



Abschließende Mitteilung

an das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

über die Prüfung

Einsatz künstlicher Intelligenz zur Information der Bundesregierung

Teil 1 – NewsCenter – Informationstechnik und künstliche Intelligenz

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 3 - 0001818/1

7. April 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Das Verfahren <i>NewsCenter</i>	9
1.1	Zugriff für Bundesbehörden	10
1.2	Projektphase, Wirkbetrieb und Kosten	10
2	Datenmanagement und künstliche Intelligenz	12
2.1	Datenmanagement im BPA	12
2.1.1	Sachverhalt	12
2.1.2	Würdigung	13
2.1.3	Empfehlung	13
2.1.4	Stellungnahme	13
2.1.5	Abschließende Würdigung	14
2.2	Künstliche Intelligenz im BPA	14
2.2.1	Sachverhalt	14
2.2.2	Würdigung	14
2.2.3	Empfehlung	15
2.2.4	Stellungnahme	15
2.2.5	Abschließende Würdigung	16
3	Künstliche Intelligenz im <i>NewsCenter</i>	16
3.1	Modellauswahl und Wissenstransfer	17
3.1.1	Sachverhalt	18
3.1.2	Würdigung	18
3.1.3	Empfehlung	18
3.1.4	Stellungnahme	19
3.1.5	Abschließende Würdigung	19
3.2	Evaluierung und Monitoring	19
3.2.1	Sachverhalt	19
3.2.2	Würdigung	19
3.2.3	Empfehlung	20
3.2.4	Stellungnahme	20
3.2.5	Abschließende Würdigung	20

3.3	KI-Potenziale und Medienbrüche	20
3.3.1	Sachverhalt	20
3.3.2	Würdigung	21
3.3.3	Empfehlung	21
3.3.4	Stellungnahme	21
3.3.5	Abschließende Würdigung	22
3.4	Transparenz und Erklärbarkeit	22
3.4.1	Sachverhalt	22
3.4.2	Würdigung	22
3.4.3	Empfehlung	23
3.4.4	Stellungnahme	23
3.4.5	Abschließende Würdigung	23
4	IT-Sicherheit und -Betrieb	24
4.1	IT-Sicherheit	24
4.1.1	Sachverhalt	24
4.1.2	Würdigung	26
4.1.3	Empfehlung	26
4.1.4	Stellungnahme	26
4.1.5	Abschließende Würdigung	26
4.2	IT-Betrieb	26
4.2.1	Sachverhalt	26
4.2.2	Würdigung	30
4.2.3	Empfehlung	30
4.2.4	Stellungnahme	31
4.2.5	Abschließende Würdigung	31
5	Datenschutz	31
5.1	Sachverhalt	31
5.2	Würdigung	32
5.3	Empfehlung	33
5.4	Stellungnahme	33
5.5	Abschließende Würdigung	33

Abkürzungsverzeichnis

B

BKM *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*

BPA *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*

BPAvis *Verteil-Informationssystem*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

D

DA *Datenanalyse*

DM *Datenmanagement*

I

IT-RK *IT-Rahmenkonzept*

K

KI *Künstliche Intelligenz*

S

SLA *Service Level Agreement*

U

UP Bund *Umsetzungsplan Bund 2017*

W

WU *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

0 Zusammenfassung

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) erfüllt als Dienstleister für die Bundesregierung, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien zwei wesentliche Aufgaben:

- interne Information für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie die Beschäftigten der Bundesverwaltung und
- Information über die Arbeit der Bundesregierung nach außen.

Das BPA wertet eine Vielzahl an Quellen aus, z. B. nationale und internationale Nachrichtenticker, Zeitungen und soziale Medien. Die Beschäftigten des BPA nutzen dazu insbesondere die Verfahren „*NewsCenter*“ und „Verteil-Informationssystem“ (BPAvis). Der Bundesrechnungshof hat *NewsCenter* und BPAvis sowie die dazugehörigen Projekte geprüft. Beide Verfahren befanden sich im Oktober 2023 im Wirkbetrieb. Das BPA hatte ab dem Jahr 2018 damit begonnen, vorherige Altverfahren abzulösen und auf einer gemeinsamen Plattform zu konsolidieren. Es plante, kritische IT-Verfahren in einem georedundanten Ausweichrechenzentrum am Dienstsitz Bonn zu betreiben.

Die vorliegende Abschließende Mitteilung, Teil 1, umfasst unsere übergreifenden Feststellungen zum Datenmanagement (DM) und zur Datenanalyse (DA) im BPA sowie unsere Feststellungen zum Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) in *NewsCenter*, zur IT-Sicherheit und zum IT-Betrieb. Die Prüfungserkenntnisse zum Projektmanagement, zur Steuerung externer Dienstleister, zur Presseauswertung mit *NewsCenter*, zu BPAvis und zum Aufbau eines georedundanten Ausweichrechenzentrums beschreibt der Bundesrechnungshof in weiteren Abschließenden Mitteilungen.

Er stellt im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Mit dem IT-Verfahren *NewsCenter* empfängt, bearbeitet, verteilt, recherchiert und wertet das BPA rund um die Uhr Informationen „crossmedial“ in Echtzeit aus. Dazu richtete es einen „*NewsRoom*“ ein. Es bildet alle Nachrichten integriert auf einer Oberfläche ab. Die Redakteurinnen und Redakteure reichern die Nachrichten auch mit Informationen an, die teils automatisiert durch Methoden der KI oder DA erzeugt werden. Mit *NewsCenter* unterrichtet das BPA u. a. den Bundeskanzler und den Bundespräsidenten. Das BPA löste mit *NewsCenter* seine statischen Pressespiegel und Auswerteformate sowie dazugehörige IT-Verfahren ab. Es konsolidierte die bisherigen IT-Verfahren dazu auf einer technischen Plattform. Das BPA entwickelte *NewsCenter* vorwiegend mit einem externen Dienstleister (Unternehmen A). Es betreibt *NewsCenter* in der Cloud von Unternehmen A. Bis Juli 2023 gab das BPA für *NewsCenter* 8,9 Mio. Euro aus. Um *NewsCenter* zu betreiben und weiterzuentwickeln, rechnet es in den Jahren 2024 bis 2027 mit weiteren Ausgaben von 7 Mio. Euro. (Tz. 1)
- 0.2 Strategien nebst Umsetzungskonzepten für die Themen DM und KI hatte das BPA nicht erstellt. Dies behindert einen planvollen und zielgerichteten Einsatz daten-

basierter Technologien. Das BPA sah den Mangel an qualifiziertem Personal als zentrale Herausforderung dabei an, im BPA KI-Verfahren zu entwickeln, einzuführen und zu betreiben.

Der Bundesrechnungshof hat dem BPA empfohlen, Strategien nebst Umsetzungskonzepten für das DM und die KI zu erstellen. Das BPA sollte prüfen, wie es seinen Personalmangel und die damit einhergehenden Fähigkeitslücken im Bereich DA und KI beheben kann. Um dies „Stellenneutral“ zu erreichen, wäre es z. B. möglich, Aufgaben intern zu priorisieren und unbesetzte Stellen zu verlagern.

Das BPA hat dargestellt, es werde umgehend nach dem Zusammentreten einer neuen Bundesregierung die geforderten strategischen Entscheidungen zum DM und zur KI treffen und verschriftlichen. Derzeit fehlten dazu die notwendigen Ressourcen. Aufgrund der erforderlichen speziellen fachlichen Kompetenz könne es auch keine Beschäftigten anderer Organisationseinheiten verlagern.

Das BPA will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen, verweist aber auf fehlende Ressourcen. Der Bundesrechnungshof hält weiterhin an seinen Empfehlungen fest. Das BPA sollte prüfen, ob es Aufgaben intern priorisieren und unbesetzte Stellen verlagern kann. (Tz. 2)

- 0.3 Das BPA hat versäumt, die für *NewsCenter* ausgewählten und entwickelten KI-Modelle zu dokumentieren und in angemessener Weise in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) zu berücksichtigen. Dies erschwert auch den Wissenstransfer zu internem Personal und verstärkt die Abhängigkeit von Unternehmen A (vgl. Abschließende Mitteilung, Teil 2). Das BPA hätte die in *NewsCenter* eingesetzten KI-Komponenten geeignet automatisiert überwachen sollen. Es kann nicht objektiv darstellen, wie sich die Leistung der KI-Komponenten über die Zeit entwickelt hat. Das BPA hat versäumt, die Transparenz und Erklärbarkeit der KI-Komponenten zu gewährleisten.

Das BPA hat seine Modellauswahl und -entwicklung zu dokumentieren und in angemessener Weise in einer WU zu berücksichtigen. So könnte es auch den Wissenstransfer zum eigenen Personal ermöglichen und seine Abhängigkeit von Unternehmen A verringern. Das BPA sollte seine KI-Komponenten geeignet automatisiert überwachen. Wenn es die Leistung der Modelle über einen längeren Zeitraum bewertet, könnte es dies auch für eine Erfolgskontrolle nutzen. Das BPA sollte ein Konzept zur Transparenz und Erklärbarkeit seiner KI-Komponenten erstellen.

Das BPA hat dargestellt, es werde seine Entscheidungen zur Modellauswahl bei *NewsCenter* dokumentieren. Dabei habe es bereits Aspekte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. Das BPA will seine Beschäftigten zur Modellauswahl schulen. Es überwache die Verfügbarkeit seiner KI-Komponenten bereits technisch. Zur Modellleistung hat es dargelegt, dass die Beschäftigten bei ihrer täglichen Arbeit Qualitätsabweichungen erkennen würden. Diese händische Qualitätskontrolle sei unverzichtbar. Es sei daher unwirtschaftlich, die Modellleistung automatisiert zu

überwachen. Das BPA will prüfen, ob es geeignet statistisch erfassen kann, wenn Beschäftigte KI-Ergebnisse nachträglich anpassen. Es habe in der Projektphase von *NewsCenter* die Transparenz und Erklärbarkeit der KI-Modelle gefördert. Das BPA werde prüfen, wie es dies geeignet dokumentieren kann.

