NdB beeinflussen, betrachtet die Bundesregierung derzeit noch nicht.

Der Bund besitzt u. a. bereits eine durch die Länder betriebene und verwaltete flächendeckende Leerrohrinfrastruktur entlang der Bundesautobahnen. Deren Verfügbarkeit und Eignung für den Aufbau von NdB hat sie bislang nicht geprüft.

5.2 Bewertung

Die Bundesregierung hätte bei der Planung von NdB die Variante einer eigenen, von Telekommunikationsanbietern weitgehend unabhängigen Infrastruktur auf ihre Wirtschaftlichkeit prüfen müssen. Warum sie erst in den Jahren 2010 bzw. 2012 Gutachten zu dem bereits seit dem Jahr 2009 vorliegenden Angebot erstellen ließ, bleibt offen.

Es ist nicht sachgerecht, dass die Bundesregierung bei ihrer jetzigen Angebotsprüfung Risiken aus dem Kauf der besagten Leerrohrinfrastruktur erkannt hat, diese aber nicht durch eine strukturierte Risikoanalyse für die Entscheidungsfindung bewertet und dokumentiert hat.

Wie die Bundesregierung ohne konkrete Nutzungsszenarien heute der Infrastruktur die grundsätzliche technische Eignung attestieren konnte, bleibt offen. So gibt es aus der Topologie einer Infrastruktur resultierende Rahmenbedingungen, die beispielsweise die Signallaufzeiten oder die Ausfallsicherheit bedingen und damit bestimmte Nutzungsszenarien ausschließen können. Insbesondere ist unklar, ob die aus dem IT-Grundschutz abgeleiteten technischen Rahmenbedingungen umfassend geprüft werden konnten. Auch bleibt offen, ob eine eigene Leerrohrinfrastruktur die Sicherheit der Regierungsnetze tatsächlich erhöhen würde und zudem wirtschaftlich wäre.

Die Bundesregierung hätte die vorhandene Leerrohrinfrastruktur des Bundes in ihre Betrachtung einbeziehen müssen. Ohne Kenntnis freier Kapazitäten und ihrer

Eignung für die Weitverkehrsinfrastruktur des Bundes lässt sich nicht beurteilen, ob ein Kauf sinnvoll und der Preis im Verhältnis zur Anpassung und Nutzung der eigenen Infrastruktur angemessen ist.

5.3 Empfehlung

Die Bundesregierung muss eine WiBe für die Weitverkehrsinfrastruktur der Bundesverwaltung erstellen, die verschiedene Alternativen¹² betrachtet.

Die Bundesregierung muss alle mit dem Kauf der Leerrohrinfrastruktur verbundenen Risiken offenlegen und ihre Risikopotenziale beschreiben.

Die Nutzungsszenarien für eine Leerrohrinfrastruktur müssen umfassend erhoben werden. Alle Ressorts müssen hieran mitwirken. Dabei sind auch besondere Lagen zu berücksichtigen. Die Erfüllung der Grundschutzanforderungen muss vor dem Kauf umfassend geprüft werden. Die Bundesregierung muss die sich unter Berücksichtigung von Nutzungsszenarien und Grundschutz aus der Instandsetzung, Erweiterung und ggf. erforderlichen Modernisierung ergebenden Folgekosten des Leerrohrnetzes umfassend ermitteln.

Die Bundesregierung muss darlegen, welche eigenen Leerrohrkapazitäten sie für ihre Weitverkehrsnetze nutzen kann und die Kosten hierfür mit denen für eine neue Leerrohrinfrastruktur vergleichen.

5.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI teilt mit, es habe in seinem Bericht die Ergebnisse zu den *wesentlichen* Risiken dargestellt. Eine abschließende Bewertung der Fragestellung insgesamt sei ihm erst nach Abschluss weiterer Prüfungsschritte möglich; die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes habe es bereits berücksichtigt.

