



Abschließende Mitteilung

an das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

über die Prüfung

Einsatz künstlicher Intelligenz zur Information der Bundesregierung

Teil 2 – NewsCenter – Wirtschaftlichkeit und Presseauswertung

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 - 0001818/2

7. April 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Das Verfahren <i>NewsCenter</i>	10
1.1	Zugriff für Bundesbehörden	11
1.2	Projektphase, Wirkbetrieb und Kosten	11
2	Projektmanagement	12
2.1	Sachverhalt	13
2.1.1	Projekte und Programme	13
2.1.2	Projektgruppen	14
2.1.3	Projektauftrag und -handbuch	14
2.1.4	Rollen und Personaleinsatz	15
2.1.5	Qualitätssicherung und Risikomanagement	16
2.1.6	Lenkungsausschuss und Berichtswesen	16
2.1.7	Projektabschluss	17
2.2	Würdigung	17
2.3	Empfehlung	19
2.4	Stellungnahme	19
2.5	Abschließende Würdigung	20
3	Abhängigkeit von Unternehmen A	20
3.1	Vergabe	20
3.1.1	Sachverhalt	20
3.1.2	Würdigung	21
3.1.3	Empfehlung	22
3.1.4	Stellungnahme	22
3.1.5	Abschließende Würdigung	22
3.2	Vertragsgestaltung	23
3.2.1	Sachverhalt	23
3.2.2	Würdigung	24
3.2.3	Empfehlung	25
3.2.4	Stellungnahme	25

3.2.5	Abschließende Würdigung	25
3.3	Steuerung und Abhängigkeit	26
3.3.1	Sachverhalt	26
3.3.2	Würdigung	27
3.3.3	Empfehlung	27
3.3.4	Stellungnahme	27
3.3.5	Abschließende Würdigung	28
4	Wirtschaftlichkeit	28
4.1	Sachverhalt	28
4.2	Würdigung	29
4.3	Empfehlung	29
4.4	Stellungnahme	29
4.5	Abschließende Würdigung	30
5	Presseauswertung mit <i>NewsCenter</i>	30
5.1	Lizenzrechtliche Aspekte	30
5.1.1	Sachverhalt	30
5.1.2	Würdigung	31
5.1.3	Empfehlung	31
5.1.4	Stellungnahme	31
5.1.5	Abschließende Würdigung	31
5.2	Nutzen für die Bundesverwaltung	32
5.2.1	Sachverhalt	32
5.2.2	Würdigung	33
5.2.3	Empfehlung	33
5.2.4	Stellungnahme	34
5.2.5	Abschließende Würdigung	34

Abkürzungsverzeichnis

B

BKM *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*

BPA *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*

BPAvis *Verteil-Informationssystem*

D

DA *Datenanalyse*

E

EVB-IT *Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

I

IT-RK *IT-Rahmenkonzept*

K

KI *Künstliche Intelligenz*

KLM *Kopfstelle für Lizenzmanagement*

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*

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 2 umfasst die Feststellungen zum Projektmanagement, zur Steuerung externer Dienstleister, zur Wirtschaftlichkeit und zur Presseauswertung mit *NewsCenter*. Die Prüfungserkenntnisse zum Datenmanagement, zur Datenanalyse (DA) sowie zum Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) in *NewsCenter*, zur IT-Sicherheit und zum IT-Betrieb von *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 Das Programm- und Projektmanagement des BPA offenbart grundsätzliche Mängel. Bei künftigen Programmen und Projekten sollte es u. a.

- zunächst bewerten, ob es sich um ein Projekt oder ein Programm handelt,
- die einschlägigen Vorgaben für die Bundesverwaltung einhalten,
- Projektaufträge und dazugehörige Projekthandbücher erstellen,
- Projektrollen festlegen und diese mit einer tragfähigen Personalstruktur hinterlegen,
- seine Beschäftigten im erforderlichen Umfang von Linien-, Stabs- und Sonderaufgaben freistellen,
- Projektleitungen ggf. mit Projektmanagementbüros unterstützen,
- Methoden des Qualitätssicherungs- und Risikomanagements anwenden,
- Projektstatusberichte erstellen sowie Projektfortschrittsentscheidungen herbeiführen und
- klar zwischen Projektphase und Wirkbetrieb trennen.

Das BPA hat erläutert, es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei zukünftigen IT-Programmen und -Projekten berücksichtigen. Es habe eine Arbeitsgruppe der für den Haushalt, die Organisation und die IT zuständigen Referate eingerichtet, um einen neuen Haus-Standard für IT-Großprojekte zu schaffen. Das BPA habe begonnen, einen hausinternen Leitfaden für das Programm- und Projektmanagement zu erstellen. Darüber hinaus prüfe es, die Kompetenzen der Beschäftigten im IT-Programm- und Projektmanagement zu stärken.

Das BPA will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. (Tz. 2)

0.3 Das BPA hat sich bei *NewsCenter* in eine langfristige Abhängigkeit von Unternehmen A begeben und die Verwaltungsintegrität gefährdet. Es hat u. a.

- die Wirtschaftlichkeit seiner Beschaffung nicht nachgewiesen,
- Alternativen zur Beauftragung von Unternehmen A nicht betrachtet,
- ausschließlich Dienstleistungsverträge abgeschlossen,
- die für Beschaffung von IT-Leistungen verbindlichen „Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik“ (EVB-IT) nicht angewendet,
- in der Mehrzahl der Verträge versäumt, Leistungen und Fristen zu vereinbaren,
- weitgehend Verträge geschlossen, bei denen es Vorauszahlungen leisten musste,
- Unternehmen A weder angemessen kontrolliert noch gesteuert und
- einen Beschäftigten des Unternehmens A sowohl mit Aufgaben der Steuerung als auch der Umsetzung betraut.

Das BPA

- hat die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen angemessen nachzuweisen und dabei Handlungsalternativen zu betrachten,
- sollte künftig möglichst Werkverträge abschließen und auf Vorauszahlungen verzichten,
- sollte bei Dienstleistungsverträgen Leistungen und Fristen vereinbaren,
- hat bei Beschaffung von IT-Leistungen die EVB-IT anzuwenden,

- hat seine externen Dienstleister angemessen zu kontrollieren und zu steuern und dazu geeignete Projektdokumente zu erstellen,
- sollte künftig nicht mehr Beschäftigte ein und desselben Unternehmens gleichzeitig mit Aufgaben der Steuerung und der Umsetzung in einem Projekt betrauen und
- es sollte bewerten, in welchem Umfang es von Unternehmen A abhängig ist.

Das BPA hat dargestellt, es habe in der „pandemiebedingte[n] Sondersituation“ die „rechtlichen Spielräume“ genutzt. Es habe alle Organisationseinheiten erneut darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend durchzuführen und in den Akten zu dokumentieren sind. Darüber hinaus plane es hausweite Schulungen zu Beschaffung und Vergabe. Das BPA sei immer bestrebt, Werkverträge abzuschließen. Die für *NewsCenter* genutzte Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A habe dies leider nicht vorgesehen. Es habe inzwischen erreichen können, dass die aktuelle Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A auch eine Möglichkeit für Werkverträge enthalte. Alle Beschaffenden seien angewiesen, soweit möglich EVB-IT-Verträge zu schließen. Das BPA werde bei Dienstleistungsverträgen künftig Vorauszahlungen vermeiden. Es werde seine Beschäftigten dafür sensibilisieren, externe Dienstleister angemessen zu kontrollieren und zu steuern. Dafür will es eine geeignete Dokumentation innerhalb der IT-Projekte und Beauftragungen sicherstellen. Projekt- und Steuerungsrollen werde es künftig mit eigenem Personal besetzen. Das BPA hat eingeräumt, dass es von Unternehmen A abhängig sei. Eine technische Plattform oder Systemlandschaft zu wechseln, sei technisch-organisatorisch herausfordernd und bei „Standardprodukten von Oligopolisten“ mit großem Vorlauf verbunden. Das BPA prüfe, wie es seine Abhängigkeit von Unternehmen A verringern könne.

Das BPA setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Wirtschaftlichkeit, zu Werkverträgen, zu Vorauszahlungen, zur Nutzung von EVB-IT-Verträgen, zur Kontrolle und Steuerung externer Dienstleister und zur Abhängigkeit von Unternehmen A bereits um. Die Hinweise des BPA zur Abhängigkeit von „Oligopolisten“ sind teilweise nachvollziehbar. Beratungs- und Entwicklungsleistungen können jedoch auch unabhängig vom Cloud-Betrieb einer technischen Plattform beauftragt werden. In diesem Marktsegment der Beratungs- und Entwicklungsleistungen sind neben Unternehmen A viele weitere Unternehmen tätig. Das BPA sollte diese bei Vergaben geeignet berücksichtigen. Zur Empfehlung, bei Dienstleistungsverträgen die Leistung inhaltlich und zeitlich eindeutig und kontrollierbar zu beschreiben, hat es sich nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof hält daran weiterhin fest. (Tz. 3)

0.4 Das BPA hat versäumt, Erfolgskontrollen für *NewsCenter* durchzuführen.

Das BPA hat nunmehr zeitnah eine abschließende Erfolgskontrolle anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchzuführen.