Das BPA will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Modellauswahl und -entwicklung folgen. Die Hinweise zur Modellleistung sind nachvollziehbar. Das BPA sollte statistisch erfassen, wie oft und aus welchen Gründen Beschäftigte KI-Ergebnisse nachträglich anpassen. Es sollte diese Daten bei seiner Erfolgskontrolle zu *NewsCenter* berücksichtigen. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Transparenz und Erklärbarkeit will das BPA umsetzen. (Tz. 3)

- 0.4 Das BPA hat gegen den Umsetzungsplan Bund 2017 (UP Bund) verstoßen: es hat *NewsCenter* als kritisches IT-Verfahren in den Wirkbetrieb überführt und über ein Jahr betrieben, ohne dass ein gültiges IT-Sicherheitskonzept vorlag. Das BPA hat darüber hinaus die Anforderungen des IT-Grundschutzes und den Mindeststandard des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zur Nutzung externer Cloud-Dienste nicht erfüllt. Es hat wesentliche Teile der darin vorgesehenen Dokumente nicht erstellt.

Das BPA sollte künftig IT-Verfahren nur in den Wirkbetrieb überführen, wenn ein gültiges IT-Sicherheitskonzept vorliegt. Die für *NewsCenter* fehlenden Dokumente zur Nutzung externer Cloud-Dienste hat es zeitnah zu erstellen.

Das BPA sieht für die interne Hotline von *NewsCenter* lediglich Servicezeiten innerhalb der normalen Dienstzeiten vor. Für ein System, was permanent verfügbar sein soll, sind diese Zeiten inakzeptabel. Für *NewsCenter* und den Cloud-Dienst fehlt zudem ein Notfallkonzept. Ohne Notfallkonzept ist z. B. der Wiederanlauf des Systems nach einer Störung gefährdet.

Das BPA hat versäumt, die Aufgaben der Fachadministration für *NewsCenter* umfassend festzulegen und zu dokumentieren. Darüber hinaus fehlen dem BPA ein Konten- und Berechtigungskonzept sowie ein Konzept zum Patch- und Änderungsmanagement.

Das BPA sollte die Servicezeiten der internen Hotline für *NewsCenter* an den geforderten Verfügbarkeiten ausrichten. Für *NewsCenter* und den Cloud-Dienst sollte es eigene Notfallkonzepte erstellen. Es hat die Aufgaben der Fachadministration zeitnah festzulegen und sowohl ein Konten- und Berechtigungskonzept als auch ein Konzept zum Patch- und Änderungsmanagement vorzulegen.

Das BPA hat entgegnet, dass mittlerweile alle IT-Sicherheitskonzepte vorliegen. Die Cloud-Strategie befinde sich in der hausinternen Abstimmung. Das BPA werde künftig darauf achten, IT-Sicherheitskonzepte zu erstellen, bevor es IT-Verfahren in den Wirkbetrieb überführt. Das BPA hat dargestellt, es prüfe, die Servicezeiten der internen Hotline auszuweiten. Es werde ein Konzept zum Patch- und

Änderungsmanagement sowie die weiteren fehlenden Dokumente für den IT-Betrieb von *NewsCenter* erstellen.

Das BPA setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits um. (Tz. 4)

1 Das Verfahren *NewsCenter*

Das IT-Verfahren *NewsCenter* dient der Unterrichtung der Bundesregierung. Das BPA empfängt, bearbeitet, verteilt, recherchiert und wertet über *NewsCenter* rund um die Uhr Informationen „crossmedial“¹ in Echtzeit aus. Dazu bildet es alle Nachrichten integriert auf einer Oberfläche ab. *NewsCenter* lässt sich über ein Dashboard bedienen. Es ist orts- und endgeräteunabhängig.

Als „Kunden“ bei *NewsCenter* betrachtet das BPA seinem IT-Rahmenkonzept (IT-RK) 2024 entsprechend u. a.

- das Bundeskanzleramt,
- das Bundespräsidialamt,
- die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM),
- die Pressestellen der obersten Bundesbehörden, die Lagezentren der Ressorts und
- die Fachabteilungen des BPA.

Das BPA löste mit *NewsCenter* über zwanzig statische Pressespiegel und Auswerteformate sowie dazugehörige IT-Verfahren ab.² Es konsolidierte die bisherigen IT-Verfahren auf einer SAP-Plattform.³ Hierzu nutzte es modulare Standardsoftware.

Das BPA richtete für *NewsCenter* einen „*NewsRoom*“ ein. Der „*NewsRoom*“ ist 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche besetzt (24/7). Die Redakteurinnen und Redakteure im *NewsRoom* arbeiten dazu in fünf Schichten. Über eine Redakteursoberfläche⁴ stellen sie den Nutzenden Nachrichten⁵ bereit.⁶ Sie reichern die Nachrichten zusätzlich mit Metadaten⁷ an. Mit Merkmalen wie der Reichweite eines Beitrages, des Sentiments, der Nachrichtenpriorität usw. lassen sich Nachrichten zu Themenclustern zusammenfassen. Das BPA berechnet u. a. auch einen „Nachrichtenwert“ und erkennt mit KI ähnliche Artikel (vgl. Tz. 3). Die Metadaten werden somit teils automatisiert durch Methoden der KI oder DA erzeugt.

¹ Über mehrere Medien hinweg, z. B. Agenturmeldungen aus BPAvis, Printmedien, Rundfunk und soziale Medien.

² Die „Kanzlermappe“, die „Präsidentenmappe“ für das Bundespräsidialamt und die „Medienmappe“ für die BKM stellt das BPA nunmehr über *NewsCenter* bereit.

³ Beim von uns geprüften *NewsCenter* handelt es sich um ein IT-Verfahren, das technisch auf Standardkomponenten des Herstellers SAP aufbaut. Kernstück ist eine SAP HANA (*High-performance ANalytic Appliance*) Datenbank sowie die DM-Software SAP *Data Intelligence*.

⁴ Diese bezeichnet das BPA ebenfalls als „*NewsRoom*“.

⁵ Z. B. Zeitungsartikel, verschriftlichte Rundfunkbeiträge oder Blogbeiträge.

⁶ Eine weitere angepasste Oberfläche dient der Fachadministration – die sog. „*Admin App*“.

⁷ Metadaten enthalten Informationen über Merkmale anderer Daten. Sie dienen u. a. dazu, einen Datensatz zu beschreiben.

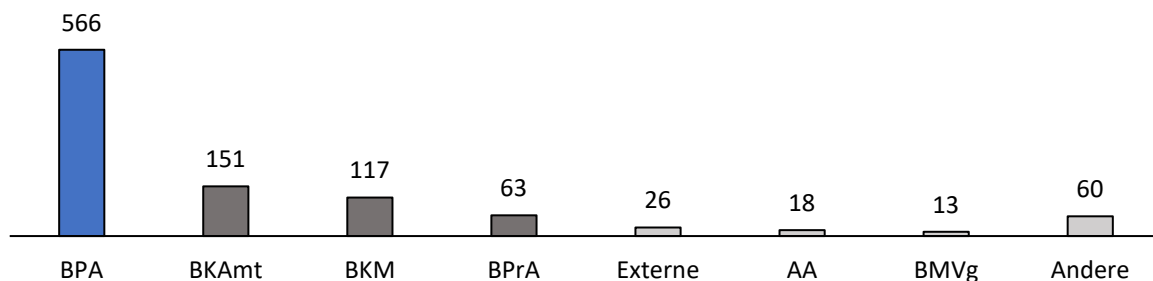
1.1 Zugriff für Bundesbehörden

Beschäftigte der Bundesverwaltung können über die Netze des Bundes auf *NewsCenter* kostenfrei zugreifen. Dazu müssen sie sich vorher einmalig registrieren. Bei kostenfreier Nutzung stehen allerdings keine lizenzrechtlich relevanten⁸ Artikel bereit. Auf diese Artikel können neben dem BPA nur Beschäftigte des Bundeskanzleramts, des Bundespräsidialamts und der BKM zugreifen. Wir haben ausgewertet, welche Behörden und Einrichtungen Zugänge für *NewsCenter* angelegt hatten (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

Zugänge zu *NewsCenter*

Hauptnutzer von *NewsCenter* sind das BPA und die „Kunden“ Bundeskanzleramt, Bundespräsidialamt sowie die BKM. Die Bundesministerien legten wenige Zugänge an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von Erhebungsdaten, Stand: 2. August 2023.

Neben dem BPA mit über 500 Zugängen hatten auch das Bundeskanzleramt, das Bundespräsidialamt und die BKM Zugänge eingerichtet. 26 Zugänge entfielen auf externe Dienstleister⁹. Bei den meisten Bundesministerien beschränkte sich der Zugriff auf Pressestellen und Lagezentren oder die Büros der Mitglieder der Bundesregierung und der politischen Beamtinnen und Beamten. Die Nutzenden riefen das *NewsCenter* werktags durchschnittlich 943-mal auf, am Wochenende täglich durchschnittlich 230-mal.¹⁰

1.2 Projektphase, Wirkbetrieb und Kosten

Im Mai 2018 begann das BPA erste „Planungsüberlegungen“ zu *NewsCenter*. Ab Januar 2019 begann es sein dazugehöriges Projekt. Im Juni 2019 legte es einen „*Proof of Concept*“ vor. Anschließend schloss das BPA einen Vertrag mit dem externen Dienstleister, der bereits beim „*Proof of Concept*“ tätig war (Unternehmen A). Das Unternehmen A entwickelte *NewsCenter* zunächst für einen Betrieb innerhalb der IT des BPA¹¹. Im Mai 2021 entschied

⁸ Also keine Artikel, für deren Aufruf Gebühren anfallen würden oder die sich in Online-Portalen hinter sog. „Bezahlsschranken“ befinden.