5.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin nicht für ausreichend, dass das BMI lediglich *wesentliche* Risiken identifiziert und bewertet hat. Das BMI muss alle Risiken identifizieren, umfassend in einer Risikoanalyse bewerten und transparent darstellen.

¹² Mindestens: Infrastruktur mit eigener oder mit gemieteter Leerrohrinfrastruktur, mit eigener oder mit gemieteter passiver Netztechnik sowie mit eigener oder gemieteter aktiver Netztechnik und Mischformen.

So bleibt beispielsweise offen, ob und mit welchem Ergebnis das BMI das Risiko betrachtet hat, das sich aus der Kenntnis des Verlaufs der Leerrohrnetzinfrastruktur durch Dritte ergibt. So kennen sowohl die US Army als damaliger Auftraggeber der Leerrohrinfrastruktur als auch weitere Kaufinteressenten den Streckenverlauf.

6 Sach- und Personalausgaben (Ziffer 3 des Berichts)

6.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung ermittelte IT-Gesamtausgaben für Sach- und Personalmittel der unmittelbaren Bundesverwaltung von insgesamt rund 2,23 Mrd. Euro pro Jahr (inkl. BMVg). Die damit erbrachte Leistung der IT des Bundes stellte sie dem nicht gegenüber. Sie betrachtete hierbei nicht, ob sie derzeit ihre IT überhaupt sachgerecht einsetzt, d. h. nur solche Maßnahmen veranlasst, die gesetzlich geboten und wirtschaftlich sinnvoll sind. Sie stellt dar, dem perspektivisch steigenden Sachmitteleinsatz für IT-Netze könne durch „Bündelungseffekte“ entgegenge wirkt werden. Mögliche Einsparpotenziale durch Bündelung der Bundes-IT könnten die erwarteten erheblichen Kostensteigerungen nur mildern. Eine zusätzliche Anschubfinanzierung für die IT-Konsolidierung des Bundes hält die Bundesregierung für unabdingbar.

Insgesamt nähmen interne und externe IT-Beschäftigte an etwa 600 verschiedenen Standorten IT-Aufgaben wahr. Die Kosten des internen IT-Personals (ohne BMVg) beliefen sich auf insgesamt ca. 719 Mio. Euro jährlich; Angaben zu den Kosten des externen IT-Personals machte die Bundesregierung nicht. Weil mehr als die Hälfte der internen IT-Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne BMVg) für den IT-Betrieb tätig sei, könnten diese Ressourcen nicht für die Steigerung der IT-Sicherheit, die Einrichtung von E-Government-Diensten für Bürger bzw. für andere Programme, Innovationen und Weiterentwicklungen im IT-Umfeld genutzt werden.

Die angegebenen jährlichen IT-Ausgaben aus dem Sachmittelhaushalt für das Jahr 2012 (ohne BMVg) betrügen ca. 774 Mio. Euro.

Für den Betrieb aller IT-Netze setze die Bundesverwaltung rund 120 Vollzeit- äquivalente ein. Die geringe Zahl des Betriebspersonals lasse darauf schließen,

dass ein Großteil des Netzbetriebs an Provider ausgelagert sei. Die Sachmittelgesamtkosten der Bundesverwaltung für IT-Netze betrügen ca. 190 Mio. Euro.

6.2 Bewertung

Die ermittelten Sach- und Personalkosten besitzen isoliert keine Aussagekraft. Die Bundesregierung hätte ermitteln müssen,

- welche Leistung Personal- und Mitteleinsatz hervorbringen und
- ob damit die rechtlich notwendigen und gebotenen Aufgaben der Bundesverwaltung unterstützt werden.

Bevor die Bundesregierung Konsolidierungsmaßnahmen konzipiert, hätte sie Aufgabenkritik üben müssen.

