



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik

Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 4 - 2021 - 0326

Bonn, den 30. Mai 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	9
2	Defizitanalyse und Priorisierung	10
2.1	Sachverhalt	10
2.2	Würdigung	13
2.3	Empfehlung	15
2.4	Stellungnahme des BfIT	16
2.5	Abschließende Würdigung	17
3	Finanzierung der Maßnahmen	20
3.1	Sachverhalt	20
3.2	Würdigung	20
3.3	Empfehlung	21
3.4	Stellungnahme des BfIT	22
3.5	Abschließende Würdigung	22
4	Steuerung und Controlling	23
4.1	Sachverhalt	23
4.2	Würdigung	26
4.3	Empfehlung	28
4.4	Stellungnahme des BfIT	29
4.5	Abschließende Würdigung	30
5	Rolle des Nationalen Cyber-Sicherheitsrates	31
5.1	Sachverhalt	31

5.2	Würdigung	32
5.3	Empfehlung	33
5.4	Stellungnahme des BfIT	33
5.5	Abschließende Würdigung	33
6	Vorgaben der Europäischen Union	33
6.1	Sachverhalt	33
6.2	Würdigung	34
6.3	Empfehlung	35
6.4	Stellungnahme des BfIT	35
6.5	Abschließende Würdigung	36

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BDI *Bundesverband der Deutschen Industrie*
BfIT *Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BKAm *Bundeskanzleramt*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMG *Bundesministerium für Gesundheit*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BMJ *Bundesministerium der Justiz*
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*
BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

C

CS *Cybersicherheit*
CSA *Cybersicherheitsarchitektur*
CSS *Cybersicherheitsstrategie*
CSS2011 *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2011*
CSS2016 *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2016*
CSS2021 *Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021*
Cyber-AZ *Nationales Cyber-Abwehrzentrum*

E

EAD *Europäischer Auswärtiger Dienst*
ENISA *Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit*
EU *Europäische Union*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

K

KRITIS *Kritische Infrastruktur*

N

NCSR *Nationaler Cyber-Sicherheitsrat*
NIS2-Richtlinie *Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union*
NIS-Richtlinie *Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union*
NPCS *Nationaler Pakt Cybersicherheit*
NPSI *Nationaler Plan zum Schutz der Informationsstrukturen*

S

SMART *spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert*

U

UP-Bund *Umsetzungsplan Bund*
UP-KRITIS *Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung der 19. Wahlperiode hat am 8. September 2021 die Cybersicherheitsstrategie (CSS) für Deutschland 2021 (CSS2021) vorgelegt. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) hatte diese federführend erarbeitet.¹ Sie bildet den ressortübergreifenden strategischen Rahmen im Bereich Cybersicherheit (CS) für die nächsten fünf Jahre. Sie schreibt die Strategien aus den Jahren 2011 (CSS2011) und 2016 (CSS2016) fort. Die Strategie definiert Leitlinien, Handlungsfelder sowie strategische Ziele für die langfristige Cybersicherheitspolitik der Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof hatte die Rolle des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) bei der Steuerung der CSS2016 sowie zugehörige Projekte des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) geprüft. Er hat nun untersucht, inwieweit die CSS2021 seine Hinweise und Empfehlungen berücksichtigt und dazu beiträgt, die CS Deutschlands zu verbessern. Seine Feststellungen sollen der Bundesregierung der 20. Wahlperiode dabei helfen, die CSS2021 zu ergänzen oder zu konkretisieren. Im Wesentlichen hat der Bundesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die CSS2021 ist mit 44 Zielen, die mit vier Leitlinien flankiert sind, sehr breit angelegt. Sie orientiert sich an der aktuellen Bedrohungslage, nicht jedoch an den bestehenden Defiziten in der CS Deutschlands. Ebenso fehlt ein Abgleich mit den Fähigkeiten und Plänen anderer Nationen. Die Bundesregierung hat versäumt, ihre Ziele anhand überprüfbarer Kriterien untereinander zu priorisieren. Obwohl sie mit ihren Zielen ein hohes Cybersicherheitsniveau erreichen will, definiert sie nicht, was sie darunter versteht. Wenn die Bundesregierung durch eine Leitlinie betont, dass alle gesellschaftlichen Gruppen für die CS verantwortlich sind, greift dies zu kurz. Sie muss transparent aufzeigen, wo die Grenzen staatlicher Daseinsvorsorge liegen. Insgesamt bleibt bei der CSS2021 unklar, wie ihre Ziele zusammenhängen und wie die Bundesregierung Zielkonflikte auflösen will.

In den letzten Jahren hat sich in Deutschland eine komplexe Cybersicherheitsarchitektur (CSA) entwickelt. Die Bundesregierung will diese erneut leistungsfähig und nachhaltig gestalten. Eine ganzheitliche Untersuchung der Robustheit, Effektivität und Effizienz der CSA sieht die neue CSS2021 genauso wenig wie die letzte CSS vor. So wird auch weiterhin unklar bleiben, ob die CSA den Herausforderungen der CS gewachsen ist und die Bundesregierung mit ihrer Hilfe die CSS2021 wirksam umsetzen kann. (s. Tz. 2)

¹ Der BfIT ist u. a. verantwortlich für die

- Umsetzung der IT-Strategie, IT-Sicherheitsstrategie sowie der E-Government-Strategie des Bundes
 - Steuerung des IT-Sicherheitsmanagements des Bundes
 - Steuerung der Bereitstellung zentraler und sicherer IT-Infrastrukturen des Bundes,
 - Entwicklung und Bereitstellung von Architektur, Standards und Methoden für die IT des Bundes,
- s. Internetpräsenz des BfIT: <https://www.cio.bund.de/>; Stand: 5. Mai 2022.

0.2 Die Bundesregierung hat die CSS2021 beschlossen, ohne dass ein Umsetzungskonzept vorlag. Sie hat nicht ermittelt, welcher Ausgaben- und Personalbedarf entsteht, um die in der CSS2021 aufgeführten Ziele zu erreichen. Obwohl die CS für eine sich in der Digitalisierung befindende Gesellschaft essentiell ist, ist unklar, inwieweit die Ressorts ausreichende Vorkehrungen in ihren Haushalten für die CSS2021 getroffen haben. Anstatt ein angemessenes festes Budget vorzusehen, hat die Bundesregierung die Umsetzung der CSS2021 unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt. Sie muss nun eine sachgerechte Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen gewährleisten. (s. Tz. 3)

0.3 Anders als für die CSS2016 sieht die Bundesregierung ein Berichtswesen und ein Controlling zur CSS2021 vor. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, da sie nur so dieses bedeutende „Megavorhaben“ angemessen steuern kann. Allerdings mangelt ihr Ansatz an Konsequenz und ist unvollständig. Zum einen hat sie keine einheitlichen Vorgaben für das Controlling der Ressorts sowie für die Durchführung von deren Projekten und Maßnahmen vorgesehen. Zum anderen will sie nicht einmal die Maßnahmenauswahl übergeordnet steuern, sondern diese den Ressorts überlassen. So kann sie nicht sicherstellen, dass die Ressorts wichtige, dringliche und – unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes – den größten Gewinn an CS bringende Maßnahmen auswählen und zuerst realisieren. Auch eine Beteiligung des Nationalen Cybersicherheitsrates (NCSR) sieht sie bei der Maßnahmenauswahl nicht vor. Dieser soll aber die Weiterentwicklung der CSS dauerhaft begleiten. Er könnte dazu beitragen, dass sich alle gesellschaftlichen Gruppen stärker an der Umsetzung der CSS2021 beteiligen.

Darüber hinaus weist die CSS2021 erhebliche handwerkliche Fehler auf. So hat die Bundesregierung die Ziele und die Mehrzahl der Indikatoren, anhand derer sie den Zielfortschritt messen will, nicht SMART² definiert. Die Größe des Beitrags, den einzelne Ziele zur Verbesserung der CS leisten sollen, ist meist unklar. Auch verwundert, warum sie die Verantwortung für die Indikatoren trotz hoher Betroffenheit aller Ressorts nicht nach deren fachlicher Zuständigkeit auf diese verteilt hat. So fehlen der Bundesregierung bisher trotz guter Ansätze die Voraussetzungen, um die von ihr vorgesehenen Evaluationen durchführen zu können. (s. Tz. 4)

0.4 Obwohl die Bundesregierung den NCSR als wichtiges Scharnier zwischen den wesentlichen Akteuren der CS-Landschaft sieht und diesen stärken will, bleibt unklar, wie sie ihn in die Umsetzung der CSS2021 einbeziehen will. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Stärkung des NCSR als Steuerungsgremium für die CSS hat die Bundesregierung bisher nicht vollständig umgesetzt und berücksichtigt dies auch nicht in der CSS2021. Sie lässt damit Synergiepotenziale brachliegen. (s. Tz. 5)

0.5 Der Beitrag Deutschlands zur EU-Strategie für die CS geht aus der CSS2021 nicht explizit hervor. Vorkehrungen, diesen zu messen, hat die Bundesregierung nicht

² Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert.

getroffen. Sie berücksichtigt dies auch nicht bei ihren Festlegungen zum Controlling. Wie sich die deutsche Strategie genau in die europäische CSS eingliedert und wie die Bundesregierung sicherstellen will, dass ihre Strategie sich mit anderen nationalen Strategien im Sinne der EU-Strategie für die CS ergänzt, bleibt offen. Da die CSS2021 verabschiedet wurde, bevor die EU die neue Richtlinie über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union (NIS2-Richtlinie) unionsweit abgestimmt und verabschiedet hat, muss die CSS2021 voraussichtlich während ihrer Laufzeit angepasst werden. (s. Tz. 6)

- 0.6 Die neue Bundesregierung sollte die CSS2021 nachschärfen. Insbesondere sollte sie die Ziele überprüfbar formulieren und priorisieren. Nur so kann sie ihre Ressourcen auf Wichtiges und Dringliches konzentrieren und sich dabei an bestehenden Defiziten in der CS orientieren. Sie muss die Leistungsfähigkeit der CSA untersuchen, deren Robustheit nachweisen und erforderlichenfalls deren Effizienz steigern. Die Bundesregierung sollte ein festes Gesamtbudget für die Umsetzung der CSS2021 vorsehen und die stufenweise Vergabe von Haushaltsmitteln an die Ressorts an strenge Voraussetzungen knüpfen. Insbesondere sollte sie Quality Gates einführen, die sicherstellen, dass die Ressorts auch die Zwischenziele erreichen und die Voraussetzungen für die Fortführung erfüllen. Mängel in dem vorgesehenen Controlling sollte die Bundesregierung vor Start der Umsetzung beheben. Sie sollte mit den von ihr vorgesehenen begleitenden Evaluationen dafür sorgen, dass vor Ende der CSS valide Informationen zu deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit vorliegen, um auf der Basis gesicherter Erkenntnisse über die Ausgestaltung der nächsten Strategie entscheiden zu können. Darüber hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen zum NCSR umsetzt und ihre Zusicherungen bei der CSS2021 berücksichtigt.
- 0.7 Der BfIT hat in seiner Stellungnahme dargestellt, dass die Ressorts einige der Empfehlungen bereits erkannt und für die Umsetzungsphase vorgesehen haben. Weitere Hinweise wolle er in die kontinuierliche Überprüfung der Strategie einfließen lassen. Da der BfIT in seiner Stellungnahme nicht auf alle Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingeht, bleibt allerdings offen, inwieweit bei welchen der nicht von ihm behandelten Punkte tatsächlich eine Übereinstimmung besteht. Denn in wesentlichen Teilen widerspricht der BfIT den Würdigungen und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Exemplarisch seien folgende Punkte genannt:
- Eine Defizitanalyse auf Zielebene wie in der CSS2021 enthalten sei ausreichend.
 - Die Grenzen staatlicher Vorsorge ergäben sich aus den gesetzlichen Zuständigkeiten.
 - Eine Priorisierung der Ziele der CSS2021 sei aufgrund der hohen Relevanz jedes einzelnen Ziels nicht sachgerecht.
 - Eine weitergehende zentrale Steuerung der operativen Ebene sei ebenso wie der Ansatz eines festen Gesamtbudgets nicht zielführend.
 - Die Umsetzung der CSS sei nicht verpflichtend.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme des BfIT in dem vorliegenden Bericht berücksichtigt. Er hält an seinen Würdigungen und Empfehlungen uneingeschränkt fest. Er wird aufmerksam verfolgen, wie der BfIT die CSS2021 fortentwickelt und deren Umsetzung steuert. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, einzelne Maßnahmen zur CSS2021 und deren Wirkung zu prüfen.

1 Einleitung

Seit dem Jahr 2005 reagiert die Bundesregierung mit verschiedenen Initiativen auf die stetig zunehmende Digitalisierung von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft sowie die damit verbundenen Risiken und Gefahren. So hat sie mit dem „Nationalen Plan zum Schutz der Informationsstrukturen“ (NPSI) grundsätzliche Vorgaben für die IT-Sicherheit entwickelt und drei strategische Ziele definiert:

- Prävention: Informationsstrukturen angemessen schützen,
- Reaktion: Wirkungsvoll bei IT-Sicherheitsvorfällen reagieren,
- Nachhaltigkeit: Deutsche IT-Sicherheitskompetenz stärken – international Standards setzen.

