

Kleine Anfrage

des Abg. Daniel Karrais FDP/DVP

und

Antwort

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Gutachten-Kosten für die Cybersicherheitsagentur

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche konkreten Dienstleistungen und Fragestellungen wurden durch die drei im Jahr 2020 vergebenen Gutachten im Zusammenhang mit der Cybersicherheitsagentur erbracht (vgl. Drucksache 16/10090, Seite 20, Ziffer 5, lfd. Nummern 3 bis 5, nachfolgend: „drei Gutachten“)?
2. Welche Unternehmen nahmen jeweils an der Ausschreibung für die drei Gutachten teil, bitte auch unter Differenzierung danach, welches Unternehmen am Ende jeweils den Zuschlag erhielt?
3. Wie genau waren die Arbeitsabläufe bei der Erstellung der Gutachten (z. B. Auswertung von Berichten, Interviews mit verschiedenen Mitarbeitern)?
4. Was waren die wesentlichen Empfehlungen aus den drei Gutachten?
5. Welche Empfehlungen der Gutachten wurden – unter Nennung der wesentlichen Erwägungsgründe – umgesetzt beziehungsweise nicht umgesetzt?
6. Warum erachtete das Innenministerium für die drei Gutachten die vorhandene Expertise im Innenministerium beziehungsweise in anderen Behörden als nicht ausreichend an?
7. Warum sah sich das Innenministerium nicht imstande, selbst eine Markeneintragung vorzunehmen (Gutachten lfd. Nummer 5)?
8. Wie bewertet sie die Kosten für die drei Gutachten in Relation zu den Gesamtkosten für die Cybersicherheitsagentur?

9. Welche weiteren Gutachten im Zusammenhang mit der Cybersicherheitsagentur beabsichtigt sie in Zukunft?
10. Wie ist der Stand beim Besetzungsverfahren für die Stelle des Behördenleiters der Cybersicherheitsagentur – ist beispielsweise die Stelle bereits ausgeschrieben, wie viele Bewerber gibt es, gibt es gar schon eine Entscheidung?

19.5.2021

Karrais FDP/DVP

Begründung

Aus dem Bericht der Landesregierung zu Gutachten und Beratungsleistungen der Landesregierung, Drucksache 16/10090, geht hervor, dass die Errichtung der Cybersicherheitsagentur mit Kosten von knapp 700.000 Euro für externe Beratungsleistungen verbunden war. Das führt zu Nachfragen, wie sich diese Kosten zusammensetzten und weshalb sie erforderlich waren.

Antwort

Mit Schreiben vom 15. Juni 2021 Nr. IM7-0141.5-135/14 beantwortet das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche konkreten Dienstleistungen und Fragestellungen wurden durch die drei im Jahr 2020 vergebenen Gutachten im Zusammenhang mit der Cybersicherheitsagentur erbracht (vgl. Drucksache 16/10090, Seite 20, Ziffer 5, lfd. Nummern 3 bis 5, nachfolgend: „drei Gutachten“)?*

Zu 1.:

Die im Jahr 2020 beauftragten Leistungen hatten die Unterstützung bei der Ausgestaltung und dem Aufbau der Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg (CSBW), Errichtungsmaßnahmen für die CSBW sowie Aspekte einer Cybersicherheitsarchitektur zum Gegenstand. Des Weiteren wurde eine Markenprüfung beauftragt.

Die CSBW soll zur Stärkung der Cybersicherheit als Querschnittsthema der Digitalisierungsstrategie des Landes eingerichtet werden. Ihre Aufgabe ist die Vernetzung aller bestehenden Akteure der Cybersicherheit bei Prävention, Detektion und Reaktion. Erfolgsentscheidend sind hierbei Organisationsstrukturen, Prozesse, Schnittstellenmanagement sowie Kommunikationswege, die eine Orchestrierung der Akteure sowie eine einheitliche Informationsgewinnung und Berichterstattung ermöglichen. Hierzu wurden durch das Innenministerium umfangreiche Vorarbeiten geleistet. Basierend auf diesen Vorarbeiten wurde der Auftrag an ein Beratungsunternehmen vergeben, den Aufbau und die Implementierung einer Cybersicherheitsagentur vertieft auszuarbeiten. Dabei erfolgte eine Beratung unter anderem auch hinsichtlich der Belange des Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) sowie relevanter Sicherheitsleitlinien und Richtlinien unter Einbeziehung der Belange des Datenschutzes sowie des Geheim- und Sabotageschutzes. Darauf aufbauend wurden die künftige Organisationsstruktur und der Entwurf einer Prozesslandkarte gemeinsam mit dem Innenministerium erarbeitet.