Zwar hat die Bundesregierung die internen IT-Personalkosten ermittelt, nicht jedoch die Kosten, die sie bislang schon für externe IT-Beschäftigte aufwenden muss. Sie hätte zudem berücksichtigen müssen, dass die Bundesverwaltung aufgrund ihres Vergütungssystems im Verhältnis zur Wirtschaft moderate Personalkosten in der IT aufweist. Daher ist für die Bewertung der Kosten die Produktivität sowohl der externen wie internen Kräfte entscheidend. Um diese zu ermitteln, reicht es nicht, die Betriebsstandorte und das Betriebspersonal zu zählen und die Betriebskosten zu erfassen. Daher ist auch unklar, was genau die Bundesregierung bündeln will. Sie hätte ein geeignetes Kennzahlensystem zur Ermittlung der Produktivität der Bundes-IT definieren müssen.

Die Bundesregierung will Kostensteigerungen abmildern, stellt aber nicht dar, ob und in welcher Höhe Steigerungen im Personal- oder Sachhaushalt zu erwarten sind. Ohne Kenntnis, welche Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen möglich wären, lässt sich auch nicht beurteilen, ob und in welcher Höhe eine Anschubfinanzierung gerechtfertigt ist.

Sollte die Bundesregierung den IT-Betrieb effizienter organisieren können, so ist dennoch nicht anzunehmen, dass sie größere Teile des heutigen Betriebspersonals für Innovationsvorhaben in der Bundesverwaltung einsetzen kann. Ausbildungserfordernisse, Fragen persönlicher Eignung, Standortbindung etc. werden den flexiblen Einsatz von Personal behindern. Die Bundesregierung muss mit hohen Remanenzkosten rechnen.

Die Bundesregierung hätte darstellen müssen, in welchem Umfang derzeit Personal der Netzbetreiber für die Weitverkehrsnetze des Bundes eingesetzt wird. Nur so kann sie beurteilen, welche Konsequenzen die derzeit praktizierte Arbeitsteilung zwischen eigenem Personal und dem Personal der Netzbetreiber hat und ob dies zu wirtschaftlichen oder sonstigen Nachteilen für den Bund führt.

6.3 Empfehlung

Die Bundesverwaltung muss Kennzahlen und Indikatoren definieren, mittels derer sie die Leistung der IT erfassen kann.

Zudem muss sie prüfen, ob die heutigen IT-Organisationen die richtigen Aufgaben verrichten. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass sie nur die rechtlich notwendigen und gebotenen sowie wirtschaftlichen Aufgaben durch ihre IT unterstützt.

Die Bundesregierung sollte die Produktivität und Kosteneffizienz des internen wie externen IT-Kräfteinsatzes bestimmen.

Sie muss bei allen ihren Überlegungen zur Umstrukturierung der IT die zu erwartenden Remanenzkosten berücksichtigen.

Die Bundesregierung muss den Amortisationsgrad der Mittel für die neue IT-Organisation nachweisen. Hierfür muss sie sowohl den Ist-Zustand als auch den späteren Ziel-Zustand nach einem jetzt zu definierenden Kennzahlensystem bemessen. Sie muss zudem über die eingesetzten Mittel und den Aufwand Buch führen.

Die Bundesregierung sollte durch eine geeignete Vertragsgestaltung von ihren Auftragnehmern deren Personaleinsatz (Aufwand und Mitarbeiterzahl) für die jeweiligen Leistungen offenlegen lassen. So kann sie die Konsequenzen einer späteren Übernahme derartiger Leistungen durch die Verwaltung besser beurteilen und die mit dem Personaleinsatz beim Unternehmen verbundenen Risiken besser einschätzen.

6.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hält die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Aufgabenkritik zwar für wünschenswert, aber für zu langwierig. Es gäbe in diesem Zeitraum keine Konsolidierung; vielmehr würde sich die IT der Bundesverwaltung weiter ausein-

ander entwickeln. Das BMI hält daher eine Aufgabenkritik im Zuge der IT-Konsolidierung für sinnvoller.