Zudem sah der NPSI vor, einen Umsetzungsplan Bund (UP-Bund) sowie einen Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen (UP-KRITIS) festzulegen.

Mit dem Beschluss einer ersten CSS wollte die Bundesregierung im Jahr 2011 einen signifikanten Beitrag für einen sicheren Cyberraum leisten. Hieraus gingen beispielsweise der NCSR als Schaltstelle zwischen Politik und Wirtschaft sowie das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ) hervor.

In Deutschland existiert seit Juli 2015 mit dem IT-Sicherheitsgesetz ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit von Staat und Unternehmen für mehr CS bei den Kritischen Infrastrukturen (KRITIS). Mit der europäischen NIS-Richtlinie³ aus dem Jahr 2016, die der deutsche Gesetzgeber mit dem im Jahr 2017 verkündeten Umsetzungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt hat, wurden weitere wichtige Schritte hin zu einer größeren unionsweiten CS definiert. Die NIS-Richtlinie schreibt in Artikel 1 Nr. 2 (a) vor, dass jedes Unionsmitglied eine Strategie für die Sicherheit von Netz- und Informationssystemen haben muss.

Im November 2016 beschloss die Bundesregierung die CSS2016. Sie schrieb die CSS2011 fort und sollte den ressortübergreifenden strategischen Rahmen für die Aktivitäten der Bundesregierung mit Bezügen zur CS bilden. Die Länder und die Wirtschaft wurden in diesen Entwicklungsprozess mit einbezogen.

Von Juni bis Oktober 2020 evaluierte das BMI die Umsetzung der CSS2016. Hierzu befragten das BMI die Akteure der CS und Wirtschaftsverbände ihre Mitglieder. Die Ergebnisse der Befragungen haben gezeigt, dass die Bundesregierung die Ziele und Maßnahmen der CSS2016 nicht klar gefasst hatte und die Maßnahmen zu wesentlichen Zielen vielen Akteuren nicht bekannt waren.

³ Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union.

Das BMI hat bei der Fortschreibung der CSS2016 die Erkenntnisse seiner Evaluation aufgegriffen. Es wollte von ihm erkannte Mängel mit der neuen CSS beheben. Am 8. September 2021 hat das Bundeskabinett die CSS2021 beschlossen. Das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien sowie die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien waren an der Erstellung der CSS2021 beteiligt. Alle Bundesministerien haben explizit zugestimmt.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. untersucht, inwieweit die Bundesregierung der 19. Wahlperiode bei der CSS2021 seine Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen zur IT- und Cyber-Sicherheit berücksichtigt hat. Dies soll der Bundesregierung der 20. Wahlperiode ermöglichen, die CSS2021 zu ergänzen oder zu konkretisieren. Im nachfolgenden Text bezieht sich „Bundesregierung“ auf die Bundesregierung der 19. Wahlperiode.

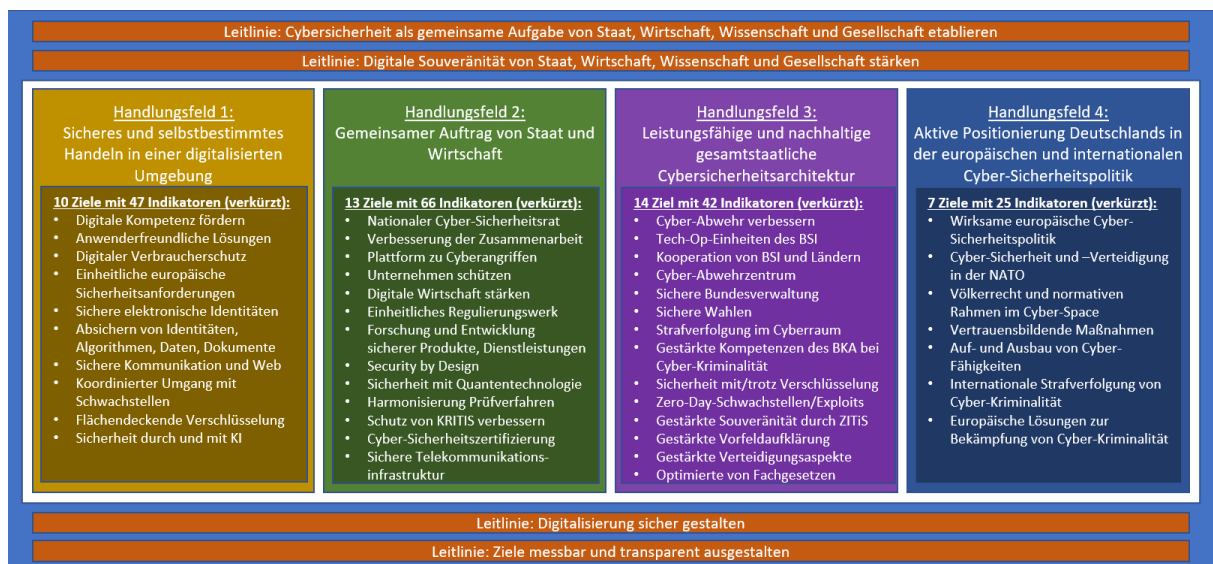
2 Defizitanalyse und Priorisierung

2.1 Sachverhalt

Die CSS2021 beschreibt, wie die Bundesregierung die CS in Deutschland aufrecht halten oder verbessern will. Sie gliedert sich in vier Handlungsfelder. Diese wurden aus der bisherigen CSS2016 übernommen und stehen gleichrangig nebeneinander. Jedem Handlungsfeld sind strategische Ziele zugeordnet.

Abbildung 1:

Grobüberblick zur CCS2021



Grafik (stark vereinfachte Darstellung): Bundesrechnungshof.

Daneben hat die Bundesregierung vier Leitlinien definiert. Sie beabsichtigt, die strategischen Ziele der Handlungsfelder anhand dieser Leitlinien auszurichten. So will sie ihr „kohärentes

Ineinandergreifen“⁴ gewährleisten. Je Handlungsfeld weist die CSS2021 neue oder gegenüber der CSS2016 angepasste Ziele aus. Während die CSS2016 bisher 29 Ziele vorsah, definiert die CSS2021 nun 44 Ziele zur CS. Den Zielen sind weitere Unterziele zugeordnet, die die Bundesregierung jeweils in einem Kapitel „*Was wollen wir erreichen*“ grob umreißt. 15 Ziele der CSS2021 tragen die gleiche Bezeichnung wie Ziele der CSS2016.

Die CS ist Teil staatlicher Daseinsvorsorge. Gemäß CSS2021 soll der Staat ein hohes Cybersicherheitsniveau gewährleisten und habe dabei „*eine herausgehobene Rolle und eine hohe Verantwortung*“.⁵ Die Bundesregierung verwendet den Begriff „Sicherheitsniveau“ rund 40 Mal in der CSS2021. Eine Definition oder eine Liste von Kriterien eines „angemessenen“, „geeigneten“ oder „hohen“ Sicherheitsniveaus enthält die CSS2021 nicht. Die Leitlinie „*Cybersicherheit als gemeinsame Aufgabe von Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft etablieren*“ betont die gemeinsame Verantwortung aller gesellschaftlichen Akteure für die CS.⁶ Kriterien oder Prozesse zur Gestaltung dieser Zusammenarbeit und ihre Voraussetzungen und Grenzen adressiert die Leitlinie nicht. Sie stellt nicht dar, welche Aspekte der CS

- zwingend zur staatlichen Daseinsvorsorge zählen oder von dieser ausgeschlossen sind,
- privatwirtschaftlich organisiert oder
- in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger belassen werden sollten.

Die CSS2021 definiert die Prioritäten, welche die Bundesregierung für die kommenden Jahre gesetzt hat.⁷ Damit will sie eine Anforderung der NIS-Richtlinie erfüllen. Gemäß BMI repräsentiert die Reihenfolge der Ziele in der CSS2021 nicht deren Priorität innerhalb der Handlungsfelder oder insgesamt. Eine Priorisierung der Ziele habe die Bundesregierung nicht vorgenommen.

Die Bundesregierung begründet ihre Ziele in der CSS2021, indem sie die Cyberbedrohungslage in Deutschland beschreibt.⁸ Sie zeigt Angriffsvektoren auf, erläutert Bedrohungen und benennt die bedrohten Güter in ihren Abhängigkeiten. Darüber hinaus stellt sie zu jedem Ziel dessen Relevanz („*Warum ist das Ziel relevant?*“), den aktuellen Sachstand („*Wo stehen wir?*“), die angestrebte Situation („*Was wollen wir erreichen?*“, „*Welche Wirkung erwarten wir?*“) und die Indikatoren („*Woran lassen wir uns messen?*“), anhand derer sie Fortschritte oder das Erreichen eines Zieles messen will, dar. Die Darstellung erfolgt zumeist qualitativ. Die Indikatoren beschreiben z. B., was die Bundesregierung verbessern oder etablieren möchte, um ein Ziel zu erreichen und so die CS insgesamt zu stärken. Die CSS2021 enthält 180 solcher Indikatoren. In welchem Umfang die jeweiligen Ziele dazu beitragen sollen, die aktuelle Cyberbedrohungslage zu bewältigen und künftigen Bedrohungen und Risiken vorzubeugen, stellt die CSS2021 nicht dar. Einen Kriterienkatalog, nach dem die Verantwortlichen die Ziele sowie die daraus abzuleitenden Maßnahmen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die CS

⁴ CSS2021, S. 6, Kapitel 2.

⁵ CSS2021, S. 19, Kapitel 6.4.

⁶ CSS2021, S. 22, Kapitel 7.1.

⁷ CSS2021, S. 10, Kapitel 4.

⁸ CSS2021, S. 12, Kapitel 5.

gewichten könnten, enthält die CSS2021 nicht und wird von ihr auch nicht referenziert oder gefordert.

Zwischen einzelnen Zielen der Handlungsfelder bestehen Abhängigkeiten und Überschneidungen; zum Teil repräsentieren sie auch gegensätzliche Interessen. Beispielsweise benennt die CSS2021 explizit das inhärente Spannungsfeld zwischen dem zügigen koordinierten Schließen erkannter Sicherheitslücken in Systemen und Produkten (Ziel 8.1.8 „*Verantwortungsvoller Umgang mit Schwachstellen – Coordinated Vulnerability Disclosure fördern*“) und der Notwendigkeit, Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden zu ermöglichen, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen (Ziel 8.3.10 „*Den verantwortungsvollen Umgang mit Zero-Day-Schwachstellen und Exploits fördern*“). Wie dieses Spannungsfeld die jeweilige Zielerreichung beeinflusst und welches Ziel im Zweifel den Vorrang erhalten soll, bleibt offen. Insgesamt stellt die Bundesregierung die Beziehungen zwischen ihren Zielen in der CSS2021 zumeist nicht explizit dar. Da bisher ein Umsetzungskonzept zur CSS2021 fehlt, bleibt z. B. offen, inwieweit

- das Erreichen eines Zieles (z. B. 8.1.9 „*Verschlüsselung als Voraussetzung eines souveränen und selbstbestimmten Handelns flächendeckend einsetzen*“) zum Erreichen eines anderen Zieles (z. B. 8.1.7 „*Voraussetzungen für sichere elektronische Kommunikation und sichere Web-Angebote schaffen*“) beiträgt oder gar Voraussetzung dafür ist oder
- Maßnahmen für ein Ziel (z. B. 8.2.5 „*Die deutsche digitale Wirtschaft stärken*“) hinderlich für Maßnahmen eines anderen Zieles (z. B. 8.2.6 „*Einen einheitlichen europäischen Regulierungsrahmen für Unternehmen schaffen*“) sind und
- die Bundesregierung sich widersprechende Ziele oder überschneidende Maßnahmen zu den Zielen koordinieren will.

