

3 35 Mio. Euro fehlinvestiert: BMF beschafft praxisuntaugliche Smartphones

Zusammenfassung

Das BMF beschaffte für den Zoll mehr als 17 000 Smartphones, mit denen die Beschäftigten nicht wie vorgesehen verschlüsselt kommunizieren konnten.

In den Jahren 2021 und 2022 beschaffte das BMF für die Zollverwaltung sichere Smartphones für 35 Mio. Euro. Diese sollten einen Datenaustausch bis zum Geheimhaltungsgrad „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) ermöglichen. Die für Verschlusssachen freigegebenen Smartphones waren jedoch in eine IT-Infrastruktur eingebunden, die bis Juni 2025 keine VS-NfD-Freigabe hatte. Bis dahin durfte der Zoll mit den Smartphones keine Verschlusssachen kommunizieren oder verarbeiten. Die Smartphones hatten zudem funktionale Einschränkungen im Betrieb, die das BMF und die Generalzolldirektion (GZD) zuvor nicht erkannt hatten. Viele Beschäftigte des Zolls verzichteten daher darauf, die neuen Geräte zu nutzen. Sie griffen weiterhin auf einfache Mobiltelefone zurück.

Das Gros der sicheren, aber praxisuntauglichen Smartphones wurde im Jahr 2024 schon wieder ausgetauscht. Das BMF hat sein Ziel nicht erreicht, in der Zollverwaltung ausschließlich nach Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) verschlüsselt und sicher zu kommunizieren. 35 Mio. Euro für sichere Smartphones hat das BMF daher fehlinvestiert.

Das BMF muss Fehlinvestitionen vermeiden. Wenn es Ausstattung für die Zollverwaltung beschafft, muss diese praxistauglich sein und einen dienstlichen Mehrwert haben. Es muss den Bedarf fundiert darstellen.

3.1 Prüfungsfeststellungen

BMF gibt VS-NfD als Standard für mobile Kommunikation in der Zollverwaltung vor

Das BMF wies im Jahr 2017 auf eine massive Zunahme von Angriffen auf die IT-Infrastruktur der Bundesverwaltung hin. Es hat daraufhin per Erlass vorgegeben, in der Zollverwaltung ausschließlich nach den Vorgaben des BSI verschlüsselt zu kommunizieren.

Von Oktober 2021 bis Dezember 2022 hat das BMF durch die GZD 17 321 sichere Smartphones für die Zollverwaltung beschaffen lassen. Die Smartphones waren vom BSI dafür freigegeben, Informationen bis zur Geheimhaltungsstufe VS-NfD zu verarbeiten. Die Gesamtkosten einschließlich Zubehör und Lizenzen beliefen sich auf 35 Mio. Euro.

Smartphones nur begrenzt nutzbar

Die Smartphones nutzten das kommerzielle, öffentliche Mobilfunknetz. Sie waren darüber hinaus in die IT-Infrastruktur des Informationstechnikzentrums Bund (ITZBund) eingebunden. Relevante Teile dieser IT-Infrastruktur besaßen aber erst ab Juni 2025 eine VS-NfD-Freigabe. Daher hatte die GZD bereits im Oktober 2021 gemeinsam mit dem BMF beschlossen, dass die Zollverwaltung „vorübergehend“ keine Verschlusssachen mit den Smartphones kommunizieren oder verarbeiten durfte. Erst mit der VS-NfD-Freigabe für die IT-Infrastruktur des ITZBund sollten die Geräte für Verschlusssachen verwendet werden.

Die Smartphones wiesen zahlreiche funktionale Einschränkungen auf. Sie waren in der Zollpraxis allenfalls begrenzt einsatzfähig, z. B. waren Kalender, Telefonverzeichnis, Bildübertragungen und das Abrufen dienstlicher E-Mails nicht nutzbar. Sie hatten außerdem einen hohen Stromverbrauch, der die Akkulaufzeit stark verkürzte. Viele Zollbeschäftigte nutzten sie deshalb nicht, sondern verwendeten einfache Mobiltelefone weiter.

