



Abschließende Mitteilung

an das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

über die Prüfung

Einsatz künstlicher Intelligenz zur Information der Bundesregierung

Teil 3 – BPAvis

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 - 0001818/3

7. April 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Das Verfahren BPAvis	8
1.1	Kriseninfrastruktur	8
1.2	Zugriff für Bundesbehörden	8
1.3	Projektphase BPAvis 2.0 und Kosten	9
2	IT-Sicherheit	10
2.1	Sachverhalt	10
2.1.1	IT-Sicherheitskonzept	10
2.1.2	Audit Log	11
2.2	Würdigung	11
2.3	Empfehlung	12
2.4	Stellungnahme	12
2.5	Abschließende Würdigung	12
3	IT-Betrieb	12
3.1	Sachverhalt	12
3.1.1	Service Level Agreement und Notfallkonzept	13
3.1.2	Hochverfügbarkeit	13
3.2	Würdigung	13
3.3	Empfehlung	14
3.4	Stellungnahme	14
3.5	Abschließende Würdigung	15
4	Wirtschaftlichkeit	15
4.1	Sachverhalt	15

4.2	Würdigung	16
4.3	Empfehlung	16
4.4	Stellungnahme	17
4.5	Abschließende Würdigung	17

Abkürzungsverzeichnis

B

BPA *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*
BPAvis *BPA Verteil-Informationssystem*
BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

H

HANA *High-performance ANalytic Appliance*

I

IT-RK *IT-Rahmenkonzept*

S

SLA *Service Level Agreement*

U

UP Bund *Umsetzungsplan Bund 2017*

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*
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 „BPA 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 3 umfasst die Feststellungen zu BPAvis, z. B. zur IT-Sicherheit und zur Wirtschaftlichkeit. Die Prüfungserkenntnisse zu *NewsCenter* sowie 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 BPAvis empfängt, bearbeitet, verteilt und recherchiert das BPA Meldungen von Nachrichtenagenturen. Rund um die Uhr unterrichtet es u. a. den Bundeskanzler, den Bundespräsidenten, die Mitglieder der Bundesregierung und alle Ressorts. Das BPA bezeichnet BPAvis als Kriseninfrastruktur. Es sei „essentieller Bestandteil der Krisenkommunikation“ und „Gegenstand der Krisenpläne“ der Bundesregierung. Bis Oktober 2023 gab das BPA für BPAvis 6,4 Mio. Euro aus. Um BPAvis zu betreiben und weiterzuentwickeln, rechnet es in den Jahren 2024 bis 2027 mit weiteren Ausgaben von 4,4 Mio. Euro. (Tz. 1)
- 0.2 Das BPA hat gegen den Umsetzungsplan Bund 2017 (UP Bund) verstoßen, da es für BPAvis als kritisches IT-Verfahren über zwei Jahre nach Überführung in den Wirkbetrieb über kein gültiges IT-Sicherheitskonzept verfügt.

Das BPA muss zeitnah ein IT-Sicherheitskonzept zu BPAvis vorlegen und künftig fortschreiben. Die Vorgaben des UP Bund hat es vollumfänglich einzuhalten.

Das BPA hat mitgeteilt, dass es das IT-Sicherheitskonzept zu BPAvis fertiggestellt habe und künftig fortschreiben werde.

Das BPA setzt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bereits um. (Tz. 2)

- 0.3 In seinem Betriebshandbuch legte das BPA fest, dass BPAvis 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche (24/7) verfügbar sein müsse. Es strebte dabei eine Ausfallsicherheit von mehr als 99,7 % an. Die interne Hotline von BPAvis war lediglich innerhalb der normalen Dienstzeiten erreichbar. Dies ist für den IT-Betrieb eines Verfahrens, das die Krisenkommunikation der Bundesregierung sicherstellen soll, inakzeptabel. Es ist nicht sichergestellt, dass das BPA Fehler in BPAvis zeitnah beheben kann. Für BPAvis fehlt zudem ein Notfallkonzept, was den Wiederanlauf des Systems gefährdet hat.