Die Bundesregierung führt das Handlungsfeld „*Leistungsfähige und nachhaltige gesamtstaatliche Cybersicherheitsarchitektur*“ aus der CSS2016 fort. Dabei ist die staatliche CSA die Menge staatlicher oder staatlich finanzierter Akteure sowie deren Prozesse und Schnittstellen, welche Cyberereignisse verhindern oder vermeiden, erkennen, abwehren und bewältigen sollen. Alleine auf Bundesebene sind mehrere Dutzend Akteure⁹ Teil der CSA, von denen die CSS2021 über 30 staatliche Akteure unmittelbar benennt. Die Bundesregierung definiert in der CSS2021 Ziele, die einzelne staatliche Akteure stärken oder ihre Zusammenarbeit verbessern sollen. Die 42 dem Handlungsfeld zugeordneten Indikatoren benennen zum Teil Defizite und Schwächen der aktuellen Architektur. Eine umfassende Untersuchung der Bundesregierung dazu fehlt bisher. Die Bundesregierung hat u. a. den Nationalen Pakt Cybersicherheit (NPCS) ins Leben gerufen. Der NPCS soll alle gesellschaftlichen Gruppen in die gemeinsame Verantwortung für die CS einbinden. Hierfür wurde ein hochrangiges Gremium bestehend aus Vertretern von Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die sogenannte Quadriga, berufen. Diese hat in einem ersten Schritt zunächst die im Bereich der CS tätigen Akteure und deren Beiträge identifiziert und am 16. November 2020 im Online-Kompendium des NPCS zusammengestellt und veröffentlicht. Eine Bewertung der CSA enthält das Kompendium nicht. Inwieweit es eine Begleitforschung dazu durch die Quadriga

⁹ Vgl. Online-Kompendium „Cybersicherheit in Deutschland“, BMI.

gibt, ist offen. Gleichwohl stellt die Bundesregierung fest, dass „*Deutschland (...) über eine leistungsfähige Cybersicherheitsarchitektur (verfügt).*“¹⁰ Sie will Herausforderungen der CS begegnen, indem sie die CSA permanent überprüft und weiterentwickelt.¹¹

2.2 Würdigung

Eine CSS soll helfen, bestehende Mängel in der CS zu beheben und die CS zu verbessern. Sie sollte möglichst auf einer Analyse der eigenen Stärken und Schwächen beruhen. Dafür hätte die Bundesregierung die Fähigkeiten Deutschlands im Bereich der CS ermitteln und der CSS2021 zusätzlich einen umfassenden Vergleich mit den Fähigkeiten anderer Nationen zugrunde legen sollen. Die CSS2021 verbleibt im Wesentlichen in den alten konzeptionellen Strukturen, indem sie die Handlungsfelder der CSS2016 übernimmt. Inwieweit diese Handlungsfelder einschließlich der ihnen zugeordneten Ziele tatsächlich geeignet sind, bestehende Defizite zu beheben und Deutschland im internationalen Vergleich hinsichtlich CS konkurrenzfähig aufzustellen, lässt sich anhand der CSS2021 nicht erkennen. Die Bundesregierung hat die Strategie noch breiter als bei der CSS2016 angelegt. Die CSS2021 vermittelt den Eindruck eines nur grob strukturierten Sammelsuriums vieler Ziele. Wie die Maßnahmen zu diesen Zielen zusammenwirken und inwieweit die Leitlinien tatsächlich deren Ineinandergreifen erreichen, beschreibt die Bundesregierung nicht und bleibt daher zweifelhaft. Es bleibt auch offen, warum gerade diese Zielauswahl angemessen zur Stärkung der CS in den jeweiligen Handlungsfeldern beiträgt.

Der Staat muss gerade unter dem Druck der Digitalisierung CS als Daseinsvorsorge leisten. Jedoch wird er kaum für jede Problematik des Cyberraums eine Vorsorge treffen können. Daher hätte die CSS2021 als Leitdokument verdeutlichen müssen, wo die Grenzen staatlicher Vorsorge aus wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und sonstigen Gründen liegen, wo die Eigenverantwortung der übrigen gesellschaftlichen Gruppen beginnt und was diese beizutragen haben. Der Dialog und die Zusammenarbeit aller gesellschaftlicher Gruppen zur CS stellen zwar eine wesentliche Leitlinie der CSS2021 dar, unklar bleibt aber, wo der Staat bereit oder gezwungen ist, Verantwortung abzugeben. Der Kern der staatlichen Aufgaben zur CS schwimmt in den zahlreichen Zielen. Zudem hätte die Bundesregierung sich intensiv und differenzierend mit der Frage auseinandersetzen müssen, was unter dem von ihr angestrebten hohen Cybersicherheitsniveau zu verstehen ist. Dazu hätte sie darlegen müssen, wie dieses Cybersicherheitsniveau zu messen ist, welches Niveau wir derzeit haben und welches sie anstrebt. Dies hätte auch erlaubt, unter den 44 Zielen einzelne stärker herauszuheben. Es schadet dem Ansehen staatlicher Arbeit, wenn durch vage Begriffe Erwartungen geweckt werden, die später nicht erfüllbar sind. Auch im Bereich der Daseinsvorsorge sind die Möglichkeiten des Staates naturgemäß finanziell, personalwirtschaftlich, technologisch und hinsichtlich seiner fachlichen Befähigung beschränkt. Daher hätte er mit der CSS2021 festlegen sollen, wo er eigene Einrichtungen, Personal und Know-how vorhalten und wo er auf die Expertise und Dienstleistungen Dritter zurückgreifen will.

¹⁰ CSS2021, S. 85, Kapitel 8.3.

¹¹ CSS2021, S. 85, Kapitel 8.3.

Insgesamt stellt es auch ein Defizit der CSS2021 dar, dass ihre 44 Ziele untereinander nicht priorisiert sind, sondern gleichrangig nebeneinanderstehen. Zwar betreffen alle Ziele wichtige Aspekte der CS, dennoch hätte die Bundesregierung wichtige von sehr wichtigen oder existentiell wichtigen Aspekten differenzieren sollen. Wer alles macht, läuft letztlich Gefahr nichts richtig zu machen. Es sollte nicht den einzelnen Beteiligten überlassen sein, die ihnen zugewiesenen Ziele nach eigenem Ermessen zu priorisieren und mit Ressourcen auszustatten.

Es ist ein Fortschritt gegenüber der CSS2016, dass die Bundesregierung nun ihre Motivation hinter den Zielen und die damit verbundenen Unterziele versucht in strukturierter Weise grob darzustellen. Allerdings fehlt bei allen Zielen trotz des jeweiligen Unterkapitels *"Wo stehen wir?"* eine echte Bestandsaufnahme. So bleibt im Vagen, welche Herausforderung das Ziel darstellt und mit welchem Aufwand und welchen Risiken die dazu zu ergreifenden Maßnahmen voraussichtlich verbunden sind. Da die Bundesregierung der CSS2021 nur eine Bedrohungs- nicht aber eine übergeordnete Defizitanalyse zugrunde gelegt hat, bleibt zum Teil offen, welche gravierenden Defizite hinsichtlich der CS bestehen und wie dringend diese Defizite behoben werden müssen. Durch die Definition von 180 Indikatoren wird dagegen der Eindruck erweckt, diese seien die Stellschrauben, über die sich CS definieren und im Wesentlichen beeinflussen ließe. Welche Bedeutung die Ziele, Unterziele und die ihnen zugeordneten Indikatoren für die Bewältigung der aufgezeigten Bedrohungen und Angriffsvektoren haben, bleibt trotz der gewählten strukturierten Darstellung weiterhin unklar. Dass genau diese Ziele und Indikatoren den wesentlichen und wichtigsten Beitrag zur Verbesserung der CS liefern, erschließt sich so nicht.

Um die Ziele der CSS2021 priorisieren oder zumindest nach Wichtigkeit gruppieren zu können, hätte die Bundesregierung die Beziehungen zwischen den Zielen stärker herausarbeiten sollen. So wäre erkennbar gewesen, welche Ziele sich gegenseitig stützen, hemmen oder weitgehend unabhängig voneinander verfolgt werden können, um Bedrohungen des Cyberraums zu begegnen. Ein Zielgraph oder eine Kreuzmatrix als Illustration der Abhängigkeiten unter den Zielen fehlen jedoch als Orientierung in der von der CSS2021 aufgezeichneten Zielandschaft.

Die deutsche CSA ist komplex und durch viele Akteure geprägt. Inwieweit dies sachgerecht ist oder nur Ausdruck einer ereignisinduzierten längeren Entwicklung, bleibt unklar. Die CSS2021 soll nicht nur die aktuelle CSA verbessern, sondern muss auch mit deren Akteuren umgesetzt werden. Welche Bedrohungen diese Architektur wie zu tragen oder zu bewältigen im Stande ist, hätte die Bundesregierung in den letzten fünf Jahren umfassend untersuchen sollen. Obwohl bereits in der CSS2016 die Leistungsfähigkeit der CSA ein wichtiges Handlungsfeld darstellte, ist dies unterlassen worden. Anhand der gewählten Indikatoren ist erkennbar, dass der Bundesregierung einzelne Schwächen der CSA durchaus bekannt sind. Warum sie diese während der Laufzeit der CSS2016 nicht abgestellt hat oder abstellen konnte, erklärt sie nicht. Es überzeugt daher nicht, wenn die Bundesregierung erklärt, Deutschland besäße eine leistungsfähige CSA, die sie permanent überprüfe und weiterentwickle. Es fehlt vielmehr eine über einzelne Aspekte hinausgehende ganzheitliche Betrachtung der CSA. Da das Umsetzungskonzept zur CSS2021 bisher noch fehlt, bleibt zudem unklar, wie sich diese Strategie mit Hilfe der CSA operationalisieren lässt. Um eine effiziente und effektive CSA

sicherzustellen, hätte die Bundesregierung die Strukturen und Akteure der CSA angemessen wissenschaftlich bewerten müssen. Das von dem NPCS erstellte Kompendium alleine reicht nicht aus, um bürokratische Hürden und unnötige Komplexität zu vermeiden.

2.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte die Ziele der CSS2021 dahin gehend bewerten, inwieweit sie Deutschland ermöglichen, im internationalen Vergleich ein größtmögliches Maß an CS zu gewährleisten und die europäischen Sicherheitsinteressen zu stärken. Dafür sollte sie ihre Ziele in Form einer Zielehierarchie ordnen und wesentlichen Defiziten zuordnen. Darüber hinaus sollte sie prüfen, welche Ziele sie unter Berücksichtigung bestehender Defizite und Bedrohungen streichen oder zurückstellen kann. Anstatt die Ziele nur an den Leitlinien auszurichten, sollte sie mit ihrer Hilfe die Ziele erforderlichenfalls ausdünnen. Dazu sollte die Bundesregierung zu den Leitlinien geeignete Kriterien definieren, anhand derer sie erkennen kann, inwieweit Maßnahmen zu den Zielen den Leitlinien folgen und so tatsächlich ineinandergreifen.

Die Bundesregierung sollte deutlich herausstellen, wo die Grenzen staatlicher Vorsorge zur CS liegen. Sie sollte die Eigenverantwortung von Wirtschaft, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinnen und Bürgern stärken und diese befähigen, Eigenverantwortung wahrzunehmen. Sie sollte prüfen, welche Aufgaben sie staatlich organisieren muss und für welche sie besser die Expertise und die Innovationskraft der deutschen oder europäischen Wirtschaft nutzt. Sie muss den Begriff „Cybersicherheitsniveau“ klar unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse definieren und darlegen, welches Niveau sie anstrebt und mit verfügbaren Ressourcen sicherstellen kann.

Ihre Ziele sollte die Bundesregierung priorisieren. Dies ermöglicht ihr, ihre Ressourcen auf Wichtiges und Dringliches zu konzentrieren. Im Fall von Zielkonflikten kann sie anhand der Prioritäten entscheiden, wo sie welche Ressourcen einsetzt.

Im Umsetzungskonzept sollte die Bundesregierung eine echte Bestandsaufnahme zu jedem Ziel vorsehen. Dabei sollte sie darstellen, welche Bedrohung durch welches Defizit der staatlichen Vorsorge verstärkt wird. Sie sollte prüfen, welche Aussage über den übergreifenden Status die 180 Indikatoren erlauben und erforderlichenfalls weitere, wissenschaftlich fundierte Maßstäbe zur CS heranziehen. Zudem sollte sie prüfen, inwieweit die gewählten Ziele tatsächlich mit Bedrohungen und Defiziten korrespondieren.

Die Bundesregierung sollte im Umsetzungskonzept die Abhängigkeiten unter den Zielen darstellen.¹² Auf dieser Basis sollte sie die Ziele gruppieren, zeitliche, organisatorische, technische oder sonstige inhaltliche Abhängigkeiten offenlegen und diese ebenfalls zur Priorisierung der aus den Zielen abzuleitenden Maßnahmen und Projekte nutzen.

¹² Z. B. mittels eines Zielgraphen oder einer Kreuzmatrix.

Die Bundesregierung muss prüfen, welche Akteure der CSA für die Umsetzung der CSS2021 eine herausgehobene Bedeutung haben. Diese muss sie vorrangig stärken. Darüber hinaus muss sie die Leistungsfähigkeit der CSA insgesamt untersuchen und betrachten, wie sie deren Komplexität verringern, die Robustheit gewährleisten und die Effizienz steigern kann. Das BMI sollte die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum NPCS in die Ausgestaltung der CSS2021 einbeziehen und Maßnahmen vorsehen, um dabei erkannten Defiziten entgegenzuwirken.

