



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Martin Hagen, Albert Duin FDP**
vom 25.11.2020

Open Source in der Verwaltungsdigitalisierung

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Welche Vorteile, v. a. im Hinblick die Einsparung von Lizenzgebühren, einer erhöhten Datensouveränität und einer erhöhte Energieeffizienz, sieht die Staatsregierung bei digitalen Verwaltungsdienstleistungen, die als Open Source angeboten werden? 2
- 1.2 An welchen Stellen werden in der bayerischen Verwaltung Open Source Anwendungen eingesetzt? 2
2. Wie ist vertraglich sichergestellt, dass alle Eigenentwicklungen von digitalen Verwaltungsdienstleistungen des Freistaates unter einer Open Source Lizenz entstehen, die eine kostenfreie Nachnutzung und Anpassung des Quellcodes gestattet? 3
3. Welche der bayerischen Leistungen des Onlinezugangsgesetzes beruhen auf Open Source Software? 3
4. Inwieweit achtet die Staatsregierung bei der Beschaffung von IT auf Open Source Software? 3
5. In welcher Form werden Kommunen bei der der Nutzung von Open Source Software unterstützt? 4
6. Wie beurteilt die Staatsregierung die Aussage des thüringischen CIOs Hartmut Schubert im Tagesspiegel vom 15.09.2020 („Der Preis der Digitalen Freiheit“), wonach er vorschlägt, Softwarelösungen, die dem gemeinsamen Architekturkonzept („Einer für Alle/Viele“) folgen, als Open Source zu entwickeln? 4
7. Wie beurteilt die Staatsregierung die Vereinbarung im schleswig holsteinischen Koalitionsvertrag (S. 108), wonach eine vollständige Abwendung von proprietärer Software erfolgen soll und in diesem Zusammenhang auch die entsprechenden Ausschreibungsbedingungen überarbeitet werden sollen? 4
- 8.1 Welche Erfahrungen hat die Staatsregierung mit Open Stack gemacht? 5
- 8.2 Plant die Staatsregierung künftig Projekte mit Open Stack umzusetzen? 5
- 8.3 Um welche Projekte handelt es sich dabei? 5

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Antwort

des Staatsministeriums für Digitales unter Einbindung aller Ressorts sowie der Staatskanzlei

vom 28.12.2020

1.1 Welche Vorteile, v. a. im Hinblick die Einsparung von Lizenzgebühren, eine erhöhte Datensouveränität und eine erhöhte Energieeffizienz, sieht die Staatsregierung bei digitalen Verwaltungsdienstleistungen, die als Open Source angeboten werden?

Zur Beantwortung der Frage wird angenommen, dass mit „digitalen Verwaltungsdienstleistungen, die als Open Source angeboten werden“ gemeint ist, dass Open Source Software (OSS) zur Erfüllung von Verwaltungsdienstleistungen (z. B. in einem Fachverfahren für Sachbearbeiter) genutzt wird.

Die Staatsregierung sieht in diesem Fall insbesondere die folgenden Vorteile:

1. Einsparung von Lizenzgebühren, soweit OSS für den konkreten Anwendungsfall bei gleichwertiger Leistung kostenfrei zur Verfügung steht. Dabei ist zu beachten, dass oftmals trotzdem Support durch Externe notwendig ist, wodurch die Einsparung wieder – zumindest teilweise – egalisiert wird. Zudem ist auf eine Vielzahl unterschiedlicher OSS-Lizenztypen und auch OSS-Produkte hinzuweisen, die einen Support nur beim Abschluss von Wartungsverträgen vorsehen oder spezielle Funktionen nur gegen Entgelt zur Verfügung stellen. Fachverfahren, die ihrerseits als OSS entwickelt wurden und auf Open-Source-Produkten basieren, können aufgrund der offenen Lizenzbedingungen zwischen Verwaltungen grundsätzlich einfach ausgetauscht und wiederverwendet werden.
2. Durch die Offenlegung des Quelltextes können spezifische Anpassungen, Erweiterungen und Fortführungen auch kostengünstig selbst durchgeführt werden. Voraussetzung ist aber das Vorhandensein für den Kontext qualifizierter und verfügbarer Personalkapazitäten.
3. Open-Source-Produkte besitzen häufig eine breit aufgestellte User-Community, sodass eine zeitnahe Pflege bzw. Weiterentwicklung der Software zu erwarten ist.
4. Freiheit der eigenen Entscheidung; mehr digitale Souveränität durch Herstellerunabhängigkeit.

In diesem Zusammenhang wird jedoch darauf hingewiesen, dass seitens der Staatsregierung größere Vorteile hinsichtlich Datensouveränität und Energieeffizienz durch den Einsatz von OSS nicht erwartet werden. Zudem können sich auch die wirtschaftlichen Vorteile von OSS-Lösungen in der Praxis deutlich relativieren:

Eigenentwicklungen staatlicher Verwaltungsdienstleistungen und deren Pflege bzw. Weiterentwicklung auf Basis von Open Source können den Aufwand für staatliche Dienststellen durchaus erhöhen. So müssen beispielsweise bei Weiterentwicklungen von OSS-Basisprodukten (z. B. Datenbanken) die darauf aufbauenden staatlichen Softwareprodukte entsprechend angepasst werden; hinzu kommen Qualitätssicherungsaufwände bei Code-Änderungen.

