

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Management der IT-Lizenzen in der
Landesverwaltung Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Management der IT-Lizenzen in der Landesverwaltung Baden-Württemberg

In den letzten Jahren hat die Landesverwaltung ihr Management von IT-Lizenzen erheblich verbessert. Dennoch gibt es bis heute keinen unmittelbaren und vollständigen Überblick über den Lizenzbestand und dessen Nutzung. Um einen wirtschaftlichen Einsatz der vom Land erworbenen IT-Lizenzen sicherzustellen, sollte die derzeit noch auf viele Stellen verteilte Beschaffung und Verwaltung sukzessive zurückgefahren und zentralisiert werden.

1 Ausgangslage

Bereits 2009 hatte der Rechnungshof in einer Beratenden Äußerung empfohlen, eine zentrale Einheit für IT-Beschaffungen einschließlich ressortübergreifendem Vertrags- und Lizenzmanagement einzurichten. Ein externer Gutachter schlug 2012 als Handlungsempfehlung für das Lizenzmanagement in der Landesverwaltung eine Zentralisierung mit standardisierten automatisierten Prozessen vor.

Zum 1. Juli 2015 wurde die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) errichtet. Zu ihren Aufgaben zählt nach dem Errichtungsgesetz (BITBWG) die Beschaffung nicht fachspezifischer Geräte, Programme und Lizenzen der IT für die Landesverwaltung. Nach der Gesetzesbegründung umfasst die Beschaffung nicht fachspezifischer Lizenzen auch deren Management.

Das BITBWG nimmt die steuerliche IT und die IT des gesamten Hochschulbereichs aus, sodass dort Lizenzen wie auch die fachlichen Lizenzen der Landesverwaltung eigenständig beschafft werden und zu verwalten sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die BITBW und ihr Lizenzmanagement

Die BITBW hat in ihrer Organisation ein weitgehend an einer Stelle zentralisiertes Lizenzmanagement etabliert. Sie garantiert damit für die von ihr verwalteten Software(lizenzen) revisionssichere und einheitliche Prozesse zur Verwaltung, Wahrnehmung und Durchsetzung der Nutzungsrechte. Die gesetzliche Verpflichtung, die nicht fachspezifischen Lizenzen zu verwalten, erfüllt sie bislang allerdings nicht in vollem Umfang. Grund dafür ist, dass wegen abweichender Migrationsvereinbarungen noch nicht alle Arbeitsplätze der Bürokommunikation der Landesverwaltung durch sie betrieben werden. Erst mit dieser Übernahme wird das Management der nicht fachspezifischen Lizenzen konsolidiert.

Der Bearbeitungsschwerpunkt der BITBW liegt auf Softwares von sechs Herstellern, die für die IT der Landesverwaltung von herausragender Bedeutung und derzeit unabdingbar sind. Darüber hinaus werden noch weitere

Softwarelizenzen von der BITBW gemanagt, wenn sie von der Landesverwaltung über einen von der BITBW ausgeschriebenen Rahmenvertrag abgerufen werden.

Die BITBW beschafft und managt die Lizenzen für die ressortübergreifend eingesetzte SAP-Software im Auftrag und aus Mitteln des Finanzministeriums. Eine nutzerorientierte Kostenverrechnung nach § 61 Landeshaushaltsordnung findet nur gegenüber Landesbetrieben und dem Hochschulbereich statt; sie umfasst die Gesamtkosten des Betriebs der SAP-Systeme.

Für das Lizenzmanagement nutzt die BITBW verschiedene Softwares. Die Ressorts können über einen integrierten Webshop Softwarebeschaffungen initiieren.

