

49 Teures Cyber-Lagezentrum kann schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht unterstützen

Zusammenfassung

Das BMVg gab bislang über 60 Mio. Euro für ein Cyber-Lagezentrum aus, das nicht wie vorgesehen die schnelle Eingreiftruppe der NATO im Jahr 2023 mit einem „fusionierten Lagebild“ unterstützen kann. Dies liegt vor allem an unzureichender Planung.

Das BMVg will mit dem Cyber-Lagezentrum u. a. geheime Informationen verarbeiten, um die Bundeswehr in Einsätzen zu unterstützen. Es wich beim IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum von den üblichen, planungsintensiven Verfahren ab, um das Cyber-Lagezentrum zumindest in Teilen schneller einsatzbereit zu haben. Dennoch ist das Cyber-Lagezentrum bislang nicht wie vorgesehen für Einsätze nutzbar. Aufgrund gravierender Probleme erwog die Bundeswehr zwischenzeitlich zwar, das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum abzubrechen, sie schloss dies jedoch vorschnell wieder aus. Stattdessen hat sie den Aufbau des Cyber-Lagezentrums unterbrochen, um verschiedene Optionen zu prüfen. Auf dieser Basis will die Bundeswehr entscheiden, wie sie das Cyber-Lagezentrum weiter aufbauen will.

Trotz erheblicher Ausgaben ist offen, ob und wann das Cyber-Lagezentrum die Bundeswehr wie vorgesehen in Einsätzen unterstützen kann. Die Bundeswehr sollte keine Option vorschnell ausschließen. Das BMVg sollte das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum nur fortsetzen, wenn es dieses höher priorisiert als andere Projekte und daher ausreichend Personal und Haushaltsmittel dafür bereitstellen kann.

49.1 Prüfungsfeststellungen

Lagebild zum Cyber- und Informationsraum

Das BMVg gründete den militärischen Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum mit einem eigenen Führungskommando (KdoCIR) im April 2017. Dort ließ es ein Lagezentrum (Cyber-Lagezentrum) für den Cyber- und Informationsraum aufbauen. Dieser umfasst vor allem den „virtuellen Raum“ der weltweit vernetzten IT sowie den „Raum“, in dem Informationen z. B. durch militärische Aufklärung gewonnen und dann verarbeitet werden. Das Cyber-

Lagezentrum stellt für das BMVg ein wichtiges IT-Projekt dar. Es soll innovative Technologien wie z. B. Künstliche Intelligenz nutzen. Das KdoCIR bezeichnet das Cyber-Lagezentrum als „Eckpfeiler“ seines Organisationsbereiches. Es sei für erfolgreiche Cyber-Operationen „unverzichtbar“.

Das Cyber-Lagezentrum soll im Wesentlichen mit spezieller Software ein sogenanntes „fusioniertes Lagebild“ zum Cyber- und Informationsraum weitgehend automatisiert erstellen. Es bündelt und verknüpft unterschiedliche Informationen, um dadurch einen Informationsvorsprung zu schaffen. Dazu soll es auch geheime Informationen verarbeiten können. Mit dem „fusionierten Lagebild“ soll das KdoCIR die Bundeswehr u. a. in Einsätzen unterstützen. So sollte es der schnellen Eingreiftruppe der NATO schon im Jahr 2023 das „fusionierte Lagebild“ bereitstellen.

IT-Projekt abseits üblicher Verfahren

Am IT-Projekt sind neben dem BMVg als Fachaufsicht das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr als Projektleitung, das KdoCIR als Nutzer und der IT-Dienstleister der Bundeswehr beteiligt.

Das BMVg wollte die Bundeswehr zumindest in Teilen möglichst schnell mit dem Cyber-Lagezentrum unterstützen. Daher wich es von den üblichen Verfahren ab, als es Hard- und Software beschaffen und Entwicklungsleistungen beauftragen ließ. Damit wollte es u. a. langwierige Planungsprozesse verkürzen. Der IT-Dienstleister begann im Jahr 2017, das Cyber-Lagezentrum aufzubauen und zu betreiben. Das KdoCIR sollte so schnell erste Informationen des Cyber- und Informationsraums auswerten und zusammenstellen können. Das BMVg will die Software des Cyber-Lagezentrums fortlaufend weiterentwickeln lassen, um das Lagebild um weitere Informationen des Cyber- und Informationsraums zu ergänzen.