2.4 Stellungnahme des BfIT

Der BfIT hat im Wesentlichen Folgendes mitgeteilt:

1. Das BMI habe die CSS2016 evaluiert und dabei die strategischen Inhalte und die Struktur international – insbesondere innerhalb der EU – verglichen. Die Ergebnisse seien in die CSS2021 eingeflossen. Eine abstrakte Defizitanalyse sei nicht zielführend. Die CSS2021 enthalte eine Defizitanalyse auf Zielebene, welche für die folgende Umsetzung besser geeignet sei. Die sehr unterschiedlichen CS-Architekturen erschwerten einen internationalen Vergleich. Es sei Ziel Deutschlands, die CS auf EU-Ebene zu verbessern. Andere Mitgliedstaaten in bestimmten Kennzahlen übertreffen zu wollen, sei dem möglicherweise nicht förderlich. Aufgrund des Geheimsschutzes der Nationalstaaten lägen zudem keine konkreten Daten ihrer Leistungsfähigkeiten vor. Deutschland müsse seine Strategie selbstbestimmt und souverän im EU-Kontext ausrichten. Wie die übrigen Unionsmitglieder müsste es dabei auf individuelle Rahmenbedingungen und Herausforderungen angemessen reagieren können. Die CSS2021 berücksichtige u. a. EU-Vorgaben und Empfehlungen der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA).
2. Das BMI nehme zur Kenntnis, dass der Bundesrechnungshof eine konkrete Definition des komplexen Begriffs „Sicherheitsniveau“ für notwendig erachte. Die Cyberbedrohungslage im Kontext der Ukraine zeige, dass die Definition von der Situation abhängt.
3. Für die jeweiligen strategischen Ziele beschreibe die Strategie konkret, was die Bundesregierung künftig erreichen wolle. Dies würde sie künftig u. a. als Maßstab für das zu erreichende Sicherheitsniveau im Kontext der CSS2021 heranziehen.
4. Die staatliche Verantwortung grenze die CSS2021 ausreichend von privater oder gesellschaftlicher Verantwortung ab. Die Grenzen staatlicher Vorsorge ergäben sich aus den gesetzlichen Zuständigkeiten. Eine weitergehende, vorab postulierte, starre Abgrenzung wäre angesichts der gemeinsamen Aufgabe der Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Staat für die Praxis hinderlich.
5. Die Vorgängerregierung habe die CSS2021 im September 2021 gebilligt. Der Koalitionsvertrag bedinge eine Überarbeitung der CSS2021. Dies betreffe insbesondere die Zielkonflikte des Schwachstellenmanagements und der Verschlüsselung im Kontext der Befugnisse der Sicherheitsbehörden. Dagegen sehe das BMI kein Konfliktpotential zwischen

den Zielen „Digitale Wirtschaft stärken“ und „Einheitlicher EU-Regulierungsrahmen“. Die Wirtschaft sei an einem einheitlichen Regulierungsrahmen interessiert.

6. Es sei weder erforderlich noch zielführend, dass die Bundesregierung ihre Ziele wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen priorisiere. Auf strategischer Ebene konkurrierten die Ziele, mit Ausnahme der in Punkt 5. genannten Zielkonflikte, nicht miteinander. Eine Priorisierung würde der hohen Relevanz jedes einzelnen Ziels nicht gerecht und deren Wichtigkeit abschwächen. Das BMI werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Umsetzung der CSS2021 unter Berücksichtigung des Ressortprinzips betrachten und bewerten.
7. Aus Sicht des BMI sollte der NPCS nicht in bestehende Maßnahmen eingreifen. Vielmehr sollte er die vier Gesellschaftsgruppen Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vernetzen und Handlungsempfehlungen geben. Der NPCS beinhaltet nicht alleine die Quadriga und das Online-Kompendium. Auch sollte das Online-Kompendium nicht ausschließlich die staatliche CSA wissenschaftlich bewerten. Vielmehr stelle das Online-Kompendium eine umfassende Analyse der Cybersicherheitslandschaft dar. Dabei habe man, anders als der Bundesrechnungshof darstelle, mittels zuvor festgelegter Kriterien bewertet, welche Akteure man ins Kompendium aufnehme. Auf dem Kompendium basiere eine beauftragte wissenschaftliche Begleitforschung. Diese habe Handlungsempfehlungen mit Blick auf alle vier Gesellschaftsgruppen entwickelt. Die Quadriga habe eine gesamtgesellschaftliche Erklärung zum NPCS mit 13 Handlungsfeldern veröffentlicht. Die Bundesregierung wolle gemäß CSS2021 aktiv auf deren Umsetzung hinwirken. Das BSI habe den Pakt bereits durch verschiedene Maßnahmen verstetigt. Hierzu werde es dem BMI einen jährlichen Bericht als nationalen Beitrag zum „Paris Call“ vorlegen und in geeigneter Weise veröffentlichen. Das BMI folge dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum NPCS in die Ausgestaltung der CSS2021 einzubeziehen und Maßnahmen vorzusehen, um dabei erkannten Defiziten entgegenzuwirken.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BfIT greift wichtige unserer Kritikpunkte nicht auf. Es bleibt offen, inwieweit er diese bei der Überarbeitung der CSS2021 berücksichtigen will. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen vorgenannten Würdigungen und Empfehlungen. Er sieht sich angesichts der Darlegungen des BfIT darin weiter bestätigt.

Aufgrund seiner internationalen wirtschaftlichen Verflechtung ist Deutschland hinsichtlich der CS in einer besonders exponierten Situation. Es ist daher wichtig, gute Praktiken, Organisationsformen und Technologien anderer Nationen zur CS zu identifizieren und erforderlichenfalls unter Berücksichtigung deutscher und europäischer Anforderungen zu adaptieren. Dabei soll Deutschland sein CS-Niveau nicht an das anderer Staaten womöglich nach unten angleichen, sondern vielmehr einen bestmöglichen Schutz erreichen.

Zwar beschränkt der Geheimschutz der Unionsmitglieder, deren CS-Fähigkeiten öffentlich zu machen. Gleichwohl ist es ausdrückliche Absicht der Unionsmitglieder, die Cyber-Resilienz der EU zu erhöhen.¹³ Sofern Geheimschutzaspekte der diesbezüglichen europäischen Integration und Kooperation entgegenstehen, sollte das BMI im Interesse Deutschlands auf einen verbesserten Informationsaustausch in der EU hinwirken oder andere Erkenntnisquellen nutzen. Will Deutschland seine CSS wie vom BfIT gefordert selbstbestimmt und souverän im EU-Kontext ausrichten, muss es seine CS-Fähigkeiten mit denen der Partner sowie anderer Nationen vergleichen und entsprechende Verbesserungsprozesse anstoßen, ohne dabei eigene Stärken zu vernachlässigen oder abzubauen.

Der Bundesrechnungshof erwartet anders als vom BfIT interpretiert eine konkrete und keine abstrakte Defizitanalyse zur CS und CSA. Die von der Bundesregierung mit der CSS verfolgten Ziele sind – soweit das BMI ihre vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Schwächen behebt – in weiten Teilen sicher sachgerecht und wünschenswert. Allerdings darf die Bundesregierung, während sie diese verfolgt, nicht versäumen oder verzögern, akute Defizite der CS oder CSA zeitnah zu identifizieren und zu beheben. Es genügt eben nicht, eine Defizitanalyse auf Zielebene vorzunehmen. Das „Ziel in der weiten Ferne im Visier“ lässt leicht die „vor den Füßen liegenden Untiefen“ übersehen.

Die Bundesregierung hat erkannt, dass sich hinter dem leicht verwendeten Begriff „Sicherheitsniveau“ eine hohe multidimensionale Komplexität verbirgt. Umso erstaunlicher ist es, dass sie nicht aufzeigt, wie sie mit dieser Komplexität umzugehen gedenkt. Der BfIT lässt in seiner Stellungnahme offen, wie die Bundesregierung Vorgaben zum Sicherheitsniveau formulieren und entsprechend steuernd auf die CSA einwirken will, um dieses Niveau zu erreichen oder zu halten. Wenn „Sicherheitsniveau“ keine einheitliche von allen gesellschaftlichen Gruppen akzeptierte Definition erhält, die auch eine Messung und Überprüfung erlaubt, kann dies zu Fehlsteuerung, Fehlinvestitionen und einer Scheinsicherheit oder -unsicherheit führen.

Anders als vom BfIT behauptet, sind die Ziele der CSS2021 nicht hinreichend konkret. Sie erfüllen zum Teil einzelne SMART-Kriterien nicht und erlauben eine große Interpretationsbreite.

CS ist unbestritten eine gemeinschaftliche Aufgabe aller Akteure. Daher geht es dem Bundesrechnungshof nicht um eine starre Abgrenzung der Verantwortlichkeiten wie vom BfIT vermutet. Vielmehr ist es gemäß § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geboten, auch stets zu prüfen, *„inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“* Dies setzt eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle des Staates, seinen bestehenden und seinen gewünschten Fähigkeiten im Bereich der CS voraus. Es genügt nicht, durch die CSS2021 weitere Ziele und damit Anforderungen an den Staat zu formulieren. Dieser muss auch in der Lage sein, die Anforderungen wirtschaftlich, organisatorisch und technologisch in angemessener Zeit zu erfüllen. Eine Aufgabenkritik oder eine Analyse der

¹³ Informelles Ministertreffen Telekommunikation am 8./9. März 2022 in Nevers/Frankreich.

Aufgabenverteilung im Bereich der CS ist in der CSS2021 nicht explizit vorgesehen. Die Bundesregierung hätte aber bewerten müssen, inwieweit die Bundesverwaltung gesetzlich-normierte Aufgaben effektiv und effizient wahrgenommen hat, künftig wahrnehmen kann und inwieweit es sachgerecht ist, diese in der bisherigen oder in einer anderen Form fortzuführen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Bundesregierung die Ziele der CSS2021 hinsichtlich ihrer Abhängigkeiten und Auswirkungen untersuchen und zueinander in Beziehung setzen muss. Zwar ist es zutreffend, dass sich z. B. die Ziele „Digitale Wirtschaft stärken“ und „Einheitlicher EU-Regulierungsrahmen“ gegenseitig stützen können. Aber, wie vom Bundesrechnungshof aufgezeigt, lässt die CSS2021 offen, unter welchen Voraussetzungen dies möglich ist und keine gegenseitige Behinderung eintritt. So begrüßt der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) beispielsweise die europäische Normierungsstrategie, setzt aber die Prämisse, dass dabei nicht von dem Grundsatz einer wirtschaftsgetriebenen und wirtschaftsgetragenen Normung abgewichen werden dürfe. Die Wirtschaftsbeteiligten sollen gemäß BDI selbst dafür sorgen können, dass die richtigen Inhalte zur richtigen Zeit genormt werden.¹⁴ Die Bundesregierung muss, wie dieses Beispiel zeigt, die Ziele der CSS2021 in ihrer Gesamtheit und den für ihr Ineinandergreifen förderlichen oder hinderlichen Rahmenbedingungen betrachten und sie entsprechend austarieren.

Eine Strategie ist ein wichtiges Steuerungsinstrument und soll helfen, Regierungs- und Verwaltungshandeln auszurichten. Erhalten alle Ziele wie im Falle der CSS2021 das gleiche Gewicht, so verliert die Strategie zum Teil ihren Steuerungscharakter. Selbst wenn Ziele auf strategischer Ebene nicht miteinander konkurrieren, so treten sie spätestens in Zeiten knapper Ressourcen und widerstreitender Interessen beim Ringen um Haushaltsmittel in Konkurrenz zueinander. Da die CS im gesamtstaatlichen Interesse liegt, sollte es nicht alleine vom Benehmen einzelner Ressorts abhängen, welches Ziel und welche ihnen zugeordnete Maßnahme die Bundesregierung in welchem Umfang fördert. Dies bedarf einer ressortübergreifenden Betrachtung. Entsprechend ist es zwingend erforderlich, Ziele zu priorisieren, auch wenn jedes einzelne wichtig ist.

Es ist sachdienlich, die CSS2021 angesichts des Koalitionsvertrages fortzuschreiben. Die Bundesregierung sollte die sich daraus ergebende Chance nutzen und die von uns aufgezeigten Verbesserungspotentiale umsetzen.

¹⁴ Stellungnahme des BDI zur Europäischen Normungsstrategie, 9. März 2022.

3 Finanzierung der Maßnahmen

3.1 Sachverhalt

Das BMI hat in mehreren Gesprächsrunden die CSS2021 unter den Ressorts abgestimmt. Das Bundeskabinett hat die CSS2021 am 8. September 2021 beschlossen. Am 26. September 2021 fanden die Bundestagswahlen statt. Ein Konzept, wie und mit welchen Maßnahmen der Ressorts die Bundesregierung die Strategie umsetzen will, lag zum Zeitpunkt der Verabschiedung der CSS2021 nicht vor. Offen blieb, welche Maßnahmen der CSS2016 die Bundesregierung fortführen wird und welche sie neu definieren will. Anhand der in der CSS2021 gewählten Indikatoren lassen sich zum Teil einzelne Maßnahmen erkennen, die die Bundesregierung für einzelne Ziele anstoßen will. Die Indikatoren sind einzelnen Ressorts zugeordnet. Inwieweit sich dies bei einem geänderten Ressortzuschnitt ändern wird, ist offen.