Die BITBW kann ihre Aufgaben im Lizenzmanagement nur mit erheblicher externer Unterstützung erledigen. Sie bedient sich hierzu dreier externer Dienstleister, mit denen sie zwei reine Dienstleistungsverträge und einen Rahmenvertrag zur Beschaffung von optionaler Software mit zusätzlichen Dienstleistungskomponenten geschlossen hat. Der Einsatz Externer im Lizenzmanagement entspricht bei bis zu rund 800 Personentagen jährlich etwa einem Umfang von bis zu 4 Vollzeitäquivalenten. Daraus ergeben sich Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. Euro jährlich. Rein rechnerisch könnten aus dem Aufwand für die Externen fast zehn eigene Kräfte finanziert bzw. bei gleichbleibendem Personaleinsatz rund die Hälfte der Mittel eingespart werden. Auf den Einsatz externer Dienstleister wird die BITBW aufgrund der sich ständig ändernden Lizenzmodelle allerdings nicht völlig verzichten können.

2.2 Lizenzbeschaffungen und -management in den Ressorts

Die Ressorts und ihre nachgeordneten Einrichtungen beschaffen zusätzlich eigenständig Softwares. Dies betrifft nicht nur fachspezifische Softwares, sondern auch Softwares für die Bürokommunikation. Darüber hinaus beschaffen die Ressorts aber auch optionale Software außerhalb des von der BITBW geschlossenen Rahmenvertrags, obwohl dessen Nutzung ausdrücklich landesweit möglich ist und angeboten wurde.

Die zahlreichen Rückmeldungen aus nachgeordneten Dienststellen belegen, dass das Lizenzmanagement der Ressorts häufig nicht bei den IT-Leitstellen der Ministerien, sondern dezentral und uneinheitlich durchgeführt wird.

2.3 Wirtschaftlicher Lizenzeinsatz

Um beurteilen zu können, ob der Einsatz von Software wirtschaftlich ist, müssten einerseits Informationen über deren tatsächliche Nutzung vorliegen und andererseits Software, für die freie Lizenzen vorhanden sind, landesweit nutzbar gemacht und neue einheitlich und zentral beschafft werden.

Ob installierte Software tatsächlich genutzt wird, könnte nur mit einer automatisierten Messung (Software-Metering) festgestellt werden. Entsprechende Prozesse und Vorgaben gibt es in der Landesverwaltung nicht, so dass keine Nutzungsstatistiken vorhanden sind.

Eine landesweite Bündelung nicht genutzter Lizenzen in einem Lizenzpool birgt wirtschaftliches Potenzial. Würden alle Lizenzen auf der Grundlage einheitlicher Verträge beschafft, könnten Volumenverträge besser genutzt und bei Staffellizenzen vorgegebene Rahmen besser ausgeschöpft werden.

Das dezentrale, weitgehend ohne Software-Unterstützung praktizierte Management von Lizenzen in den Ressorts verhindert, dass die Landesverwaltung einen Überblick über die vorhandenen und die tatsächlich genutzten Lizenzen hat. Sie kann somit nicht unmittelbar feststellen, ob sie über- oder gar unterlizenziert ist. In einem landesweit einheitlichen Lizenzmanagement wäre zudem leichter erkennbar, ob verschiedene Programme gleicher Funktionalität eingesetzt werden.

2.4 Handlungsbedarf beim Office-Paket

Die für den von der BITBW betriebenen Standardarbeitsplatz eingesetzten Microsoft Office-Produkte werden nach aktuellem Stand noch bis Herbst 2025 mit Sicherheitspatches versorgt. Der Einsatz von neueren Versionen wäre nur nach einer Neulizenzierung möglich. Im Hinblick auf den Datenschutz und die Informationssicherheit muss sichergestellt werden, dass ein hinreichend aktuelles Office-Paket über den Herbst 2025 hinaus genutzt werden kann.

3 Empfehlungen

3.1 Verstärkt landeseigenes Personal für das Lizenzmanagement einsetzen

Die BITBW sollte prüfen, ob Teile der Aufgaben, die derzeit von Externen wahrgenommen werden, durch landeseigenes Personal erledigt werden könnten. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass viele Aufgaben des Lizenzmanagements primär kaufmännischen Sachverstand erfordern und entsprechend geschultem Verwaltungspersonal übertragen werden könnten.