6.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Ohne ein auf ressortübergreifend abgestimmten Kennzahlen basierendes Datengrundament kann die Bundesregierung über ihren IT-Sach- und Personalmitteleinsatz und dessen Konsolidierung nicht sachgerecht entscheiden. Wenn sie Indikatoren nicht bereits zu Beginn des Konsolidierungsprojektes definiert und laufend misst, fehlt ihr für die Projektsteuerung eine nachvollziehbare Entscheidungsbasis. Eine abschließende Evaluation des Projekterfolgs wäre gleichfalls unmöglich.

7 Migration des Mietleitungsnetzes (Ziffer 4 des Berichts)

7.1 Sachverhalt

Nach Auffassung der Bundesregierung müssten die vom BMI verantworteten Bestandsnetze IVBB, BVN und DOI wegen auslaufender Verträge, aufgeschobener technischer Maßnahmen sowie aus sicherheitspolitischen Erwägungen nun kurzfristig sukzessive zu NdB migriert werden. Diese Migration soll die gesamte laufende Legislaturperiode andauern und sei nur durch Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel möglich. Das Migrationskonzept der Bundesregierung sehe vor, im Jahr 2015 das BVN, im Jahr 2016 das DOI und im Jahr 2017 den IVBB auf NdB zu überführen.

Die Verträge aller großen, relevanten IP-Mietleitungsnetze würden in dieser Legislaturperiode auslaufen, könnten aber nach Einschätzung der Bundesregierung nicht mehr in dieser Legislaturperiode nach NdB migriert werden. Daher solle die weitere Konsolidierung ab dem Jahr 2018 mit BMVg, BMVI und BMF abgestimmt werden. Falls notwendig, würden Verträge unter Berücksichtigung einer möglichen künftigen Migration auf NdB verlängert oder neu ausgeschrieben. Die hierzu notwendige Migrationsplanung werde in den kommenden Jahren entsprechend detailliert.

7.2 Bewertung

Ursächlich für den Bedarf an zusätzlichen Haushaltsmitteln ist nicht nur die Projektverzögerung. Das Projekt hat über sieben Jahre hohe Kosten verursacht, ohne das erwartete Ergebnis zu erbringen. Bereits erstellte Teile ließ die Bundesregie-

rung zurückbauen. Infolge dessen müssen Investitionen für NdB wiederholt sowie Übergangslösungen geschaffen oder verlängert werden. Dies verzögert die Migration vorhandener IP-Mietleitungen. Die Bundesverwaltung muss bis dahin auf die bisherige Netzinfrastruktur zurückgreifen.

Durch die Festlegung des Vorgehens für BVN, DOI und IVBB setzt die Bundesregierung entsprechende Rahmenbedingungen für die übrigen IP-Mietleitungsnetze. Ihre Festlegung auf einen einzigen Telekommunikationsanbieter schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Ressorts mit eigenen Weitverkehrsnetzen ein, wenn sie ihre Verträge verlängern oder neu ausschreiben müssen, da sie eine spätere Migration ihrer Weitverkehrsnetze nach NdB sicherstellen müssen.

Eine Migration möglichst vieler IP-Mietleitungen auf NdB erscheint zwar zunächst grundsätzlich vorteilhaft. Zuvor muss die Bundesregierung jedoch die Wirtschaftlichkeit dieser Migrationen im Einzelfall belegen.

7.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte keine Lösung für BVN, DOI und IVBB wählen, die die Bundesverwaltung langfristig an einen Telekommunikationsanbieter bindet.