Die Bundesregierung hat nicht untersucht, welche Ausgaben innerhalb der nächsten fünf Jahre anfallen, wenn sie die in der CSS2021 aufgeführten Ziele erreichen will. Es gibt keine grobe Schätzung, wie viele Haushaltsmittel und Personal sie für jedes einzelne Ziel in den jeweiligen Jahren einsetzen muss. Eine Übersicht darüber, welche Vorkehrungen die Ressorts in ihrer mittelfristigen Finanzplanung für die CSS2021 bereits getroffen haben, fehlt.

Die Bundesregierung hat die CSS2021 unter Finanzierungsvorbehalt gestellt.¹⁵

3.2 Würdigung

Die CSS2021 muss einen wichtigen Beitrag zur Absicherung der Digitalisierung Deutschlands in den nächsten fünf Jahren leisten. Dafür ist es wichtig, dass die Bundesregierung die Strategie weitestgehend mitträgt. Sollte sie die Strategie anpassen, wird sie erneut alle Ressorts damit befassen und dadurch Aufwand verursachen. Hätte die bisherige Bundesregierung die CSS nur vorbereitet und die Detailverhandlungen und die Verabschiedung der neuen Bundesregierung überlassen, hätte dieser mögliche Zusatzaufwand vermieden werden können.

Da zudem ein Umsetzungskonzept zur Strategie fehlte, konnte die Bundesregierung nur sehr begrenzt abschätzen, inwieweit die Strategie realistisch und tragfähig ist. So ist entscheidungsrelevant, wie viele und welche der noch aus der CSS2016 stammenden Maßnahmen fortzusetzen sind und wie viele neue Maßnahmen für das Erreichen der Ziele definiert werden müssen. Die Bundesregierung hätte diese Informationen benötigt, um beurteilen zu können, wie es um die Kontinuität und Innovationskraft der Strategie im Verhältnis zur

¹⁵ „Die „Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021“ bildet vorbehaltlich der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel den strategischen Rahmen für das Handeln der Bundesregierung im Bereich der Cybersicherheit für die nächsten fünf Jahre.“, CSS2021, S. 6.

vorherigen bestellt ist. Welcher zusätzlichen Kraftanstrengung es bedarf, die CSS2021 umzusetzen, konnte sie daher nicht einschätzen.

Die Bundesregierung hat auch nicht untersucht oder abgeschätzt, welche Ausgaben es verursacht, die Ziele der CSS2021 innerhalb der nächsten fünf Jahre umzusetzen. Sie hat die CSS2021 verabschiedet, ohne zu wissen, welche Ziele mit welchen Maßnahmen wirtschaftlich umsetzbar sind. Auch wenn die Haushaltsplanung für das Jahr 2022 aufgrund des Regierungswechsels vorläufigen Charakter hat, hätte die Bundesregierung für die Umsetzung der CSS2021 die nötigen Voranschläge in den ersten Regierungsentwurf für den Haushalt 2022 und die mittelfristige Finanzplanung einbringen sollen. Es ist nicht transparent, welche Ressorts bereits einzelne Maßnahmen in ihren Plafonds berücksichtigt haben und welche Haushaltsmittel davon noch nicht erfasst sind und daher beim Haushaltsgesetzgeber eingeworben werden müssten.

Der in der CSS2021 formulierte Haushaltsvorbehalt vermittelt den Eindruck, die Ziele und die damit verbundenen Maßnahmen könnten ganz oder teilweise verzichtbar sein. Angesichts der Bedrohungen aus dem Cyberraum und der zunehmenden Abhängigkeit von IT sollte die CSS2021 allerdings nur Ziele enthalten, die die Bundesregierung zwingend erreichen muss, um die CS zu gewährleisten. Ziele, die für die CS nicht so bedeutsam oder dringlich sind, dass man ihre Finanzierung unter Vorbehalt stellt, hätte die Bundesregierung gar nicht in die Strategie aufnehmen sollen. Sie erschweren eine Fokussierung auf das Wichtige und Dringliche.

Viele der vorgeschlagenen Ziele und in den Indikatoren angedeuteten Maßnahmen sind nach hiesiger Einschätzung nur mit zusätzlichen Haushaltsmitteln oder Personalmehrung erreichbar, was eine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden voraussetzen würde. Angesichts vieler konkurrierender Herausforderungen für den Bundeshaushalt bleibt offen, welche davon die neue Bundesregierung überhaupt realisieren können. Da es die Bundesregierung auch versäumt hat, die Ziele nach klar definierten Kriterien zu priorisieren, bleibt die CSS2021 ein Wunschgebilde mit zahllosen ungewichtet nebeneinander stehenden Zielen. Die Strategie stellt nicht sicher, dass die wichtigsten und dringlichsten Maßnahmen zuerst finanziert werden. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Ressorts die Maßnahmen zuerst umsetzen, für die sie schon Vorkehrungen im Haushalt getroffen haben.

3.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte zügig prüfen, inwieweit sie die CSS2021 anpassen muss. Sie sollte zu den verbleibenden oder angepassten Zielen ein Umsetzungskonzept erstellen. Dafür sollte sie unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes geeignete Maßnahmen auswählen. Anschließend sollte sie der Umsetzung der CSS2021 ein festes Gesamtbudget zuweisen. Für dieses können alle Ressorts ihre Maßnahmen anmelden. Die Haushaltsmittel sollte die Bundesregierung den Maßnahmen meilensteinabhängig zuweisen. Zu den Meilensteinen sollte sie geeignete Quality Gates vorsehen, die sicherstellen, dass die Ressorts auch die Zwischenziele erreicht haben und die Voraussetzungen für eine Fortführung erfüllen. Die Ressorts sollten sich verpflichten, die Maßnahmen in angemessener Qualität, Zeit und

festdefiniertem Umfang umzusetzen. Überschreiten sie dabei den selbst geschätzten Finanzbedarf, so müssen sie die zusätzlichen Haushaltsmittel erwirtschaften.

Das für die CSS2021 vorgesehene Budget sollte die Bundesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigen.

Die Bundesregierung sollte Maßnahmen, mit denen dringende und wichtige Ziele erreicht werden sollen, einen festen auskömmlichen Finanzrahmen über ihre Laufzeit zusichern. Ziele und die damit verbundenen Maßnahmen sollte sie nicht finanzieren, wenn deren Wirkung auf die CS nicht oder kaum nachzuweisen ist.

3.4 Stellungnahme des BfIT

Der BfIT hat darauf hingewiesen, dass sich die CSS2021 turnusgemäß im Rhythmus von fünf Jahren an ihre Vorgängerstrategie anschließe. Da sich die Bedrohungslage rasant entwickle, wäre es nicht sachgerecht gewesen, sie in die nächste Legislaturperiode zu verschieben.

Die Bundesregierung habe hierbei wie bei der CSS2016 einen Top-Down-Ansatz verfolgt. Die Strategie werde nachgelagert operationalisiert und kontinuierlich überprüft. Dabei würden die Maßnahmen und zugehörige Aufwände erfasst. Die zuständigen Ressorts ermittelten die Finanzbedarfe der Maßnahmen, prüften deren Wirtschaftlichkeit und priorisierten sie. Weiter verantworteten sie die Finanzierbarkeit entsprechend der fachpolitischen Prioritätensetzung. Die strategische Zielsetzung bleibe hiervon unbenommen. Das BMI stimme ein Konzept für ein strategisches Controlling zwischen den Ressorts ab. Dieses solle sicherstellen, dass die Zielerreichung und die Umsetzung kontinuierlich und vereinheitlicht überprüft werde. Eine darüber hinaus gehende zentrale Steuerung der operativen Ebene erachte das BMI mit Blick auf die bestehende Zuständigkeitsverteilung als nicht zielführend. Insbesondere setze eine zentrale Steuerung einen weit größeren Personalansatz im BMI voraus.

Das vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene zentrale Umsetzungskonzept hat der BfIT als nicht zielführend erachtet. Dieses sei aufwändig zu erstellen und zu pflegen und nähme den Ressorts die nötige Flexibilität und Agilität. Gleiches gelte für den Ansatz eines festen Gesamtbudgets.

3.5 Abschließende Würdigung

Sowohl der Koalitionsvertrag¹⁶ als auch das Digitalprogramm des BMI¹⁷ sehen vor, die CSS2021 weiterzuentwickeln. Gleichzeitig verändert sich die Cyberbedrohungslage rasant, so dass nach Ansicht des BfIT ein Verschieben der CSS2021 in die neue Legislaturperiode nicht

¹⁶ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 vom 7. Dezember 2021, Seite 13.

¹⁷ Digitalpolitische Ziele und Maßnahmen bis 2025 des BMI vom 28. April 2022, Seite 8.

sachgerecht gewesen wäre. Dies gilt allerdings gleichermaßen für jedes weitere Abwarten. Über acht Monate nach deren Beschlussfassung und nahezu ein halbes Jahr nach der Regierungsbildung kommt es jetzt darauf an, dass der BfIT die CSS2021 zügig anpasst und diese unmittelbar in die konkrete Umsetzung gelangt.

Dabei ist sich der Bundesrechnungshof eines gewissen Mehraufwands, der mit einer zentralen Koordination der Maßnahmenauswahl, mit einem ressortübergreifend einheitlichen Maßnahmen-Controlling, mit Quality Gates sowie mit einem zentralen Budget für die CSS2021 verbunden wäre, bewusst. Er hält dieses Vorgehen ungeachtet der vom BfIT vgetragenen Bedenken jedoch für erforderlich, um die aus Sicht der Bundesregierung prioritären Ziele der CSS2021 trotz ungeklärter Ressourcen auch tatsächlich erreichen zu können.

Gemäß § 19 Absatz 1 GGO¹⁸ müssen die Bundesministerien so zusammenarbeiten, dass sie die Einheitlichkeit übergreifender Maßnahmen gewährleisten. Die Ressorts müssen ihre Maßnahmen zur CSS2021 so wählen, abstimmen und ausgestalten, dass diese unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes die Zielerreichung garantieren. Das vom BfIT vorgehene Vorgehen setzt auf die Eigenverantwortung der Ressorts und ein strategisches Controlling des BMI. Wie er als Verantwortlicher für die CS der Bundesverwaltung damit sicherstellen will, dass die Ressorts die wichtigsten und dringendsten Herausforderungen der CS zuerst angehen, ihre Maßnahmen zeitlich und inhaltlich aufeinander abstimmen, deren Finanzierbarkeit entsprechend der fachpolitischen Prioritätensetzung sicherstellen und die erforderliche Qualität der Ergebnisse gewährleisten, bleibt offen.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Würdigungen und Empfehlungen fest. Er weist erneut auf das Erfordernis hin, dass für die erfolgreiche Umsetzung der CSS2021 eine sachgerechte Finanzierung der einzelnen Maßnahmen sichergestellt werden muss. Dies in die alleinige Verantwortung der Ressorts zu legen, birgt erhebliche Risiken für das Erreichen der übergeordneten Ziele.

4 Steuerung und Controlling

4.1 Sachverhalt

Für die CSS2016 hatte die Bundesregierung kein Berichtswesen und kein Controlling etabliert. Das BMI führte im Jahr 2020 eine Evaluation zur CSS2016 durch. Dabei konnte es nicht auf gesammelte Informationen zu den Projekten zurückgreifen, sondern musste – soweit sie noch vorlagen – diese nachträglich bei den verantwortlichen Ressorts erheben. Die CSS2021 sieht nun explizit ein Berichtswesen und ein Controlling vor. Die Bundesregierung hat dieses durch die Leitlinie *„Ziele messbar und transparent ausgestalten“* festgeschrieben. Dies soll auch die künftige Fortschreibung der CSS2021 erleichtern.

¹⁸ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Die Bundesregierung unterscheidet hinsichtlich des Controllings zwischen der strategischen und der operativen Ebene:

- *„Strategische Ebene: Diese umfasst die strategischen Ziele und die Strategie selbst. Sie beinhaltet die Koordination und Einbindung der Ressorts durch das BMI.“*¹⁹
- *Operative Ebene: Diese umfasst die Maßnahmen unterhalb der strategischen Ziele und die Umsetzung in den Ressorts. Die Verantwortung obliegt den einzelnen Ressorts.“*²⁰

Die Ressorts sollen dem BMI für das strategische Controlling notwendige Informationen bereitstellen. Hierfür will das BMI den Ressorts bewährte Praktiken als Hilfe anbieten. Das BMI soll ein Controlling-Konzept erstellen und mit den Ressorts abstimmen. Die Bundesregierung gibt an, der von der NIS-Richtlinie geforderte Steuerungsrahmen sei Bestandteil der CSS2021.²⁰ Sie definiert nicht, wie die Ressorts ihre Maßnahmen und die zu ihnen gehörenden Projekte durchführen oder wie sie das maßnahmen- oder projektbezogene Controlling gestalten sollen. Die Behörden sollen dem BMI die Daten einmal jährlich zuliefern.