Die Bundeswehr dokumentierte die Anforderungen an das IT-Projekt erstmalig im Jahr 2018 und legte im Jahr 2020 fest, wie sie diese erfüllen will. Weitere Unterlagen, die sonst für das übliche Verfahren notwendig sind, erstellte sie ebenfalls erst nach Beginn des IT-Projekts. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stammt z. B. aus dem Jahr 2020.

IT-Projekt dauert länger und wird teurer

Die Projektbeteiligten erreichten wichtige Meilensteine des IT-Projektes bisher nicht. Sie führten dies auf unterschiedliche Probleme zurück. Beispielsweise fehlte ihnen lange wichtiges und qualifiziertes Personal, um Projektaufgaben wahrzunehmen. So war die Stelle der Projektleitung über eineinhalb Jahre nicht besetzt. Zudem gab der IT-Dienstleister im Verlauf des IT-Projekts an, dass das KdoCIR die Anforderungen an die Software zunächst eindeutiger beschreiben müsste. Sonst könne er sie nicht wie vorgesehen weiterentwickeln. Auf Nachfrage der Projektleitung erklärte der IT-Dienstleister im August 2021, er könne erforderliche Funktionen der Software, z. B. zur Übertragung geheimer Informationen, nicht zeitgerecht

bereitstellen. Er begründete dies insbesondere damit, dass ihm notwendiges Personal fehle. Zudem würden die eingeplanten Finanzmittel nicht ausreichen. Außerdem könne er das Cyber-Lagezentrum nicht unter den geforderten Bedingungen betreiben.

Daraufhin unterbrach die Projektleitung das IT-Projekt im September 2021 für vier Wochen. Die Projektbeteiligten erörterten anschließend, ob sie das IT-Projekt anders fortsetzen oder es vollständig abbrechen sollten. Das KdoCIR schloss einen Abbruch des IT-Projekts aus. Es entschied stattdessen, das IT-Projekt bis April 2022 zu unterbrechen. Bis dahin wollen die Projektbeteiligten verschiedene Optionen auf Vor- und Nachteile hin prüfen und entscheiden, wie sie das IT-Projekt fortsetzen wollen.

Das IT-Projekt kostete bis September 2021 rund 60 Mio. Euro. Dafür beschaffte der IT-Dienstleister Hard- und Software, entwickelte Software weiter und plante und betrieb das Cyber-Lagezentrum. Bis zur Unterbrechung des IT-Projekts hatte das BMVg geplant, weitere 76 Mio. Euro bis Ende des Jahres 2030 auszugeben.

Bisherige Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte in mehreren Prüfungen bereits auf Mängel beim Cyber-Lagezentrum hingewiesen. Im Jahr 2018 hatte er darüber hinaus kritisiert, dass das BMVg die Risiken seiner IT-Projekte teilweise nicht angemessen darstellte. So hatte es etwa in seinem Bericht zum Cyber- und Informationsraum an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) von Mai 2018 Ziele des Cyber-Lagezentrums beschrieben. Es hatte dabei jedoch bereits bekannte Risiken oder Probleme nicht benannt.

Der Bundesrechnungshof hatte zudem im Jahr 2019 kritisiert, dass das BMVg abseits der üblichen Verfahren komplexe IT-Projekte wie das Cyber-Lagezentrum plane und umsetze. Zwar könne das BMVg dadurch solche IT-Projekte schneller beginnen und ggf. eine Übergangslösung entwickeln. Allerdings sei die endgültige Lösung dann möglicherweise nicht wirtschaftlich, wenn sie auf einer schlecht geplanten Übergangslösung beruhe. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMVg empfohlen, ein geeignetes Verfahren einzuführen, um IT-Projekte künftig zeitgerecht sowie wirtschaftlich zu planen und umzusetzen.

