

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

28 Bundeswehrkrankenhäuser können auch weiterhin Gesundheitsdaten nicht zentral und sicher verarbeiten (Kapitel 1413 Titelgruppe 55 Titel 532 55)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr will in ihren Bundeswehrkrankenhäusern Gesundheitsdaten zentral und sicher verarbeiten. Bislang schaffte sie es allerdings nicht, die dafür bereits im Jahr 2017 bereitgestellten modernen Speichernetzwerke in allen Bundeswehrkrankenhäusern zu diesem Zweck einzusetzen.

Bisher speicherten die Bundeswehrkrankenhäuser Patientendaten, z. B. von Röntgenuntersuchungen dezentral auf vielen einzelnen Servern. Dies ist unsicher, unwirtschaftlich und erschwert übergreifende Datenanalysen. Die Leitung des BMVg wollte mit einem Projekt die Informationssicherheit und den IT-Betrieb verbessern sowie die strukturiert gespeicherten Daten analysieren können. Dazu sollten moderne Speichernetzwerke in den Bundeswehrkrankenhäusern dienen. Im Jahr 2017 genehmigte das BMVg deren Bereitstellung, obwohl klare Bedarfsanalysen und zuverlässige Planungen fehlten. Die Übertragung der Daten und Anwendungen auf die Speichernetzwerke sollte im Dezember 2019 abgeschlossen sein. Die Bundeswehr rechnet allerdings bereits mit einer Verzögerung von rund zwei Jahren. Somit ist die Informationssicherheit weiterhin nicht gegeben. Außerdem hat die Bundeswehr das Ziel der Datenanalyse und den damit verbundenen potenziellen Mehrwert verfehlt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert den schleppenden Projektfortschritt. Er fordert vom BMVg, kurzfristig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Daten und Anwendungen auf die Speichernetzwerke übertragen werden können.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Bedarf unklar und Entscheidungsprozess übereilt

Die Bundeswehrkrankenhäuser betreiben in ihren IT-Netzen neben klassischen IT-Systemen auch viele medizinische Geräte mit IT-Komponenten (z. B. Röntgengeräte). Diese bezeichnen sie als Medizinprodukte mit IT-Anteil. Deren Daten speicherten sie bislang weitgehend auf dezentralen Servern. Um die Medizinprodukte mit IT-Anteil wirtschaftlich und sicher zu betreiben, wollten die Bundeswehrkrankenhäuser die Daten jeweils zentral in Speichernetzwerken speichern. Dies sollte auch besonders sensible personenbezogene Daten (z. B. Gesundheitsdaten) umfassen. Das für die Bedarfsdeckung zuständige Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) wollte die Bereitstellung der Speichernetzwerke abweichend vom üblichen Prozess über eine Vorlage an das BMVg beschleunigen. Eine nach der BHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte es nicht durch. Das BMVg genehmigte im August 2017 die Ausstattung mit Speichernetzwerken, obwohl wesentliche Details ungeklärt waren. So war beispielsweise unklar, wie viele und welche Medizinprodukte mit IT-Anteil für die Migration auf die Speichernetzwerke geeignet waren, und wie aufwendig die Migration werden würde. Zudem fehlten wichtige Konzepte zur Informationssicherheit und Migration. Die Leitung des BMVg erwartete vom Projekt, die Informationssicherheit und den IT-Betrieb zu verbessern sowie die strukturiert gespeicherten Daten analysieren zu können. Sie erwartete als „echten (leitungswirksamen) Mehrwert“ einen besseren Überblick über die Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten in einem sogenannten Gesundheitslagebild.

Auftrag und Betrieb kosten Millionen ohne den gewünschten Mehrwert

Das BAAINBw beauftragte im Oktober 2017 die bundeseigene BWI GmbH (BWI), u. a. in vier Bundeswehrkrankenhäusern Speichernetzwerke bereitzustellen und zu betreiben. Für die Jahre 2017 bis 2020 sollte dies 17 Mio. Euro kosten. Die BWI sollte insbesondere dabei unterstützen, die Medizinprodukte mit IT-Anteil und deren Daten auf die Speichernetzwerke zu migrieren. Die BWI stellte die Speichernetzwerke im November 2017 bereit, konnte sie jedoch zum Teil erst mehr als ein Jahr später in Betrieb nehmen. Dies lag u. a. daran, dass die Infrastruktur nicht vorbereitet worden war. Die Bundeswehr bezahlte während dieser Zeit für die Speichernetzwerke, ohne dass sie diese nutzte.