Das BPA hat dargelegt, dass es Anfang 2022 eine erste Befragung der Nutzerinnen und Nutzer von *NewsCenter* durchgeführt habe. Es werde zeitnah eine abschließende

Erfolgskontrolle durchführen. Dazu plane es eine erneute Befragung. Durch einen Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahr 2022 werde es die beabsichtigte strategische Wirkung nachvollziehen können.

Das BPA will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen. Die Erfolgskontrolle sollte es anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchführen. (Tz. 4)

- 0.5 *NewsCenter* hat nur einen kleinen Teil seines möglichen Nutzens für die Bundesverwaltung entfaltet. Auf die über Unternehmen D lizenzierten Presseartikel können nur die Beschäftigten des BPA, des Bundeskanzleramts, des Bundespräsidialamts und der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zugreifen. Andere oberste Bundesbehörden müssten separat an Unternehmen D herantreten. Dabei hat das BPA für BPAvis bereits zentrale Verträge für die gesamte Bundesverwaltung geschlossen. Warum das BPA Pläne aus dem Jahr 2022, *NewsCenter* technisch voll mandantenfähig auszugestalten und die Lizenzen zentral zu verwalten, nicht weiterverfolgt hat, ist offen. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Kosten für den Bund steigen werden, wenn alle Bundesministerien eigenständig externe Dienstleister für Pressearbeit beauftragen oder Verträge mit Unternehmen D abschließen. Als „zentraler Lizenznehmer“ für die Bundesverwaltung hätte das BPA z. B. mit Unternehmen D ggf. günstigere Konditionen aushandeln können.

Das BPA sollte zunächst erheben,

- welche Ausgaben bei der Pressearbeit der Bundesministerien entstehen und
- bei welchen Ressorts Bedarf besteht, *NewsCenter* für die Pressearbeit zu nutzen.

Es sollte anschließend prüfen, inwieweit es wirtschaftlich ist, wenn mehr Bundesbehörden *NewsCenter* für die Pressearbeit nutzen. Sollte die „zentrale“ Nutzung von *NewsCenter* wirtschaftlich sein, hat der Bundesrechnungshof dem BPA empfohlen,

- *NewsCenter* technisch voll mandantenfähig auszugestalten,
- mit den Lizenzgebern für alle Ressorts zu verhandeln,
- sich die Ausgaben durch die Ressorts erstatten zu lassen und
- diese Ausgaben im Bundeshaushalt gesondert auszuweisen.

Das BPA hat erläutert, dass es seit September 2024 vorbereite, *NewsCenter* an bisher nicht oder nicht mit Vollzugriffen teilnehmende Bundesministerien heranzutragen. Dabei werde es auch erheben,

- wie die Ressorts derzeit ihre Pressespiegel beziehen und
- inwieweit vergaberechtliche Gründe die Einführung von *NewsCenter* in einzelnen Bundesministerien verzögern oder verhindern könnten.

Es werde somit feststellen, ob die „zentrale“ Nutzung von *NewsCenter* rechtlich möglich und wirtschaftlich ist. Es beabsichtige weiterhin, als zentraler Lizenznehmer für die Bundesverwaltung aufzutreten. Unternehmen D bestehe aber grundsätzlich auf individuellen Vertragsbeziehungen mit der Bundesverwaltung. Die Bundesregierung habe dies mit Unternehmen D vertraglich festgehalten. Die Verhandlungsposition des BPA sei geschwächt, weil es die Inhalte von *NewsCenter* nicht zeitweilig aufgrund verhandlungstaktischer oder wirtschaftlicher Gründe einschränken könne: Ein Pressespiegel solle Nutzerinnen und Nutzern einen Überblick über die objektiv relevante Berichterstattung ermöglichen. An *NewsCenter* interessierte Bundesbehörden sollten daher zunächst Einzelverträge schließen. Das BPA werde sich dabei aber dafür einsetzen, Preisvorteile zu erzielen.

Das BPA setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits um. Die Hinweise zur Verhandlungsposition des BPA sind nachvollziehbar. Das BPA sollte weiterhin darauf hinwirken,

- Preisvorteile zu erzielen und
- die Pressearbeit der Bundesministerien wirtschaftlich zu gestalten. (Tz. 5)

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 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 Artikel⁸. 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 Datenmanagement-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.

⁸ Vgl. Abschließende Mitteilung Teil 1, Tz. 3.

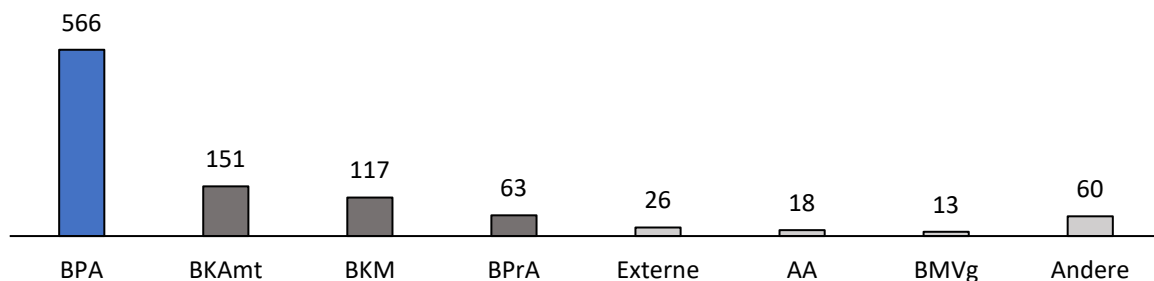
1.1 Zugriff für Bundesbehörden

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 lizenzt rechtlich relevanten⁹ 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 Dienstleister¹⁰. 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.¹¹

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 BPA¹². Im Mai 2021 entschied

⁹ Also keine Artikel, für deren Aufruf Gebühren anfallen würden oder die sich in Online-Portalen hinter sog. „Bezahlsschranken“ befinden.

¹⁰ Unternehmen A und C.

¹¹ Im Zeitraum vom 3. bis zum 23. Juli 2023.

¹² 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.

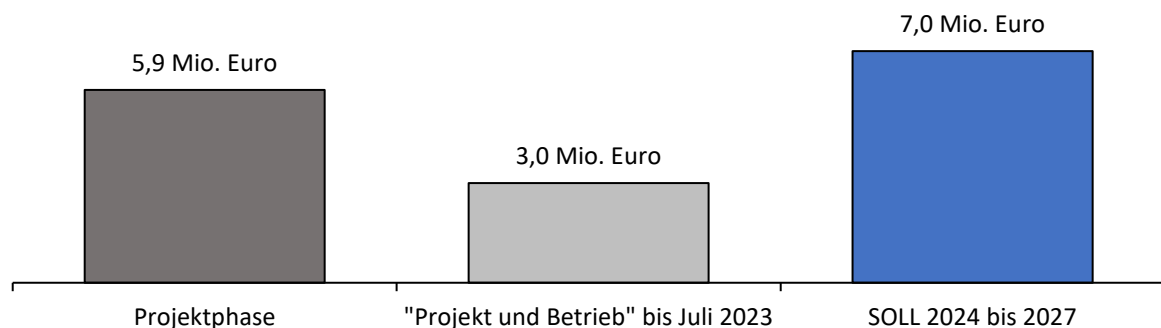
Am 1. Dezember 2021 überführte das BPA *NewsCenter* in den „vorläufigen Wirkbetrieb“, am 21. Juni 2022 in den „dauerhaften Wirkbetrieb“. *NewsCenter* befand sich seit Januar 2022 im Status „Projekt und Betrieb“.

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 Projektmanagement

Ein methodisches Projektmanagement hilft, Projekte erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchzuführen. Die Bundesregierung stellt dafür mehrere Projektmanagementstandards bereit, u. a. den

- „Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“¹³ sowie den

¹³ Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Stand: Dezember 2012.

- PMflex-Standard als ganzheitliches Projektmanagementsystem.¹⁴

Für IT-Projekte ist seit dem 4. November 2004 das „V-Modell XT“¹⁵ verbindlich vorgeschrieben.¹⁶ Das Modell konsequent anzuwenden, soll maßgeblich Fehlplanungen verhindern sowie das Risiko verringern, dass IT-Projekte scheitern.

Bundesbehörden sollen z. B. dann Projekte einrichten, wenn das Vorhaben

- einmalig ist (weder dauerhaft noch ständig wiederkehrend),
- sachlich und zeitlich begrenzt ist (klar definierbarer Auftrag, Anfangs- und Endtermin),
- komplex oder neuartig ist (kein Rückgriff auf vorhandene Ablaufmuster möglich),
- risikobehaftet oder innovativ ist,
- intensive Zusammenarbeit mehrerer Hierarchieebenen erfordert und
- hauptamtliches Personal aus mehreren Organisationseinheiten benötigt.

2.1 Sachverhalt

Das BPA führt Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben als Projekte durch. Dabei setzte es seit dem Jahr 1995 Methoden und Techniken des Projektmanagements ein. Auch agile Methoden wendete es zunehmend an. *NewsCenter* ist ein Entwicklungsvorhaben.