Zudem wurden ein Etablierungsplan sowie eine Projektstruktur zur Realisierung der Cybersicherheitsagentur entwickelt.

Darüber hinaus beinhaltete der Auftrag die Unterstützung bei der Ausgestaltung und Umsetzung eines Lagebildes und eines Warn- und Informationsdienstes (WID). Hierzu wurde in Abstimmung mit dem Innenministerium ein Abgleich von bestehenden Prozessen des ISMS der Landesverwaltung durchgeführt und dieser entsprechend beim Aufbau des Lagebildes und WID berücksichtigt. Außerdem wurden einzelne Unterstützungsleistungen bei der Klärung spezieller juristischer Fragestellungen erbracht, wie etwa eine markenrechtliche Prüfung nebst Prüfung von Schutzhindernissen und einer Kollisionsprüfung.

Für die Beratungsleistungen wurde ursprünglich ein Gesamtbetrag in Höhe von 670.688 Euro eingeplant. Aufgrund des Personalaufbaus für die CSBW und der dadurch gewonnenen Expertise konnten Aufgaben durch Mitarbeitende der CSBW übernommen werden. Dadurch konnten die tatsächlichen Kosten um 82.482 Euro verringert werden.

2. Welche Unternehmen nahmen jeweils an der Ausschreibung für die drei Gutachten teil, bitte auch unter Differenzierung danach, welches Unternehmen am Ende jeweils den Zuschlag erhielt?

Zu 2.:

Der Abruf der Leistungen, genannt unter den laufenden Nummern 3 und 4 der in Drucksache 16/10090 auf Seite 20 unter Ziffer 5 aufgeführten Gutachten, erfolgte aus einem zum Auftragszeitpunkt bereits bestehenden landesweiten Rahmenvertrag der IT Baden-Württemberg (BITBW).

Für die markenrechtliche Prüfung (laufende Nummer 5 der in Drucksache 16/10090 auf Seite 20 unter Ziffer 5 aufgeführten Gutachten) wurde aufgrund des geringen Auftragswertes über eine Direktvergabe ein Fachanwalt beauftragt. Im Vorfeld wurde im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung eine Markterkundung bei mehreren Fachanwälten durchgeführt. Den Zuschlag erhielt das wirtschaftlichste Angebot.

3. Wie genau waren die Arbeitsabläufe bei der Erstellung der Gutachten (z. B. Auswertung von Berichten, Interviews mit verschiedenen Mitarbeitern)?

Zu 3.:

Zur Umsetzung der genannten Arbeitspakete wurden folgende Arbeitsschritte unternommen:

Projektmanagement

Die Leistungen erfolgten im Rahmen von Projekten samt dokumentiertem Projektmanagement. Es erfolgte eine regelmäßige Berichterstattung in Form eines schriftlichen Sachstandsberichts zu den einzelnen Arbeitspaketen an das Innenministerium. Dieser umfasste sowohl die abgeschlossenen als auch die noch zu erledigenden Arbeitspakete sowie eventuell auftretende Risiken. Die Arbeitsergebnisse wurden dem Innenministerium in regelmäßigen Workshops präsentiert und dabei die weitere Vorgehensweise definiert. Somit konnte ein effektiver Informationsfluss zwischen dem Innenministerium und den Experten des Beratungsunternehmens sichergestellt werden.

Das Beratungsunternehmen stellte ein eigenes Projektteam mit Projektleitung für die gesamte Laufzeit der Projekte zur Verfügung. Die aufgebauten und etablierten Projektstrukturen wurden durch den Aufbaustab der CSBW übernommen und selbstständig weitergeführt.

Grundlagenarbeit

Den konzeptionellen Erwägungen wurden internationale Cybersicherheitsstrategien sowie Strategien von Mitgliedern der Europäischen Union sowie einzelner Bundesländer zugrunde gelegt. Diese wurden analysiert, verglichen und anschließend Handlungsempfehlungen für Baden-Württemberg abgeleitet.

Durchführung von Interviews

Im Rahmen von Interviews wurde Expertise sowohl aus der Verwaltung als auch von externen Experten zusammengetragen und in die Gutachten eingearbeitet. Dazu gehörten unter anderem: Sicherheitsbehörden der Landesverwaltung, IT- und -Cybersicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, Ministerien des Landes und des Bundes sowie des Israel National Cyber Directorate.