Die Ressorts sollen eigenverantwortlich Maßnahmen zur CSS2021 auswählen und planen. Die Bundesregierung will diese nach der Verabschiedung der Strategie bei den Ressorts zusammentragen. Über die Beschreibung der Ziele hinausgehende Vorgaben zu Maßnahmen macht die Bundesregierung nicht. Sie steuert die Auswahl nicht übergreifend. Sie will die Maßnahmen in einem Katalog erfassen und diesen während der Laufzeit der Strategie fort-schreiben, sofern sich die Rahmenbedingungen ändern. Der NCSR ist strategischer Ratgeber der Bundesregierung. Er ist das höchstrangig besetzte Gremium in der deutschen Cybersicherheitslandschaft. Gemäß Ziel 8.2.1 *„Den NCSR in seiner Koordinierungsfunktion für die Cybersicherheitslandschaft stärken“* soll der NCSR seine Rolle als Impulsgeber ausbauen und eine größere Strahlkraft in Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft entwickeln. Bei der Auswahl der Maßnahmen ist dem NCSR durch die CSS2021 keine Rolle zugewiesen.

Die CSS2021 gibt für jedes Ziel Indikatoren an, anhand derer die Bundesregierung den Fortschritt zur Zielerreichung messen möchte. Die Indikatoren weisen dabei folgende Eigenschaften auf:

- Einzelne Indikatoren lassen auf die Maßnahmen schließen, die helfen sollen, das Ziel umzusetzen. So ist ein Indikator für Fortschritte beim Ziel 8.3.13 *„Verteidigungsaspekte der Cybersicherheit stärken“*, dass ein abgestimmtes Konzept für den Spannungs- und Verteidigungsfall vorliegt und dieses regelmäßig geübt wird. Entsprechend sollte eine Maßnahme sein, ein solches Konzept zu erstellen und dessen Umsetzung zu üben.
- Die Indikatoren erfüllen nicht durchgängig SMART-Eigenschaften; sie sind teilweise nicht spezifisch (z. B.: 8.3.4 *„Cybersicherheitsvorfälle und Cyberlagen werden schnell und effektiv bearbeitet.“*) oder nicht messbar (z. B.: 8.3.7 *„Die Befugnisse aus der Strafprozessordnung entsprechen den Anforderungen der Praxis.“*).
- Die CSS2021 gibt für Indikatoren zumeist weder Ist-Werte noch Ziel-Werte vor (z. B.: 8.1.8 *„Entdeckte Sicherheitslücken werden zunehmend gemeldet.“*).

¹⁹ CSS2021, S. 130, Kapitel 9.

²⁰ CSS2021, S. 10, Kapitel 4.

- Die Leitlinie schreibt nicht vor, dass die Indikatoren im Umsetzungskonzept eindeutig zu definieren und Messvorschriften sowie Messzeitpunkte für alle Beteiligten festzulegen sind.
- Ursache-/Wirkungs-Beziehungen zwischen den Zielen und den ihnen zugeordneten Indikatoren stellt die CSS2021 nicht dar. Zudem weist die Leitlinie nicht darauf hin, dass Maßnahmenverantwortliche für jede Maßnahme darstellen sollen, ob und in welchem Umfang ihre Maßnahme Einfluss auf den Wert eines Indikators hat. Als Beispiel sei hier der Indikator zu Ziel 8.1.2 „Die Anzahl marktgängiger, anwenderfreundlicher Produkte, die IT-Sicherheitseigenschaften integriert haben, ist gestiegen.“ genannt.
- Die 180 Indikatoren sollen den Fortschritt der Bundesverwaltung hinsichtlich der Ziele der CSS2021 widerspiegeln. Inwieweit die Bundesregierung daraus aber zielübergreifend für einzelne Handlungsfelder oder die CS Deutschlands insgesamt einen Fortschritt ablesen kann, ist ohne ein Konzept für ein strategisches Controlling offen.

Um das strategische Controlling effizient zu gestalten, will die Bundesregierung geeignete und bereits bestehende Erhebungen, Prüfungen und Kennzahlen zum Stand der CS in Bund und Ländern in die Indikatoren der CSS2021 einfließen lassen. Welche diese sein und wie diese einbezogen werden sollen, führt sie nicht näher aus.

Das BMI sieht die Verantwortung für die Indikatoren bei folgenden Ressorts:²¹

Tabelle 1:

Ressortzuständigkeit für Indikatoren

Ressort	Anzahl Indikatoren
AA	13
BKAmt, BMI, BMVg	3
BMBF	11
BMI	124
BMJ	4
BMVg	6
BMDV	9
BMWK	7
BMWK/BMBF	1

Quelle: CSS2021, Anlage 3: „Zuständigkeiten der Indikatoren v1.2“.

Eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes.²²

²¹ CSS2021, Anlage 3: „Zuständigkeiten der Indikatoren v1.2“.

²² Gegenüber der CSS2021 weist die Anlage 3 in der Version v1.2 zwei Indikatoren weniger aus.

Demzufolge ist das BMI für fast 70 % der Indikatoren verantwortlich. Das BSI ist dabei für 64 Indikatoren die federführende Behörde. Weitere 32 Indikatoren sollen unter Beteiligung des BSI erhoben/überwacht werden.

Eine Meilensteinplanung sieht die Bundesregierung für die Umsetzung der CSS2021 nicht vor. Sie will allerdings begleitend und abschließend Evaluationen durchführen. Damit möchte sie zum einen auf eine mögliche veränderte Sicherheitslage reagieren und zum anderen nachsteuern, wenn die Indikatoren anzeigen, dass sie Ziele verfehlen könnte. In die Evaluationen erwägt die Bundesregierung, nicht-staatliche Akteure einzubeziehen.

4.2 Würdigung

Es stellt gegenüber der CSS2016 einen großen Fortschritt dar, dass die Bundesregierung sowohl ein strategisches Controlling als auch ein Berichtswesen etablieren will. Da sie dies prominent in einer übergreifenden Leitlinie festschreibt, gibt sie dem strategischen Controlling berechtigt eine herausgehobene Bedeutung.

Damit das strategische Controlling realistische und steuerungsrelevante Informationen liefern kann, muss die Bundesregierung eine geeignete Schnittstelle zum operativen Controlling der Ressorts definieren. Dies setzt aber voraus, dass die Ressorts für das operative Controlling einheitliche Prozesse und gleiche Maßstäbe vereinbaren und umsetzen. Ein Angebot des BMI, bewährte Praktiken den Ressorts vorzuschlagen, die diese dann umsetzen können, erscheint dafür nicht ausreichend. Ohne klare verbindliche Vorgaben kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass das operative Controlling der Ressorts neben Projektinformationen auch aggregierbare und eindeutig interpretierbare Daten zu den Indikatoren dem strategischen Controlling zuliefert. Dafür hätte sie festlegen müssen, dass das strategische Controlling Zugriff auf alle steuerungs- und zielrelevanten Daten der einzelnen Maßnahmen erhält. Anonymisierte oder aggregierte Daten erlauben meist keine angemessene Analyse und sind nicht transparent. Auch reicht es für den Steuerungsprozess nicht, dass die Behörden Daten nur einmal jährlich zuliefern. Das vom BMI zu erstellende Controlling-Konzept müsste daher zwingend auch alle für das strategische Controlling relevanten Aspekte des operativen Controllings regeln. Andernfalls hat die Bundesregierung die Forderung der NIS-Richtlinie nach einem Steuerungsrahmen nicht vollständig erfüllt.

Entscheidend für den Erfolg der CSS2021 ist die Auswahl der richtigen Maßnahmen. Diese Auswahl nicht übergreifend zu steuern und zu koordinieren, kann zu einer Beliebigkeit und zu Unvereinbarkeiten führen. Denn die Beschreibung der Ziele ist zumeist nicht eindeutig. Es mangelt an Kriterien, aufgrund derer Maßnahmen eindeutig einem Ziel zugeordnet werden könnten. Auch bleibt offen, nach welchen Kriterien ein Ressort die Größe des Beitrags einer Maßnahme zu einem Ziel bemessen soll. Entsprechend müsste der Maßnahmenkatalog ausweisen, welchem Ziel eine Maßnahme zugeordnet ist und wie und in welchem Umfang die Maßnahme zum Ziel beiträgt. Dies ist bisher nicht vorgesehen. Darüber hinaus besteht die größte Herausforderung darin, die Strategie praktisch umzusetzen. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass sie die Maßnahmen mit der höchsten Dringlichkeit, Bedeutung und

dem größten Sicherheitsgewinn priorisiert umsetzt. Sie muss verhindern, dass Haushaltsmittel in eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen fließen, deren Effekt für die CS nicht klar ist. Daher ist unverständlich, dass die Bundesregierung für die Umsetzung der CSS2021 kein professionelles Portfoliomanagement einführt. Dieses könnte eine effektive und effiziente ressortübergreifende Maßnahmenauswahl und -anpassung während der Laufzeit der CSS2021 sicherstellen.

Weiterhin sollte die Bundesregierung den NCSR gerade bei der Umsetzung der CSS2021 einbinden, weil die CS alle gesellschaftlichen Gruppen betrifft. Sie macht sich unglaublich, wenn sie einerseits dieses Gremium stärken will, andererseits aber bei der Auswahl der die CS stärkenden Maßnahmen seine Expertise nicht nutzt. Wichtig wäre es, Maßnahmen des Staates mit denen anderer Akteure zu koordinieren, mindestens jedoch gemeinsame Maßnahmenschwerpunkte und Kooperationsmöglichkeiten festzulegen.

Der Versuch der Bundesregierung, Indikatoren für jedes Ziel zu definieren, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Leider ist er nur unvollständig gelungen. Den Indikatoren muss eine klare Ursache-/Wirkungs-Beziehung zugrunde liegen, die Rückschlüsse auf die Zielerreichung erlaubt. Eine solche wird aber weder dargelegt noch ist sie in jedem Fall offensichtlich.

Die Bundesregierung hätte zudem die Indikatoren nach den SMART-Kriterien definieren müssen. Derzeit lassen sich viele der Indikatoren unterschiedlich interpretieren und zumeist nur schwer messen. In der CSS2021 hätte die Bundesregierung festschreiben müssen, dass das Controlling-Konzept für jeden Indikator dessen Definition und Verständlichkeit nachschärfen und Messvorschriften, Messgrößen sowie Ist- und Soll-Werte eindeutig definieren muss. Andernfalls können die Indikatoren kaum helfen, den Umsetzungsstand objektiv zu ermitteln. Insbesondere hätte die Bundesregierung mehr quantifizierbare Indikatoren definieren sollen und auch vorgeben müssen, welcher Wert eines Indikators welche Bedeutung für die CS hat.

Bisher ist offen, inwieweit die gewählten 180 Indikatoren den Status der CS in Deutschland erfassen können. Denn die Verfolgung der ihnen zugeordneten Ziele soll letztlich zu einem höheren Sicherheitsniveau führen. Auch bleibt unklar, welche Relevanz und Aussagekraft eine solche auf den definierten Indikatoren basierende Statusfeststellung für Wirtschaft, Wissenschaft sowie Bürgerinnen und Bürger besitzt.

Wenn es zum Stand der CS in Bund und Ländern bereits bestehende Erhebungen, Prüfungen und Kennzahlen gibt, hätte das BMI bei der Erstellung der CSS2021 prüfen müssen, inwieweit sich diese als Indikatoren für einzelne Ziele eignen. Warum stattdessen zuerst eigene Indikatoren definiert werden und der Abgleich oder die Integration bestehender Daten erst im Nachhinein erfolgt, ist unklar.

Die Verantwortlichkeiten für die Indikatoren sind nicht sachgerecht über alle Ressorts verteilt. Dies mag einerseits angesichts der Zuständigkeit des BMI für CS und die unterschiedliche Größe der Ressorts nicht verwundern. Andererseits stellt die CS infolge der Digitalisierung der Verwaltung alle Ressorts vor Herausforderungen. Alle Ressorts sind damit konfrontiert, dass die von ihnen betreuten Fach- und Lebensbereiche der Gesellschaft sich in

einem digitalen Wandel befinden. So spielen Fragen der CS z. B. auch in der Landwirtschaft eine immer größere Rolle. Umso mehr erstaunt es, dass z. B. das BMEL keinen Indikator verantwortet. Auch überrascht, dass selbst Indikatoren zu Zielen im Bereich des Gesundheits- oder Finanzwesens nicht vom BMG oder BMF, sondern vom BMI verantwortet werden (z. B. Ziele 8.2.5, 8.2.6 und 8.2.7). Mithin haben die übrigen Ressorts bisher die Fragen der CS vorrangig beim BMI verortet und sich nur eingeschränkt in der Umsetzungsverantwortung gesehen. Unzweifelhaft bedarf die Umsetzung der CSS2021 einer zentralen Steuerung, die derzeit beim BMI liegt. Ungeachtet dessen ist die CS eine gesamtstaatliche Aufgabe. Entsprechend hätte nach der fachlichen Zuständigkeit der Ressorts und deren Ressourcen eine Aufteilung der Lasten für die Umsetzung der Ziele der CS erfolgen sollen. Zum einen hätte so das Bewusstsein der Verantwortlichen für die CS gestärkt und zum anderen sichergestellt werden können, dass tatsächlich alle Bedarfe hinsichtlich der CS der von den Ressorts betreuten Fach- und Lebensbereiche der Gesellschaft von der CSS2021 erfasst sind.