2.1.1 Projekte und Programme

Ein Programm ist „eine Gruppe zusammenhängender Projekte und Aktivitäten, die in koordinierter Weise gesteuert werden, um strategische Zielsetzungen und Nutzen zu erreichen.“¹⁷ „Die Projekte innerhalb eines Programms [...] sind voneinander abhängig.“¹⁸ Das Programmmanagement hilft Organisationen u. a. dabei,

- Synergien innerhalb der zugrunde liegenden Projekte zu identifizieren,

¹⁴ Das PMflex-Projektmanagementsystem des Bundesverwaltungsamts, Stand: Juni 2023, https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/GrossPM/documents/stda_PMflex.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹⁵ Das V-Modell XT ist ein Vorgehensmodell für die Durchführung von IT-Projekten, insbesondere zur Entwicklung von Softwaresystemen. Es unterstützt die Arbeit von Projekten, indem es Ergebnisse und Abläufe vorgibt, sodass zu keinem Zeitpunkt unnötige Arbeiten und möglichst auch keine Leerlaufzeiten entstehen. Das V-Modell XT regelt auch die Kommunikation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmern, um typische Missverständnisse auszuschließen. Es legt detailliert fest, „Wer Wann Was“ in einem Projekt zu tun hat. Bundesbehörden können sich dabei an einer auf die Bedürfnisse von Behörden angepassten Erweiterung orientieren, dem „V-Modell XT Bund“, http://gsb.download.bva.bund.de/BIT/V-Modell_XT_Bund/V-Modell%20XT%20Bund%20HTML/index.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹⁶ https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/Organisationshandbuch/1_Einfuehrung/12_Kontext/122_Informationstechnik/informationstechnik_inhalt.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

¹⁷ PMflex-Programmmanagement-Leitfaden des BVA, S. 17.

¹⁸ Ebenda.

- den wirtschaftlichen Mehrwert zu maximieren und
- die Leistung und den Nutzen des Programms an die Führungsebene zu berichten.¹⁹

Das BPA bezeichnete *NewsCenter* intern je nach Dokument als Projekt oder als Teilprojekt der SAP-Einführung. Als weitere Teilprojekte nannte es u. a.

- „BPAvis 2.0“²⁰,
- die Bilddatenbank der Bundesbildstelle und
- das Finanzsystem SAP FI-CO²¹.

Dabei bestünden zahlreiche Schnittstellen zwischen den SAP-Systemen und eine hohe Gesamtkomplexität. Das BPA betrachtete seine SAP-Einführung nicht als Programm. Ein Programmmanagement richtete es nicht ein.

2.1.2 Projektgruppen

Für zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die übergreifenden Personaleinsatz erfordern, sind Projektgruppen einzurichten. Leitung, Ziele, Kompetenzen sowie Personal- und Sachmittel sind im Projektauftrag festzulegen.²²

Das BPA richtete weder für *NewsCenter* noch für die SAP-Einführung eine Projektgruppe ein.

2.1.3 Projektauftrag und -handbuch

Der Projektauftrag ist das zentrale Produkt, um ein Projekt zu genehmigen und für jedes Projekt zu erstellen. „Durch ihn wird das Projekt formal eingerichtet. Der Projektauftrag definiert, was im Projekt getan werden soll, wer beteiligt ist und wie vorgegangen werden soll.“²³

Das Projekthandbuch ist Informationsquelle und Richtlinie für alle Projektbeteiligten. Es enthält u. a. eine Kurzbeschreibung des Projekts, den grundlegenden Projektdurchführungsplan sowie Vorgaben, um das Projekt planen und durchführen zu können. Der Projektleiter muss sich beim Projekthandbuch mit den Stakeholdern abstimmen. Das Projekthandbuch legt z. B. auch fest, inwieweit Statusberichte zu erstellen und Risikolisten zu führen sind.²⁴

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Vgl. Abschließende Mitteilung Teil 3.

²¹ SAP FI/CO steht für die zwei Module SAP FI (Finanzbuchhaltung) und SAP CO (Controlling).

²² Vgl. § 10 Absatz 2, Besondere Organisationsformen, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 22. Januar 2020.

²³ V-Modell XT (Projektauftrag).

²⁴ V-Modell XT (Projekthandbuch).

Das BPA konnte uns weder einen Projektauftrag noch ein Projekthandbuch für *NewsCenter* vorlegen. Es übermittelte stattdessen Leitungsvorlagen. Diese betrafen z. B. die Vergabe weiterer Leistungen an externe Dienstleister oder baten die Hausleitung um Kenntnisnahme einer Präsentation zu *NewsCenter*²⁵.

2.1.4 Rollen und Personaleinsatz

Beschäftigte sind in einem Projektteam²⁶ zusammenzufassen und ihre Rollen festzulegen, damit sie die Projektziele gemeinschaftlich erreichen und die Vorgaben zur Zeit, Qualität und zu den Kosten erfüllen können.²⁷ Die Rollen sind bereits bei der Projektdefinition mit Personen zu besetzen.²⁸

Das BPA stellte dar, es seien ausreichend Beschäftigte in das Projekt eingebunden. Die Umsetzungsprojekte verfügten über eine „tragfähige Personalstruktur“. Das Projektteam bestand ausschließlich aus Führungskräften²⁹. Das BPA sei an das Thema „Projektmanagement“ sehr pragmatisch herangegangen und habe keine „Methodenreiterei“ betrieben. Es habe ein „geschmeidiges“ Vorgehen gewählt.

Übliche Rollen in einem Projekt sind u. a.

- Projektauftraggeberin oder Projektauftraggeber,
- Projektleitung,
- Projektmanagementbüro,
- Qualitätssicherungsverantwortliche oder Qualitätssicherungsverantwortlicher,
- Risikomanagerin oder Risikomanager und
- Controllerin oder Controller.

Das BPA bestellte den ehemaligen Unterabteilungsleiter 21 sowie die Referatsleiterin IT zur Projektleitung für *NewsCenter*. Weitere projektbezogene Rollen – z. B. Qualitätssicherungsverantwortliche, Projektmanagementbüro oder Risikomanagerin – prägte es in seinem „Personalstrukturplan“ für *NewsCenter* nicht aus. Es nannte dort insbesondere Linienaufgaben, z. B. „Betriebsleitung“ oder „Netzwerk-Administration“. Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter neben der Projektleitung benannte es nicht. Der Lenkungsausschuss nahm die Personalstruktur im März 2021 zur Kenntnis.

²⁵ Das BPA bezeichnete dieses Dokument als „Auftrag“. Das angestrebte Votum der Hausleitung war „Herr StS stimmt der Präsentation des Prototyps „*NewsCenter*“ zu und benennt einen einstündigen Präsentationstermin in der 35. KW (24. bis 28. August).“

²⁶ Die Projektteammitglieder bilden gemeinsam mit der Projektleitung das Projektteam.

²⁷ V-Modell XT Bund (Rollen).

²⁸ V-Modell XT Bund (Projektorganisation und Rollenbesetzung).

²⁹ Das Projektteam bestand aus den Unterabteilungsleitungen 11 und 21 sowie den Referatsleitungen 100 und 113.

Das BPA stellte seine Projektleitungen nicht von ihren Linienaufgaben frei. Die Projektleitungen waren zeitgleich für das Projekt „BPAvis 2.0“³⁰ verantwortlich. Gemäß einer Übersicht zum Personaleinsatz setzte das BPA die Projektleitungen in den Jahren 2020 und 2021 mit jeweils 50 % ihrer Arbeitszeit (Vollzeitäquivalent) im Projekt *NewsCenter* und mit jeweils weiteren 50 % im Projekt „BPAvis 2.0“ ein. Daneben leiteten die Projektleitungen die Unterabteilung 21 bzw. das IT-Referat des BPA. Neben dem Projektmanagement waren die Projektleitungen im Projekt *NewsCenter* operativ tätig.

2.1.5 Qualitätssicherung und Risikomanagement

Das Qualitätssicherungshandbuch enthält eine Kurzbeschreibung der Qualitätsziele im Projekt und legt die zu prüfenden Produkte und Prozesse fest. Darüber hinaus gibt es vor, wie die Qualitätssicherung im Projekt zu planen und durchzuführen ist.³¹

Ziel des Risikomanagements ist es, mögliche Risiken im Projekt frühzeitig zu erkennen und darauf proaktiv zu reagieren, bevor sie zu einem Problem für das Projekt werden. Dazu sind identifizierte Risiken und Gegenmaßnahmen in einer Risikoliste festzuhalten.³²

Das BPA konnte weder eine Risikoliste noch ein Qualitätssicherungshandbuch zu *NewsCenter* vorlegen. Grundlage des Projekts seien die hohen Qualitätssicherungsstandards von Unternehmen A gewesen (vgl. Tz. 2.4).

2.1.6 Lenkungsausschuss und Berichtswesen

Der Fortschritt eines Projekts ist regelmäßig zu überprüfen, um ggf. steuernd eingreifen zu können.³³ Der Projektstatusbericht ist ein zentrales Dokument, um den Projektfortschritt zu beurteilen: „Im Projektstatusbericht sind der aktuelle Projektfortschritt, Abweichungen von den Soll-Vorgaben der Planung sowie die [...] Risiken darzustellen.“³⁴ Projektstatusberichte sind eine Grundlage für die „Projektfortschrittsentscheidungen“ des Lenkungsausschusses.³⁵

Das BPA richtete für die SAP-Einführung einen Lenkungsausschuss³⁶ ein. Dieser behandelte demnach alle „Teilprojekte“, auch *NewsCenter* (vgl. Tz. 2.1.1). Der Lenkungsausschuss tagte ab Mai 2019 bis Dezember 2021. Zu diesem Zeitpunkt war das Projekt zu *NewsCenter* noch nicht abgeschlossen (vgl. Tz. 2.1.7). Im Februar 2022 fand eine weitere Sitzung zur Fortführung der SAP-Projekte statt.

