Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)
(Einzelplan 06)

5 Netze des Bundes: IT-Geräte für eine halbe Million Euro seit mehr als 18 Monaten ungenutzt

(Kapitel 0602 Titel 894 51)

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) hat hochwertige IT-Geräte beschafft, ohne den Bedarf vorab hinreichend zu ermitteln. Die Hälfte der IT-Geräte lagert ungenutzt ein, obwohl diese nur noch bis zum Jahr 2028 sicher betrieben werden können.

Für den sicheren Sprach- und Datenaustausch nutzt die Bundesverwaltung die ressortübergreifende Kommunikationsinfrastruktur der Netze des Bundes (NdB). Die BDBOS ist für den Betrieb der NdB verantwortlich. Im Jahr 2021 beschaffte sie hochwertige IT-Geräte, im Wesentlichen Router, für rund 1,3 Mio. Euro. Damit wollte sie die Sicherheit der NdB verbessern. Den Bedarf hierzu hatte sie in den Jahren 2018 und 2019 bei Behörden und Einrichtungen innerhalb der Bundesverwaltung erhoben. Im Jahr 2023 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass lediglich 36 von 73 beschafften Routern eingesetzt werden. Insgesamt 37 Router waren seit mehr als 18 Monaten eingelagert.

Wenn von den Behörden und Einrichtungen weniger Router als ursprünglich geplant genutzt werden, ist das Ziel, die Sicherheit der NdB zu verbessern, gefährdet. Das BMI sollte gemeinsam mit den IT-Beauftragten der Ressorts die Ursachen ermitteln.

Die BDBOS hätte die 73 Router nicht auf der Grundlage einer bereits zwei Jahre zurückliegenden Bedarfsabfrage beschaffen dürfen. Insbesondere im Bereich der IT ändern sich Bedarfe und Leistungen sehr schnell. Die BDBOS hätte daher den Bedarf der Behörden und Einrichtungen vor der Beschaffung noch einmal überprüfen müssen. Bei künftigen IT-Großprojekten sollte sie hochwertige IT-Geräte erst dann beschaffen, wenn sie deren Einsatz absehen kann.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Neue IT-Geräte für die NdB-Grundschutzzone/NdB-Extranet

Mit den NdB betreibt die BDBOS ein sicheres Sprach- und Datennetz für die Regierungskommunikation. Die NdB sind freigegeben, um Daten bis zum Geheimhaltungsgrad „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) zu übertragen. Behörden und Einrichtungen, die die NdB nutzen wollen, müssen hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen. Dies gilt auch für Behörden und Einrichtungen des Bundes, die überwiegend Sprache und Daten mit einem geringeren Schutzbedarf als VS-NfD übertragen und verarbeiten. Dazu gehören insbesondere die Ressortforschungseinrichtungen. Diese Behörden und Einrichtungen können die hohen Sicherheitsanforderungen der NdB kaum oder nicht erfüllen. Daher beschlossen die IT-Beauftragten der Ressorts im Jahr 2019, eine sogenannte „NdB-Grundschutzzone/NdB-Extranet“ (Grundschutzzone) einzurichten. Behörden und Einrichtungen, die sich an die Grundschutzzone statt an die NdB anschließen, müssen geringere Sicherheitsanforderungen erfüllen. Die BDBOS beauftragte einen IT-Dienstleister, die Grundschutzzone aufzubauen. Bisher gab sie dafür 52,4 Mio. Euro aus.

In den Jahren 2018 und 2019 hatte die BDBOS bei Behörden und Einrichtungen des Bundes den Bedarf an Anschlüssen an die Grundschutzzone abgefragt. Hiernach erwartete sie, dass sich 25 Behörden und Einrichtungen mit insgesamt 44 Liegenschaften an die Grundschutzzone anschließen würden. Ende 2021 beschaffte die BDBOS hierzu hochwertige IT-Geräte, die sie schnellstmöglich in Betrieb nehmen wollte. Dafür zahlte sie rund 1,3 Mio. Euro. Es handelte sich im Wesentlichen um 73 leistungsfähige Router. Zu jedem Router gehörten ein dreijähriger Service- und Wartungsvertrag sowie Lizenzen für die Betriebssoftware. Die Router wurden im Oktober 2021 geliefert. Der Hersteller bietet für diese Router noch bis zum Jahr 2028 technische Unterstützung an, z. B. um defekte Bauteile zu ersetzen oder Fehler in der Betriebssoftware zu beheben.

IT-Geräte ungenutzt eingelagert

Ende Januar 2023 nahm die BDBOS die Grundschutzzone in Betrieb. Im März 2023 wies das BMI die BDBOS an, den aktuellen Bedarf an Anschlüssen an die Grundschutzzone in der Bundesverwaltung erneut abzufragen. Die BDBOS führte diese Abfrage im Mai 2023 durch. 16 Behörden und Einrichtungen meldeten einen Bedarf an solchen Anschlüssen. Der Bundesrechnungshof stellte im Juni 2023 fest, dass die BDBOS bereits im Februar 2022 davon ausging, nur noch 25 statt der ursprünglich geplanten 44 Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen. Weiterhin stellte der Bundesrechnungshof fest, dass von den 73 Routern 37 nicht in Betrieb waren. Diese hatten einen Wert von rund 269 000 Euro und waren eingelagert. Für Service- und Wartungsverträge, Lizenzen für die Betriebssoftware und Zubehör der eingelagerten Router zahlte die BDBOS rund 230 000 Euro an den IT-Dienstleister.