Einarbeitung von Projekterfahrungen

Die Landesregierung hat 2017 die ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie digital@bw veröffentlicht und seitdem mehr als 70 Projekte auf den Weg gebracht. Das in den Projekten erworbene Fachwissen floss gleichermaßen in die Gutachten mit ein. Beispielsweise wurden im Leuchtturmprojekt Cyberwehr Baden-Württemberg Strukturen zur Ersthilfe bei Cybersicherheitsvorfällen aufgebaut. Dafür wurde ein virtueller Projektraum auf der CENTEX-Kollaborationsplattform über IT Baden-Württemberg (BITBW) eingerichtet, der es ermöglichte, Informationen zu teilen und in einer Projektplanung gemeinsam zu arbeiten.

Fachliche Begleitung durch den Fachbeirat Cybersicherheit

Im eigens dafür eingerichteten Fachbeirat Cybersicherheit unter Leitung des ehemaligen CIO eines Dax-Konzerns haben Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden die Beauftragung eng begleitet und Fachexpertise eingebracht. Damit wurde ein ehrenamtliches Gremium etabliert, das sich aus Interessensvertretern der relevanten Zielgruppen der CSBW zusammensetzte. Der Fachbeirat diente als „Sounding Board“ und beriet das Innenministerium bei strategischen Themen wie beispielsweise der Weiterentwicklung des Leistungsportfolios der CSBW. Mit diesen Expertinnen und Experten, die jeweils Führungskräfte in ihren Unternehmen bzw. Organisationen sind, war es dem Innenministerium möglich, jede erarbeitete Maßnahme auf ihre Praxistauglichkeit hin zu überprüfen. Auf diese Weise konnte eine Praxisorientierung und ständige Qualitätskontrolle sichergestellt werden.

4. Was waren die wesentlichen Empfehlungen aus den drei Gutachten?

5. Welche Empfehlungen der Gutachten wurden – unter Nennung der wesentlichen Erwägungsgründe – umgesetzt beziehungsweise nicht umgesetzt?

Zu 4. und 5.:

Die aus der Beauftragung gewonnenen Ergebnisse und daraus resultierenden Empfehlungen wurden durch den Aufbaustab der CSBW als Arbeitsgrundlage aufgenommen und hinsichtlich ihrer Detailtiefe weiterentwickelt. Die wesentlichen Empfehlungen sowie ihre Bewertung waren:

Etablierung einer Programmstruktur

Es wurde eine Programmstruktur des Projektes mit u. a. Teilprojekten, Lenkungsausschuss und einer Vorbereitungsgruppe empfohlen. Die vorgesehene Programmstruktur wurde im Wesentlichen für die Komplexität des Projektes als angemessen bewertet und mit wenigen Anpassungen übernommen.

Organisationsstruktur und Aufgaben

Der Aufbaustab resultierte aus den Empfehlungen der Beratungsunternehmen hinsichtlich einer Organisationsstruktur. Es wurde als sinnvoll erachtet, die Organisationsstruktur so anzulegen, dass sie ohne Bruch in die spätere Behördenstruktur übergehen kann. Um den gesetzlich normierten Auftrag bestmöglich zu erfüllen, fanden kleinere Anpassungen statt.

Entgegen der empfohlenen Programmstruktur mit einer Stabstelle und drei Abteilungen, nämlich Lagezentrum & Cyberabwehr (1), Prävention & Innovationsmanagement (2) sowie Cybernotruf & Beratung (3) wurde eine künftige Behördenstruktur gewählt, die höchsten Standards entspricht: Die Organisationsstruktur der CSBW richtet sich nach den Schwerpunkten „Prävention“, „Detektion“ und „Reaktion“ und umfasst zudem eine Stabsstelle. Nach eingehender Bewertung der ursprünglichen Empfehlung und nach Einholen weiterer Expertenmeinungen wurde dieser Aufbau vorgezogen, um agiles Arbeiten mit dem Querschnittsthema Cybersicherheit und einer Vielzahl an Akteuren in einer modernen Behörde zu gewährleisten. Der Aufbau der CSBW orientiert sich somit an klaren Strukturen, eingängigen Bezeichnungen und schnellen Informationswegen.

Stufenweiser Aufbau

Aufgrund der Vielzahl an Aufgaben und Schnittstellen der CSBW wurde ein stufenweiser Auf- und Ausbau mit detaillierten Vorschlägen zu den einzelnen Stufen empfohlen. In der ersten Stufe sollten prioritär die Cyberabwehrfähigkeiten der Landesverwaltung ausgebaut werden, während in der zweiten Stufe der Fokus auf die Stärkung der Zivilgesellschaft gelegt wird. In der dritten Stufe werden die Öffnung der CSBW für weitere Zielgruppen sowie konkrete Ergänzungen des Leistungsportfolios empfohlen.