⁹ Unternehmen A und C.

¹⁰ Im Zeitraum vom 3. bis zum 23. Juli 2023.

¹¹ Dies wird auch als „*on premise*“ bezeichnet.

das BPA, *NewsCenter* nunmehr in der Cloud des Unternehmens A zu betreiben. Das Unternehmen A migrierte *NewsCenter* ab September 2021 in die Cloud.

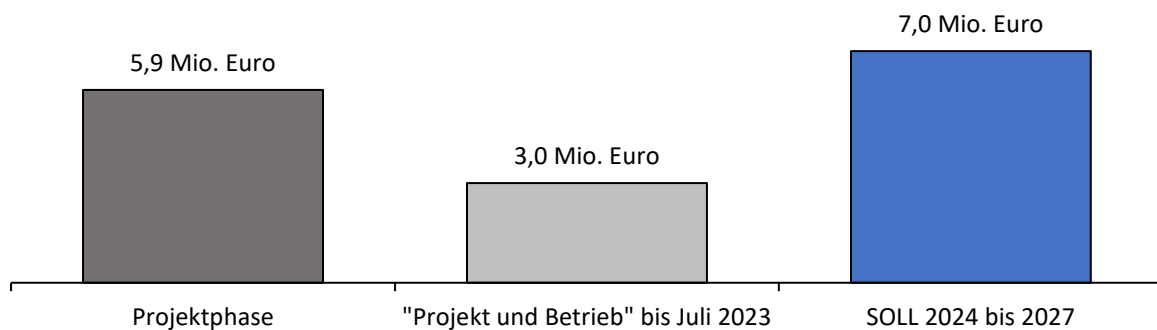
Am 1. Dezember 2021 überführte das BPA *NewsCenter* in den „vorläufigen Wirkbetrieb“, am 21. Juni 2022 in den „dauerhaften Wirkbetrieb“. *NewsCenter* befand sich seit Januar 2022 im Status „Projekt und Betrieb“.

Innerhalb der Projektphase gab das BPA für *NewsCenter* 5,9 Mio. Euro aus (siehe Abbildung 2). Der darauffolgende Wirkbetrieb bis einschließlich Juli 2023 kostete 3 Mio. Euro.

Abbildung 2

Ausgaben für *NewsCenter*

Bis Juli 2023 gab das BPA für *NewsCenter* 8,9 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2024 bis 2027 rechnet es mit weiteren Ausgaben von 7 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von Erhebungsdaten.

Für die Jahre 2024 bis 2027 plante das BPA weitere Ausgaben von 7 Mio. Euro. Das BPA beabsichtigte u. a.,

- sein Archivierungsverfahren „BPADok“ in den „*NewsCenter*-Verbund“ zu integrieren,
- *NewsCenter* weiterzuentwickeln und
- einen „*Relaunch*“ des *NewsCenter*.

2 Datenmanagement und künstliche Intelligenz

Im Jahr 2021 prüften wir querschnittlich das DM sowie den Einsatz von Verfahren der DA und der KI in der Bundesverwaltung. Im Jahr 2022 empfahlen¹² wir u. a., dass Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung – allen voran das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien –

- Strategiepapiere zum DM erarbeiten und daraus Umsetzungskonzepte ableiten, die konkrete Schritte und Maßnahmen enthalten,
- ihre Datenbestände erheben und katalogisieren,
- Strategiepapiere, Umsetzungskonzepte sowie Risikoanalysen für den bisherigen und geplanten KI-Einsatz erarbeiten und
- den Personalmangel sowie die damit einhergehenden Fähigkeitslücken bezüglich DA und KI beheben.

2.1 Datenmanagement im BPA

2.1.1 Sachverhalt

Das BPA verwaltet mit der Bilddatenbank der Bundesbildstelle sowie mit seinem Archivierungsverfahren „BPADok“ traditionell große Datenmengen, die in den nächsten Jahren weiter anwachsen werden. Es plante,

- seine Datenarbeit und Datenkompetenz nachhaltig zu verbessern sowie
- neue datengetriebene Technologien zur Erfüllung der eigenen Aufgaben zu nutzen.

Ein Strategiepapier zum dafür erforderlichen DM oder ein dazugehöriges Umsetzungskonzept konnte es uns nicht vorlegen. Der Entwurf der „Datenstrategie“ des BPA enthielt keine konkrete Maßnahme zum DM.

Das BPA plante, seine Datenbestände zu erheben und zu katalogisieren.

¹² Gz.: VII 3 - 0000644 „Datenmanagement in der Bundesverwaltung“ und Gz.: VII 3 - 0000885 „Verfahren der Datenanalyse und der künstlichen Intelligenz in der Bundesverwaltung“, Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik. Auf der Website des Bundesrechnungshofes abrufbar, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/datenmanagement-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Gz.: VII 3 - 0000644) bzw. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/ki-da-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Gz.: VII 3 - 0000885).

2.1.2 Würdigung

Das BPA hat bislang entgegen unseren Empfehlungen aus dem Jahr 2022 versäumt, sich strategisch oder konzeptionell angemessen mit dem DM auseinanderzusetzen. So wird es kaum in der Lage sein, die Ziele aus dem Entwurf seiner Datenstrategie zu erreichen und seine Datenkompetenz zu verbessern. Dies behindert auch den weiteren Einsatz datenbasierter Technologien im BPA, da dazu meist große Datenmengen in hoher Qualität erforderlich sind.

Wir erkennen an, dass das BPA seine Datenbestände erheben und katalogisieren will. Ein solcher Überblick über die eigenen Datenbestände ist für ein durchgehend funktionierendes DM zwingend erforderlich.

2.1.3 Empfehlung

Das BPA sollte unseren Empfehlungen aus dem Jahr 2022 entsprechend eine geeignete Strategie nebst Umsetzungskonzept für das DM vorlegen. Alternativ könnte es prüfen, wie es dieses Thema in seiner Datenstrategie breiter berücksichtigen kann. Dazu wären z. B. Maßnahmen erforderlich, die konkret dazu beitragen, ein professionelles DM im BPA einzurichten oder zu verbessern. Seine Datenstrategie sollte das BPA finalisieren und der Hausleitung vorlegen.

Das BPA sollte seine Datenbestände vollumfänglich erheben und katalogisieren.

2.1.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, dass es unmittelbar nach dem Zusammentreten einer neu gewählten Bundesregierung die geforderten strategischen Entscheidungen zum DM treffen und verschriftlichen werde. Seine Datenstrategie zu finalisieren und der Hausleitung vorzulegen, besitze für das zuständige Fachreferat¹³ höchste Priorität.

Das BPA habe ursprünglich vorgesehen, seine Datenbestände im Projekt „Datenatlas“ zu erheben und zu katalogisieren. Das für den Datenatlas zuständige Bundesministerium der Finanzen habe zwischenzeitlich aber alle Haushaltsmittel für Unterstützungsleistungen gestrichen. Das BPA werde seine Datenbestände unverzüglich erheben und katalogisieren, sobald die dafür notwendigen Ressourcen vorhanden seien.

¹³ Referat 115.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen folgen. Es verweist dabei aber auf fehlende Ressourcen im zuständigen Fachreferat. Das BPA sollte prüfen, inwieweit es seine Datenbestände unabhängig von externen Unterstützungsleistungen erheben kann. Es könnte diese Aufgabe z. B. gegenüber Aufgaben in anderen Fachbereichen priorisieren.

2.2 Künstliche Intelligenz im BPA

2.2.1 Sachverhalt

Bei unserer Prüfung im Jahr 2021 hatten wir festgestellt, dass das BPA mehrere Verfahren der KI oder der DA einsetzte oder projektierte – darunter auch *NewsCenter*. Strategiepapiere, Umsetzungskonzepte sowie Risikoanalysen für den bisherigen und geplanten KI-Einsatz hatte es zu diesem Zeitpunkt nicht erstellt. Im Juli 2023 forderten wir diese Dokumente erneut an. Das BPA konnte uns weder eine KI-Strategie noch Umsetzungskonzepte oder Risikoanalysen vorlegen. Stattdessen übermittelte es eine Vorlage an die Hausleitung, mit der es Haushaltsmittel aus einem KI-Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung beantragen wollte.¹⁴

Im Jahr 2021 hatte das BPA für die Themen „KI“ und „DA“ noch kein eigenes Personal gewonnen. Es sah den Personalmangel als zentrale Herausforderung dabei an, im BPA KI-Verfahren zu entwickeln, einzuführen und zu betreiben.

Im Jahr 2023 plante das BPA, Expertinnen und Experten für sein Datenlabor im Referat 115¹⁵ zu gewinnen. Es beabsichtigte, zwei Dienstposten zu schaffen. Das Bundesministerium der Finanzen bewilligte dem BPA eine neue Stelle. Das BPA erarbeitete eine dazugehörige Stellenausschreibung. Für den Haushalt 2024 waren alle Bundesbehörden angehalten, Stellen einzusparen. Das BPA sparte die Stelle im Datenlabor ein. Im Oktober 2023 stellte das BPA dar, dass mit dem bestehenden Personal keine Eigenentwicklungen möglich seien.