Da noch nicht klar ist, ob es wirtschaftlich und sicherheitspolitisch sinnvoll ist, alle Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung von demselben Telekommunikationsanbieter betreiben zu lassen, sollten die Ressorts ihre bestehenden Verträge zwar bedarfs- und situationsgerecht verlängern, aber kurze Kündigungsfristen aushandeln. Investitionen in die Netze sind nur im unbedingt nötigen Umfang gerechtfertigt. Die Bundesregierung muss schnell die ausstehenden wirtschaftlichen und sicherheitsbezogenen Fragen zur künftigen Weitverkehrsnetzinfrastruktur klären und ein Konzept vorlegen, das die weitere Entwicklung aller Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung umfasst. Darin muss sie darlegen und begründen, ob die Weitverkehrsnetze in einem ressortübergreifenden Netz aufgehen, ob einzelne Netze unabhängig bleiben und wie diese miteinander verbunden und abgesichert werden.

7.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat sich zu dieser Textziffer nicht geäußert.

8 Bündelung mit Blick auf Bundeswehrreform und Herkules-Folgelösung (Ziffern 5 und 6 des Berichts)

8.1 Sachverhalt

Laut Bundesregierung werde das BMVg in dieser Legislaturperiode das KTN-Bund bzw. NdB nicht nutzen. Grund dafür seien noch abzugleichende komplexe Anforderungen an die jeweiligen Netze.

Nach gemeinsamer Überzeugung des BMI und des BMVg könne weder technisch noch organisatorisch sichergestellt werden, dass bereits im Jahr 2017 ein gemeinsam genutztes IT-Netz durch Integration von NdB in das Weitverkehrsnetz der Bundeswehr (WANBw) bzw. WANBw in KTN-Bund/NdB realisiert sei.

Bis zum Jahr 2017 würden sich BMI und BMVg zur möglichen zukünftigen Architektur der gemeinsamen Kernnetzinfrastruktur sowie der Leistungsaufteilung und Konsolidierung von WANBw und NdB abstimmen und einen Zeitplan zur Umsetzung erarbeiten. Bei der Lösung seien ressortspezifische Anforderungen des BMVg sowie Wirtschaftlichkeits-, Technik- und Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen.

8.2 Bewertung

Es stehen noch Entscheidungen des BMVg aus, die für eine weitere Beurteilung zu berücksichtigen sind. Diese bleiben abzuwarten. Ansonsten ist auf den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die HERKULES-Nachfolge (Vorlage BMF Nr. 71/14 VS-NfD vom 29. April 2014, Gz.: IV 3 - 2013 - 5307 VS-NfD vom 2. Mai 2014) zu verweisen.

8.3 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat sich zu dieser Textziffer nicht geäußert.

9 Öffentlich-private Partnerschaft (Ziffer 8 des Berichts)

9.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung berichtet, die Cybersicherheitslage des Bundes habe sich zwischenzeitlich wegen der bekannt gewordenen Aktivitäten ausländischer Nachrichtendienste verschärft. Die Bundesverwaltung müsse daher ihre sicherheitskritischen IT-Systeme und -Infrastrukturen soweit wie möglich selbst planen, auf-

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

bauen und betreiben. Wo dieses nicht möglich sei, müsse sie zumindest die Kontrolle hierüber haben.

Viele Weitverkehrsnetze der Bundesverwaltung werden heute von demselben Telekommunikationsanbieter bereitgestellt. Mit diesem haben die einzelnen Ressorts Verträge geschlossen.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind Kontrolle und Einfluss durch die bisherige Praxis schuldrechtlich abgesicherter Kontrollrechte nicht im notwendigen Umfang sichergestellt. So sei

- die Effektivität vertraglicher Kontrollrechte unverhältnismäßig stark von der Kooperationsbereitschaft des Telekommunikationsanbieters abhängig,
- der Zugang zu sensiblen Unterlagen des Telekommunikationsanbieters nur ungenügend,
- die Hinnahme von Vertragsstrafen für den Telekommunikationsanbieter wirtschaftlicher, als aufwendige Sicherheitsmaßnahmen umzusetzen oder Einsicht in interne Vorgänge zu gewähren und
- die Vertragskündigung als „Ultima Ratio“ in Ermangelung von „ad hoc“-Alternativen meist nicht möglich.