Nach den Angaben des BMF erfüllte seinerzeit nur die beschaffte Smartphone-Lösung die Anforderungen des BSI. Der hohe Stromverbrauch und die somit kurze Akkulaufzeit seien zunächst unbekannt gewesen und hätten sich erst im Wirkbetrieb vollständig gezeigt.

Austausch der Smartphones nach knapp zwei Jahren

Bereits im Jahr 2024 tauschte die GZD das Gros der Smartphones aus. Das BMF stellte fest, dass die bisherige Lösung weder nutzerfreundlich noch zukunftsfähig war.

Darüber hinaus habe die auslaufende BSI-Zulassung der bisherigen Smartphones zu dieser Entscheidung geführt.

Keine ausreichende Bedarfsermittlung

Die GZD erstellte vor der Beschaffung ein Konzept, in dem sie den Bedarf an Kommunikation über Verschlusssachen für die Zollverwaltung darstellte. Das Konzept basierte auf der Vorgabe des BMF, dass in der Zollverwaltung mobil nur verschlüsselt kommuniziert werden dürfe. Die GZD hat das Konzept mehrfach fortgeschrieben. Eine umfassende und kritische Bedarfsermittlung fand nicht statt. Dennoch geht sie mittlerweile von einem Bedarf von mehr als 20 000 sicheren Smartphones aus. Dieser ist um rund 2 700 Geräte höher als die derzeitige Ausstattung der Zollverwaltung.

3.2 Würdigung

Kaum dienstlicher Mehrwert der Smartphones

Der Zoll konnte die beschafften Smartphones mangels VS-NfD-Freigabe der IT-Infrastruktur und aufgrund ihrer funktionalen Einschränkungen nicht wie vorgesehen einsetzen. Viele Zollbeschäftigte nutzten die Smartphones nicht, sondern verwendeten weiter einfache Mobiltelefone. Selbst wenn damals nur ein einziges Unternehmen BSI-zugelassene Geräte anbot, hätten das BMF und die GZD diese im Vorfeld angemessen erproben müssen. Dies ist hier unterblieben.

Das BMF hatte auch sein Ziel nicht erreicht, in der Zollverwaltung ausschließlich nach den Vorgaben des BSI verschlüsselt und sicher zu kommunizieren. Es hat die fehlende VS-NfD-Freigabe der IT-Infrastruktur bei der Beschaffung nicht ausreichend berücksichtigt. Erst nachdem das Gros der Smartphones schon wieder ausgesondert war, gab das ITZBund seine IT-Infrastruktur für Verschlusssachen frei. Die Smartphones besaßen damit kaum einen dienstlichen Mehrwert. Deshalb waren 35 Mio. Euro für 17 321 sichere Smartphones fehlinvestiert.

Tatsächlicher Bedarf an sicheren Smartphones nicht hinreichend nachgewiesen

Den flächendeckenden Bedarf an sicheren Smartphones für die gesamte Zollverwaltung konnte das BMF bislang nicht belegen. Seine strategische Vorgabe, für jegliche mobile Kommunikation ausschließlich BSI-zugelassene verschlüsselte Kommunikation einzusetzen, ersetzt keine Bedarfsbetrachtung. Trotz strategischer Vorgaben ist der tatsächliche Bedarf zu berücksichtigen.

Die GZD hat rund 2 700 weitere Beschäftigte der Zollverwaltung identifiziert, die ausschließlich verschlüsselt kommunizieren sollen, derzeit aber nicht mit einem sicheren Smartphone ausgestattet sind. Dabei hat sie sich die Vorgaben des BMF, in der Zollverwaltung ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren, zu eigen gemacht. Es fehlt an fundierter Bedarfsermittlung. Diese müssen BMF und GZD unverzüglich nachholen.