Der stufenweise Aufbau der CSBW wird als sinnvoll erachtet. Dadurch werden die Leistungsfähigkeit und ein gleichmäßiges Anwachsen der Aufgaben sichergestellt. Zudem können die neu zu implementierenden Prozesse und Abläufe etabliert, evaluiert und für weitere Zielgruppen angepasst werden. Einzelne Aspekte des empfohlenen Leistungsportfolios wurden geringfügig modifiziert. So wurde beispielsweise auf ein gesondertes „Trendradar“ in der ersten Stufe verzichtet. Die weitere konkrete Ausgestaltung der Stufen obliegt dem Aufbaustab.

Lagebild

Eine zentrale Aufgabe der CSBW ist das Monitoring der aktuellen Lage zur Cybersicherheit im Land sowie das Angebot eines WID. Hierfür wurden entsprechende Konzepte entwickelt. Die weitere Detaillierung und technische Realisierung erfolgt durch den Aufbaustab.

6. Warum erachtete das Innenministerium für die drei Gutachten die vorhandene Expertise im Innenministerium beziehungsweise in anderen Behörden als nicht ausreichend an?

Zu 6.:

Eine externe Beauftragung der in den Gutachten beschriebenen Leistungen war aus folgenden Gründen erforderlich:

Erstmalige Gründung einer Behörde für Cybersicherheit in Baden-Württemberg

Die Landesregierung hat erkannt, dass die Cybersicherheit eines der zentralen Themen unserer Zeit ist. Gerade in einem so relevanten und sensiblen Bereich wie der Cybersicherheit und gerade bei der Neugründung einer Behörde in einem Themenfeld, in dem bislang noch keine Behörde existierte, ist es entscheidend, dies auf einer soliden Grundlage und mit hohem internen sowie externen Sachverstand zu tun.

Objektiver Außenblick

Ein objektiver Blick von außerhalb der vorhandenen baden-württembergischen Cybersicherheitsstrukturen ermöglichte einen ganzheitlichen Ansatz für die anvisierte Cybersicherheitsstrategie für Baden-Württemberg. Die Wahrnehmungen und Lösungsansätze von Einzelpersonen bzw. einzelner Institutionen sind in der Regel von ihren bisherigen Erfahrungen und Werten geprägt. Eine externe Beratung und Koordinierung bei der Erarbeitung des Grobkonzeptes einer zukunftsfähigen Cybersicherheitsstruktur als wichtigem Baustein der anvisierten Cybersicherheitsstrategie für Baden-Württemberg hatte somit den wesentlichen Vorteil, dass eine wichtige zusätzliche Außenperspektive sowie die in der Landesverwaltung noch nicht in der Form und Intensität gemachten Erfahrungen in das Projekt eingebracht wurden.

Neutrale Bestandserhebung und Ergebnisse

Aufgrund der Komplexität der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Cybersicherheitseinrichtungen und Betroffenen war eine externe Beratung und Koordinierung mit entsprechend neutraler Bestandserhebung und neutralen Ergebnissen für die Anerkennung der geplanten, zukunftsfähigen Cybersicherheitsstruktur und deren Erfolg unerlässlich.

Begrenzte Personalkapazitäten

Um ein so umfangreiches Projekt zeitnah umzusetzen, war zum einen ein großer Erfahrungsschatz und umfangreiches Fachwissen im Bereich Umstrukturierung, agiles Projektmanagement sowie Cybersicherheit notwendig und zum anderen schnell verfügbares und einsatzfähiges Personal. Das erforderliche Fachwissen lag zum Teil in der Landesverwaltung vor – war jedoch weit verstreut. Bei Beratungsunternehmen kann jenes Fachwissen hingegen schnell gebündelt abgerufen werden. Hinzu kommt, dass die Auslastung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung bereits sehr hoch ist und freie Zeitkontingente nur begrenzt zur Verfügung stehen.

Neben dem Fachwissen aus dem Bereich Projektmanagement war auch umfangreiche technische Expertise sowie juristische Expertise für spezielle Einzelfragen notwendig. So waren etwa für die Umsetzung eines aktuellen Lagebildes technische Fragen zu klären, welche aufgrund ihrer Komplexität nicht aus der Landesverwaltung heraus beantwortet werden konnten, jedenfalls nicht in dem gebotenen Zeitrahmen. In der jüngeren Vergangenheit haben darüber hinaus eine Reihe weiterer Behörden in Bund und Ländern externe Expertise eingeholt und damit gute Erfahrungen erzielt, unter anderem das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (ZITiS) oder die Agentur für Innovation in der Cybersicherheit (ADIC).