5.2 Würdigung

Die BDBOS hat 73 Router beschafft, ohne den tatsächlichen Bedarf zu kennen. Sie hätte vor der Beschaffung Ende 2021 bei den Behörden und Einrichtungen nachfragen müssen, ob der gemeldete Bedarf aus den Jahren 2018 und 2019 noch aktuell ist. In der Folge hätte sie für die Anschlüsse der Liegenschaften an die Grundschutzzone einen Zeitplan festlegen und die Router bedarfsgerecht beschaffen können. Stattdessen stellte sie bereits kurz nach der Beschaffung fest, dass der ursprüngliche Bedarf nicht mehr bestand.

Die BDBOS verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn sie Router für insgesamt eine halbe Mio. Euro mehr als 18 Monate ungenutzt lagert. Die Router altern und die BDBOS kann den maximalen „Lebenszyklus“ nicht mehr ausschöpfen. Nach dem Jahr 2028 kann sie die Router nicht mehr sicher betreiben.

Die BDBOS hat es außerdem versäumt, rechtzeitig für eine geeignete Nachnutzung der Router zu sorgen. Wann und ob die eingelagerten Router eingesetzt werden, ist immer noch offen.

Mit ihrer Abfrage im Mai 2023 hätte die BDBOS auch erheben sollen, warum einige Behörden und Einrichtungen nicht mehr daran interessiert sind, ihre Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat mitgeteilt, dass die BDBOS die Router auf Grundlage der Bedarfsabfrage aus den Jahren 2018 und 2019 beschafft habe. Der Hersteller habe aufgrund der Corona-Pandemie Lieferzeiten von mehr als 200 Tagen angekündigt. Daher habe die BDBOS die Router frühzeitig beschaffen müssen. Ansonsten hätte sie die ursprünglich vorgesehenen Liegenschaften nicht rechtzeitig an die Grundschutzzone anschließen können. Der Aufbau der Grundschutzzone habe sich zwischenzeitlich verzögert. Auch habe die BDBOS andere Projekte höher priorisiert.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik habe zudem festgelegt, dass alle Behörden und Einrichtungen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, die Grundschutzzone nutzen müssten. Die BDBOS habe nicht erwartet, dass Behörden und Einrichtungen diese Vorgabe nicht befolgen. Sie sei davon ausgegangen, dass alle Behörden und Einrichtungen, die die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, in die Grundschutzzone wechseln müssen. Behörden und Einrichtungen davon zu überzeugen, die Grundschutzzone zu nutzen, gehöre aber nicht zum Aufgabenbereich der BDBOS.

Das BMI hat erklärt, dass möglichst schnell alle Behörden und Einrichtungen, welche die Sicherheitsanforderungen der NdB nicht erfüllen, in die Grundschutzzone wechseln sollen. Dies sei jedoch ein komplexes Unterfangen. Die BDBOS prüfe derzeit, wie sie die Grundschutzzone weiter ausbauen könne. Hierfür will sie die eingelagerten Router verwenden.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die BDBOS hätte vor der Beschaffung der 73 Router noch einmal abfragen müssen, ob die Behörden und Einrichtungen die Router weiterhin benötigen. Insbesondere im Bereich der IT ändern sich Bedarfe und Leistungen sehr kurzfristig. Die BDBOS hätte die Beschaffung daher nicht auf eine Bedarfsabfrage stützen dürfen, die bereits zwei Jahre zurücklag. Auch bei Lieferzeiten von mehr als 200 Tagen wäre es nicht notwendig gewesen, die Router bereits Ende 2021 zu beschaffen. Die BDBOS hat die Grundschutzzone Anfang 2023 in Betrieb genommen. Es wäre daher ausreichend gewesen, die Router im Februar 2022 zu beschaffen, als für die BDBOS bereits feststand, dass sie weniger Liegenschaften als ursprünglich geplant an die Grundschutzzone anschließen würde. Bei IT-Großprojekten sollte sie künftig schrittweise vorgehen und insbesondere teure IT-Geräte wie Router erst dann beschaffen, wenn sie deren Einsatz verlässlich absehen kann.

Da die eingelagerten Router nur noch bis zum Jahr 2028 sicher betrieben werden können, hat die BDBOS sicherzustellen, diese nunmehr alsbald einzusetzen. Alternativ muss sie schnellstmöglich für eine geeignete Nachnutzung innerhalb der Bundesverwaltung sorgen.

Abgesehen davon, dass 37 Router derzeit ungenutzt lagern, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass weniger Behörden und Einrichtungen als ursprünglich geplant in die Grundschutzzone wechseln wollen. Das BMI war bestrebt, mit der Grundschutzzone die Sicherheit der NdB zu verbessern. Dieses Ziel wäre damit gefährdet.

Das BMI sollte daher gemeinsam mit den IT-Beauftragten der Ressorts ermitteln, warum Behörden und Einrichtungen nicht mehr daran interessiert sind, ihre Liegenschaften an die Grundschutzzone anzuschließen. Die Ursachen sollte es anschließend beseitigen und mit den IT-Beauftragten der Ressorts festlegen, welche Behörden und Einrichtungen in die Grundschutzzone wechseln müssen. Zusammen mit diesen Behörden und Einrichtungen und der BDBOS sollte das BMI anschließend einen verbindlichen Zeitplan für den weiteren bedarfsgerechten Ausbau der Grundschutzzone vereinbaren.