Die CSS2021 ist eine für Deutschland fundamentale Strategie. In den nächsten fünf Jahren muss die Bundesregierung wesentliche Verbesserungen der CS erreichen. Entsprechend sollte sie sich ambitionierte Zeitziele setzen. Für die Umsetzung der CSS2021 hat die Bundesregierung aber versäumt, Meilensteine zu definieren, anhand derer sich auch die für die einzelnen Ziele Verantwortlichen orientieren könnten. So hätte sie darlegen sollen, bis wann sie

- die Maßnahmen auswählen,
- das strategische Controlling und das Multiprojektmanagement aufbauen,
- eine übergreifende Qualitätssicherung etablieren,
- die einzelnen Projektorganisationen zu den Zielen aufbauen will und bis wann
- Koordinationsmaßnahmen stattgefunden haben sollen.

Ebenso hätte sie Meilensteine für Zwischenerhebungen zum Umsetzungsstand festlegen sollen.

Inwieweit die von der Bundesregierung geplanten Evaluationen die Anforderungen einer Erfolgskontrolle nach § 7 BHO erfüllen sollen, lässt die CSS2021 offen, obwohl jede haushaltswirksame Maßnahme genau einer solchen bedarf. Gleiches gilt auch für das Erfordernis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für jede Maßnahme. Eine Erfolgskontrolle benötigt wie auch eine Evaluation eine angemessene Vorbereitung und Planung. Wie die Bundesregierung eine Erfolgskontrolle oder Evaluation unter Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren organisieren will, bleibt unklar. Bereits die CSS2016 hat gezeigt, dass die Bundesregierung Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen zu einzelnen Maßnahmen für die spätere übergreifende Evaluation benötigt. Bisher fehlt jedoch ein tragfähiges nachvollziehbares Evaluationskonzept.

4.3 Empfehlung

Die Bundesregierung muss ein leistungsfähiges effizientes strategisches Controlling etablieren. Dabei sollte sie laufende Maßnahmen wie den Aufbau des zentralen IT-Controllings

Bund berücksichtigen. Dies setzt voraus, dass sie die Ziele vollständig entsprechend der SMART-Kriterien operationalisiert.

Das strategische Controlling muss klar definierte Schnittstellen zum operativen Controlling der Ressorts aufweisen. Die Ressorts müssen ihr operatives Controlling für die CSS2021 nach einheitlichen Vorgaben und Maßstäben implementieren. Das strategische Controlling sollte einen vollständigen Zugriff auf die Daten des operativen Controllings erhalten. Das Controlling-Konzept muss daher sowohl das strategische als auch das operative Controlling hinreichend beschreiben.

Die Bundesregierung sollte für die Maßnahmen der CSS2021 ein professionelles Portfoliomanagement einrichten. Darüber sollte sie die Auswahl der Maßnahmen zur CSS2021 ressortübergreifend steuern und koordinieren. Für jede Maßnahme muss sie ermitteln, welchen Beitrag diese zu einem Ziel leistet, und sicherstellen, dass sie sich mit anderen Maßnahmen desselben Ziels ergänzt und nicht mit diesen in Konflikt steht. Sie sollte definieren, welche Maßnahmen dringlich und wichtig sind sowie den größten Sicherheitsgewinn erbringen. Diese sollte sie vorrangig umsetzen. Die Bundesregierung sollte prüfen, wie sie den NCSR in das Portfoliomanagement einbindet.

Alle Indikatoren sollten hinsichtlich der SMART-Eigenschaften überprüft und nachgeschärft werden. Indikatoren, die sich bei bestehenden Erhebungen und Prüfungen von Bund und Ländern als aussagekräftig, nachvollziehbar und steuerungsrelevant erwiesen haben, sollte die Bundesregierung vorrangig nutzen, bevor sie eigene Indikatoren definiert. Zu jedem Indikator sollte das Controlling-Konzept eine eindeutige Definition sowie Messvorschriften, Messgrößen, Ist- und Soll-Werte sowie Auslegungsregeln für die möglichen Werte hinsichtlich der zugehörigen Ziele festlegen.

Die Bundesregierung sollte zwar die Steuerung der CSS2021 zentralisieren, die Verantwortung für die Ziele aber unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit und der fachlichen Zuständigkeit der einzelnen Ressorts möglichst angemessen verteilen.

Die Bundesregierung sollte alle Ressorts auf ihre Verpflichtung hinweisen, für ihre Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Diese sollten sie dem strategischen Controlling zur Qualitätssicherung und Vorbereitung der übergreifenden Erfolgskontrolle vorlegen. Spätestens nach vier Jahren, und damit bevor die Bundesregierung über die Ausgestaltung der nächsten Strategie entscheidet, sollten die Ergebnisse der Erfolgskontrolle nach § 7 BHO vorliegen.

4.4 Stellungnahme des BfIT

Der BfIT hat im Wesentlichen Folgendes mitgeteilt:

Das BMI werde den Ansatz gemäß der Leitlinie 4 weiterverfolgen und ein strategisches Controlling mit Berichtswesen abstimmen und etablieren. Dieses müsse neben den Ansprüchen

der Transparenz auch weiteren Anforderungen wie Ressourceneffizienz, Geheimhaltung und politischer Außenwirkung genügen. Daher sei es geboten, Indikatoren auf operativer Ebene zu messen und zu bewerten. Es lägen keine „handwerklichen Fehler“ bei der Formulierung der Indikatoren vor. Vielmehr habe es dem Umstand Rechnung getragen, dass es Indikatoren gibt, die auf geeignete Instrumente (Output) oder die zu erzielende Wirkung (Outcome) abstellen.

Die Umsetzung der CSS2021 sei nicht verpflichtend. Angesichts des Ressortprinzips und des Charakters einer Querschnittsaufgabe erscheine dies als geeignetste Herangehensweise. Dem BMI komme eine koordinierende Verantwortung zu. Daher gebe das BMI über die CSS2021 hinaus höchstens Empfehlungen oder vielmehr Beispiele für eine geeignete Vorgehensweise auf operativer Ebene.

Eine Vereinheitlichung der Prozesse eines operativen Controllings könne innerhalb der Ressorts zu Mehraufwand führen, wenn die gemeinsamen Prozesse nicht im Einklang mit den ressortinternen Prozessen stünden. Daher werde eine verpflichtende Vorgabe als nicht sachgerecht und nicht wirtschaftlich angesehen.

Die Angaben des Bundesrechnungshofes zu Ressortzuständigkeiten seien aus Sicht des BMI nicht nachvollziehbar und bezögen sich offenbar auf einen vorigen Arbeitsstand der CSS2021. Die Zuständigkeiten zwischen den Ressorts seien nicht abschließend abgestimmt und könnten sich durch Ressortneuzuschneide (gerade zu Beginn einer Legislaturperiode) ändern. Es sei daher beabsichtigt, mit dem abzustimmenden nachgelagerten strategischen Controlling eine Festlegung der Ressortzuständigkeiten für Indikatoren vorzunehmen.

4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof vermisst eine Stellungnahme des BfIT zu wichtigen seiner Hinweise und Empfehlungen. Angesichts der aktuellen geopolitischen Situation ist insbesondere befremdlich, dass er als für die CS der Bundesverwaltung Verantwortlicher weiterhin daran festhält, die Ressorts nicht dazu verpflichten zu wollen, die in einem Portfoliomanagement zu vereinbarenden Maßnahmen der CSS2021 umzusetzen. Die Bedrohungslage gebietet, durch

- ein geeignetes zentrales Portfoliomanagement,
- Nachschärfen der Indikatoren,
- Definition von Messvorschriften,
- Meilensteinplanung,
- angemessene Vorgaben für das operative Controlling der Ressorts sowie
- zentrale Steuerung und dezentrale Zielverantwortung

sicherzustellen, dass die Ressorts ihre Beiträge zielkonform erbringen und die CSS2021 umsetzen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Erwartung, dass der Bundesregierung rechtzeitig, bevor sie über die Ausgestaltung der nächsten Strategie entscheidet, die Ergebnisse der Erfolgskontrolle nach § 7 BHO vorliegen. Dass der BfIT mit den Ressorts die Zuständigkeit für die Indikatoren vor dem Hintergrund der neuen Ressortzuschnitte überarbeiten will, ist zu begrüßen.

5 Rolle des Nationalen Cyber-Sicherheitsrates

5.1 Sachverhalt

Der NCSR wurde mit der CSS2011 eingeführt und mit der CSS2016 weiterentwickelt. Er setzt sich aus Vertretern aus Bund, Ländern und Kommunen sowie der Wirtschaft zusammen. Er hat eine Scharnierfunktion zwischen wesentlichen Akteuren der deutschen CS-Landschaft. Eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe berät den NCSR zur sicheren und vertrauenswürdigen Digitalisierung.²³

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass der NCSR seinem Anspruch, die Umsetzung der zahlreichen Maßnahmen der CSS2016 engmaschig zu begleiten, nicht gerecht geworden ist. Auch seiner Pflicht gegenüber dem Bundeskabinett über seine zu den jeweiligen strategischen Themen erzielten Ergebnisse zu berichten, ist er während der Laufzeit der CSS2016 nicht nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hatte u. a. empfohlen, den NCSR als oberstes Steuerungsgremium für die Umsetzung der Ziele der CSS zu etablieren. Die Bundesregierung sollte das BMI verpflichten, dem NCSR die für dessen Steuerungsaufgaben erforderlichen aktuellen Informationen fortlaufend bereitzustellen.

Der NCSR sollte in einer Geschäftsordnung die Grundlagen seiner Zusammenarbeit regeln und ein Verfahren für seine ihm übertragenen Aufgaben festlegen.

Er sollte sich regelmäßig ein Gesamtbild über den Stand der wesentlichen Maßnahmen der CSS und die Cybersicherheitslage machen, um den Umsetzungsstand sowie den Erfolg der CSS bewerten, Maßnahmen korrigieren oder Ziele anpassen zu können. Insbesondere sollte deutlich werden, welche Erfordernisse daraus für die jeweiligen Akteure erwachsen.

Seiner Rolle als Impulsgeber für die Politik sollte er mehr Gewicht verleihen, indem er mit seinen Sitzungen Ziele verknüpft, die auf seine Aufgaben ausgerichtet sind. Ergebnisse und Empfehlungen sollte er dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hatte zudem empfohlen, die Aktualität des Berichtes *„Technik- und Gefährdungstrends in der Digitalisierung - Maßnahmenempfehlungen für mehr*

²³ CSS2021, S. 19, Kapitel 6.4.1.

Cybersicherheit in den nächsten fünf Jahren“ zu überprüfen und künftig regelmäßig fortzuschreiben. Die relevanten Ziele und Maßnahmen sollten in die CSS 2021 einfließen.

Über seine zu den jeweiligen strategischen Themen erzielten Ergebnisse sollte er dem Bundeskabinett regelmäßig, zumindest jährlich berichten.

Ziel 8.2.1 „*Den NCSR in seiner Koordinierungsfunktion für die Cybersicherheitslandschaft stärken*“ der CSS2021 sieht nun u. a. vor, dass der NCSR seine Rolle als strategischer Berater der Bundesregierung ausbaut und bedarfsorientiert formalisiert. Er soll dauerhaft die Umsetzung und Fortentwicklung der CSS begleiten. Hierzu will die Bundesregierung die Zusammenarbeit mit dem NCSR und das Berichtswesen an das Bundeskabinett verbindlicher gestalten. Insgesamt soll der NCSR ein tiefergehendes Verständnis für die Positionen der beteiligten Akteure untereinander ermöglichen und die Kohärenz der Aktivitäten in der CS-Landschaft stärken. Die Bundesregierung will an einem mit dem NCSR abgestimmten Konzeptpapier ersehen, ob sie das Ziel 8.2.1 erreicht hat. Das Konzeptpapier soll Maßnahmen darstellen, die

- eine zielorientierte Beratung der Bundesregierung durch den NCSR und
- Entscheidungsträgern eine umfassendere Perspektive auf die Landschaft der CS ermöglichen sollen.

5.2 Würdigung

Da die CS alle gesellschaftlichen Gruppen betrifft, war es von der Bundesregierung sachgerecht, mit dem NCSR ein hochrangiges Gremium einzurichten, das alle Akteure zusammenführt. Dort können die Akteure

- ihren Anliegen und Bedarfen Gehör verschaffen,
- ihre Expertise der Bundesregierung zugänglich machen,
- Aktivitäten und Programme abstimmen sowie
- informierend und koordinierend auf die von ihnen vertretenen gesellschaftlichen Gruppen zurückwirken.