In dem sich perspektivisch noch weiter verschärfenden IT-Fachkräftemangel sieht die Bundesregierung zudem einen Hauptgrund für die eingeschränkte Fähigkeit der Bundesverwaltung, ihre Netze selbst zu betreiben (Providerfähigkeit).

Die Bundesregierung will daher durch eine strategische Partnerschaft (ÖPP) mit einem vertrauenswürdigen Telekommunikationsanbieter

- die Kontrolle des Bundes über seine sicherheitskritische IuK-Infrastruktur,
- die eigene Leistungsfähigkeit und
- die technologische Souveränität und Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung

sicherstellen. Für diese Partnerschaft käme nur ein Anbieter in Betracht, weil er

- leistungsfähig und vertrauenswürdig sei,

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

- langfristigen Zugang zum technischen Know-how sowie zu technischen Innovationen gewähre,
- dem Bund einen verbesserten Zugang zu dringend benötigten IT-Fachkräften eröffne,
- gesellschaftsrechtliche Kontroll- und Einflussmöglichkeiten anbiete und
- aus Sicherheitsgründen ohne unionsweiten Wettbewerb beauftragt werden könnte.

Nach Auffassung des BMI besitzt der Telekommunikationsanbieter die erforderlichen internen Strukturen und Prozesse, um professionell IT-Großprojekte planen und steuern sowie den sicheren Betrieb gewährleisten zu können. Die fehlende Kompetenz der bundesinternen IT-Dienstleister könne so kompensiert werden.

Die Bundesregierung definiert die mit dem Attribut „vertrauenswürdig“ verbundenen Kriterien nicht. Ob diese Vertrauenswürdigkeit eines Telekommunikationsanbieters eine weitreichende Garantie zum Schutz vor dem unberechtigten Zugriff Dritter auf NdB bietet, bleibt offen.

um k. hw, ob Schutz

9.2 Bewertung

Die Cybersicherheitslage ist nicht erst seit dem Jahr 2013 kritisch. Das BMI verweist bereits seit September 2007 auf eine *„dramatisch verschärfte Bedrohungslage“*. Daher entschied die Bundesregierung im Jahre 2008, *„zur Verbesserung der Sicherheit und Krisenfestigkeit solle die Realisierung des Netzes in Form einer modularen Vergabe mit verstärktem Eigenbetrieb ... durch die in der Bundesverwaltung vorhandenen leistungsfähigen IT-Dienstleister erfolgen“*. Lediglich die Sprachdienste und das Zugangsnetz zur Anbindung der Liegenschaften der Behörden an die Transportinfrastruktur sollten dabei an geeignete Anbieter extern vergeben werden.

Die Ziele „Kontrolle des Bundes“, „eigene Leistungsfähigkeit“ und „technologische Souveränität“ sind wegen der seit spätestens 2007 verschärften Cybersicherheitslage angemessen. Für die Behauptung der Bundesregierung, diese Ziele müssten deshalb in einer *„strategischen Partnerschaft mit dem vertrauenswürdigen privaten Partner“* sichergestellt werden, fehlen jedoch die Belege.

Tatsächlich sind „schuldrechtlich abgesicherte Kontrollrechte“ über einen externen Auftragnehmer für den Bund immer schlechter durchsetzbar als Kontrollrechte z. B. gegenüber einer Behörde oder einer Bundesanstalt öffentlichen Rechts. Wenn Kontrolle und Einfluss des Bundes durch die bisherige Praxis „schuldrechtlich abgesicherter Kontrollrechte“ tatsächlich nicht ausreichend sichergestellt sein sollten, müsste die Bundesregierung – wie ursprünglich von ihr auch vorgesehen – einer „internen“ Lösung (Behörde, Bundesanstalt öffentlichen Rechts oder Unternehmen im vollständigen Eigentum des Bundes) den Vorrang vor einer ÖPP geben.