Es ist zwingend erforderlich, dass das BPA die Servicezeiten der internen Hotline für BPAvis ausweitet. Das BPA sollte für BPAvis ein eigenes Notfallkonzept erstellen.

Das BPA hat dargestellt, es prüfe,

- die fehlenden Notfallkonzepte zu erstellen und
- die Servicezeiten der Hotline auszuweiten.

Zu den Servicezeiten erläuterte es, es könne nicht ausgewählte Beschäftigte des Lagezentrums fortbilden, um die Hotline zu besetzen. Aufgrund des Schichtdienstes müsste es dann *alle* Beschäftigten des Lagezentrums fortbilden. Dies wirke sich möglicherweise auf die tarifliche Eingruppierung der Beschäftigten aus. Für den Regelbetrieb könne das BPA dieser Empfehlung daher nicht folgen. Die hohe Verfügbarkeit von BPAvis stelle es durch den parallelen und weitgehend unabhängigen Betrieb im Rechenzentrum Berlin, dem Cloud-gestützten Notfallsystem sowie perspektivisch einer georedundanten Instanz von BPAvis im Rechenzentrum Bonn sicher. In einer Krise hingegen könne es über organisatorische Regelungen längere Servicezeiten ermöglichen.

Das BPA will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu den Notfallkonzepten folgen. Die Hinweise des BPA zur Eingruppierung seiner Beschäftigten sind nachvollziehbar. Es sollte weiter prüfen, wie es die Servicezeiten der Fachadministration auch für den Regelbetrieb ausweiten kann. (Tz. 3)

- 0.4 Das BPA hat für BPAvis weder eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) in der Planungsphase erstellt noch hat es Erfolgskontrollen durchgeführt.

Das BPA hat für BPAvis zeitnah eine begleitende Erfolgskontrolle anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchzuführen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sollte es geeignet berücksichtigen, wenn es BPAvis weiterentwickelt.

Das BPA hat entgegnet, es habe innerhalb von sechs Wochen nach der Überführung von BPAvis in den Wirkbetrieb eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Es habe das dazugehörige Projekt erfolgreich abgeschlossen.

Das BPA konnte dem Bundesrechnungshof keine Erfolgskontrollen von BPAvis vorlegen. Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Empfehlungen fest. Eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen, ist haushaltsrechtlich vorgeschrieben. (Tz. 4)

1 Das Verfahren BPAvis

Mit dem IT-Verfahren BPAvis empfängt, bearbeitet, verteilt und recherchiert das BPA Meldungen von zehn¹ Nachrichtenagenturen. Es unterrichtet rund um die Uhr

- den Bundeskanzler,
- den Bundespräsidenten,
- die Mitglieder der Bundesregierung,
- das Bundestagspräsidium,
- die Regierungssprecher und
- alle Ressorts sowie das BPA.

Dazu richtete das BPA ein Lagezentrum ein. Die Beschäftigten im Lagezentrum arbeiten in Schichten, um einen 24/7-Dienst sicherstellen zu können. Im Lagezentrum gehen ca. 1,8 Millionen Meldungen pro Jahr ein. Das BPA speichert und bearbeitet die Meldungen zunächst. Pro Jahr verteilt es ca. 70 000 davon weiter.² Alle politisch relevanten Meldungen überführt das BPA zudem per Schnittstelle in sein *NewsCenter*.

1.1 Kriseninfrastruktur

Das BPA bezeichnet BPAvis in seinem IT-Rahmenkonzept (IT-RK) 2024 als „Kriseninfrastruktur“³. BPAvis nehme eine besondere Rolle in der Unterrichtung der Bundesregierung ein. Es sei Gegenstand der Krisenpläne der Bundesregierung und essentieller Bestandteil der Krisenkommunikation.