7. Warum sah sich das Innenministerium nicht imstande, selbst eine Markeneintragung vorzunehmen (Gutachten lfd. Nummer 5)?

Zu 7.:

Der genannte Posten umfasst die Gesamtkosten für die Markenprüfung und Markeneintragung. Eine angemessene markenrechtliche Prüfung erfordert spezielle und durch Praxiserfahrung vertiefte Kenntnisse im Bereich des Markenrechts, auch um etwa eine teure Markenrechtsstreitigkeit bereits im Vorfeld zu vermeiden. Die Beschäftigung mit markenrechtlichen Fragen gehört nicht zu den Kernaufgaben der Landesverwaltung. Bei der benötigten Beratungsleistung handelt es sich darüber hinaus um eine einmalig benötigte Leistung, weshalb der Aufbau von entsprechendem Wissen in keiner Relation zu den Kosten für die Beauftragung einer Rechtsberatung steht.

8. Wie bewertet sie die Kosten für die drei Gutachten in Relation zu den Gesamtkosten für die Cybersicherheitsagentur?

Zu 8.:

Im Zuge des parlamentarischen Verfahrens wurde am 18. Dezember 2019 im Landtag in dritter Beratung ein Finanzvolumen von insgesamt 13 Millionen Euro für beide Haushaltsjahre, aus denen insgesamt 83 Neustellen – 32 in 2020 und 51 in 2021 – zu finanzieren sind, beschlossen. Die für den Aufbau der Cybersicherheitsagentur erforderlichen personellen Ressourcen mit einschlägigem Fach-, Methoden- und Projektwissen – insbesondere mit spezifischen Kompetenzen im Bereich der Informationstechnologie und der Cybersicherheit – standen jedoch nicht zur Verfügung. Um mit dem zeitnahen Aufbau der CSBW die angestrebten deutlich verbesserten Möglichkeiten der Prävention und der Abwehr von Gefahren für die Cybersicherheit zeitnah zu realisieren, war der Abruf von Beratungsdienstleistungen verhältnismäßig. Der errechnete Gesamtschaden durch Cyberkriminalität lag alleine für die deutsche Wirtschaft innerhalb der letzten zwei Jahre bei 205,7 Milliarden Euro – also über 100 Milliarden Euro Schaden pro Jahr. Das ist nahezu doppelt so viel wie noch 2017, als die Schadenssumme noch 55 Milliarden betrug. Letzteres entspricht etwa der Größenordnung eines kompletten Landeshaushalts. Dieses Schadensvolumen – bundesweit mehr als ein doppelter Landeshaushalt – ist den Kosten gegenüberzustellen. Das Innenministerium bewertet die Kosten für die beauftragten Leistungen in Relation zu den Gesamtkosten als angemessen.

9. Welche weiteren Gutachten im Zusammenhang mit der Cybersicherheitsagentur beabsichtigt sie in Zukunft?

Zu 9.:

Die Gestaltung der Digitalisierung ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Die Gewährleistung von Cybersicherheit ist die Grundvoraussetzung jenes Transformationsprozesses, der das Leben der Menschen zukünftig verändern wird. Bereits gegenwärtig wird in Baden-Württemberg, aber auch darüber hinaus, durch eine Vielzahl von Akteuren an der Gewährleistung der Cybersicherheit gearbeitet. Zum aktuellen Zeitpunkt ist nicht absehbar, ob bzw. wann neue Optimierungspotenziale identifiziert werden, die externer Beratung bedürfen. Das Innenministerium wird im hochdynamischen Feld der Cybersicherheit unter Berücksichtigung der Haushaltsprinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch weiterhin bei Bedarf externen Sachverstand einbinden.

10. Wie ist der Stand beim Besetzungsverfahren für die Stelle des Behördenleiters der Cybersicherheitsagentur – ist beispielsweise die Stelle bereits ausgeschrieben, wie viele Bewerber gibt es, gibt es gar schon eine Entscheidung?

Zu 10.:

Die Position der Behördenleitung wurde bislang nicht besetzt. Es ist vorgesehen, in Kürze das Stellenbesetzungsverfahren durchzuführen.

In Vertretung

Württembergischer
Staatssekretär