2.2.2 Würdigung

Das BPA hat unsere Empfehlungen aus dem Jahr 2022 noch nicht umgesetzt. Es hat sich weder strategisch noch konzeptionell angemessen mit KI auseinandergesetzt. Wir halten dies

¹⁴ U. a. für *NewsCenter*, BPAvis und die Bilddatenbank der Bundesbildstelle. Den dazugehörigen Antrag stellte das BPA nicht. Es finanzierte *NewsCenter* stattdessen aus Ziffer 10 des Konjunkturpakets (vorgezogene Investitionen).

¹⁵ „Sonderprojekte digitaler Innovation; Datenlabor“.

auch mit Blick auf die Vorgaben der KI-Verordnung¹⁶ für bedenklich. Risikoanalysen zum KI-Einsatz könnten das BPA z. B. dabei unterstützen, die Vorgaben aus dem risikobasierten Ansatz der KI-Verordnung umzusetzen.

Zudem hätte das BPA die erforderliche Stelleneinsparung nicht aus seinem Datenlabor erbringen sollen. Damit hat es die Handlungsfähigkeit des Datenlabors gefährdet und im Bereich KI seine Abhängigkeit¹⁷ von externem Fachpersonal und somit externen Dienstleistern verstärkt.

2.2.3 Empfehlung

Das BPA sollte unseren Empfehlungen aus dem Jahr 2022 entsprechend eine geeignete KI-Strategie nebst Umsetzungskonzept vorlegen. Um sich auf die KI-Verordnung angemessen vorzubereiten, sollte es zeitnah Risikoanalysen seines derzeitigen KI-Einsatzes durchführen.

Wir haben dem BPA empfohlen zu prüfen, wie es seinen Personalmangel und die damit einhergehenden Fähigkeitslücken im Bereich KI und DA beheben kann. Um dies „Stellenneutral“ zu erreichen, wäre es z. B. möglich, Aufgaben intern zu priorisieren und unbesetzte Stellen in das Datenlabor zu verlagern. Etwaigen Stellenmehrbedarf hat das BPA zunächst anhand anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung zu ermitteln und zu belegen, bevor es damit im Haushaltsaufstellungsverfahren erneut an das Bundesministerium der Finanzen herantritt.

2.2.4 Stellungnahme

Das BPA hat eingeräumt,

- dass es bisher noch keine KI-Strategie erstellt und
- unsere Empfehlungen aus dem Jahr 2022 noch nicht umgesetzt habe.

Es werde diese jedoch künftig berücksichtigen. Erst im Projektverlauf von *NewsCenter* habe es festgestellt, dass ein KI-Einsatz aus technischer Sicht sinnvoll erschien. Es habe KI im Projekt jedoch immer als Hilfsmittel und nicht als Projektziel angesehen. Dies unterscheide das BPA von größeren Häusern, deren Ziel es sei, KI großflächig zu testen und einzuführen. Das BPA wolle zukünftig keine weiteren KI-Verfahren ohne „strategischen Rahmen“ einführen. Seine KI-Strategie und daraus abgeleitete Dokumente werde es umgehend nach dem

¹⁶ KI-Verordnung der EU, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/02/20240202-rahmen-fur-kunstliche-intelligenz-in-der-eu-steht-ki-verordnung-einstimmig-gebilligt.html>, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹⁷ Vgl. Abschließende Teilprüfungsmitteilung 2, Tz. 3.

Zusammentreten der neuen Bundesregierung erstellen. Derzeit fehlten dazu die notwendigen Ressourcen im zuständigen Fachreferat¹⁸.

Das BPA hat ferner erläutert, es werde auch künftig die in *NewsCenter* verwendeten KI-Komponenten (vgl. Tz. 3) nicht vollständig mit eigenem Fachpersonal „durchdringen“ können. Dies sei auch nicht seine Aufgabe. Hinsichtlich des Personalmangels im Datenlabor hat das BPA darauf hingewiesen, dass es kein Personal aus anderen Organisationseinheiten versetzen könne. Für eine Tätigkeit im Datenlabor seien spezielle fachliche Kompetenzen erforderlich.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen folgen und eine KI-Strategie sowie dazugehörige Dokumente erstellen. Es ist nachvollziehbar, dass das BPA seine Kompetenzen eher im Bereich seiner Kernaufgabe, der Medienauswertung, sieht und nicht bei der KI. Im Hinblick auf die KI-Verordnung sollte es allerdings weiterhin darauf hinarbeiten, auch im Bereich der KI nachhaltig Grundkompetenzen aufzubauen. Ein zentraler Baustein dafür ist ein angemessen ausgestattetes Datenlabor. In der Stellungnahme des BPA bleibt offen, wie das BPA dies gewährleisten will. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest: Das BPA sollte prüfen, wie es seinen Personalmangel und die damit einhergehenden Fähigkeitslücken im Bereich KI und DA beheben kann. Dazu könnte es z. B. Aufgaben intern priorisieren und unbesetzte Stellen in das Datenlabor verlagern.

3 Künstliche Intelligenz im *NewsCenter*

Das BPA setzt in *NewsCenter* verschiedene KI-Komponenten ein:

- **Named Entity Recognition**, um Personen, Organisationen sowie Orte in Texten zu erkennen,
- **Pretagging** von
 - Personen an Artikel,
 - Artikeln zu Themen,
 - Artikeln zu Hauptpolitikbereichen,
 - Artikeln zu Unterpolitikbereichen,
- **Sentimentanalyse**,
- **Erkennung** von
 - ähnlichen Artikeln,

¹⁸ Referat 115.

- bereits veröffentlichten Artikeln,
- Ursprungs-Agenturmeldungen,
- neuen Themen und
- **Übersetzung** von Artikeln.

3.1 Modellauswahl und Wissenstransfer

Um das jeweils geeignetste Modell zu finden, müssen Behörden verschiedene Modelle und Modellarten vergleichen. Dazu bietet sich eine WU an. In der WU wären zunächst alle Modelle auszuschließen, die nicht zulässig oder technisch nicht umsetzbar sind. Dafür müssen Behörden die Modelle zunächst optimieren. Nur so können sie einen fairen Vergleich gewährleisten. Die verbleibenden Modelle sind systematisch zu bewerten, z. B. hinsichtlich ihrer

- Betriebsfähigkeit,
- zu erwartender Aufwände für den Betrieb,
- Erklärbarkeit und
- Leistung.

Die WU ist einschließlich

- aller Annahmen,
- der Datenherkunft,
- seitens der Behörde getroffener Entscheidungen und
- entscheidungsbegründender Erkenntnisse

zu dokumentieren.

Hierzu zählen auch

- Modelloptimierungen,
- Modellvergleiche und
- Bewertungen über die zusätzlichen Kriterien.

Darüber hinaus sollte eine Behörde im weiteren Projektverlauf dokumentieren,

- wie sich die Modellleistung entwickelt,
- welche Modelltests es durchführt und mit welchem Ergebnis sowie
- wie es die Modelle evaluiert und mit welchem Ergebnis.

3.1.1 Sachverhalt

Das BPA wählte die bei *NewsCenter* eingesetzten Modelle anhand folgender Kriterien aus:

- Qualität der Ergebnisse,
- Rechengeschwindigkeit,
- Kosten und
- Implementierungs-, Betriebs- und Wartungsaufwand.

Eine Dokumentation zum Modellvergleich konnte uns das BPA nicht vorlegen. Es berücksichtigte seine Erkenntnisse nicht in einer WU zu *NewsCenter*.¹⁹ Es konnte uns auch keine Modelle oder Modellarten nennen, die es verglichen hatte. Wie es seine Modelle optimierte²⁰ und wie sich die Modellleistung entwickelte, dokumentierte das BPA nicht. Überdies lagen keine Test- und Evaluierungsberichte vor.

Wir hatten dem BPA einen Fragebogen zu den KI-Komponenten in *NewsCenter* übermittelt. Das BPA konnte uns keine fachlichen oder technischen Auskünfte zu den KI-Komponenten geben. Es verwies hierzu auf Unternehmen A.

3.1.2 Würdigung

Das BPA hat versäumt, die Modellauswahl und -entwicklung für *NewsCenter* zu dokumentieren und in angemessener Weise in einer WU zu berücksichtigen. Das BPA kann somit nicht sicherstellen, dass die für *NewsCenter* ausgewählten Modelle wirtschaftlich sind. Darüber hinaus ist bei Personalwechseln für neues Personal nicht nachvollziehbar, wie es zu Entscheidungen für oder gegen Modelle kam. Ohne eine entsprechende Dokumentation verbleibt das Wissen über die Modellauswahl bei Unternehmen A. Dies erschwert den Wissenstransfer zu eigenem Personal und verstärkt die Abhängigkeit²¹ von Unternehmen A.

3.1.3 Empfehlung

Das BPA hat seine Modellauswahl zu dokumentieren und in angemessener Weise in einer WU zu berücksichtigen. Bei Personalwechseln wäre es ihm so künftig möglich, Entscheidungen für oder gegen Modelle und Modellarten zu begründen und nachvollziehbar zu machen. So könnte es auch den Wissenstransfer innerhalb des eigenen Personals gewährleisten und seine Abhängigkeit von Unternehmen A verringern.

¹⁹ Vgl. Abschließende Teilprüfungsmitteilung 2, Tz. 4.

²⁰ Hierzu zählt u. a. das *Hyperparametertuning* (Optimieren der Modellparameter).

²¹ Vgl. Abschließende Teilprüfungsmitteilung 2, Tz. 3.

3.1.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, es werde seine Entscheidungen zur Modellauswahl bei *NewsCenter* dokumentieren und zur Akte nehmen. Bei der Auswahl seiner Modelle habe es bereits Aspekte der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt. So habe es u. a. zwischen möglichst geringen Betriebskosten und wirtschaftlicher Tragfähigkeit einerseits sowie angemessener Leistung und Ergebnisqualität andererseits abgewogen. Um den Wissenstransfer innerhalb des eigenen Personals zu gewährleisten, will das BPA Schulungen beauftragen.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen folgen.