Im Oktober 2023 betrieb das BPA BPAvis im eigenen Rechenzentrum am Dienstsitz Berlin. Darüber hinaus hatte es ein dauerhaft verfügbares Cloud-Notfallsystem⁴ eingerichtet.

1.2 Zugriff für Bundesbehörden

Beschäftigte der Bundesverwaltung können über die Netze des Bundes auf BPAvis zugreifen und BPAvis kostenfrei nutzen. Dazu müssen sie sich vorher einmalig registrieren. Über die Nutzeroberfläche können sie auswählen, ob sie

¹ U. a. Agence France-Presse, dpa Deutsche Presse-Agentur GmbH, Associated Press und Reuters. Das BPA empfängt die Meldungen teils direkt per Satellit.

² Bei Meldungen von höchster Wichtigkeit ist dazu z. B. auch ein Versand per *Short Message Service* direkt an Mobiltelefone von Mitgliedern der Bundesregierung vorgesehen.

³ BPAvis ist keine Anwendung der KRITIS-Infrastruktur im Sinne der KRITIS-Rechtsverordnung oder des KRITIS-Dachgesetzes. BPAvis dient dazu, in Krisen die „Medienlage“ zu erstellen und der Bundesregierung zugänglich zu machen.

⁴ In der *Microsoft Azure Cloud*.

- in sämtlichen Meldungen oder
- bereits vom Lagezentrum ausgewählten, politisch relevanten Meldungen

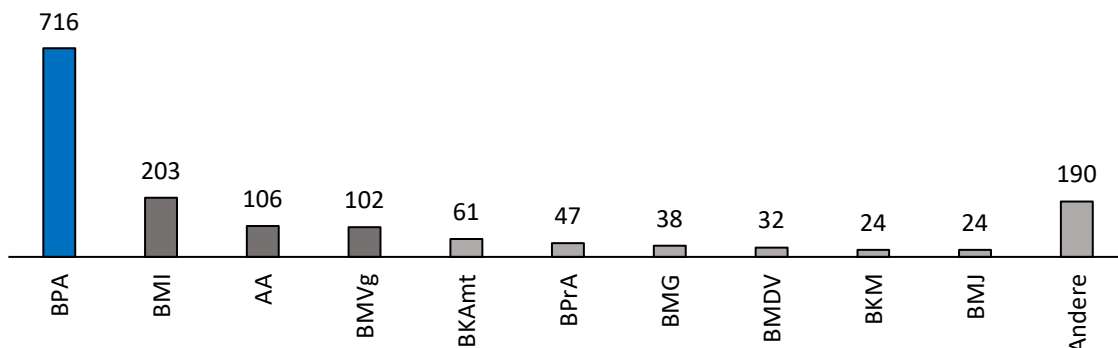
recherchieren wollen. Anschließend können sie über eine interaktive Benutzeroberfläche suchen. Mit „Filtern“ kann die Suche weiter eingeschränkt werden, z. B. nach Ressorts, Agenturen oder Datum der Meldung. Die Suchergebnisse können Nutzerinnen und Nutzer anschließend ablegen, exportieren, drucken oder per E-Mail versenden.

Wir werteten aus, welche Behörden und Einrichtungen Zugänge für BPAvis angelegt hatten (Abbildung 1). Das BPA hatte über 700 Zugänge für seine Beschäftigten eingerichtet. Auch das Bundeskanzleramt und alle Bundesministerien hatten Zugänge eingerichtet. Drei Bundesministerien kamen auf eine dreistellige Anzahl an Zugängen. Bei den meisten Bundesministerien beschränkte sich der Zugriff auf Pressestellen und Lagezentren sowie die Büros der Mitglieder der Bundesregierung und der politischen Beamtinnen und Beamten.

Abbildung 1

Zugänge zu BPAvis

Hauptnutzer von BPAvis ist das BPA. Darüber hinaus legten einige Bundesministerien (inklusive Geschäftsbereichsbehörden) eine dreistellige Anzahl an Zugängen an.