Auch nachdem die Speichernetzwerke in Betrieb genommen werden konnten, nutzten die Bundeswehrkrankenhäuser diese überwiegend lediglich für administrative Zwecke. Das wesentliche Ziel des Projektes, den zentralen Betrieb der Medizinprodukte mit IT-Anteil, erreichten sie bislang nicht.

Kaum Migration von Medizinprodukten mit IT-Anteil

Bisher migrierten die Bundeswehrkrankenhäuser nur einen Teil der Medizinprodukte mit IT-Anteil auf die Speichernetzwerke. Zwei Bundeswehrkrankenhäuser begründeten dies mit technischen und vertraglichen Schwierigkeiten. Ein Bundeswehrkrankenhaus konnte wegen Personalmangels monatlich nur ein Medizinprodukt mit IT-Anteil migrieren. Das BMVg hatte ursprünglich geplant, die Medizinprodukte mit IT-Anteil bis Dezember 2019 zu migrieren. Diesen Zieltermin verschob es zwischenzeitlich auf Juni 2020, hielt aber auch diesen Termin nicht ein. Bis heute ist die Migration nicht abgeschlossen. Das BMVg erklärte dies u. a. mit Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Informationssicherheit und Datenschutz gefährdet

Die Gesundheitsdaten der Patientinnen und Patienten der Bundeswehrkrankenhäuser sind dem höchsten Schutzbereich zugeordnet und müssen besonders geschützt werden.

Die Bundeswehr darf solche Daten nur mit IT verarbeiten, wenn die Projektleitung im BAAINBw die IT aus Sicht der Informationssicherheit zur Nutzung freigegeben hat. Dafür ist eine Akkreditierungsbescheinigung der Akkreditierungsstelle erforderlich. Eine vorläufige Freigabe ist mit Zustimmung der Akkreditierungsstelle möglich.

Für die Speichernetzwerke der Bundeswehrkrankenhäuser lagen noch keine Akkreditierungsbescheinigungen vor. Die Akkreditierungsstelle hatte im November 2018 der Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs nur zeitlich befristet und unter umfangreichen Auflagen zugestimmt. Obwohl wesentliche Auflagen nicht erfüllt waren, gab die Projektleitung die Speichernetzwerke zur Nutzung in den Bundeswehrkrankenhäusern vorläufig frei. Im Juli 2020 lief die vorläufige Freigabe aus. Die Akkreditierungsstelle schloss eine weitere Zustimmung zur Bearbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs bei unveränderten Rahmenbedingungen ausdrücklich aus.

Im August 2020 erteilte die Projektleitung die Freigabe zur Nutzung für weniger sensible Daten. Sie teilte den Bundeswehrkrankenhäusern mit, dass die Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereichs unter Erfüllung von Auflagen möglich sei. Eine Freigabe könne durch das jeweilige Bundeswehrkrankenhaus „nach positiver vorschriftenkonformer Prüfung der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Gegebenheiten [...] erfolgen“. Daraufhin erteilten zwei Bundeswehrkrankenhäuser eine Freigabe und nutzen die Speichernetzwerke auch, um Gesundheitsdaten zu verarbeiten.

Der Bundesrechnungshof stellte in den Bundeswehrkrankenhäusern weitere Informationssicherheitsmängel fest. So verarbeitete ärztliches und weiteres Personal Patientendaten verbotenerweise mit privater IT. Auch sollten Serverräume, die für die Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten wichtig waren, zum Teil erst in mehreren Jahren fertiggestellt werden.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr wesentliche Ziele, mit denen sie den Bedarf begründet hatte, rund drei Jahre nach Bereitstellung der Speichernetzwerke immer noch nicht erreicht hat.

Der Bundesrechnungshof hat dies darauf zurückgeführt, dass die Bundeswehr den Aufwand für die Migration der Medizinprodukte mit IT-Anteil unzureichend erhoben hat. Das BMVg hat die Bereitstellung verfrüht genehmigt, obwohl die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war und wesentliche Voraussetzungen für die Migration fehlten. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehrkrankenhäuser ohne Migrations- und Informationssicherheitskonzepte auch künftig die komplexen Medizinprodukte mit IT-Anteil nicht auf die Speichernetzwerke übertragen können.

Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass ein sicherer und uneingeschränkter Betrieb der Speichernetzwerke noch nicht möglich ist. Für die sichere Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereiches fehlen z. B. noch die Akkreditierungen und teilweise geeignete Infrastrukturen.

Der Bundesrechnungshof hat ergänzend beanstandet, dass die Bundeswehr dem teilweise sorglosen Umgang mit Patientendaten in den Bundeswehrkrankenhäusern nicht angemessen entgegenwirkte.