3.2 Evaluierung und Monitoring

Wenn Behörden KI-Verfahren einsetzen, sollten sie diese kontinuierlich beobachten. Die Modellleistung kann sich sonst mit der Zeit ungesehen verschlechtern. Behörden sollten die Leistung eingesetzter Modelle daher möglichst ganzheitlich überwachen. Dies schafft Transparenz und fördert das Vertrauen in die eingesetzten Technologien.

3.2.1 Sachverhalt

Das BPA überwachte die in *NewsCenter* eingesetzten KI-Komponenten manuell. Sofern Fehlfunktionen auffielen, konnten Beschäftigte diese melden. Die eingesetzten KI-Komponenten überwachte das BPA nicht automatisiert.

3.2.2 Würdigung

Das BPA hat versäumt, die in *NewsCenter* eingesetzten KI-Komponenten geeignet automatisiert zu überwachen. Damit kann es nicht sicherstellen, dass Fehlfunktionen und Leistungseinbußen festgestellt werden und dies nicht davon abhängt, ob diese seinen Beschäftigten auffallen. Wie sich die Leistung der KI-Komponenten über die Zeit entwickelt, kann das BPA nicht objektiv darstellen.

3.2.3 Empfehlung

Das BPA sollte seine KI-Komponenten geeignet automatisiert überwachen. Wenn es die Leistung der Modelle über einen längeren Zeitraum bewertet, könnte es die Ergebnisse auch für eine Erfolgskontrolle²² nutzen.

3.2.4 Stellungnahme

Das BPA hat entgegnet, dass es die Verfügbarkeit seiner KI-Komponenten bereits technisch überwache. Zur Modellleistung hat es erwidert, dass die Redakteurinnen und Redakteure des *NewsRoom* bei ihrer täglichen Arbeit „ausgesprochen schnell und zuverlässig“ Qualitätsabweichungen erkennen würden. Diese fortlaufende „händische“ Qualitätskontrolle sei auch dann unverzichtbar, wenn es die Modellleistung zusätzlich automatisch überwache. Daher sei es unwirtschaftlich, die Modellleistung automatisiert zu überwachen. Das BPA will prüfen, ob es geeignet statistisch erfassen kann, wenn Redakteurinnen und Redakteure von der KI erzeugte Ergebnisse nachträglich anpassen. Es ist offen dafür, die Empfehlung umzusetzen, sofern die Ergebnisse der ebenfalls empfohlenen Erfolgskontrolle²³ dafür Anlass bieten.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Die Hinweise des BPA zur Modellleistung sind nachvollziehbar. Wir empfehlen dem BPA, zunächst statistisch zu erfassen, wie oft und aus welchen Gründen Redakteurinnen und Redakteure von der KI erzeugte Ergebnisse nachträglich anpassen. Es sollte diese Daten bei seiner Erfolgskontrolle zu *NewsCenter* berücksichtigen. Abhängig von den Ergebnissen der Erfolgskontrolle sollte es die Modellleistung automatisiert überwachen.

3.3 KI-Potenziale und Medienbrüche

3.3.1 Sachverhalt

Das BPA entwickelte für *NewsCenter* das Feature „Transkription“. Dieses war bereits im ersten Release von *NewsCenter* enthalten. Dabei setzt das BPA KI ein, um Sprache in Video- oder Audiodateien zu verschriftlichen und durchsuchbar zu machen.

Das BPA erhoffte sich von der Transkription, dass

- Rundfunkbeiträge künftig nach frei eingebbaren Begriffen durchsuchbar seien,

²² Vgl. Abschließende Teilprüfungsmitteilung 2, Tz. 4.

²³ Ebenda.

- Nutzende per Mausklick an Fundstellen in „*Videostreams*“ springen könnten und
- es dazu beitrage, dass das Projekt sich mit Abschluss zum III. Quartal 2021 zu einer Referenzlösung für angewandte KI entwickelt habe.

Auch das Lagezentrum des Bundeskanzleramts erachtete es als sinnvoll, Audio- und Videoinhalte zu verschriftlichen, um sie durchsuchbar zu machen.

Das BPA nutzt die Transkription nicht für Beiträge aus sozialen Medien wie *YouTube* oder *Instagram*. Durchsuchbar sind hier lediglich die Titel und ggf. Untertitel der Beiträge.²⁴

Das BPA beabsichtigte, mit *NewsCenter* die Anzahl der Medienbrüche zu minimieren. Beiträge aus sozialen Medien flossen nicht automatisch ins *NewsCenter* ein. Um diese Beiträge auswertbar zu machen, fügten Beschäftigte sie händisch im *NewsCenter* ein.

3.3.2 Würdigung

Das BPA hat die Transkription nicht umfassend angewendet. Daher sind Beiträge aus den sozialen Medien lediglich oberflächlich durchsuchbar. Nutzende müssen sich bei Recherchen auf den Titel und ggf. Untertitel eines Beitrags begrenzen.

Das BPA hätte den Prozess, mit dem Beiträge aus sozialen Medien in *NewsCenter* einfließen, medienbruchfrei gestalten sollen. Dies hätte Beschäftigte davon entlastet, Beiträge händisch in *NewsCenter* zu übertragen.

3.3.3 Empfehlung

Wir haben dem BPA empfohlen zu prüfen, ob es wirtschaftlich ist, auch Beiträge aus sozialen Medien zu verschriftlichen und in *NewsCenter* bereitzustellen. Somit wären diese Beiträge durchsuchbar und die Transkription würde breiter genutzt.

Das BPA sollte den Prozess, mit dem Beiträge aus sozialen Medien in *NewsCenter* einfließen bedarfsgerecht optimieren und medienbruchfrei gestalten. Dazu könnte es die Transkription nutzen.

3.3.4 Stellungnahme

Das BPA hat erläutert, dass es keinen Mehrwert darin sehe, Beiträge aus sozialen Medien zu verschriftlichen. Darüber hinaus wären damit zusätzliche Ausgaben verbunden und es

²⁴ So veröffentlicht das BPA in *NewsCenter* beispielsweise für YouTube-Beiträge ausschließlich Titel und Untertitel eines Videos. Es verschriftlicht die eigentlichen Inhalte der Videos nicht.

stellten sich lizenz- und urheberrechtliche Fragen, die das BPA bisher nicht geeignet betrachtet habe.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Das BPA hat geprüft, ob es wirtschaftlich ist, Beiträge aus sozialen Medien zu verschriftlichen und in *NewsCenter* bereitzustellen. Das Ergebnis der Prüfung ist für uns nachvollziehbar. Wir schließen diesen Punkt ab.

3.4 Transparenz und Erklärbarkeit

Wie die öffentliche Verwaltung entscheidet, sollte begründbar und von der Öffentlichkeit nachvollziehbar sein.²⁵ Daher sollten Ergebnisse eingesetzter KI-Komponenten erklärbar und nachvollziehbar sein. Dies kann das Vertrauen der Nutzenden in KI steigern.

Wesentliche Aspekte der Nachvollziehbarkeit sind die Transparenz und Erklärbarkeit. Transparenz bedeutet bei KI, dass Behörden

1. gegenüber Nutzenden kenntlich machen, dass sie mit KI arbeiten und
2. verstehen, wie KI-Komponenten zu Entscheidungen oder Empfehlungen kommen (technische Transparenz).

3.4.1 Sachverhalt

Das BPA erklärte, dass Transparenz und Verständlichkeit Anforderungen an *NewsCenter* gewesen seien. Es hätte dazu umfangreiche Maßnahmen umgesetzt. U. a. hätte es seine Beschäftigten wiederholt geschult und Leitfäden sowie Erklärvideos erstellt. Zusätzlich gebe es eine anonymisierte Statistik, die fortlaufend Auskunft über Nutzung und Akzeptanz von *NewsCenter* gebe. Das BPA überwachte die technische Transparenz der KI-Komponenten in *NewsCenter* nicht.

3.4.2 Würdigung

Das BPA hat versäumt, die Erklärbarkeit und Transparenz der KI-Komponenten zu gewährleisten. Beim Einsatz von KI-Komponenten reicht es nicht, lediglich Transparenz über den Einsatz von KI herzustellen. Vielmehr hätte das BPA auch die technische Transparenz seiner eingesetzten KI-Komponenten gewährleisten sollen.

²⁵ „Prüfungen zum maschinellen Lernen – Ein Weißbuch für die staatliche Finanzkontrolle“, Bundesrechnungshof *et al.*, 14. Oktober 2020.

3.4.3 Empfehlung

Wir haben dem BPA empfohlen, die Erklärbarkeit und Transparenz seiner KI-Modelle künftig sicherzustellen. Es sollte dazu ein Konzept erstellen. Sollte eine bessere Modellleistung schwer erklärbarer Modelle gegen den Einsatz erklärbarer Modelle sprechen, so sollte das BPA dies ausreichend begründen und dokumentieren.

Das BPA könnte beispielsweise Shapley-Werte²⁶ nutzen, um die Erklärbarkeit und Transparenz der KI-Modelle zu steigern. Zusätzlich könnte es auch die Datenstabilität und die Attributwichtigkeit²⁷ überwachen. So könnte das BPA frühzeitig Veränderungen bei der Erklärbarkeit seiner KI-Modelle feststellen.