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

1.3 Projektphase BPAvis 2.0 und Kosten

Im November 2018 begann das BPA mit einem „Vorprojekt“ zu BPAvis. Es bezeichnete sein Vorhaben als „BPAvis 2.0“. Mit dem Projekt wollte es ein Altsystem⁵ ablösen und verstärkt auf Standard-Komponenten⁶ des Herstellers SAP setzen. In den Jahren 2019 bis 2021 entwickelte das BPA BPAvis neu. Im August 2021 überführte es BPAvis in den Wirkbetrieb.

⁵ Im Zusammenhang mit dem Projekt teils als „BPAvis 1.0“ bezeichnet. Das BPA musste BPAvis 1.0 zwingend ablösen, da es keinen stabilen Betrieb mehr gewährleisten konnte und Sicherheitslücken bestanden.

⁶ Beim von uns geprüften BPAvis 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 Datenmanagement-Software SAP *Data Intelligence*.

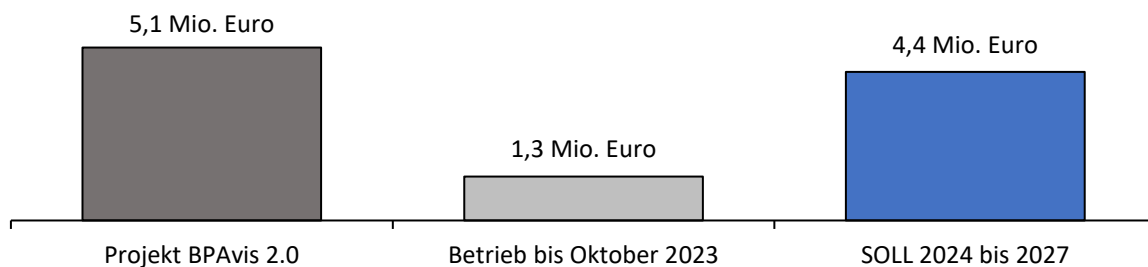
Das BPA hatte ursprünglich geplant, den Wirkbetrieb bereits im Januar 2021 aufzunehmen. Aufgrund der Corona-Pandemie⁷ und aus weiteren betrieblichen Gründen⁸ verzögerte sich diese Zeitplanung um acht Monate.

Innerhalb des Projektes gab das BPA für BPAvis insgesamt 5,1 Mio. Euro aus. Der darauffolgende Wirkbetrieb bis einschließlich Oktober 2023 kostete 1,3 Mio. Euro. Für die Jahre 2024 bis 2027 plante das BPA weitere Ausgaben von 4,4 Mio. Euro (siehe Abbildung 2). Es beabsichtigte u. a., BPAvis in den *NewsCenter*-Verbund zu integrieren und im Jahr 2024 neu zu entwickeln.

Abbildung 2

Ausgaben für BPAvis

Bis Oktober 2023 gab das BPA für das Projekt BPAvis 2.0 und den IT-Betrieb 6,4 Mio. aus. Für die Jahre 2024 bis 2027 rechnet es mit weiteren Ausgaben von 4,4 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von Erhebungsdaten.

2 IT-Sicherheit

2.1 Sachverhalt

2.1.1 IT-Sicherheitskonzept

Der UP Bund legt als verbindliche Informationssicherheitsleitlinie des Bundes u. a. fest, wie Bundesbehörden ihre Informationen und IT-Systeme absichern müssen.⁹ Demnach sind IT-Sicherheitskonzepte zu kritischen Geschäftsprozessen „vorrangig zu erstellen“¹⁰. Gemäß IT-RK 2024 des BPA ist BPAvis „unverzichtbar“ und Teil der „Kriseninfrastruktur“.

⁷ Das BPA nannte hier z. B. gesundheitsbedingte Ausfälle beim Auftragnehmer und *Home-Schooling* bei den Entwicklerinnen und Entwicklern.

⁸ Hierzu führte das BPA u. a. Stabilitätsprobleme der Software, Bauvorhaben und „hohe Abhängigkeiten“ an.