28.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erwidert, dass bereits mit der Betriebsübergabe der Speichernetzwerke ein wichtiger Digitalisierungsschritt abgeschlossen sei. Ein Mehrwert sei schon dadurch entstanden, dass die Bundeswehrkrankenhäuser mit der Bereitstellung der Speichernetzwerke mit der Konsolidierung beginnen könnten.

Zwischenzeitlich habe die Bundeswehr verschiedene Maßnahmen eingeleitet, um die Migration der Anwendungen und Daten auf die Speichernetzwerke zu beschleunigen und deren Nutzung weiter zu intensivieren. Außerdem prüfe die Bundeswehr weitere Ansätze zur Unterstützung der Bundeswehrkrankenhäuser durch vorgesetzte Stellen und durch die BWI sowie eine stärkere Einbindung der Medizingerätehersteller. Der Fortschritt der Migration in den Bundeswehrkrankenhäusern werde zudem durch regelmäßige Abfragen der vorgesetzten Stelle nachgehalten. Das BMVg hat erklärt, dass sich durch Umpriorisierungen aufgrund der Corona-Pandemie die Migration in den Bundeswehrkrankenhäusern weiter verzögere. Es hat dargelegt, dass es nunmehr anstrebe, die Migration bis Ende des Jahres 2021 abzuschließen.

Das BMVg hat hinsichtlich der Informationssicherheit argumentiert, dass in drei von vier Bundeswehrkrankenhäusern die wichtigsten Maßnahmen zur Ertüchtigung der IT-Infrastruktur durchgeführt worden seien. Außerdem würden umfangreiche technische, bauliche und

organisatorische Absicherungsmaßnahmen dazu beitragen, Restrisiken beherrschbar und hinnehmbar zu machen. Auch sei die geforderte hohe Integrität der Daten und deren Verfügbarkeit in Stress- und Ausfalltests nachgewiesen. Das BMVg hat außerdem angegeben, dass inzwischen die Freigabe für die technische Plattform der Speichernetzwerke durch die Akkreditierungsstelle erteilt worden sei.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für sinnvoll und möglich, in den Bundeswehrkrankenhäusern mit modernen Speichernetzwerken Medizinprodukte mit IT-Anteil wirtschaftlich und sicher zu betreiben. Er befürchtet jedoch, dass die Bundeswehr bei diesem wichtigen Digitalisierungsprojekt auch in den nächsten Jahren ihre Ziele verfehlen wird.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es unwirtschaftlich war, Speichernetzwerke bereitstellen zu lassen, ohne dass wesentliche Voraussetzungen wie Migrations- und Informationssicherheitskonzepte erstellt waren. So ist immer noch unklar, welche der Medizinprodukte mit IT-Anteil überhaupt migriert werden können und wann diese migriert werden sollen.

Der Bundesrechnungshof hält ebenso seine Kritik aufrecht, dass die Voraussetzungen fehlen, um mit den Speichernetzwerken Gesundheitsdaten zu verarbeiten. Die vom BMVg angeführte Freigabe durch die Akkreditierungsstelle betrifft nur weniger schutzbedürftige Daten. Für die Freigabe zur Verarbeitung von Daten des höchsten Schutzbereiches hat die Bundeswehr lediglich die Verantwortung von der Projektleitung auf die Bundeswehrkrankenhäuser verlagert. Dies löst das Problem nicht. Der bisher teilweise sorglose Umgang mit Patientendaten in einigen Bundeswehrkrankenhäusern deutet ebenso wie der weiter bestehende Nachholbedarf bei der Infrastruktur darauf hin, dass diese derzeit mit dem angemessenen Schutz der Gesundheitsdaten überfordert sind.

Die vom BMVg genannten Schritte zur Beschleunigung der Migration gehen zwar in die richtige Richtung, reichen jedoch nicht aus, um die Gesundheitsdaten sicher zu speichern und in absehbarer Zeit ein Gesundheitslagebild zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMVg dafür sorgt, dass kurzfristig die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Medizinprodukte mit IT-Anteil auf die Speichernetzwerke zu migrieren.

Dazu sollte es

- die Migrations- und Informationssicherheitskonzepte erstellen lassen,
- die Akkreditierung auch für Daten des höchsten Schutzbereiches durchführen lassen,
- die Ertüchtigung der Infrastruktur beschleunigen,

- nach Umsetzung aller Voraussetzungen eine Gesamtfreigabe durch die Projektleitung für die Speichernetzwerke erteilen lassen und
- dafür sorgen, dass die Beschäftigten in den Bundeswehrkrankenhäusern die Bestimmungen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz beachten.