3.3 Stellungnahme

Das BMF hat betont, dass es mit den vom BSI zugelassenen Smartphones einen strategisch sinnvollen Systemwechsel vollzogen habe. Bereits ihre Inbetriebnahme habe das Sicherheitsniveau der Kommunikation in der Zollverwaltung signifikant erhöht. Es sei sinnvoll, innerhalb der Zollverwaltung ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren.

Mit der damals einzigen durch das BSI zugelassenen Smartphone-Lösung hätten das BMF und die GZD das höchstmögliche Sicherheitsniveau gewährleistet. Die fehlende VS-NfD-Freigabe des ITZBund-Netzes habe nicht dazu führen dürfen, weiterhin auf nicht freigegebene und damit unsichere Mobilfunkgeräte zu setzen. Bei der Beschaffung sei zudem unklar gewesen, ob und wann eine VS-NfD-Freigabe erfolgen würde. Die Freigabe des ITZBund-Netzes abzuwarten, habe keine Option dargestellt.

Die Darstellung erheblicher funktionaler Einschränkungen sowie einer unzureichenden Erprobung vor der Beschaffung hat das BMF zurückgewiesen. Der hohe Stromverbrauch und die daraus resultierende kurze Akkulaufzeit würden maßgeblich von der standortabhängigen Netzabdeckung der Mobilfunkanbieter beeinflusst. Ein belastbares, bundesweit gültiges Ergebnis sei im Pilotbetrieb daher kaum zu ermitteln gewesen. Dies konnte erst im Wirkbetrieb ermittelt werden.

Zum flächendeckenden Bedarf an sicheren Smartphones hat das BMF insbesondere auf real-praktische Gesichtspunkte hingewiesen. Es müsse berücksichtigt werden, dass die Übergänge zwischen eingestufte und „unkritischer“ Kommunikation oft fließend seien. Die Einschätzung, in welchen Fällen es sich um Verschlusssachen handelt, liege in rein fachlicher Verantwortung. Den Beschäftigten ein sicheres Endgerät zur Verfügung zu stellen, habe für IT-Sicherheit und Praxistauglichkeit die beste Option dargestellt.

3.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMF vorgebrachten Argumente entkräften die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Auch die Beschaffung der einzig BSI-zugelassenen Smartphone-Lösung kann im Ergebnis unwirtschaftlich sein.

Ohne eine VS-NfD-freigegebene IT-Infrastruktur war die Beschaffung der Smartphones unwirtschaftlich. Zunächst hätte die IT-Infrastruktur für Verschlusssachen ertüchtigt werden müssen. Erst im Anschluss hätten BMF und GZD sichere und praxistaugliche Smartphones beschaffen dürfen. Den Grundmangel der fehlenden sicheren IT-Infrastruktur hatten die GZD und das BMF selbst erkannt.

Die funktionalen Einschränkungen der Smartphones waren nicht auf die Anfangsphase und einzelne Arbeitsbereiche beschränkt, wie das BMF angibt. Zollbeschäftigte in unterschiedlichen Dienststellen und aus verschiedenen Aufgabenbereichen kritisierten u. a. den hohen Stromverbrauch sowie die Akkuschwäche. Sind die Smartphones praxisuntauglich und verwenden viele Zollbeschäftigte ihre Altgeräte weiter, steigert dies das Sicherheitsniveau kaum. Das BMF hat 35 Mio. Euro fehlinvestiert.

BMF und GZD sollten neue Ausstattung künftig vor Beschaffungen im mehrstelligen Millionen-Euro-Bereich hinreichend erproben. Die Ausstattung des Zolls muss praxistauglich sein und einen dienstlichen Mehrwert haben.

Das BMF hat weiterhin den Bedarf der Zollverwaltung an VS-NfD-fähigen Smartphones nicht mit einer fundierten Bedarfsermittlung belegt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass BMF und GZD vor einer Beschaffung den erforderlichen Bedarf hinreichend bestimmen. Der pauschale Ansatz, innerhalb der Zollverwaltung mobil ausschließlich verschlüsselt zu kommunizieren, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.