⁹ UP Bund, Leitlinie für die Informationssicherheit in der Bundesverwaltung, S. 3.

¹⁰ Ebenda, S. 11.

Im März 2021 gab das BPA in einem internen Vermerk an, das IT-Sicherheitskonzept für BPAvis sei in Erstellung. Es beabsichtigte, dieses bis September 2021 zu erarbeiten und im Oktober 2021 durch den Informationssicherheitsbeauftragten freigeben zu lassen. Dabei stellte es auch fest, dass die formalen Voraussetzungen für den Go-Live erst mit der Abnahme des Sicherheitskonzepts gegeben seien. Am 3. August 2021 überführte das BPA BPAvis in den Wirkbetrieb.

Im Jahr 2022 war das IT-Sicherheitskonzept in Arbeit. Im Januar 2023 stellte das BPA dar,

- dass es BPAvis ohne IT-Sicherheitskonzept in den Wirkbetrieb überführt habe,
- das IT-Sicherheitskonzept noch ausstehe und
- ein externer Dienstleister das IT-Sicherheitskonzept bis „Spätsommer“ 2023 fertigstellen werde.

Im März 2024 räumte das BPA ein, dass es für BPAvis noch kein IT-Sicherheitskonzept erstellt hatte. Es beabsichtigte, dieses im Laufe des Jahres 2024 fertigzustellen.

2.1.2 Audit Log

SAP empfiehlt als sogenannte „*Best Practice*“, in HANA Datenbanken stets das „*Audit Log*“ zu aktivieren. Dies gewährleiste, sicherheitskritische Ereignisse, z. B. Änderungen an der SAP-Systemumgebung, nachvollziehen zu können.¹¹ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt, die wichtigsten Sicherheitsaufzeichnungsfunktionen von SAP-Systemen wie das *Audit Log*

- kontinuierlich zu überwachen und
- bei verdächtigen Vorfällen automatisch die zuständigen Beschäftigten zu alarmieren.¹²

Das BPA hatte das *Audit Log* bei BPAvis deaktiviert.

2.2 Würdigung

Das BPA hat gegen den UP Bund verstoßen, da es für BPAvis als kritisches IT-Verfahren auch über zwei Jahre nach Überführung in den Wirkbetrieb kein gültiges IT-Sicherheitskonzept vorlegen kann. Wie es selbst bereits festgestellt hat, hätte es BPAvis ohne IT-Sicherheitskonzept nicht in den Wirkbetrieb überführen sollen.

¹¹ Dokumentation von SAP zu HANA, z. B. https://help.sap.com/docs/SAP_HANA_PLAT-FORM/b3ee5778bc2e4a089d3299b82ec762a7/ddcb6ed2bb5710148183db80e4aca49b.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹² IT-Grundschutz-Kompodium des BSI, APP.4.2.A32 (Echtzeiterfassung und Alarmierung von irregulären Vorgängen).

Das BPA hat die Nachvollziehbarkeit sicherheitskritischer Ereignisse in BPAvis gefährdet, indem es das *Audit Log* deaktiviert hat. Damit hat es sich weder an die Empfehlungen des BSI noch an die des Herstellers gehalten.

2.3 Empfehlung

Das BPA muss das IT-Sicherheitskonzept zu BPAvis zeitnah fertigstellen und fortschreiben.

Das BPA sollte das *Audit Log* wieder aktivieren, um sicherheitskritische Ereignisse in BPAvis künftig nachvollziehen zu können.

2.4 Stellungnahme

Das BPA hat mitgeteilt, dass es

- das IT-Sicherheitskonzept zu BPAvis fertiggestellt habe und
- es künftig fortschreiben werde.

Das *Audit Log* hatte es aus Gründen des Datenschutzes deaktiviert. Es werde diese Funktion künftig in allen HANA Datenbanken des BPA aktivieren.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BPA setzt unsere Empfehlung bereits um.