Da der NCSR schon hinsichtlich der CSS2016 seinem eigenen Anspruch einer engmaschigen Begleitung nicht gerecht geworden ist, hätte die Bundesregierung gerade diese Aufgabe stärker in ihrem Ziel 8.2.1 ausdifferenzieren und konkretisieren müssen. Es erstaunt, dass sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht unmittelbar aufgegriffen hat. Allein einem Gremium mehr Befugnisse einzuräumen, genügt nicht. Vielmehr bedarf es einer straffen Organisation sowie offener und vertrauensvoller Kommunikation, um alle gesellschaftlichen Gruppen zu erreichen, einzubinden und deren Vertreter so auszuwählen, dass diese auch die gemeinsam erarbeiteten Ideen und Vorhaben geeignet zurückspielen. Inwieweit dieses Erfordernis bisher erfüllt ist und welche Prozesse und Strukturen dafür für den NCSR geschaffen werden müssen, hätte die Bundesregierung bereits kritisch untersuchen sollen. Davon ist im Ziel der CSS2021 nichts abgebildet.

Nachdem der NCSR bereits seit Jahren besteht, ist es lange überfällig, dass die Bundesregierung nun konzipieren will, wie er sie zielorientiert beraten kann. Denn ohne Konzept bleibt

unklar, wie der NCSR die Umsetzung und Fortentwicklung der CSS begleiten soll. Das geplante Konzept sollte frühzeitig fertiggestellt und dabei festgelegt werden, welche Aufgaben mit der „Begleitung“ verbunden sind. Des Weiteren ist es erforderlich, dass eine angemessene Steuerung der CSS2021 unter Berücksichtigung der Erkenntnisse und Bedarfe aller gesellschaftlicher Gruppen erfolgt. Den NCSR erst im Rahmen der abschließenden Evaluation der CSS2021 zu beteiligen, wäre zu spät und würde Synergieeffekte ungenutzt lassen.

5.3 Empfehlung

Die Bundesregierung muss die Potenziale des NCSR ausschöpfen; hierzu sollte sie ihr Ziel zeitlich und inhaltlich deutlich ambitionierter und konkreter ausgestalten. Insbesondere muss die Bundesregierung prüfen, inwieweit der NCSR in seinen aktuellen Strukturen tatsächlich seine Scharnierfunktion erfüllt. Sie sollte den NCSR so aufstellen, dass dieser unterstützend den Beitrag aller gesellschaftlicher Gruppen zur Umsetzung der CSS2021 steuern und Synergien zwischen diesen und dem Bund erzielen kann.

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen zum NCSR umsetzt und in dem entsprechenden Ziel der CSS2021 verankert.

5.4 Stellungnahme des BfIT

Der BfIT hat die festgestellten Schwächen bestätigt. Maßnahmen und Lösungsansätze seien bereits Gegenstand eines Austauschs innerhalb des NCSR. Die Anmerkungen des Bundesrechnungshofes würden in die Erwägungen aufgenommen.

5.5 Abschließende Würdigung

Der BfIT will die Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des NCSR berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse dieses Prozesses informieren.

6 Vorgaben der Europäischen Union

6.1 Sachverhalt

Im Dezember 2020 legten die Europäische Kommission (Kommission) und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) eine neue EU-Strategie für die CS vor. Mit dieser Strategie soll die

Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Cyberangriffen gestärkt und gewährleistet werden. Sie definiert 15 Ziele und 23 strategische Initiativen zu den drei Handlungsfeldern:

- (1) Resilienz, technologische Souveränität und Führungsposition,
- (2) Aufbau operativer Kapazitäten zur Verhinderung, Abschreckung und Reaktion und
- (3) Förderung eines globalen und offenen Cyberraums.

Nach der Erklärung der Bundesregierung ist die CSS2021 in die europäische Sicherheitsstrategie eingebettet und gestaltet die digitale Zukunft Europas mit.²⁴ Wie sie diese „Einbettung“ in die EU-Strategie genau ausgestalten will, hat die Bundesregierung nicht ausgeführt. Insbesondere hat sie in der CSS2021 die Bezüge, Abhängigkeiten und Differenzen ihrer Ziele zu denen der EU-Strategie und deren strategischen Initiativen nicht detailliert dargestellt. Auch bleibt offen, wie mit dem strategischen Controlling zur CSS2021 der Beitrag Deutschlands zu den Zielen der EU-Strategie gemessen und von dem Beitrag anderer Nationen abgegrenzt werden kann. Die Bundesregierung führt an, es gäbe keine Verpflichtung, ein Controlling zu den EU-Zielen durch die Mitgliedstaaten einzuführen.

Die Kommission hat am 16. Dezember 2020 den Vorschlag für eine Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (im Folgenden „Resilienzrichtlinie“) angenommen, mit der sie die geltende Richtlinie über die Ermittlung und Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen ersetzen will. Die Kommission hat zusammen mit der Resilienzrichtlinie auch den Vorschlag für eine NIS2-Richtlinie vorgelegt. Deren Schwerpunkt liegt auf der Resilienz gegen Cyberbedrohungen. Die Resilienzrichtlinie hingegen konzentriert sich auf nicht cyberbezogene physische Bedrohungen.

Mit der neuen NIS2-Richtlinie will die Kommission gegenüber der bestehenden NIS-Richtlinie u. a.

- die Sicherheitspflichten für Unternehmen verschärfen,
- die Lieferketten sicherer machen,
- strengere Aufsichtsmaßnahmen für die nationalen Behörden einführen und
- den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit weiter ausbauen.

Der Vorschlag wird derzeit im Rat der EU erörtert. Zwischen NIS2-Richtlinie und Resilienzrichtlinie gibt es Wechselwirkungen.

6.2 Würdigung

Die EU-Strategie für die CS behandelt ähnliche Themen wie die CSS2021. Die nationenübergreifende Betrachtungsweise führt aber zu erkennbaren Unterschieden. Daher hätte die Bundesregierung bei der CSS2021 deutlich herausarbeiten müssen, wie deren Ziele sich aus der europäischen Strategie ab- oder herleiten. Da die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen

²⁴ CSS2021, S. 10, Kapitel 4.

müssen, dass die nationalen CSS ineinandergreifen und sich bestmöglich ergänzen, sollte insbesondere Deutschland hier mit gutem Beispiel vorangehen. Nur komplementäre nationale Strategien können Europas Cyberresilienz ganzheitlich stärken. Dies hätte die Bundesregierung bei ihrer Leitlinie zur Messbarkeit der Ziele berücksichtigen sollen. Sie hätte darin festlegen sollen, dass die Ressorts nicht nur den Beitrag ihrer Maßnahmen zu den Zielen der CSS2021 bemessen sollen, sondern auch den Beitrag zu den europäischen Zielen und Initiativen ausweisen. Andernfalls kann sie ihre Aktivitäten nicht so steuern, dass diese auch im Hinblick auf die europäische Strategie einen angemessenen Beitrag leisten.

Erfolgskritischer Faktor für die CSS2021 ist, dass diese mit den Anforderungen der neuen NIS2-Richtlinie kompatibel ist. Zwar sieht die CSS2021 vor, dass die Bundesregierung sie im zeitlichen Verlauf an neue Anforderungen und Bedrohungslagen anpassen kann. Da die neue Strategie vor der NIS2-Richtlinie verabschiedet wurde, kann die CSS2021 voraussichtlich nicht als Muster für eine mit ihr kompatible nationalstaatliche CSS dienen. Zudem stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln die Bundesregierung die europäische Resilienzrichtlinie umsetzen will. Auch wenn diese nur einen mittelbaren Bezug zur CSS2021 aufweist, so müssen die Umsetzungsinstrumente aufgrund der offensichtlichen Wechselwirkungen mit denen für die CSS2021 abgestimmt sein. Insgesamt scheint es nicht günstig, wenn Deutschland parallel zu laufenden europäischen Prozessen vorprescht. Es ist zu befürchten, dass die CSS2021 aufgrund der NIS2-Richtlinie nachgeschärft werden muss.

6.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte die Bezüge zwischen den Zielen der CSS2021 und denen der EU-Strategie für die CS explizit herausarbeiten. Sie sollte dazu einen Abgleich zwischen den beiden Strategien erstellen und darlegen, wo diese sich überschneiden und es Abweichungen gibt. Das Controlling zur CSS2021 muss auch den deutschen Beitrag zur europäischen Strategie ermitteln und den Gremien als Steuerungsbasis zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die CSS2021 an dem aktuellen Entwurf der NIS2-Richtlinie spiegeln und prüfen, inwieweit ihre Ziele und Maßnahmen deren Anforderungen abdecken. Anpassungen sollte sie rechtzeitig vornehmen, damit diese bei der Umsetzung berücksichtigt und unnötige Ausgaben vermieden werden können.

6.4 Stellungnahme des BfIT

Der BfIT hat die Auffassung geäußert, es sei nicht sinnvoll, mit wichtigen nationalen Strategien abzuwarten, bis sämtliche hierfür relevante, sich noch im Gesetzgebungsprozess befindliche Rechtsakte der EU abgeschlossen sind. Diese unterlägen während der Verhandlungen ggf. noch erheblichen Änderungen. Ein Abschlusszeitpunkt sei in der Regel nicht verlässlich vorherzusagen. Außerdem herrsche gerade im Bereich der CS auf EU-Ebene eine Dynamik, die dazu führe, dass praktisch zu jedem Zeitpunkt relevante Rechtsakte in der Abstimmung stehen. Das in der CSS2021 vorgesehene strategische Controlling und Berichtswesen führe dazu, dass sie kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt werde. Diese Überprüfung sei von Beginn an u. a. auch auf Vorgaben der EU ausgerichtet gewesen.

Das BMI habe bei der Evaluierung die CSS2021 und die EU-Strategie zueinander in Beziehung gesetzt. Hierbei habe sich herausgestellt, dass die EU-Strategie offensichtlich Ziele auf unterschiedlichem Abstraktionsniveau definiere. So beschreibe sie teilweise konkrete organisatorische Veränderungen und enthalte in anderen Bereichen wiederum abstrakte strategische Absichtserklärungen. In der CSS2021 habe die Bundesregierung soweit möglich die Ziele auf einer einheitlichen Abstraktionsebene definiert. Dies schließe bereits methodisch aus, dass man die beiden Strategien eins-zu-eins in Bezug setzen könne.

Weiterhin würden in der EU-CSS u. a. künftige Rechtsetzungsvorhaben der Kommission skizziert, die lediglich die politische Ausrichtung der Kommission widerspiegeln, nicht jedoch die der Mitgliedstaaten. In der CSS2021 eine diesbezügliche Positionierung aufzunehmen, wäre zu kleinteilig und auch strategisch nachteilig. Denn auf EU-Ebene könne mit 26 weiteren Mitgliedstaaten nur im Konsens oder mit Mehrheit entschieden werden. Eine Vorfestlegung wäre verhandlungstaktisch wenig opportun; sie würde die notwendige Flexibilität zur Kompromissfindung massiv einengen. Gleiches gelte für Vorhaben der Kommission unterhalb von Rechtsetzungsvorhaben.

Vor diesen Gesichtspunkten halte das BMI im Ergebnis die in der CSS2021 dargestellte Einbettung der europäischen Dimension für hinreichend.

6.5 Abschließende Würdigung

Der BfIT verliert bei seinen Darlegungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Blick. Die aktuelle Bedrohungslage zeigt, dass die Unionsmitglieder ihre Maßnahmen zum Schutz des Cyberraums aufeinander abstimmen und miteinander koordinieren sollten. Entsprechende Absichtserklärungen auf Ministerebene, durch verstärkte Risikoanalysen, einen Notfallfonds für CS und den Ausbau nationaler CS-Kapazitäten die CS erhöhen zu wollen,²⁵ verdeutlichen die Handlungsbereitschaft aller Unionsmitglieder. Entsprechend ist es sachgerecht, dass Deutschland die europäischen Initiativen in seiner CSS2021 berücksichtigt und auch den Versuch unternimmt, seinen Beitrag zur europäischen CS und EU-CSS messbar zu machen.

Angesichts der aktuellen Lage wollen die Unionsmitglieder die laufenden Verhandlungen über die Legislativvorschläge zur Verbesserung der digitalen wie auch physischen Widerstandsfähigkeit kritischer Einrichtungen und Netze beschleunigt abschließen.²⁶ Es ist daher geboten, dass die Bundesregierung bei der Priorisierung und Auswahl von Maßnahmen aus der CSS2021 prüft, inwieweit diese im Einklang mit absehbaren Beschlüssen auf EU-Ebene stehen und diesen nicht zuwiderlaufen. Sie muss unnötige Ausgaben vermeiden.

Essers

Scherwa

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁵ Informelles Ministertreffen Telekommunikation am 8./9. März 2022 in Nevers/Frankreich.

²⁶ Ebenda.