3.4.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargelegt, dass Unternehmen A mit Beschäftigten des BPA in der Projektphase von *NewsCenter* eng zusammengearbeitet habe. Dies habe auch die Erklärbarkeit und Transparenz der KI-Modelle gefördert. Das BPA werde prüfen, wie es diese Erkenntnisse geeignet dokumentieren und neuen Beschäftigten bereitstellen kann. Dabei werde es auch Shapley-Werte betrachten. Um unsere Empfehlung aber vollständig umzusetzen, seien Kompetenzen erforderlich, die im BPA nicht vorhanden und auf dem Fachkräftemarkt nur schwer einzuwerben seien.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will prüfen, inwieweit es unsere Empfehlungen umsetzen kann. Wir erkennen an, dass entsprechende Kompetenzen für KI und DA notwendig sind, um unsere Empfehlungen vollumfänglich umzusetzen. Hierzu verweisen wir auf Tz. 2.2.5.

²⁶ Shapley-Werte sind eine Messgröße aus der Spieltheorie. Sie bewerten die Beiträge einzelner Spielerinnen und Spieler (bei KI-Modellen die Merkmale in den Daten) zum Gesamtergebnis.

²⁷ Hiermit ist die *Feature-Importance* gemeint: Mit einfachen Modellen (z. B. Entscheidungsbäumen oder auch mit einer linearen Regression) lässt sich der Wert einzelner Attribute für die Modellierung schätzen. Sie zu überwachen ermöglicht es, einen Hinweis auf mögliche Verschiebungen in der Erklärbarkeit zu erhalten.

4 IT-Sicherheit und -Betrieb

4.1 IT-Sicherheit

4.1.1 Sachverhalt

Das BSI sieht für den Schutzbedarf von IT-Verfahren und den darin verarbeiteten Daten vor, diesen in den drei Stufen „normal“, „hoch“ und „sehr hoch“ zu bewerten.²⁸ Im Jahr 2021 bewertete das BPA den Schutzbedarf von *NewsCenter* als „hoch“.²⁹ Die Unterrichtung in Echtzeit stelle völlig neue Anforderungen an die Verfügbarkeit. Das Bundeskanzleramt und das Bundespräsidialamt wünschten eine permanente Verfügbarkeit.

Das BSI sieht als einen Baustein des Notfallmanagements³⁰ vor, eine *Business Impact Analyse*³¹ der eigenen Geschäftsprozesse durchzuführen. Ziel ist es, sogenannte „kritische Geschäftsprozesse“³² zu identifizieren. Dabei sind zunächst in einer „Schadensanalyse“ die Auswirkungen bei einem Ausfall zu ermitteln. Wenn eine Einrichtung kritische Geschäftsprozesse definiert, sind dabei die Ergebnisse der Schadensanalyse zu berücksichtigen. Das BPA hatte *NewsCenter* einem kritischen Geschäftsprozess zugeordnet. Bei einem Ausfall von *NewsCenter* rechnete es mit hohen (negativen) Auswirkungen.

In seinem IT-RK 2021 stellte das BPA dar, dass es sich bei *NewsCenter* eng mit seinem Informationssicherheitsbeauftragten abstimme. Der IT-Grundschutz sei jederzeit gewährt.

4.1.1.1 IT-Sicherheitskonzept

Der UP Bund legt als verbindliche Informationssicherheitsleitlinie des Bundes u. a. fest, wie Bundesbehörden ihre Informationen und IT-Systeme absichern müssen.³³ Demnach sind IT-Sicherheitskonzepte zu kritischen Geschäftsprozessen „vorrangig zu erstellen“³⁴.

Im März 2021 gab das BPA in einem internen Vermerk an, dass die Abstimmung der Sicherheitsarchitektur Sorge bereite. Es beabsichtigte, sein IT-Sicherheitskonzept für *NewsCenter* bis Oktober 2021 zu erstellen und im November 2021 eine Freigabe durch den

²⁸ IT-Grundschutz-Kompendium und BSI-Standard 200.2, Abschnitt 8.2 (Schutzbedarfsfeststellung).

²⁹ Den Schutzbedarf hinsichtlich der Schutzziele „Integrität“ und Verfügbarkeit“ bewertete das BPA als „hoch“, den Schutzbedarf hinsichtlich des Schutzziels „Vertraulichkeit“ als „normal“.

³⁰ Gemäß BSI-Standard 200-4.

³¹ BSI-Standard 200-4, Abschnitt 7 (*Business Impact Analyse*).

³² „Kritisch“ steht dabei für „zeitkritisch“, es geht also um Prozesse, die nach einem Ausfall prioritär wiederherzustellen sind.

³³ UP Bund, Leitlinie für die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung, S. 3.

³⁴ Ebenda, S. 11.

Informationssicherheitsbeauftragten zu erwirken. Im Dezember 2021 überführte das BPA *NewsCenter* in den Wirkbetrieb. Seine Hausleitung erteilte dazu unter Einbindung des Informationssicherheitsbeauftragten eine vorläufige Freigabe, da das IT-Sicherheitskonzept noch nicht vorlag.

Im November 2022 erklärte das BPA, dass das IT-Sicherheitskonzept noch im gleichen Monat fertiggestellt werde. Im Februar 2023 lag das IT-Sicherheitskonzept vor.

4.1.1.2 Betrieb in der Cloud

Gemäß IT-Grundschrift-Kompendium und dem Mindeststandard des BSI für externe Cloud-Dienste³⁵ müssen Behörden eine Strategie für die Cloud-Nutzung erstellen.³⁶ Diese muss Ziele, Chancen und Risiken der Cloud-Nutzung enthalten. Die Behörde muss zudem rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen sowie technische Anforderungen untersuchen und in einer Machbarkeitsstudie dokumentieren. Darauf aufbauend ist eine Sicherheitsrichtlinie für die Cloud-Nutzung sowie ein Sicherheitskonzept für den Cloud-Dienst zu erstellen.³⁷ Die Leistungsfähigkeit des Cloud-Diensteanbieters, des Cloud-Dienstes sowie der Netzwerkverbindung zum Cloud-Dienst ist mindestens jährlich zu beurteilen.³⁸

Das BPA migrierte *NewsCenter* zum 1. Dezember 2021 in die Cloud³⁹ von Unternehmen A. Die Hausleitung des BPA stimmte der Migration unter Einbindung des Informationssicherheitsbeauftragten zu. Im Oktober 2022 stellte das BPA bei seinem Grundschrift-Check für *NewsCenter* selbst fest, dass es weder eine Strategie noch eine Sicherheitsrichtlinie für die Cloud-Nutzung erstellt hatte. Auch das Sicherheitskonzept für die Nutzung von Cloud-Diensten fehlte. Im September 2023 räumte das BPA ein, die laut dem Mindeststandard des BSI für externe Cloud-Dienste vorgesehenen Dokumente mangels ausreichender personeller und materieller Ressourcen noch nicht erstellt zu haben. Es beabsichtige, dies nunmehr nachzuholen.⁴⁰

³⁵ „Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste nach § 8 Absatz 1 Satz 1 BSIG“ – Version 2.1 vom 15. Dezember 2022.

³⁶ IT-Grundschrift-Kompendium des BSI, OPS.2.2.A1 (Erstellung einer Strategie für die Cloud-Nutzung).

³⁷ IT-Grundschrift-Kompendium des BSI, OPS.2.2.A2 (Erstellung einer Sicherheitsrichtlinie für die Cloud-Nutzung) und OPS.2.2.A7 (Erstellung eines Sicherheitskonzeptes für die Cloud-Nutzung).

³⁸ IT-Grundschrift-Kompendium des BSI, OPS.2.2.A12 (Aufrechterhaltung der Informationssicherheit im laufenden Cloud-Nutzungs-Betrieb).

³⁹ In die *Amazon Web Services* Cloud (Unternehmen A als Cloud-Anbieter, „*Business Technology Platform*“). Standorte der Rechenzentren sind Frankfurt (primärer Standort) und Amsterdam.

⁴⁰ Im August 2024 teilte das BPA mit, die Cloud-Strategie läge nun zur formalen Freigabe durch die Hausleitung vor.

4.1.2 Würdigung

Das BPA hat gegen den UP Bund verstoßen, da es *NewsCenter* als kritisches IT-Verfahren ohne IT-Sicherheitskonzept in den Wirkbetrieb überführt und über ein Jahr ohne gültiges IT-Sicherheitskonzept betrieben hat.

Darüber hinaus hat das BPA die Anforderungen des IT-Grundschutzes und den Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste nicht erfüllt, da es wesentliche Teile der darin vorgesehenen Dokumente nicht erstellt hat. Dies ist ihm spätestens seit Oktober 2022 bekannt. Dennoch hatte es diesen Mangel bis April 2024 nicht abgestellt.

4.1.3 Empfehlung

Das BPA hat die Vorgaben des UP Bund und den Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste einzuhalten. Es sollte künftig IT-Verfahren nur dann in den Wirkbetrieb überführen, wenn ein gültiges IT-Sicherheitskonzept vorliegt. Die für *NewsCenter* fehlenden Dokumente zur Nutzung externer Cloud-Dienste hat es zeitnah zu erstellen.

4.1.4 Stellungnahme

Das BPA hat erwidert, dass mittlerweile alle IT-Sicherheitskonzepte vorliegen. Die Cloud-Strategie befinde sich in der hausinternen Abstimmung. Das BPA werde künftig darauf achten, IT-Sicherheitskonzepte zu erstellen, bevor es IT-Verfahren in den Wirkbetrieb überführt.

4.1.5 Abschließende Würdigung

Das BPA setzt unsere Empfehlung bereits um.

4.2 IT-Betrieb

4.2.1 Sachverhalt

Den Schutzbedarf von *NewsCenter* bewertete das BPA als „hoch“. Es hatte *NewsCenter* einem kritischen Geschäftsprozess zugeordnet (vgl. Tz. 4.1). Die Beschäftigten des BPA arbeiteten 24/7 mit *NewsCenter*, z. B. bei der „Kanzlermappe“ (vgl. Tz. 1).