3 IT-Betrieb

3.1 Sachverhalt

Das BPA bezeichnet BPAvis intern als Kriseninfrastruktur. Es diene der Sofortunterrichtung aller politischen Entscheidungsträger rund um die Uhr (24/7). Es sei Gegenstand der Krisenpläne der Bundesregierung und essentieller Bestandteil der Krisenkommunikation (vgl. Tz. 1.1). Den Schutzbedarf hinsichtlich des Schutzziels „Verfügbarkeit“ bewertete das BPA als „hoch“.

3.1.1 Service Level Agreement und Notfallkonzept

In seinem Betriebshandbuch legte das BPA fest, dass das System 24/7 verfügbar sein müsse. Es strebte dabei eine Ausfallsicherheit von mehr als 99,7 % an. Die Dauer einzelner Ausfälle sollte maximal zwei Stunden betragen.

Die interne Hotline des Systems war montags bis freitags von je 09:00 bis 17:00 Uhr zu erreichen.

Ein *Service Level Agreement* (SLA) zu BPAvis konnte uns das BPA nicht vorlegen. Für die Basiskomponenten gebe es Supportverträge mit den jeweiligen Dienstleistern. Darin enthalten seien auch SLA. Diese seien allerdings durch die BPA-internen Supportzeiten limitiert, da hier die erste Aufnahme und Bewertung im Störfall erfolge. Das BPA stellte selbst fest, dass sich die „sehr hohe Ausfallsicherheit“ durch den IT-Betrieb im eigenen Rechenzentrum mit einem Cloud-Notfallsystem aus Verfügbarkeitsgründen als nicht ausreichend erwiesen habe.

Das IT-Grundschrift-Kompendium des BSI sieht vor, sowohl für Standard-IT¹³ als auch für Cloud-Dienste¹⁴ Notfallkonzepte zu erstellen. Das BSI stellt dazu einen eigenen Standard¹⁵ bereit: Demnach bestehen Notfallkonzepte aus einem Notfallvorsorgekonzept und einem Notfallhandbuch.

Das BPA konnte uns weder ein Notfallkonzept zu BPAvis noch für das Cloud-Notfallsystem vorlegen. Es übermittelte lediglich ein Dokument, das beschrieb, welche Arbeitsschritte bei einem Ausfall durchzuführen wären („alternativer Workflow“).

3.1.2 Hochverfügbarkeit

Das BSI definiert „Hochverfügbarkeit“ als eine Mindestverfügbarkeit von 99,99 %¹⁶.

In seinem IT-RK 2024 legte das BPA dar, es werde BPAvis georedundant ausbauen, um Hochverfügbarkeit zu gewährleisten.

3.2 Würdigung

Der IT-Betrieb von BPAvis hat die Krisenkommunikation der Bundesregierung gefährdet. Bei einem System, das 24/7 verfügbar sein muss, sind Servicezeiten innerhalb der „normalen Dienstzeit“ inakzeptabel. Dem BPA ist dieser Mangel seit Jahren bekannt. Es hat ihn dennoch bisher nicht abgestellt.

¹³ IT-Grundschrift-Kompendium, OPS.1.1.1.A3 (Erstellen von Betriebshandbüchern für die betriebene IT).

¹⁴ IT-Grundschrift-Kompendium, OPS.2.2.A11 (Erstellung eines Notfallkonzeptes für einen Cloud-Dienst).

¹⁵ BSI-Standard 200-4, *Business Continuity Management*.

¹⁶ Hochverfügbarkeitskompendium des BSI, Band G, S. 31.

Das BPA hat versäumt, ein SLA für BPAvis zu vereinbaren. Damit ist nicht sichergestellt, dass es Fehler in BPAvis zeitnah beheben kann.

Die fehlenden Notfallkonzepte für BPAvis und das Cloud-Notfallsystem haben zudem den erfolgreichen Wiederanlauf des Systems gefährdet.

Wir halten es angesichts der Servicezeiten von BPAvis nicht für realistisch, dass das BPA für BPAvis „Hochverfügbarkeit“ anstrebt.