Dies gilt insbesondere, weil die bisherigen, angeblich nicht ausreichenden Verträge überwiegend mit eben jenem Unternehmen geschlossen wurden, das jetzt Partner in der ÖPP werden soll.

Der Bund würde auch nicht seine eigene IT-Leistungsfähigkeit stärken, wenn er wegen des angeblichen Fachkräftemangels in der IT-Netzwerktechnik diese Aufgaben durch eine ÖPP wahrnehmen ließe. Die amtlichen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit belegen diesen Fachkräftemangel zumindest für den Bereich der IT-Netzwerktechnik nicht. Demnach gab es im Jahr 2013 in Deutschland allein 7 700 arbeitslose Informatikerinnen und Informatiker. Dies bedeutete eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 21 %.¹³ „Aktuell sei im Juni 2014 kein bundesweiter Fachkräftemangel ... in der IT-Netzwerktechnik ... erkennbar.“¹⁴

Außerdem stellt der Bund auch nicht seine technologische Souveränität sicher, indem er sein bisheriges Ziel, über seine DLZ-IT sein eigener Netz-Provider zu sein, aufgäbe und stattdessen eine ÖPP beauftragte. Vielmehr würde dies unweigerlich zu Know-how- und Souveränitätsverlust führen.

¹³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, Februar 2014, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – MINT-Berufe, Seite 9.

¹⁴ Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse Juni 2014, Seite 12.

Unabhängig davon bestehen Zweifel, dass die bisherigen Begründungen für einen Verzicht auf einen unionsweiten Wettbewerb ausreichen.¹⁵

Aktuelle Presseberichte lassen zumindest bezweifeln, dass der von der Bundesregierung als vertrauenswürdig eingestufte Telekommunikationsanbieter den unberechtigten Zugriff Dritter auf seine derzeitige Infrastruktur gänzlich ausschließen kann.¹⁶ Der Begriff „vertrauenswürdig“ lenkt von der Tatsache ab, dass schon wegen Komplexität, Größe und Zahl der Beteiligten keine Telekommunikationsinfrastruktur unabhängig vom Telekommunikationsanbieter vollständig sicher sein kann. Eine Sicherheitsstrategie für die IT-Netze der Bundesverwaltung muss diese Unsicherheit berücksichtigen und sollte sich nicht im Wesentlichen auf die vermeintliche Vertrauenswürdigkeit, Technologieführerschaft und Leistungsfähigkeit eines Partners abstützen.

9.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte für den Betrieb der Netzinfrastruktur keine ÖPP eingehen. Diese sichert nicht die von ihr gewünschten umfassenden Kontroll- und Durchgriffsrechte. Vielmehr sollte sie untersuchen, ob und auf welchem Wege es sicherheitspolitisch sinnvoll und wirtschaftlich möglich ist, die netzwerkinfrastrukturelle Autonomie der Bundesverwaltung zu erlangen. Unabhängig davon muss sie ein tragfähiges Konzept erarbeiten, wie sie z. B. durch gesetzliche Regelungen die erforderliche uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die von ihr genutzte Netzinfrastruktur unabhängig von den Eigentumsverhältnissen erhält.

Dabei muss sie die Unsicherheit jedes privaten oder bundeseigenen Netzes als gegeben voraussetzen. Sie muss durch geeignete, bedarfsgerechte Maßnahmen die Sicherheit, Verfügbarkeit der genutzten Weitverkehrsinfrastruktur sowie die Anonymität der Internettransaktionen des Bundes erreichen.

¹⁵ Siehe auch Verfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (A/97/2212) gemäß Artikel 169 EG-Vertrag „Der Auftrag hätte trotz der vorgenommenen Geheimeinstufung des IVBB europaweit im Wettbewerb ausgeschrieben werden müssen.“ Mit Schreiben vom 4. Dezember 1998 (Az.: O1 (KBSI) - 195 100-1/9) wurde von der Bundesregierung „ein Verstoß gegen die Richtlinie 92/50/EWG durch das Unterlassen einer Ausschreibung eingeräumt“ und „zugesichert, künftig die Regeln der Richtlinie zu beachten.“

¹⁶ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bericht-NSA-und-GCHQ-hoeren-Datenverkehr-deutscher-Provider-ab-2391075.html>, 14. September 2014.