³⁰ Vgl. Abschließende Mitteilung Teil 3.

³¹ V-Modell XT (Qualitätssicherung).

³² V-Modell XT (Risikomanagement).

³³ V-Modell XT Bund (Projektstatusbericht).

³⁴ Ebenda.

³⁵ Ebenda.

³⁶ Dieser bestand aus dem stellvertretenden Chef des BPA sowie den Abteilungsleitungen 1 und 2.

Das BPA erstellte keine Projektstatusberichte zu *NewsCenter*. Der Fortschritt des Projektes wäre im Ticketsystem nachzuvollziehen gewesen.

2.1.7 Projektabschluss

Behörden sollten am Ende eines Projekts ihre Ergebnisse und Erfahrungen dokumentieren, damit nachfolgende Projekte darauf aufbauen können. Dazu sieht das V-Modell XT den „Projektabschlussbericht“ vor.³⁷ Anhand des Projektabschlussberichts kann der Lenkungsausschuss darüber entscheiden, das Projekt in einer „Abschlusssitzung“ formell abzuschließen. In dieser sind u. a. die Projektergebnisse zu präsentieren und der Ausgangslage sowie den Projektzielen gegenüber zu stellen.³⁸

Das BPA überführte *NewsCenter* am 1. Dezember 2021 in den „vorläufigen Wirkbetrieb“, am 21. Juni 2022 in den „dauerhaften Wirkbetrieb“. Die Projektleitung erstellte im August 2022 den Entwurf eines Projektabschlussberichts. Im Oktober 2023 war der Projektabschlussbericht weiterhin im Status „Entwurf“. Eine Abschlusssitzung zu *NewsCenter* fand nicht statt. Stattdessen befand sich das *NewsCenter* seit Januar 2022 im Status „Projekt und Betrieb“.

2.2 Würdigung

Das Programm- und Projektmanagement des BPA bei seiner SAP-Einführung zeigt grundsätzliche Mängel auf.

Das BPA hätte angesichts der Abhängigkeiten seiner Projekte erkennen können, dass es sich bei der SAP-Einführung nicht um ein Projekt, sondern um ein Programm handelt. Es hätte daher

- auf Methoden des Programmmanagements zurückgreifen und
- nach einem dafür geeigneten Standard vorgehen müssen.

Bei der SAP-Einführung handelt es sich um eine zeitlich befristete, komplexe Aufgabe, die übergreifenden Personaleinsatz erfordert. Das BPA hat versäumt, dafür eine Projektgruppe einzurichten.

Indem das BPA weder einen Projektauftrag noch ein Projekthandbuch zu *NewsCenter* erstellt hat, hat es auf wesentliche Elemente des für IT-Projekte in der Bundesverwaltung verbindlich anzuwendenden V-Modells XT verzichtet. Eine Leitungsvorlage zur Vertragsvergabe genügt in der Regel nicht, um einen Projektauftrag ausreichend konkret zu definieren. Der fehlende Projektauftrag hat sich auch auf die Anwendung von Projektmanagementstandards

³⁷ V-Modell XT Bund (Projektabschlussbericht).

³⁸ Ebenda.

und -methoden ausgewirkt: da das BPA ebenfalls versäumt hat, ein Projekthandbuch zu erstellen, war u. a. nicht festgelegt,

- wer wann welche Aufgaben zu erledigen und
- darüber in welcher Form an welche Adressaten zu berichten hat.

Dadurch hat das BPA seine Projektleitungen auch nicht verpflichtet, auf Projektmanagementstandards zu achten. Ohne vollständige Projektaufträge und -handbücher kann das BPA nicht sicherstellen, dass es seine Projekte systematisch und wirtschaftlich durchführt sowie steuert.

Für ein Projekt ausschließlich Führungskräfte zu benennen und diese nicht von ihren Linienaufgaben freizustellen ist weder eine „tragfähige Personalstruktur“ noch ein „geschmeidiges Vorgehen“. Es ist nicht gewährleistet gewesen, dass das im Projekt eingesetzte Personal neben den Linienaufgaben genügend Kapazität für die Aufgaben im Projekt hatte. Insbesondere verwundert, dass die Personalstruktur erst über zwei Jahre nach Projektbeginn feststand. Das BPA hätte neben der Projektleitung weitere Projektrollen besetzen sollen. Diese sind üblicherweise im Projektauftrag oder -handbuch auszuprägen. Das BPA hatte diese Dokumente jedoch nicht erstellt. Es hat versäumt, Projektmitarbeiterinnen oder Projektmitarbeiter sowie entscheidende Projektrollen wie Qualitätssicherungsverantwortliche, Projektmanagementbüro oder Risikomanagerin bzw. Risikomanager zu benennen. Daher liegt die Annahme nahe, dass die Projektleitungen deren Aufgaben wahrnehmen mussten. In dem Fall fehlen z. B. Kapazitäten, um wirksam steuern und Risiken geeignet bewerten zu können.

Indem das BPA für *NewsCenter* auf ein Risiko- und Qualitätsmanagement verzichtet hat, besteht die Gefahr, dass das BPA Risiken und Qualitätsmängel

- verspätet erkennt,
- darüber nicht in geeigneter Form berichtet und
- keine Gegenmaßnahmen ergreift.

Steuerung und Qualitätssicherung sollten originäre Aufgaben des Auftraggebers bleiben. Sich insofern bei der Qualitätssicherung nur auf Standards eines externen Dienstleisters zu verlassen, ist inakzeptabel (vgl. Tz. 2.4).

Das BPA hat versäumt, Projektstatusberichte für *NewsCenter* zu erstellen. Zudem hätte es mangels eingerichteten Risikomanagements z. B. entsprechende Abschnitte eines Projektstatusberichts gar nicht befüllen können. Ein technisches Ticketsystem kann strukturierte Projektstatusberichte nicht ersetzen. Dieses richtet sich an einen gänzlich anderen Adressatenkreis und enthält für den Lenkungsausschuss ggf. nicht erforderliche, technische Details. Dem Lenkungsausschuss hat die Grundlage gefehlt, fundiert über den Projektfortschritt zu entscheiden.

Warum das BPA darüber hinaus mitten in der Projektphase von *NewsCenter* beschlossen hat, den Lenkungsausschuss nicht mehr fortzuführen, bleibt offen. Damit hat es für

NewsCenter auf einen weiteren wesentlichen Baustein eines professionellen Projektmanagements verzichtet.

Das BPA hat seit über drei Jahren versäumt, das Projekt *NewsCenter* formell zu beenden. Dabei hatte es dazu bereits den Entwurf eines Abschlussberichts erstellt. Projektphase und paralleler Wirkbetrieb eines IT-Verfahrens sind im V-Modell XT nicht vorgesehen. Dadurch besteht auch die Gefahr, dass doppelte oder ungeklärte Zuständigkeiten sowie redundante Parallelstrukturen im Projektteam und im IT-Betrieb entstehen.

2.3 Empfehlung

Bei künftigen Projekten und Programmen sollte das BPA

- zunächst bewerten, ob es sich um ein Projekt oder ein Programm handelt und anschließend nach geeigneten Methoden und Standards vorgehen,
- die Vorgaben des V-Modells XT (bei IT-Projekten) einhalten,
- bei zeitlich befristeten, komplexen Aufgaben Projektgruppen einrichten,
- Projektaufträge und dazugehörige Projekthandbücher erstellen,
- Projektrollen neben der Projektleitung festlegen und diese mit einer tragfähigen Personalstruktur hinterlegen,
- seine Beschäftigten im erforderlichen Umfang von Linien-, Stabs- und Sonderaufgaben freistellen,
- Einzelpersonen wie Projektleitungen nicht „überplanen“,
- Projektleitungen ggf. mit Projektmanagementbüros unterstützen,
- Methoden des Qualitätssicherungs- und Risikomanagements anwenden,
- Projektstatusberichte erstellen und anhand dieser Projektfortschrittsentscheidungen herbeiführen,
- Gremien wie den Lenkungsausschuss nicht verfrüht beenden und
- klar zwischen Projektphase und Wirkbetrieb trennen, z. B. indem der Lenkungsausschuss anhand eines Projektabschlussberichts darüber entscheidet, das dazugehörige Projekt zu beenden.

2.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, dass unser Bericht nicht auf das Projektergebnis eingehe. Das Nachrichtenmonitoring habe in „[...] Schnelligkeit und Qualität ein neues Niveau erreich[t]“. Das Feedback aller Stakeholder sei „[...] durchweg positiv“. *NewsCenter* habe sich zu einem „[...] Kristallisationspunkt der redaktionellen Arbeit entwickelt“. Der „[...] Crossmediale Nachrichtentisch [sei] nicht nur eine physisch-räumliche Beschreibung, sondern steh[e] sinnbildlich für einen neuen, modernen Geist des Nachrichtenmonitorings“.