3.3 Empfehlung

Für den IT-Betrieb von BPAvis als „Kriseninfrastruktur“ hat das BPA die Servicezeiten der internen Hotline auszuweiten. Dabei hat es auch zu prüfen, ob hierzu eine 24/7-Verfügbarkeit erforderlich ist. Um die Verfügbarkeit der Hotline zu verbessern, könnte das BPA z. B. ausgewählte Beschäftigte seines Lagezentrums fortbilden. Es sollte für BPAvis zeitnah ein SLA vereinbaren, mit dem es die im Betriebshandbuch angegebenen Anforderungen auch erfüllen kann.

Das BPA sollte für BPAvis und sein Cloud-Notfallsystem jeweils eigene Notfallkonzepte dem BSI-Standard 200-4 entsprechend erstellen. Diese sollten über das bestehende „Workflow“-Dokument hinausgehen.

Das BPA sollte seine verfügbaren Ressourcen zunächst dafür vorsehen,

- die von uns festgestellten Mängel schnellstmöglich abzustellen und
- die im Betriebshandbuch angedachte Verfügbarkeit sicherzustellen.

3.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, es prüfe,

- für BPAvis SLA zu vereinbaren,
- die fehlenden Notfallkonzepte zu erstellen und
- die Servicezeiten der Hotline auszuweiten.

Unserer Empfehlung, ausgewählte Beschäftigte des Lagezentrums zur Fachadministration fortzubilden, könne es nicht folgen. Für diesen Fall müsste es aufgrund des Schichtdienstes *alle* Beschäftigten des Lagezentrums fortbilden. Dies wirke sich möglicherweise auf die tarifliche Eingruppierung der Beschäftigten aus. Die hohe Verfügbarkeit des dazugehörigen Geschäftsprozesses „Medienlage“ stelle es durch den parallelen und weitgehend unabhängigen Betrieb von BPAvis

- im Rechenzentrum Berlin,

- dem Cloud-gestützten Notfallsystem sowie
- perspektivisch einer georedundanten Instanz von BPAvis im Rechenzentrum Bonn

sicher. In einer Krise hingegen könne es über organisatorische Regelungen längere Servicezeiten ermöglichen.

3.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen zu den SLA und den Notfallkonzepten folgen. Die Hinweise des BPA zur Eingruppierung seiner Beschäftigten sind nachvollziehbar. Das BPA sollte weiter prüfen, wie es die Servicezeiten der Fachadministration auch für den Regelbetrieb ausweiten kann.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Sachverhalt

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für jede finanzwirksame Maßnahme in der Bundesverwaltung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) durchzuführen. Eine WU dient dabei auch als Planungsinstrument. Bei IT-Verfahren bietet sich dafür eine WiBe gemäß den Vorgaben¹⁷ des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik an. Bei umfangreichen Maßnahmen mit hohen Ausgaben ist eine WiBe unabhängig von dem damit verbundenen Aufwand immer erforderlich.¹⁸ Abhängig vom zeitlichen und inhaltlichen Umfang der Maßnahmen sind weitere Versionen der WiBe als begleitende Erfolgskontrollen während der Realisierung durchzuführen.

Die Projektverantwortlichen müssen sämtliche Alternativen auf die Zielerreichung hin überprüfen. Dabei müssen sie die Gründe für ausgeschlossene Alternativen dokumentieren. Zuvor müssen sie überprüfbare Ziele festlegen. Die Ziele sind mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen, welche gemäß SMART-Konzept¹⁹ zu konkretisieren sind. Die so konkretisierten Ziele bilden auch eine wesentliche Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.²⁰

¹⁷ Fachkonzept WiBe 5.0 „Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“, <https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-beschaffung/wirtschaftlichkeitsbetrachtung/wibe5-0/wibe-fachkonzept-5-0.pdf>, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/4_MethodenUndTechniken/Methoden_A_bis_Z/SMART_Regel_Methode/SMART_Regel_Methode_node.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

²⁰ Fachkonzept WiBe 5.0.