Begleitend sollte die BITBW die für das Lizenzmanagement eingesetzten Personen dauerhaft sachgerecht aus- und fortbilden.

3.2 Landesweites Lizenzmanagement ausbauen

Die Landesregierung sollte das dezentrale Management von Lizenzen schrittweise auflösen und in eine umfassende, gegebenenfalls mandantenfähige Lizenzverwaltung überführen. Dies sollte zunächst die nicht fachspezifische Software umfassen. Die Werkzeuge und Prozesse der BITBW können dafür eine gute Grundlage sein.

3.3 Lizenzen wirtschaftlicher einsetzen

Die Nutzung der bestehenden Rahmenverträge zur Beschaffung von Software sollte verbindlich vorgegeben werden. Gegebenenfalls sollte eine entsprechende Anpassung der VwV Beschaffung erwogen werden.

Die Landesregierung sollte Prozesse und den Einsatz von Werkzeugen etablieren, mit welchen installierte, aber nicht genutzte Software identifiziert werden kann.

Ausgehend vom zentralen Lizenzmanagement sollten Verfahren geschaffen werden, die eine ressortübergreifende Nutzung (temporär) nicht benötigter Lizenzen ermöglichen (Lizenzpool).

Kosten für Lizenzen (und deren Pflege/Wartung) sollten entsprechend § 61 Landeshaushaltsordnung auf Grundlage der tatsächlichen Nutzung verrechnet werden.

3.4 Nachfolge für Office-Produkte vorbereiten

Die Landesregierung sollte mit den Planungen zur Nachfolge für die im Standardarbeitsplatz eingesetzten Office-Produkte beginnen. Ohne eine mit erheblichen Kosten verbundene Neulizenzierung darf die Nachfolgeversion der Office-Suite nicht mehr eingesetzt werden. Deshalb sollte strategisch überlegt werden, wohin sich der Standardarbeitsplatz im Spannungsfeld von Cloud-Technologien, Open Source und digitaler Souveränität entwickeln soll.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt - im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und der BITBW - im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs. Es kündigt an, die Empfehlungen entsprechend umzusetzen. Ob die dazu erforderlichen rechtlichen und technischen Voraussetzungen vollumfänglich erfüllt werden könnten, lasse sich derzeit noch nicht abschätzen. Beispielsweise stelle die Erfüllung aller datenschutz- und personalvertretungsrechtlicher Belange für den Betrieb eines Software-Meterings eine hohe Hürde dar.

Um die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen zu können, sei die BITBW auf angemessene Zuführungen aus dem Landeshaushalt und eine angemessene Stellenausstattung angewiesen. Die derzeit für die Erfüllung des landesweiten Lizenzmanagements bereitgestellten Ressourcen seien bereits für die gegenwärtigen Aufgaben knapp bemessen.

Insbesondere die Einschätzung des Rechnungshofs zum Ausbau eines landesweiten Lizenzmanagements und die Schaffung von Verfahren zur ressortübergreifenden Nutzung temporär nicht benötigter Lizenzen würden vom Innenministerium unterstützt.

Die strategische Positionierung des Standardarbeitsplatzes werde neben Aspekten wie Wirtschaftlichkeit und Effizienz u. a. auch die Themenfelder

der Informationssicherheit, der Digitalen Souveränität und des Datenschutzes fokussieren.

Zur Verrechnung der Kosten für SAP-Lizenzen weist das Innenministerium darauf hin, dass die Lizenzstruktur ausgesprochen komplex sei. Eine gesonderte Verrechnung der Lizenzkosten an alle nutzenden Ressorts werde voraussichtlich nicht wirtschaftlich umsetzbar sein; die sich aus einer Verrechnung ergebenden Vor- und Nachteile müssten beleuchtet werden. Nach Abschluss des Restrukturierungsprojekts Baden-Württemberg könne das Thema zu gegebener Zeit aufgenommen und geprüft werden.