Das BPA hat ferner erläutert, dass unsere Empfehlungen zur Dokumentation und zum Projektmanagement „sehr wertvoll“ seien. Es werde diese bei künftigen IT-Programmen und -Projekten berücksichtigen. Ziel sei es, die Planung, Vorbereitung, Steuerung, Qualitätssicherung, Dokumentation und Transparenz der Programme und Projekte zu professionalisieren. Das BPA habe eine Arbeitsgruppe der für den Haushalt, die Organisation und die IT zuständigen Referate eingerichtet, um einen neuen Haus-Standard für IT-Großprojekte zu schaffen. Es habe begonnen, einen hausinternen Leitfaden für das Programm- und Projektmanagement zu erstellen. Darüber hinaus prüfe es, die Kompetenzen der Beschäftigten im IT-Programm- und Projektmanagement zu stärken sowie zusätzliches Personal zu gewinnen.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass das BPA sein Nachrichtenmonitoring erneuert und zeitgemäß aufgestellt hat. Unseren Empfehlungen zum Projektmanagement will das BPA umfassend folgen und dazu u. a. einen neuen Haus-Standard für IT-Großprojekte schaffen.

3 Abhängigkeit von Unternehmen A

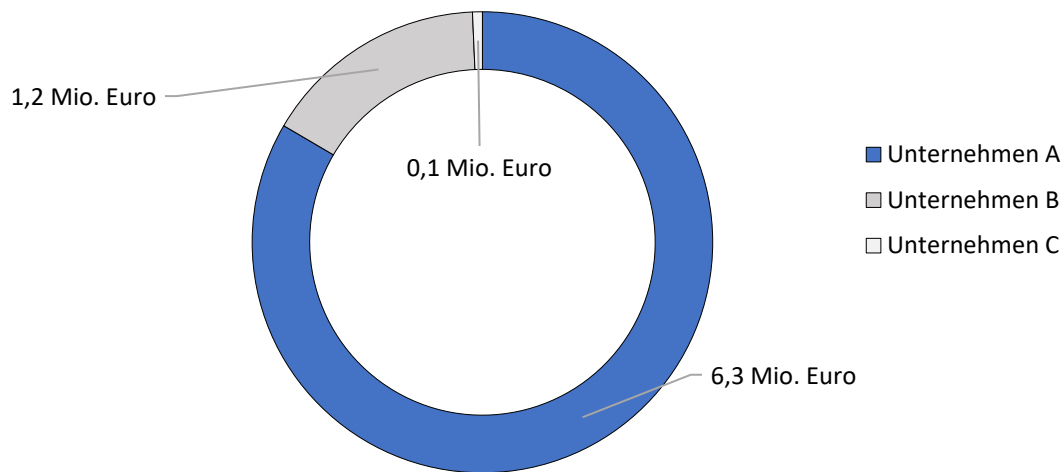
3.1 Vergabe

3.1.1 Sachverhalt

Bei *NewsCenter* vergab das BPA Dienstleistungen überwiegend in den Bereichen „SAP-Beratung“ und „SAP-Entwicklung“ an die Unternehmen A, B und C. Es entschied sich bereits frühzeitig, eine ganze Reihe von IT-Verfahren durch Systeme des Unternehmens A abzulösen. Es beabsichtigte, auch *NewsCenter* mit Unternehmen A umzusetzen. Dessen Beschäftigte verfügten über entsprechende Fähigkeiten. Sie hätten dies bereits beim „*Proof of Concept*“ zu *NewsCenter* unter Beweis gestellt. Im Ergebnis machten Verträge mit Unternehmen A 83 % des Auftragsvolumens aus (siehe Abbildung 3). Die Unternehmen B und C erhielten jeweils 16 bzw. 1 % des Auftragsvolumens.

Abbildung 3

Das BPA beauftragte für *NewsCenter* meist Unternehmen A
Für *NewsCenter* abgeschlossene Verträge mit externen Dienstleistern. 83 % des gesamten Auftragvolumens machten Verträge mit Unternehmen A aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von Erhebungsunterlagen.

Um Unternehmen A für *NewsCenter* zu beauftragen, nutzte das BPA eine Rahmenvereinbarung aus dem Kaufhaus des Bundes³⁹. Das BPA war nicht verpflichtet, aus der Rahmenvereinbarung abzurufen.

Im dazugehörigen Beschaffungsvorgang begründete das BPA seinen „Bedarf“ wie folgt: „Die Arbeiten erfordern Entwicklerwissen und können nur von [Unternehmen A] ausgeführt werden. Die [...] Arbeiten stellen kritische Erfolgsfaktoren für das Gesamtprojekt“ dar.

Handlungsalternativen dazu, Unternehmen A zu beauftragen, betrachtete es nicht. Zur „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ führte es an: „Die [...] Leistungen sind zwingend erforderlich und können nur durch den Hersteller der Software erbracht werden.“ Der damalige stellvertretende Chef des BPA vermerkte zur Höhe der angedachten Beauftragung von Unternehmen A u. a.: „Aber nicht mehr! Das muss reichen!“.

3.1.2 Würdigung

Das BPA hat versäumt, die Wirtschaftlichkeit seiner Beschaffung für *NewsCenter* nachzuweisen. Es hätte Alternativen zum Abruf aus der Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A betrachten müssen. Stattdessen hat es umfangreich Unternehmen A beauftragt.

³⁹ https://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Startseite/home_node.html, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

3.1.3 Empfehlung

Das BPA hat, bevor es umfangreich Leistungen aus Rahmenvereinbarungen abrufen, die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Dazu hat es auch Handlungsalternativen zu betrachten. Für eine Vergabeentscheidung genügt es nicht, den „Wunsch“ nach einem bestimmten Dienstleister zu dokumentieren.

3.1.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargestellt, die „pandemiebedingte Sondersituation“ „[...] erforderte eine Flexibilität und ein Ausschöpfen der rechtlichen Möglichkeiten, die das Normalmaß überschreiten“. Mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket⁴⁰ habe der politische Wille bestanden, (IT-)Investitionen soweit wie möglich vorzuziehen, um den pandemiebedingten Konjunktureinbruch abzumildern und die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen. Das BPA hat ergänzend dazu auf die „Verbindliche[n] Handlungsleitlinien für die Bundesverwaltung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschleunigung investiver Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie“ verwiesen. Sein Projekt *NewsCenter* sei ein „kleiner Beitrag zur Bekämpfung der konjunkturellen Folgen der Pandemie“ gewesen. Das BPA habe die „rechtlichen Spielräume“ genutzt. Der „Wunsch“ nach *einem* Dienstleister habe aber zu keinem Zeitpunkt bestanden. Das BPA habe sich unabhängig vom Dienstleister zunächst für eine technische Plattform als Hausstandard entschieden.

Die einschlägige Hausanordnung des BPA sehe „seit Jahren“ vor, dass Bedarfsträger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Das BPA habe alle Organisationseinheiten erneut darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend durchzuführen und in den Akten zu dokumentieren seien. Darüber hinaus plane es, im Frühjahr 2025 hausweite Schulungen zu den Themen Beschaffung und Vergabe anzubieten.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Politische Vorgaben entbinden die Verwaltung nicht von der Pflicht, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase muss die Verwaltung Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern alle Lösungsmöglichkeiten aufzeigen und darstellen, wie sie die politischen Vorgaben auf wirtschaftliche Weise erreichen kann.

Das BPA hat unsere Empfehlung bereits umgesetzt. Es hat alle Organisationseinheiten erneut darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verpflichtend durchzuführen sind. Außerdem will es im Frühjahr 2025 hausweite Schulungen zu den Themen Beschaffung und Vergabe anbieten.

⁴⁰ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/konjunkturpaket-1757482>, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

3.2 Vertragsgestaltung

3.2.1 Sachverhalt

Nach § 7 BHO ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Vorgegebene Ergebnisse sollten nach dem Gebot der Sparsamkeit mit möglichst geringem Mitteleinsatz erzielt werden (Minimalprinzip).⁴¹

Bei einem Werkvertrag verpflichtet sich ein Auftragnehmer, gegen Vergütung ein „Werk“ zu erstellen. Der Auftragnehmer schuldet den Erfolg der zuvor festgelegten Leistung.⁴²

Bei einem Dienstleistungsvertrag⁴³ verpflichtet sich der Auftragnehmer lediglich, seine „Dienste“ gegen eine Vergütung anzubieten.⁴⁴ Bereits „ein Bemühen ohne Erfolg“⁴⁵ reicht aus, um einen Dienstvertrag zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt seit Jahren, Dienstleistungs- und Werkverträge für den Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung so abzufassen, dass die Leistung sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschrieben und somit kontrollierbar ist. Soweit möglich ist mit werkvertraglichen Elementen sicherzustellen, dass die zu erbringende Leistung in ihrem Ergebnis ausreichend nachvollziehbar bewertbar und ggf. einforderbar ist.^{46,47}

Das BPA schloss für *NewsCenter* ausschließlich⁴⁸ Dienstleistungsverträge ab.

Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO⁴⁹ sind bei Beschaffung von IT-Leistungen die EVB-IT⁵⁰ anzuwenden und die Hinweise zu den EVB-IT zu berücksichtigen. Die Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A verwies demnach auch auf die EVB-IT. Der bei Dienstleistungen anzuwendende „EVB-IT Dienstvertrag“ sieht dabei nicht vor, Auftragnehmer im Voraus zu vergüten.

⁴¹ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO.

⁴² § 631 ff. BGB.

⁴³ Auch Dienstvertrag genannt.

⁴⁴ § 611 ff. BGB.