4.2.1.1 Hotline und Notfallkonzept

Generelle Probleme und Störungen in *NewsCenter* meldeten die Nutzenden zunächst an die Fachadministration. Diese war in den üblichen Dienstzeiten zu erreichen.

Die Fachadministration konnte Fehlermeldungen entweder selbst bearbeiten oder an den Support des Dienstleisters weitergeben. Mit diesem hatte es ein *Service Level Agreement* (SLA) abgeschlossen.

Das BPA stellte selbst fest, dass der „Eigenbetrieb“ bei hohen Anforderungen hinsichtlich der Verfügbarkeit (vgl. Tz. 4.1) an Grenzen stoße. In seiner Organisationsuntersuchung zum „Medienmonitoring“ empfahl es, dass die Fachadministration über den normalen Tagesdienst hinaus verfügbar sein sollte.

Das IT-Grundschutz-Kompodium des BSI sieht vor, sowohl für Standard-IT⁴¹ als auch für Cloud-Dienste⁴² Notfallkonzepte zu erstellen. Das BSI stellt dazu einen eigenen Standard⁴³ bereit: Demnach bestehen Notfallkonzepte aus einem Notfallvorsorgekonzept und einem Notfallhandbuch. Der Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste sieht darüber hinaus vor, dass Behörden bei kritischen Geschäftsprozessen

- bewerten müssen, wie bedeutend der Cloud-Dienst in Notfällen und Krisen wäre und
- prüfen müssen, ob sie in Notfällen und Krisen weiter auf den Cloud-Dienst zugreifen müssen.⁴⁴

Das BPA konnte uns weder ein Notfallkonzept zu *NewsCenter* noch für den Cloud-Dienst vorlegen. Es übermittelte organisatorische Regelungen für einzelne Notfallszenarien.⁴⁵

4.2.1.2 Fachadministration

Das BPA legte uns ein Handbuch für die Fachadministration von *NewsCenter* vor. Dieses hatte im August 2023 den Status „in Erstellung“. Im Handbuch waren z. B. folgende Abschnitte angelegt, die das BPA nicht oder nur anteilig befüllt hatte:

- Stammdaten pflegen
- Benutzer und Gruppen verwalten
- Hilfe und Kontaktdaten pflegen
- Verlagsportale

⁴¹ IT-Grundschutz-Kompodium, OPS.1.1.1.A3 (Erstellen von Betriebshandbüchern für die betriebene IT).

⁴² IT-Grundschutz-Kompodium, OPS.2.2.A11 (Erstellung eines Notfallkonzeptes für einen Cloud-Dienst).

⁴³ BSI-Standard 200-4, *Business Continuity Management*.

⁴⁴ „Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste nach § 8 Absatz 1 Satz 1 BSIG“ – Version 2.1 vom 15. Dezember 2022 (NCD.2.1.04 Notfall- und Kontinuitätsmanagement).

⁴⁵ Z. B. ein alternatives Vorgehen bei Internetausfall oder wenn im *NewsRoom* keine Medien eingehen.

- Social Media

4.2.1.3 Rollen und Berechtigungen

Gemäß IT-Grundschutz-Kompendium des BSI sind für SAP-Systeme Konten- und Berechtigungskonzepte auszuarbeiten und umzusetzen.⁴⁶

Das BPA konnte für *NewsCenter* kein Konten- und Berechtigungskonzept vorlegen. Es übermittelte stattdessen einen Foliensatz, aus dem die Bezeichnungen der Rollen hervorgingen. Die dazugehörige Beschreibung war bei zwei Rollen⁴⁷ identisch. Für eine Rolle⁴⁸ fehlte die Beschreibung. Intern stellte das BPA hingegen dar, Anwesenheits- und Leistungskontrollen seien durch ein entsprechendes Rechte-Rollen-Konzept ausgeschlossen.

4.2.1.4 Zweistufige Systemlandschaft

SAP empfiehlt als Standard eine dreistufige Systemlandschaft mit einem Entwicklungs-, einem Test- und einem Produktivsystem. Zweistufige Systemlandschaften, z. B. mit einem Entwicklungs- und einem Produktivsystem, könnten u. a. zu einer Vielzahl an Fehlern im Produktivsystem führen und Tests erschweren.⁴⁹

Das BPA nutzte für *NewsCenter* eine zweistufige Systemlandschaft mit einem Entwicklungs- und einem Produktivsystem.⁵⁰ Das Entwicklungssystem nutzte es auch als Testsystem.

4.2.1.5 Änderungsmanagement

Gemäß IT-Grundschutz-Kompendium des BSI sind Vorgaben des Patch- und Änderungsmanagements in einem dazugehörigen Konzept festzuhalten.⁵¹

Das BPA konnte uns kein entsprechendes Konzept vorlegen.

⁴⁶ IT-Grundschutzkompendium, APP.4.2.A6 (Erstellung und Umsetzung eines Konten- und Berechtigungskonzeptes).

⁴⁷ „SAP_NEWSROOM_POWERUSERS“ und „SAP_NEWSROOM_ADMINS“.

⁴⁸ „SAP_NEWSROOM_USERS“.

⁴⁹ Dokumentation von SAP, z. B. https://help.sap.com/doc/saphelp_nw75/7.5.5/DE-DE/63/a30a4ac00811d2851c0000e8a57770/frameset.htm, zuletzt aufgerufen am 12. Februar 2025.

⁵⁰ „bpa-dev“ und „bpa-prod“.

⁵¹ IT-Grundschutzkompendium, OPS.1.1.3.A1 (Konzept für das Patch- und Änderungsmanagement).

4.2.1.6 Hochverfügbarkeit

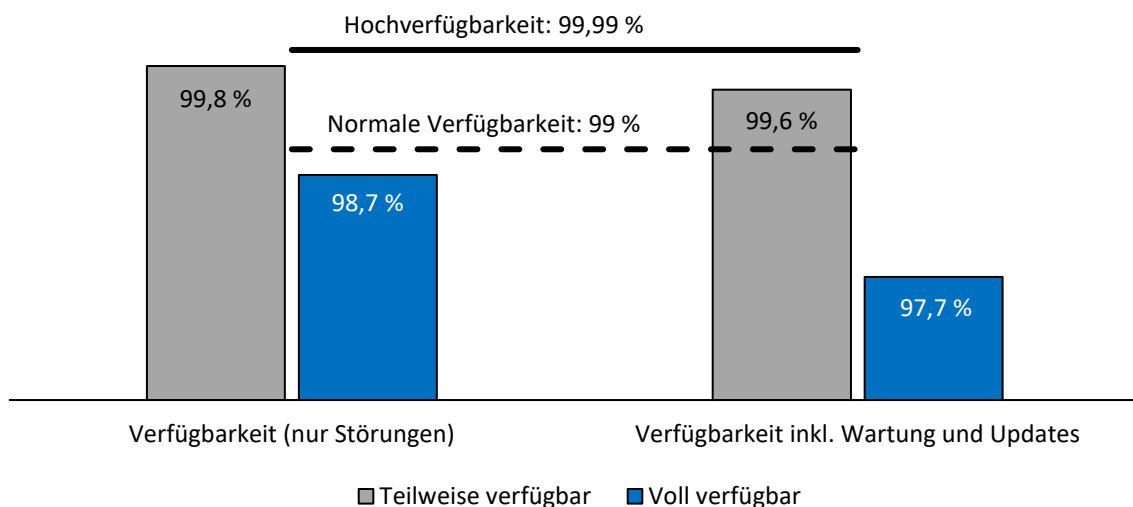
Das BSI definiert „Hochverfügbarkeit“ als eine Mindestverfügbarkeit von 99,99 %⁵². Bei einer Verfügbarkeit unter 99 % handelt es sich hingegen um Systeme „[o]hne zugesicherte Verfügbarkeit“⁵³.

Im März 2021 legte das BPA dar, es werde für *NewsCenter* „Hochverfügbarkeit“ umsetzen. Wir haben für das Jahr 2022 ausgewertet, wie lange *NewsCenter* wegen Störungen, Wartungen und Updates teilweise oder nicht verfügbar war (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

NewsCenter war nicht hochverfügbar

Verfügbarkeit des *NewsCenter* im Jahr 2022 in %. *NewsCenter* war „normal verfügbar“. Legt man eine volle Verfügbarkeit aller Komponenten zugrunde, war *NewsCenter* „ohne zugesicherte Verfügbarkeit“.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von Erhebungsdaten.

Das BPA berechnete selbst die Verfügbarkeit von *NewsCenter* für das Jahr 2022. Es berücksichtigte nur Störungen, bei denen *NewsCenter* vollständig ausfiel. So ermittelte es eine Verfügbarkeit von 99,8 % – „normal verfügbar“⁵⁴. Legt man hingegen eine volle Verfügbarkeit aller Komponenten zugrunde, war *NewsCenter* im Jahr 2022 zu 97,7 % verfügbar – „ohne zugesicherte Verfügbarkeit“⁵⁵.

⁵² Verfügbarkeitsklasse VK 3, Hochverfügbarkeitskompendium des BSI, Band G, S. 31.

⁵³ Ebenda, Verfügbarkeitsklasse VK 0.

⁵⁴ Verfügbarkeitsklasse VK 1, Hochverfügbarkeitskompendium des BSI, Band G, S. 31.

⁵⁵ Ebenda, Verfügbarkeitsklasse VK 0.

4.2.2 Würdigung

Der IT-Betrieb von *NewsCenter* gefährdet die Unterrichtung der Bundesregierung. Bei einem System, dass 24/7 verfügbar sein muss, sind Servicezeiten der Fachadministration „innerhalb der normalen Dienstzeit“ inakzeptabel. Dem BPA ist dieser Mangel bereits seit Jahren bekannt. Es hat ihn dennoch bisher nicht abgestellt. Zwar hat es seinen Dienstleister mit einem SLA auf einen 24/7-Service verpflichtet, alle Anfragen der Beschäftigten aber landen zunächst in der in Randzeiten und am Wochenende nicht besetzten Fachadministration.