49.2 Würdigung

Cyber-Lagezentrum kann Erwartungen bislang nicht erfüllen

Das KdoCIR hat die Bundeswehr mit dem Cyber-Lagezentrum bisher nur bedingt unterstützen können. Trotz Ausgaben von rund 60 Mio. Euro ist das KdoCIR noch weit davon entfernt, der Bundeswehr und den NATO-Partnern mit dem Cyber-Lagezentrum ein umfassendes „fusioniertes Lagebild“ mit allen relevanten Informationen des Cyber- und Informationsraums bereitstellen zu können. Ohne die erforderlichen Funktionen der Software wird es mit dem

Cyber-Lagezentrum z. B. nur eingeschränkt geheime Informationen verarbeiten und übertragen können. So wird es im Jahr 2023 die schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht oder nur stark eingeschränkt unterstützen können. Dieses erhebliche Risiko hätte das BMVg in seinen Berichten zum Cyber- und Informationsraum an den Haushaltsausschuss darstellen müssen. Stattdessen haben das BMVg und das KdoCIR den möglichen Beitrag des Cyber-Lagezentrums in der Bundeswehr und gegenüber dem Parlament zu optimistisch dargestellt. So haben sie Erwartungen geweckt, die das KdoCIR absehbar nicht erfüllen kann.

IT-Projekt dauert wegen unzureichender Planung länger und wird teurer

Das BMVg hat abseits der üblichen Verfahren begonnen, das Cyber-Lagezentrum aufzubauen, ohne ausreichend zu planen und die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Dadurch dauert das IT-Projekt länger und wird teurer. Die Anforderungen an die Hard- und Software des Cyber-Lagezentrums hat die Bundeswehr zu spät und nicht eindeutig und vollständig beschrieben. Damit hat sie riskiert, dass die Hard- und Software nicht zeitgerecht und wirtschaftlich bereitsteht. Der Bundesrechnungshof hatte auf solche Risiken bereits im Jahr 2019 hingewiesen. Für das komplexe IT-Projekt haben die Projektbeteiligten zudem zu wenig qualifiziertes Personal eingesetzt. So hätte das BMVg rechtzeitig für wichtiges Personal wie z. B. die Projektleitung sorgen müssen. Um dem Personalmangel bei den beteiligten Stellen entgegenzuwirken, hätte es das IT-Projekt bereits zu Beginn höher priorisieren können als nicht einsatzrelevante IT-Projekte.

Wesentliche Fragen bleiben ungeklärt

Die Bundeswehr hat zwar mittlerweile das IT-Projekt unterbrochen. Die Probleme waren jedoch lange bekannt und es war absehbar, welche Einschränkungen sich hieraus für das IT-Projekt ergeben. Es bleibt offen, wann das KdoCIR die Bundeswehr mit dem „fusionierten Lagebild“ des Cyber-Lagezentrums in Einsätzen unterstützen kann. Das BMVg hat zudem bislang nicht geklärt, unter welchen Bedingungen der IT-Dienstleister das Cyber-Lagezentrum überhaupt betreiben kann.

Dadurch ist auch schwer kalkulierbar, wie hoch die Gesamtausgaben für das IT-Projekt sein werden. Angesichts der Verzögerungen und der Projektunterbrechung werden die bisher geplanten weiteren 76 Mio. Euro wahrscheinlich nicht ausreichen. Das KdoCIR hat vorschnell ausgeschlossen, das IT-Projekt abzuberechnen. Falls die Projektbeteiligten das IT-Projekt später dennoch abrechnen müssten, hätten sie unnötig zusätzliche Mittel in Millionenhöhe investiert.

Das BMVg sollte künftig die wesentlichen Risiken zum Cyber-Lagezentrum in seinen Berichten an das Parlament zum Cyber- und Informationsraum transparent darstellen.

Die aktuelle Projektunterbrechung sollte das BMVg nutzen, um mit allen Projektbeteiligten den bisherigen Projektverlauf und die Probleme zu untersuchen. Insbesondere muss es

prüfen, ob sämtliche Anforderungen an das IT-Projekt eindeutig und erschöpfend beschrieben sind. Andernfalls muss das KdoCIR diese ergänzen, um weiteren Verzögerungen vorzubeugen. Zudem muss das BMVg klären, unter welchen Bedingungen der IT-Dienstleister das Cyber-Lagezentrum betreiben kann.