⁴⁵ <https://www.ihk-muenchen.de/recht/vertragsrecht/werkvertrag-dienstvertrag/>, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

⁴⁶ Nummer 4 der Bemerkungen 2017 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes („Bundesministerium des Innern steuert Beratertätigkeiten bei IT-Großprojekten unzureichend“).

⁴⁷ „Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung“ (Zusammenfassung aus Band 14 der BWV-Schriftenreihe, „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“, Jahr 2006) des Bundesrechnungshofes vom 29. Januar 2007.

⁴⁸ Insgesamt 16 Dienstleistungsverträge über 5,3 Mio. Euro.

⁴⁹ Nummer 4.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 55 BHO.

⁵⁰ <https://www.cio.bund.de/Web/CIO/DE/digitale-loesungen/it-einkauf/evb-it-und-bvb/evb-it-digital/evb-it-digital.html#facets-18094072>, zuletzt aufgerufen am 13. Februar 2025.

Mit Unternehmen A schloss das BPA elf Verträge (Einzelabrufe) mit einem Gesamtvolumen von 4,1 Mio. Euro ab. 3,8 Mio. Euro (92 % des Auftragsvolumens) entfielen auf Verträge, bei denen das BPA im Voraus oder am ersten Tag der Vertragslaufzeit zahlen musste, z. B.: „Die jährliche Vergütung [...] ist jährlich im Voraus zu entrichten.“ Diese Verträge enthielten keine Beschreibung der von Unternehmen A jeweils zu erbringenden Leistung. EVB-IT konnte das BPA für keinen der elf Verträge vorlegen. Das Unternehmen A hätte EVB-IT „abgelehnt, um eigene AGB durchzudrücken. Hier hatte [der Bund] anscheinend keine entsprechende Verhandlungsmacht.“ Das BPA konnte uns auch keine gesonderte Beschreibung der von Unternehmen A zu erbringenden Leistung vorlegen. Demgegenüber schloss das BPA drei weitere Verträge zu insgesamt 0,3 Mio. Euro (8 % des Auftragsvolumens) ab, bei denen es das Unternehmen A nach Aufwand vergütete. Bei diesen Verträgen legte es die zu erbringende Leistung konkret fest.

Das BPA betrieb *NewsCenter* in einer von Unternehmen A bereitgestellten Cloud-Infrastruktur (vgl. Tz. 1.2). Für externe Cloud-Dienste gilt gemäß IT-Grundschutz-Kompendium des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, dass der dazugehörige Vertrag mit dem Cloud-Anbieter regeln sollte, wie „das [...] Dienstleistungsverhältnis geordnet aufgelöst werden kann.“⁵¹ Darüber hinaus sollte der Cloud-Kunde sicherstellen, dass es weder Geschäftstätigkeit noch Fachaufgaben beeinträchtigt, wenn das Dienstleistungsverhältnis mit dem Cloud-Anbieter endet.⁵² Das BPA stellte im Oktober 2022 fest, dass es diese Anforderungen mit seinen Verträgen mit Unternehmen A nicht erfüllte.

3.2.2 Würdigung

Das BPA hätte für *NewsCenter* nicht überwiegend Dienstleistungsverträge mit Unternehmen A abschließen dürfen, ohne zumindest die zu erbringende Leistung konkret festzulegen. Dass es bei *NewsCenter* agil entwickelt, kann als Begründung dafür nicht ausreichen. Das BPA hat darüber hinaus versäumt, für seine Einzelabrufe mit Unternehmen A EVB-IT Dienstverträge abzuschließen. Es hätte nicht einfach hinnehmen dürfen, dass Unternehmen A einseitig EVB-IT Dienstverträge ablehnt.

Es hat stattdessen in den meisten Dienstleistungsverträgen mit Unternehmen A eine für die Auftraggeberin denkbar schlechte Vertragsgestaltung gewählt: Unternehmen A musste weder eine konkrete Leistung erbringen noch schuldete es dem BPA einen Erfolg. Unternehmen A erhielt die Vergütung im Voraus oder zu Beginn der Vertragslaufzeit. Das BPA hätte darauf dringen müssen, mit Unternehmen A ausschließlich Verträge abzuschließen, bei denen es

- Unternehmen A nach Aufwand vergütet und

⁵¹ IT-Grundschutz-Kompendium des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, OPS.2.2.A14 (Geordnete Beendigung eines Cloud-Nutzungs-Verhältnisses).

⁵² Ebenda.

- die zu erbringende Leistung konkret festlegt.

Mit der Vertragsgestaltung zum Cloud-Betrieb kann das BPA nicht sicherstellen, dass es das Dienstleistungsverhältnis mit Unternehmen A geordnet auflösen kann. Das BPA nimmt dies seit Oktober 2022 billigend in Kauf.

3.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BPA empfohlen, künftig mit externen Dienstleistern möglichst Werkverträge abzuschließen. Bei Dienstleistungsverträgen sollte es die Leistung sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschreiben, damit diese anschließend kontrollierbar ist. Die Anforderung, Software agil zu entwickeln, darf dem nicht entgegenstehen. Die Begründung für einen Werk- oder Dienstleistungsvertrag ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Bei künftigen Beschaffungen von IT-Leistungen hat das BPA die EVB-IT anzuwenden sowie die dazugehörigen Hinweise zu berücksichtigen. Dienstleistungsverträge, die das BPA verpflichten, im Voraus zu bezahlen, sollte es künftig nicht mehr abschließen.

Das BPA sollte seine Verträge zum Cloud-Betrieb für *NewsCenter* so anpassen, dass es das Dienstleistungsverhältnis auch geordnet auflösen kann.

3.2.4 Stellungnahme

Das BPA hat entgegnet, dass es immer bestrebt sei, Werkverträge abzuschließen, sofern dies am Markt durchsetzbar sei. Die für *NewsCenter* genutzte Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A habe dies leider nicht vorgesehen. Es habe aber erreichen können, dass die aktuell gültige Rahmenvereinbarung mit Unternehmen A nunmehr auch die Möglichkeit enthalte, Werkverträge abzuschließen. Künftig werde das BPA darauf achten, dass Führungskräfte nur dann den Abschluss eines Vertrags genehmigen, wenn

- die notwendige Dokumentation vorliegt und
- diese revisionssicher in den Akten dokumentiert wird.

Alle Beschaffenden seien angewiesen, soweit möglich EVB-IT-Verträge zu schließen. Das BPA werde bei Dienstleistungsverträgen künftig Vorauszahlungen vermeiden.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Das BPA setzt unsere Empfehlungen zu Werkverträgen, zur Dokumentation, zur Nutzung von EVB-IT-Verträgen und zu Vorauszahlungen bereits um. Zu unseren weiteren Empfehlungen,

- bei Dienstleistungsverträgen die Leistung inhaltlich und zeitlich eindeutig und kontrollierbar zu beschreiben sowie

- seine Verträge zum Cloud-Betrieb anzupassen,

hat es sich nicht geäußert. Wir halten daher an unseren Empfehlungen hierzu fest.

3.3 Steuerung und Abhängigkeit

3.3.1 Sachverhalt

Eine angemessene begleitende Kontrolle und Steuerung kann wesentlich zum Erfolg eines Beratungsprojekts beitragen.⁵³ „Hierzu zählt auch, dass die Verwaltung das Projekt von Anfang an fortlaufend dokumentiert, so dass seine Entwicklung in allen entscheidenden Schritten auch für Dritte nachvollziehbar ist.“⁵⁴ Externe Berater sollten dabei nicht für wesentliche Projektsteuerungs- und Kontrollaufgaben eingesetzt werden.⁵⁵

Die Projektdokumentation des BPA war nicht angemessen (vgl. Tz. 2.1). Das BPA konnte zu *NewsCenter* weder eine Liste der wesentlichen Anforderungen noch ein Pflichten- oder Lastenheft vorlegen. Es verwies dazu auf ein bei Unternehmen A geführtes Ticketsystem.

Unternehmen A verantwortete bei *NewsCenter* neben der Cloud-Plattform (vgl. Tz. 3.1.1) u. a. die

- Konzeption,
- Projektsteuerung,
- Backend-Entwicklung,
- KI-Entwicklung und
- Migration.

Das BPA setzte für *NewsCenter* auch einen Beschäftigten des Unternehmens A als Projektleiter ein. Dieser habe das Projekt „hoch kompetent mit ruhiger und ausgleichender Art klug und umsichtig geführt.“ Das BPA habe sich „über das ganze Projekt hinweg bei ihm gut aufgehoben gefühlt“. Das BPA stellte uns gegenüber dar, dass bei *NewsCenter* „langfristige Abhängigkeiten“ von Unternehmen A bestünden. Insgesamt sei das BPA „umfangreich“ von Unternehmen A abhängig.

⁵³ Leitsatz 09/03 (6) zur Verwaltungsintegrität „Einsatz externer Berater“ des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 10. Januar 2023.

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ Leitsatz 09/03 (2) zur Verwaltungsintegrität „Einsatz externer Berater“ des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 10. Januar 2023.

3.3.2 Würdigung

Für die Verwaltung kann es wirtschaftlich sein, bestimmte Leistungen mit der Unterstützung externer Dienstleister zu erbringen. Dies gilt insbesondere, wenn Spezialwissen erforderlich ist, welches die Verwaltung nur aufwendig und langwierig aufbauen kann.