Die für *NewsCenter* und den Cloud-Dienst fehlenden Notfallkonzepte haben zudem den erfolgreichen Wiederanlauf des Systems gefährdet. Das BPA hat gegen die Anforderungen des IT-Grundschutzes sowie den Mindeststandard des BSI zur Nutzung externer Cloud-Dienste verstoßen.

Das BPA hätte die Aufgaben der dazugehörigen Fachadministration umfassend festlegen und dokumentieren müssen. Ohne bindende Vorgaben sehen wir z. B. bei Personalwechseln oder Ausfällen der derzeitigen Fachadministration die Gefahr, dass Vertretungen oder neue Beschäftigte das System nach „bestem Wissen und Gewissen“ administrieren. Dies ist für einen kritischen Geschäftsprozess nicht angemessen.

Da das BPA auch kein Konten- und Berechtigungskonzept für *NewsCenter* erstellt hat, wiegt dieser Mangel umso schwerer. Insbesondere könnten Beschäftigte dadurch (ggf. auch unabhängig) z. B. weitreichende Berechtigungen erhalten und diese ggf. missbräuchlich nutzen.

Mit seiner zweistufigen Systemlandschaft hat das BPA den sicheren Betrieb von *NewsCenter* gefährdet und die Standards des Herstellers nicht eingehalten.

Das BPA hat versäumt, ein Konzept für das Patch- und Änderungsmanagement zu erstellen. Damit hat es gegen die Anforderungen des IT-Grundschutzes verstoßen.

Angesichts der derzeitigen Servicezeiten der Fachadministration halten wir es nicht für realistisch, dass das BPA für *NewsCenter* die „Hochverfügbarkeit“ anstrebt.

4.2.3 Empfehlung

Das BPA sollte seinen IT-Betrieb für *NewsCenter* professionalisieren und die Servicezeiten der Fachadministration ausweiten. Dabei hat es auch festzustellen, inwieweit eine 24/7-Verfügbarkeit erforderlich ist. Das BPA sollte prüfen, ob es dazu ausgewählte Redakteurinnen und Redakteure zu Fachadministratorinnen und Fachadministratoren fortbilden kann.

Das BPA sollte für *NewsCenter*

- ein Notfallkonzept entsprechend des BSI-Standards 200-4 erstellen,
- zeitnah sein Handbuch für die Fachadministration fertigstellen,

- ein Konten- und Berechtigungskonzept vorlegen und
- prüfen, künftig auf eine dreistufige Systemlandschaft mit einem vom Entwicklungs- und Produktivsystem getrennten Testsystem zu wechseln.

Für den Cloud-Dienst sollte es ein eigenes Notfallkonzept entsprechend des BSI-Standards 200-4 erstellen.

Das BPA hat zeitnah ein Konzept zum Patch- und Änderungsmanagement vorzulegen.

Wir haben dem BPA empfohlen, seine verfügbaren Ressourcen statt für die angestrebte Hochverfügbarkeit zunächst dafür vorzusehen, die von uns festgestellten Mängel abzustellen.

4.2.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, dass es prüfe, die Servicezeiten der Fachadministration auszuweiten. Es werde Geschäftsfortführungspläne, Wiederanlauf- und Wiederherstellungspläne für *NewsCenter* erstellen. Auch ein Konzept zum Patch- und Änderungsmanagement sowie die weiteren fehlenden Dokumente für den IT-Betrieb von *NewsCenter* werde es entwickeln.

Das BPA hat erläutert, dass es im Projekt u. a. aufgrund von Betriebsanforderungen sowie einer Empfehlung von Unternehmen A entschieden habe, für *NewsCenter* eine zweistufige Systemlandschaft aufzubauen. Es werde prüfen, welche Vor- und Nachteile mit einem Umstieg auf eine dreistufige Systemlandschaft verbunden wären.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen folgen.

5 Datenschutz

5.1 Sachverhalt

Das BPA erläuterte, es halte die Vorgaben des Datenschutzes streng ein. Der behördliche Datenschutzbeauftragte des BPA habe *NewsCenter* eingehend geprüft.

In den Datenschutzhinweisen zu *NewsCenter* legte das BPA dar, welche Daten der Nutzenden es zu welchen Zwecken erhob. Unter dem Punkt „Wofür nutzen wir Ihre Daten nicht?“ waren dabei u. a. folgende Hinweise zu finden: „*NewsCenter* [...] verzichtet auf die

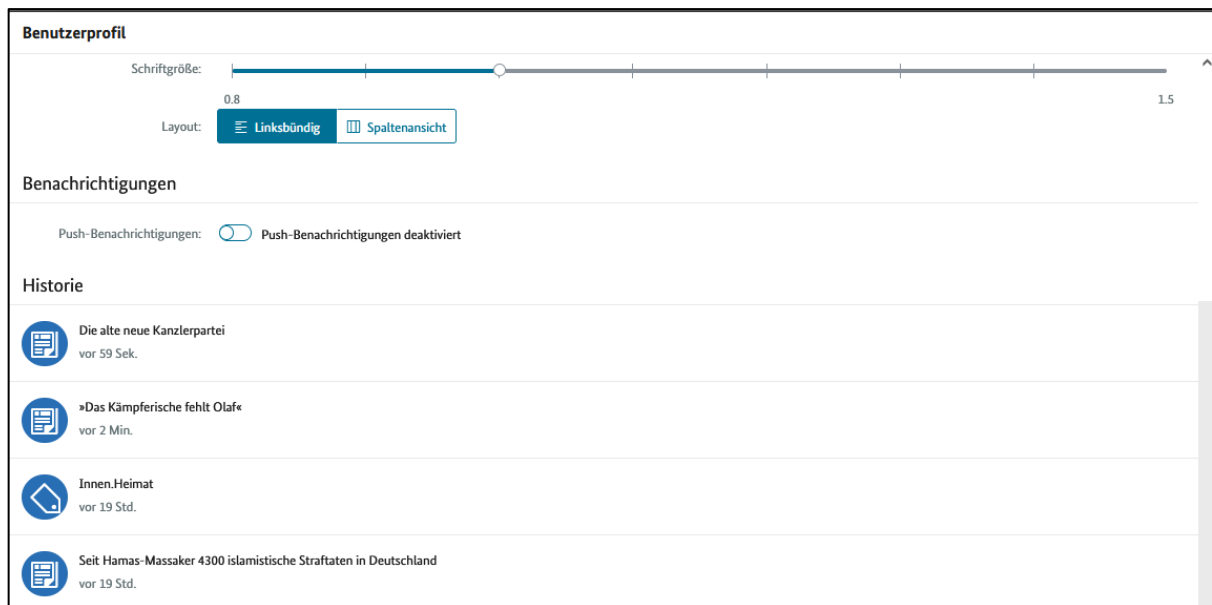
Auswertung des Nutzerverhaltens und erstellt keine Nutzerprofile.“ „Es werden weder Anmeldehistorien noch Leseliste[n] geführt.“

Wir öffneten testweise einige Artikel in *NewsCenter*. Im „Benutzerprofil“ war – auch über mehrere Tage hinweg – unsere „Historie“ einzusehen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4

Benutzerprofil im *NewsCenter*

Beispielhaftes Benutzerprofil im *NewsCenter*. Entgegen der Datenschutzhinweise zu *NewsCenter* führte das BPA dort eine „Historie“ der zuletzt aufgerufenen Artikel und Politikbereiche.



Grafik: BPA – *NewsCenter*. Quelle: Screenshot aus *NewsCenter*, Stand: 8. Dezember 2023.

5.2 Würdigung

Das BPA hat mit *NewsCenter* gegen die Datenschutz-Grundverordnung verstoßen: es hat andere Daten erhoben und verarbeitet, als es in seinen Datenschutzhinweisen darstellt. Entgegen der Datenschutzhinweise hat es die Nutzungshistorie gespeichert. Gemäß Artikel 4 Nummer 11 Datenschutz-Grundverordnung wäre dies ggf. zulässig, wenn die Nutzenden dem freiwillig zustimmen könnten. Dies ist bei *NewsCenter* aber derzeit nicht möglich. Aufgrund des weiten „Kundenkreises“ in der Bundesverwaltung sind nicht nur Beschäftigte des BPA betroffen. Aus Gründen des Datenschutzes halten wir es für bedenklich, dass das BPA deren Nutzungshistorie ohne ihr Wissen oder ihr vorheriges Einverständnis speichert.

5.3 Empfehlung

Wir haben dem BPA empfohlen zu prüfen, inwieweit die „Historie“ im Benutzerprofil für *NewsCenter* erforderlich ist. In diesem Falle sollte es seine Datenschutzhinweise anpassen und seinen „Kundenkreis“ darüber informieren. Alternativ sollte es diese Funktion abschalten. In jedem Falle hat es seinen behördlichen Datenschutzbeauftragten eng einzubinden.

5.4 Stellungnahme

Das BPA hat mitgeteilt, dass sich die „Historie“ im Benutzerprofil lediglich auf die letzten zehn aufgerufenen Artikel beziehe und nicht ausgewertet werde. Sie diene dazu, die Arbeit der Nutzerinnen und Nutzer effizienter und effektiver zu gestalten. Das BPA werde seine Datenschutzhinweise anhand unserer Empfehlungen überarbeiten.

5.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unsere Empfehlung zur „Historie“ im Benutzerprofil umsetzen und seine Datenschutzhinweise anpassen.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.