Das BMVg muss für alle Optionen zunächst den Zeit-, Finanz- und Personalbedarf genau ermitteln lassen. Die Optionen sollte es dann vergleichen, um so eine zeitgerechte und wirtschaftliche Lösung zu ermitteln. Das BMVg sollte die Projektunterbrechung bei Bedarf verlängern, um die Optionen sorgfältig abzuwägen. Das BMVg sollte erst auf Basis dieser Bewertung entscheiden, ob und wie es das IT-Projekt fortsetzen will. Dabei darf es keine Option, wie z. B. einen Abbruch des IT-Projekts, von vornherein ausschließen.

Falls das Cyber-Lagezentrum weiterhin wichtig für Einsätze der Bundeswehr ist und das BMVg sich gegen einen Abbruch des IT-Projekts entscheidet, sollte es Personal und Haushaltsmittel auf das Cyber-Lagezentrum konzentrieren. Dafür sollte es dieses höher als nicht einsatzrelevante IT-Projekte priorisieren.

49.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass das KdoCIR Einsätze der Bundeswehr mit dem Cyber-Lagezentrum bislang nicht unterstützen kann. Dies sei aufgrund der bisherigen Verzögerungen frühestens ab Mitte des Jahres 2024 möglich. Das BMVg habe seiner Einschätzung nach jedoch keine falschen Erwartungen geweckt. Im Mai 2018 seien keine Risiken bekannt gewesen, die es in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss hätte darstellen können.

Das BMVg wolle mit dem IT-Dienstleister bis zum Jahr 2025 klären, unter welchen Bedingungen dieser das Cyber-Lagezentrum betreiben kann. Den Zeit-, Finanz- und Personalbedarf für die Optionen wolle es noch während der Unterbrechung des IT-Projekts erörtern und erst danach entscheiden, ob es das IT-Projekt fortsetzt oder abbricht.

Wenn das BMVg das IT-Projekt fortsetze, sei die Priorisierung für Haushaltsmittel und Personal abhängig von den verfügbaren Ressourcen. Es sei absehbar, dass das Cyber-Lagezentrum mit anderen, ebenfalls einsatzrelevanten und strategisch wichtigen Projekten konkurrieren werde.

49.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat zwar Mängel eingeräumt, die wesentlichen Fragen aber noch nicht geklärt.

Es steht fest, dass das KdoCIR mit dem Cyber-Lagezentrum im Jahr 2023 die schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht wie vorgesehen unterstützen kann. Damit hat das BMVg das Ziel, für das es von den üblichen Verfahrensweisen abgewichen war, verfehlt. Darüber hinaus bleibt offen, ob das Cyber-Lagezentrum wenigstens ab Mitte des Jahres 2024 für Einsätze

der Bundeswehr verfügbar sein wird. Dies ist auch deshalb fraglich, weil das BMVg mit dem IT-Dienstleister erst bis zum Jahr 2025 klären will, wie dieser das Cyber-Lagezentrum betreiben kann.

Das BMVg hätte bereits im Mai 2018 erkennen müssen, dass es möglicherweise Einsätze erst später unterstützen kann. Es hätte dieses Risiko in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss darstellen müssen. Schließlich war beispielsweise absehbar, dass der Personalmangel bei den Projektbeteiligten zu Verzögerungen im IT-Projekt führen könnte. Wenn das BMVg ein komplexes IT-Projekt wie das Cyber-Lagezentrum abseits üblicher Verfahren umsetzt, hätte es erst recht solche Risiken frühzeitig erkennen und bewerten müssen. Im Übrigen hätte das BMVg die wesentlichen Risiken und Probleme zumindest in seinen nachfolgenden Berichten an den Haushaltsausschuss darstellen müssen.

Das BMVg muss aufgrund knapper Mittel bereits jetzt festlegen, welche einsatzrelevanten Projekte es vorrangig finanzieren will. Ansonsten bliebe selbst bei einer Entscheidung für eine Fortsetzung des IT-Projekts offen, ob es zu weiteren Verzögerungen kommt und wann das Cyber-Lagezentrum die Bundeswehr in Einsätzen unterstützen kann. Das BMVg sollte deshalb während der Unterbrechung des IT-Projekts prüfen, ob es das Cyber-Lagezentrum gegenüber anderen Projekten priorisieren will. Andernfalls sollte das BMVg das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum nicht fortsetzen. Dadurch könnte es unnötige Aufwände vermeiden.