Das BPA hat sich bei *NewsCenter* jedoch dauerhaft von Unternehmen A abhängig gemacht:

- Es hat versäumt, Unternehmen A angemessen zu kontrollieren und zu steuern. Es hatte die dafür nötigen Projektdokumente gar nicht erstellt. Darüber hinaus hat es auf weitere Dokumente wie ein Lasten- oder Pflichtenheft mit allen wesentlichen Anforderungen verzichtet, anhand derer es die Leistungen von Unternehmen A hätte steuern, kontrollieren, abnehmen und qualitätssichern können.
- Da das BPA Unternehmen A sowohl mit Aufgaben der Steuerung als auch der Umsetzung betraut und sich dabei weitgehend auf den externen Projektleiter verlassen hat, hat es die Verwaltungsintegrität gefährdet.

Insgesamt hat es sich in eine langfristige technische und personelle Abhängigkeit von Unternehmen A begeben.

3.3.3 Empfehlung

Das BPA hat seine externen Dienstleister angemessen zu kontrollieren und zu steuern. Dazu ist bei künftigen Projekten zunächst eine geeignete Projektdokumentation erforderlich. Das BPA sollte bei künftigen IT-Projekten wesentliche Anforderungen erheben und in einem Lastenheft beschreiben. Externe Dienstleister sollte es dazu auffordern, ein Pflichtenheft vorzulegen. Agile Entwicklung steht dem nicht entgegen. Das Pflichtenheft wäre eine Grundlage dafür, Entwicklungsleistungen zu kontrollieren, abzunehmen und qualitätszusichern.

Das BPA sollte das Unternehmen A bei *NewsCenter* nicht mehr zugleich mit Aufgaben der Steuerung und der Umsetzung betrauen. Es sollte zunächst feststellen, in welchem Umfang und welchen Bereichen es von Unternehmen A abhängig ist. Anschließend sollte es entscheiden, wie es diese Abhängigkeit verringern kann. In künftigen Projekten hat es alle Projektrollen mit Steuerungs- und Kontrollaufgaben mit eigenem Personal zu besetzen.

3.3.4 Stellungnahme

Das BPA hat mitgeteilt, dass es seine Beschäftigten dafür sensibilisieren werde, externe Dienstleister angemessen zu kontrollieren und zu steuern. Dafür will es eine geeignete Dokumentation innerhalb der IT-Projekte und Beauftragungen sicherstellen. Projekt- und Steuerungsrollen werde es künftig mit eigenem Personal besetzen. Soweit möglich, werde das eigene IT-Personal stets mit Grundkenntnissen ausgestattet, um Basisbetrieb und Support sicherzustellen.

Das BPA hat eingeräumt, dass es von Unternehmen A abhängig sei. Eine technische Plattform oder Systemlandschaft zu wechseln, sei technisch-organisatorisch herausfordernd und bei „Standardprodukten von Oligopolisten“ mit großem Vorlauf verbunden. Das BPA prüfe, wie es seine Abhängigkeit von Unternehmen A reduzieren könne. Es schätze dies aber als nur begrenzt möglich und oft unwirtschaftlich ein.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Unseren Empfehlungen zur Steuerung und Kontrolle externer Dienstleister will das BPA folgen. Die Hinweise des BPA zur Abhängigkeit von „Oligopolisten“ sind teilweise nachvollziehbar. Die Beauftragung von reinen Beratungs- und Entwicklungsleistungen ist allerdings unabhängig vom Cloud-Betrieb der technischen Plattform zu betrachten. Im Marktsegment der Beratungs- und Entwicklungsleistungen sind neben Unternehmen A eine Vielzahl weiterer Unternehmen tätig. Das BPA sollte daher bei der Vergabe von Beratungs- und Entwicklungsleistungen immer auch die Angebote weiterer Unternehmen geeignet berücksichtigen. Wir schließen diesen Punkt ab.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Sachverhalt

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für jede finanzwirksame Maßnahme in der Bundesverwaltung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient dabei auch als Planungsinstrument. Bei IT-Verfahren bietet sich dafür eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) gemäß den Vorgaben⁵⁶ des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik an. Bei umfangreichen Maßnahmen mit hohen Ausgaben ist eine WiBe unabhängig von dem damit verbundenen Aufwand immer erforderlich.⁵⁷ 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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ebenda.

unterlegen, welche gemäß SMART-Konzept⁵⁸ zu konkretisieren sind. Die so konkretisierten Ziele bilden auch eine wesentliche Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.⁵⁹

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 *NewsCenter* belaufen sich auf 8,9 Mio. Euro. Zum *NewsCenter* legte das BPA eine WiBe aus dem Jahr 2019 vor. Es ging ursprünglich von Kosten von 9 Mio. Euro für *NewsCenter* und weitere Teilprojekte der SAP-Einführung (vgl. Tz. 2.1.1) aus. Im April 2020 rechnete es bereits mit Gesamtkosten von 17,5 Mio. Euro. Das BPA beabsichtigt, in den Jahren 2024 bis 2027 für *NewsCenter* weitere 7 Mio. Euro auszugeben.

NewsCenter ist eine Maßnahme von mehr als zwei Jahren Dauer (vgl. Tz. 1.2). Das BPA hatte zu *NewsCenter* ursprünglich geplant, eine Erfolgskontrolle z. B. anhand der Aufrufe im Wirkbetrieb durchzuführen. Es führte keine Erfolgskontrolle zu *NewsCenter* durch.

4.2 Würdigung

Das BPA hat versäumt, begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen für die Einführung von *NewsCenter* durchzuführen. Mit begleitenden sowie abschließenden Erfolgskontrollen hätte es „*Lessons Learned*“ aus *NewsCenter* ziehen und diese bei der angedachten Weiterentwicklung berücksichtigen können.

4.3 Empfehlung

Das BPA hat für die Einführung von *NewsCenter* zeitnah eine abschließende Erfolgskontrolle anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchzuführen.

4.4 Stellungnahme

Das BPA hat dargelegt, dass es das zentrale Projektziel von *NewsCenter* bereits durch die Überführung in den Wirkbetrieb erreicht habe. Anfang 2022 habe es eine erste Nutzerbefragung durchgeführt. Aufgrund der Ergebnisse der Abfrage habe es schon einzelne Angebote des *NewsCenter* angepasst oder eingestellt. Es werde unserer Empfehlung folgen und zeitnah eine abschließende Erfolgskontrolle durchführen. Dazu plane es eine erneute

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Fachkonzept WiBe 5.0.

Nutzerbefragung. Durch einen Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahr 2022 werde es die beabsichtigte strategische Wirkung nachvollziehen können.

4.5 Abschließende Würdigung

Das BPA will unseren Empfehlungen folgen und eine abschließende Erfolgskontrolle durchführen. Die Erfolgskontrolle sollte es anhand konkreter, mit messbaren Indikatoren unterlegter Ziele durchführen.

5 Presseauswertung mit *NewsCenter*

5.1 Lizenzrechtliche Aspekte

Das BPA lizenziert den Zugriff auf Presseartikel in *NewsCenter* für seine Beschäftigten, das Bundeskanzleramt und das Bundespräsidialamt u. a. über Unternehmen D⁶⁰. Im Jahr 2022 gab es dafür 277 288 Euro aus. Andere Kunden, die ebenfalls lizenzierte Presseartikel in *NewsCenter* abrufen wollen, müssten ebenfalls einen Vertrag mit Unternehmen D abschließen. Dabei muss der Kunde immer für die mit Unternehmen D vereinbarte Zahl an Lizenzen zahlen.⁶¹ Diese ist unabhängig davon, wie viele Beschäftigte

- in *NewsCenter* zu einem bestimmten Zeitpunkt angemeldet sind und
- einen Presseartikel tatsächlich aufrufen.

Das BPA stellte dar, dass es mit *NewsCenter* die „rechtlichen Vorgaben“ erfülle.

5.1.1 Sachverhalt

Das BPA ließ Vertragskomponenten ruhend stellen, die Zahlungen für automatisierte Analysen der Verlagserzeugnisse vorsahen. Es erklärte weiterhin, dass in *NewsCenter* keine derartigen automatischen Analysen durchgeführt würden.

Das BPA setzt bei *NewsCenter* u. a. folgende KI-Komponenten ein:⁶²

- *Named Entity Recognition*, um Personen, Organisationen und Orte in Texten zu erkennen,

⁶⁰ Z. B. für die in *NewsCenter* abrufbaren Pressemappen wie die „Kanzlermappe“.

⁶¹ Wie viele Lizenzen ein Kunde benötigt, hängt von der Anzahl der potenziellen Leserinnen und Leser sowie der zu erwartenden Nutzungsquote ab. Der Vertrag zwischen dem BPA und dem Unternehmen D enthält z. B. 500 potenzielle Leserinnen und Leser bei einer Nutzungsquote von 40 %.

⁶² Vgl. Abschließende Mitteilung Teil 1, Tz. 3.

- Sentimentanalyse (ruhend gestellt),
- Erkennung bereits veröffentlichter Artikel und
- Erkennung von neuen Themen.

Um die KI-Komponenten zu nutzen, musste das BPA seine Verlagserzeugnisse geeignet aufbereiten. Dies erfolgte laut BPA automatisiert.