Die Bundesregierung muss den Begriff der Vertrauenswürdigkeit im Kontext der Telekommunikationsanbieter angemessen definieren. Sie muss hierfür detailliert Kriterien und Prüfvorschriften für die Geheimschutzbetreuung spezifizieren. Da sich die Vertrauenswürdigkeit eines Telekommunikationsanbieters während der Vertragslaufzeit kurzfristig verändern kann, muss die Geheimschutzbetreuung entsprechend der Sensibilität des Weitverkehrsnetzes engmaschig und kurz getaktet organisiert werden.

9.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI verweist darauf, dass die verschiedenen Umsetzungsvarianten hinsichtlich des Betriebs der sicherheitskritischen IT-System und -Infrastrukturen des Bundes noch abgestimmt werden müssten.

Für die „Vertrauenswürdigkeit“ des Partners sei u. a. entscheidend, dass für den Partner keine gesetzlichen Verpflichtungen bestünden, ausländischen Nachrichtendiensten vertrauliche Informationen weiterzugeben.

Bei der Bewertung der ÖPP-Variante betont es die industriepolitische Komponente der Partnerschaft; Deutschland benötige vertrauenswürdige, umfassende Telekommunikationsdienstleister wie den ausgewählten Partner.

Die Europäische Kommission habe die unions- und vergaberechtliche Position des BMI mit einem „Comfort Letter“ bestätigt. Die Kommission habe dem BMI in ständiger Diskussion bestätigt, dass die beabsichtigte Direktvergabe des Auftrags mit dem europäischen Recht vereinbar scheine. Die notwendige unions- und vergaberechtliche Sicherheit sei gegeben.

Auf die Zusicherung der Bundesregierung aus dem Jahre 1998 an die Europäische Kommission, künftig im Vergleichsfalle unionsweit im Wettbewerb ausschreiben zu wollen, ist das BMI in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

9.5 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Es bleibt offen, warum die Bundesregierung annimmt, dass ein multinational agierender Konzern während der Vertragslaufzeit nicht durch Gesetze anderer Staaten zur Preisgabe von Informationen verpflichtet werden kann.

Die industriepolitische Komponente einer Partnerschaft mit einem Telekommunikationsdienstleister kann vor dem Hintergrund, dass vorrangiges Ziel eine sichere

VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

IT-Infrastruktur ist, nicht entscheidungsrelevant für die ÖPP-Variante sein. Ein politisches Ziel „Stärkung der deutschen IT-Wirtschaft“ könnte zudem auch in anderen vertraglichen Konstrukten verfolgt werden.

Sollte die durch das BMI beabsichtigte Direktvergabe der ÖPP gemäß Artikel 346 AEUV zulässig sein, wäre ebenso die Direktvergabe einer Generalunternehmung erlaubt.

Die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Zulässigkeit einer Direktvergabe sind nicht ausgeräumt. Der vom BMI angeführte „Comfort Letter“ der Europäischen Kommission bestätigt lediglich, dass eine Direktvergabe aufgrund der gegebenen Informationen nicht als unvereinbar mit europäischem Vergaberecht *erscheint*. Klageverfahren von Konkurrenzunternehmen gegen den Auftraggeber Bundesrepublik Deutschland sind nicht auszuschließen.

Die Bundesregierung sollte in diesem Zusammenhang darlegen, inwieweit sie sich an die damalige Zusicherung an die Europäische Kommission zum Vertragsverletzungsverfahren zum IVBB aus dem Jahre 1998 gebunden fühlt.

Plöger

Peters