In seinen IT-RK legte das BPA fest, dass für alle IT-Verfahren und -Vorhaben von finanzieller Bedeutung WiBe vorliegen sollen. Die bisherigen Ausgaben für BPAvis belaufen sich auf 6,4 Mio. Euro (vgl. Tz. 1.3). In den Jahren 2024 bis 2027 rechnet das BPA mit weiteren Ausgaben von mindestens 4,4 Mio. Euro. Es beabsichtigt u. a., BPAvis neu zu entwickeln und in den „NewsCenter-Verbund“ zu integrieren (vgl. Tz. 1.3). Die dazugehörigen Haushaltsmittelanträge übernahm es unverändert aus einem Angebot des externen Dienstleisters.

Eine WiBe aus der Planungsphase sowie begleitende oder abschließende Erfolgskontrollen zu BPAvis konnte uns das BPA nicht vorlegen. Es übermittelte dazu lediglich Testfallvorlagen aus der Projektphase von BPAvis 2.0. Die entsprechenden Abschnitte in den IT-RK enthielten allgemeine Aussagen wie „System unverzichtbar, Kriseninfrastruktur“. Das BPA konnte zu BPAvis auch keine Aufrufstatistik vorlegen.

4.2 Würdigung

Die Vorgaben der BHO sind Grundpfeiler des Verwaltungshandelns. Sie sind für die gesamte Bundesverwaltung bindend – auch für „Kriseninfrastruktur“. Das BPA hat versäumt, für BPAvis eine WiBe in der Planungsphase und begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Damit hat es gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Ohne WiBe kann die Verwaltung keine Aussage darüber treffen, ob Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Ob das BPA seine Haushaltsmittel bei BPAvis wirtschaftlich einsetzt, ist insbesondere bei einem Verfahren fraglich,

- das knapp zwei Jahre nach Überführung in den Wirkbetrieb bereits neu entwickelt werden soll und
- bei dem haushaltsbegründende Unterlagen im Wesentlichen auf Angeboten externer Dienstleister basieren.

Die Wirtschaftlichkeit eines Projektes wie BPAvis 2.0 im Nachgang zu bewerten, wäre Aufgabe einer haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrolle gewesen: das BPA hätte so „Lessons Learned“ aus seinem Projekt BPAvis 2.0 ziehen und diese bei der angedachten Weiterentwicklung berücksichtigen können. Eine Aufrufstatistik hätte dem BPA hier helfen können,

- einen Überblick über das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer zu gewinnen und
- BPAvis bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

4.3 Empfehlung

Das BPA hat für BPAvis zeitnah eine begleitende Erfolgskontrolle anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchzuführen. Die Ergebnisse seiner

Erfolgskontrolle sollte es geeignet berücksichtigen, wenn es BPAvis weiterentwickelt und in *NewsCenter* integriert. Um BPAvis bedarfsgerecht weiterentwickeln zu können, sollte es künftig eine Aufrufstatistik führen. Die Aufrufstatistik sollte das BPA bei seiner begleitenden Erfolgskontrolle berücksichtigen.

4.4 Stellungnahme

Das BPA hat entgegnet, dass es die mit BPAvis verfolgten Ziele bereits in einer Leitungsvorlage aus dem Jahr 2019 hinreichend formuliert habe. Eine Erfolgskontrolle habe es innerhalb von sechs Wochen nach der Überführung in den Wirkbetrieb durchgeführt. Es habe das dazugehörige Projekt erfolgreich abgeschlossen.

4.5 Abschließende Würdigung

Wir haben in unserer Prüfung alle Erfolgskontrollen von BPAvis angefordert. Das BPA konnte uns weder begleitende noch abschließende Erfolgskontrollen vorlegen. Wir halten daher an unseren Empfehlungen fest. Eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen, ist hausrechtlich vorgeschrieben. Den Punkt schließen wir ab.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.