5.1.2 Würdigung

Das BPA führt weiterhin automatische Analysen durch, obwohl es die dazugehörigen Vertragskomponenten ruhend gestellt hat. Wir sehen die Gefahr, dass sich das BPA nicht vertragskonform gegenüber den Verlagen verhält.

5.1.3 Empfehlung

Das BPA sollte seine derzeitigen Verträge mit den Verlagen lizenzrechtlich überprüfen. Die Vertragskomponenten zu automatischen Analysen sollte es überarbeiten.

5.1.4 Stellungnahme

Das BPA hat mitgeteilt, dass es bereits im Sommer 2024 begonnen habe, seine Verträge mit den Verlagen lizenzrechtlich zu überprüfen. Die Vertragskomponenten zur Medienanalyse sollten genauer beschreiben, welche automatischen Analysen erlaubt sind. Eine Alternative zu Einzelabreden mit den Verlagen könne dabei die „KI-Lizenz“⁶³ der Verwertungsgesellschaft Wort⁶⁴ sein.

5.1.5 Abschließende Würdigung

Das BPA setzt unsere Empfehlung um.

⁶³ https://www.vgwort.de/index.html?tx_news_pi1%Baction%5D=detail&tx_news_pi1%Bcontrol%5D=News&tx_news_pi1%Bnews%5D=112&cHash=953246d7b6527986b5cb6e657ca0ddc9, zuletzt aufgerufen am 17. Februar 2025.

⁶⁴ Die Verwertungsgesellschaft Wort ist ein rechtsfähiger Verein von Autorinnen und Autoren sowie Verlagen zur gemeinsamen Verwertung von Urheberrechten.

5.2 Nutzen für die Bundesverwaltung

5.2.1 Sachverhalt

Alle Bundesministerien müssen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit betreiben⁶⁵ und erstellen Pressespiegel oder -mappen. Dazu richteten sie eigene Organisationseinheiten ein, z. B. Pressestellen oder Lagezentren. Für Pressemappen nutzten die Bundesministerien u. a. Software von Unternehmen D oder hatten externe Dienstleister beauftragt. Das BPA ist ressortübergreifend für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zuständig.⁶⁶ Mit *NewsCenter* entwickelte es ein IT-Verfahren, welches grundsätzlich durch beliebige Pressestellen und Lagezentren der Bundesministerien nutzbar wäre. Die Pressemappen der Bundesministerien seien im Vergleich zum *NewsCenter* weitgehend statisch.

Im Februar 2022 stellten Beschäftigte des BPA dem stellvertretenden Chef des BPA vor, wie ein „Vollzugriff der Ressorts“ auf *NewsCenter* aussehen könnte. Zu diesem Zeitpunkt lagen dem BPA Anfragen zweier Bundesministerien⁶⁷ vor. Technisch konnten Beschäftigte aller Bundesministerien bereits auf *NewsCenter* zugreifen. Um *NewsCenter* vollumfänglich nutzen zu können, wäre es erforderlich, *NewsCenter* technisch voll mandantenfähig⁶⁸ auszugestalten. Auch hätten die Bundesministerien zunächst – unabhängig vom BPA – die nötigen Lizenzen z. B. bei Unternehmen D beschaffen müssen. Bei den über BPAvis verteilten Tickermeldungen der Agenturen sei das BPA hingegen zentraler Lizenznehmer für die Bundesverwaltung.

Das BPA schlug daher vor,

- *NewsCenter* für die Ressorts zu öffnen,
- dazu eine neue Koordinierungsaufgabe im BPA einzurichten, die „Kopfstelle für Lizenzmanagement“ (KLM),
- den Bedarf bei allen Ressorts abzufragen,
- mit den Lizenzgebern für alle Ressorts zu verhandeln,
- die Ausgaben durch die Ressorts erstatten zu lassen und
- diese Ausgaben im Bundeshaushalt gesondert auszuweisen.

Der stellvertretende Chef des BPA entschied, zunächst ein Konzept für die KLM erarbeiten zu lassen. Wir haben dieses Konzept im September 2023 angefordert. Das BPA konnte kein solches Konzept vorlegen. Das BPA erhielt zwischenzeitlich Anfragen weiterer Behörden⁶⁹,

⁶⁵ § 25 (4) GGO.

⁶⁶ § 25 (1) und (5) GGO.

⁶⁷ Bundesministerium für Bildung und Forschung und Bundesministerium für Digitales und Verkehr.

⁶⁸ Mandantenfähig bedeutet, dass ein IT-Verfahren auf demselben Server oder Software-System mehrere Mandanten (z. B. Kundenbehörden) bedienen kann. Dabei ist sicherzustellen, dass die einzelnen Mandanten nicht Einblick in die Daten, Benutzerverwaltung usw. anderer Mandanten nehmen können.

⁶⁹ U. a. von der Verwaltung des Deutschen Bundestages und vom Land Nordrhein-Westfalen.

NewsCenter für die Pressearbeit zu nutzen. Eine oberste Bundesbehörde plante, ein eigenes *NewsCenter* einschließlich eigener Cloud-Plattform aufzusetzen.

Dem BPA ist nicht bekannt, welche Ausgaben u. a. für Lizenzen bei der Pressearbeit der Bundesministerien entstehen.

5.2.2 Würdigung

NewsCenter hat nur einen kleinen Teil seines möglichen Nutzens für die Bundesverwaltung entfaltet. Auf lizenzierte Presseartikel können nur die bei Unternehmen D lizenzierten Beschäftigten des BPA, des Bundeskanzleramts, des Bundespräsidialamts und der BKM zugreifen. Andere oberste Bundesbehörden müssten separat an Unternehmen D herantreten. Dabei hat das BPA für BPAvis bereits zentrale Verträge für die gesamte Bundesverwaltung geschlossen. Warum das BPA seine Pläne für eine KLM seit Februar 2022 nicht weiterverfolgt hat, ist offen.

Wir sehen die Gefahr, dass die Kosten für den Bund steigen werden, wenn alle Bundesministerien eigenständig externe Dienstleister für ihre Pressearbeit beauftragen oder Verträge mit Unternehmen D abschließen. Dies hat darüber hinaus die Verhandlungsposition des BPA gegenüber Unternehmen D und den Verlagen geschwächt: Als „zentraler Lizenznehmer“ für die Bundesverwaltung hätte das BPA ggf. günstigere Konditionen aushandeln können (vgl. Tz. 5.1).

5.2.3 Empfehlung

Wir haben dem BPA empfohlen, seine Pläne für eine KLM erneut aufzugreifen. Dazu sollte es zunächst erheben,

- welche Ausgaben u. a. für Lizenzen bei der Pressearbeit der Bundesministerien entstehen und
- bei welchen Ressorts ein Bedarf besteht, *NewsCenter* für die Pressearbeit zu nutzen.

Das BPA sollte anschließend prüfen, inwieweit es wirtschaftlich ist, wenn mehr Bundesbehörden *NewsCenter* für die Pressearbeit nutzen. Die Erkenntnisse seiner Abfrage bei den Ressorts hat es dabei geeignet zu berücksichtigen.

Falls die „zentrale“ Nutzung von *NewsCenter* wirtschaftlich sein sollte, haben wir dem BPA empfohlen,

- *NewsCenter* technisch voll mandantenfähig auszugestalten,
- mit den Lizenzgebern für alle Ressorts zu verhandeln,
- sich die Ausgaben durch die Ressorts erstatten zu lassen und
- diese Ausgaben im Bundeshaushalt gesondert auszuweisen.

5.2.4 Stellungnahme

Das BPA hat erläutert, dass es seit September 2024 vorbereite, *NewsCenter* an bisher nicht oder nicht mit Vollzugriffen teilnehmende Bundesministerien heranzutragen. Dabei werde es auch erheben,

- wie die Ressorts derzeit ihre Pressespiegel beziehen und
- inwieweit vergaberechtliche Gründe die Einführung von *NewsCenter* in einzelnen Bundesministerien verzögern oder verhindern könnten.

Es werde somit feststellen, ob die „zentrale“ Nutzung von *NewsCenter* rechtlich möglich und wirtschaftlich ist.

Das BPA beabsichtige weiterhin, als zentraler Lizenznehmer für die Bundesverwaltung aufzutreten. Unternehmen D bestehe aber grundsätzlich auf individuellen Vertragsbeziehungen mit den Kunden aus der Bundesverwaltung. Dies habe die Bundesregierung mit Unternehmen D vertraglich festgehalten. Die Verhandlungsposition des BPA sei geschwächt, weil es die Inhalte von *NewsCenter* nicht zeitweilig aufgrund verhandlungstaktischer oder wirtschaftlicher Gründe einschränken könne: ein Pressespiegel solle den Nutzerinnen und Nutzern einen Überblick über die objektiv relevante Berichterstattung ermöglichen. An *NewsCenter* interessierte Bundesbehörden sollten daher zunächst Einzelverträge mit Unternehmen D schließen. Das BPA werde sich aber dafür einsetzen, Preisvorteile zu erzielen.

5.2.5 Abschließende Würdigung

Das BPA setzt unsere Empfehlungen bereits um. Die Hinweise zur Verhandlungsposition des BPA sind nachvollziehbar. Das BPA sollte weiterhin darauf hinwirken,

- Preisvorteile zu erzielen und
- die Pressearbeit der Bundesministerien wirtschaftlich zu gestalten.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.