Entsprechende Aufwände sind von der Verwaltung selbst aufgrund knapper personeller Ressourcen oftmals nicht ohne Weiteres leistbar. OSS-Software ist für die Staatsverwaltung nur dort sinnvoll, wo eine Community das *gesamte* Softwaresystem und nicht nur eine Basissoftware hierzu weiterentwickelt bzw. pflegt. Es ist zumindest zweifelhaft, dass dies für Spezialanwendungen des öffentlichen Dienstes zutrifft.

1.2 An welchen Stellen werden in der bayerischen Verwaltung Open-Source-Anwendungen eingesetzt?

Die Staatsregierung geht davon aus, dass die einschlägigen Angaben zur Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Benjamin Adjei (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 21.10.2019 zur „Abhängigkeit der Staatsverwaltung von privaten Unternehmen“ (Drs. 18/5507) noch zutreffen und deshalb nur für den sich daran anschließenden Zeitraum bis zum 25.11.2020 fortgeführt zu werden brauchen.

Der Staatsregierung ist es ein wichtiges Anliegen, dass der BayernServer den Einsatz von OSS unterstützt, indem er bei Betriebssystemen, Datenbanken und Middle-

ware grundsätzlich sowohl mindestens ein OSS-Produkt als auch ein Closed-Source-Software-Produkt als Standard bereitstellt und sich dabei u. a. an den IT-Standards der bayerischen Staatsverwaltung orientiert.

Ein Schwerpunkt der in der bayerischen Staatsverwaltung zum Einsatz kommenden OSS liegt daher im Bereich der Infrastrukturdienste bzw. Serverbetriebssysteme und Applikationsserver. Darüber hinaus kommt Open Source Software zuweilen bei Entwicklung und Betrieb von individuellen Webanwendungen für Verwaltungsprozesse zum Einsatz, von der Onlineantragstellung über die Sachbearbeitung bis zur Bescheid-erstellung.

Eingesetzt wird hier an OSS z. B. Linux, Apache Webserver, Apache Tomcat, PostgreSQL, Apache Wicket, Spring, Hibernate, OpenLayers. Zudem sind Arbeitsplätze der Ressorts ebenfalls in vielen Fällen mit OSS ausgestattet, darunter exemplarisch mit den Produkten 7Zip, LibreOffice, Python, Owncloud, OpenOLAT, VLC Media Player, GIMP, Openmeetings, OBS Studio, WinMerge, WinVi, Greenshot, FileZilla, Netbeans, DIE, Notepad++, PuTTY, TortoiseSVN, WinSCP oder Firefox. Weitere Anwendungen befinden sich derzeit im Testbetrieb, darunter OnlyOffice.

2. Wie ist vertraglich sichergestellt, dass alle Eigenentwicklungen von digitalen Verwaltungsdienstleistungen des Freistaates unter einer Open-Source-Lizenz entstehen, die eine kostenfreie Nachnutzung und Anpassung des Quellcodes gestattet?

Eigenentwicklungen der Ressorts stehen nicht pauschal unter Open-Source-Lizenz bzw. sehen vertragliche Vereinbarungen zu einer etwaigen Nachnutzung vor. Ob kostenfreie Nachnutzung und Anpassung des Quellcodes ermöglicht wird, muss für jede Eigenentwicklung individuell entschieden werden. Sofern standardisierte Drittanbietersoftware eingesetzt wird, ist dies i. d. R. ausgeschlossen.

Für die Beschaffung von informationstechnischen Leistungen stehen Bund, Ländern und Kommunen verschiedene Musterverträge zur Verfügung (EVB-IT und BVB), die nahezu das gesamte Anwendungsspektrum der IT-Beschaffung abdecken. Der EVB-IT-Erstellungsvertrag bietet verschiedene Möglichkeiten, werkvertragliche Leistungen im Zusammenhang mit Software zu vereinbaren, wie z. B. die Erstellung oder Weiterentwicklung von Individualsoftware und die Anpassung von Software auf Quellcodeebene. In der Regel verbleiben die Rechte am Quellcode beim Auftraggeber. Gemäß den IT-Richtlinien für die bayerische Staatsverwaltung – Anwendung der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT) – ist die bayerische Staatsverwaltung verpflichtet, die EVB-IT-Verträge zu verwenden. Grundsätzlich eröffnet sich der Verwaltung bei Eigenentwicklungen allerdings die Möglichkeit einer Veröffentlichung des Quellcodes unter einer Open-Source-Lizenz.

3. Welche der bayerischen Leistungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) beruhen auf Open Source Software?

Diverse Fachverfahren beruhen zumindest in Teilen auf OSS. Dies gilt vor allem für das Verfahren ELSTER, über das im Wesentlichen die Leistungen der Steuerverwaltung gemäß dem OZG angeboten werden.

4. Inwieweit achtet die Staatsregierung bei der Beschaffung von IT auf Open Source Software?

Beschaffungen der öffentlichen Hand erfolgen grundsätzlich nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie des fachlichen Bedarfs. Sie unterliegen dem Vergaberecht. Bei Vergabeverfahren für Softwarebeschaffungen sind OSS nicht ausgeschlossen, d. h. bei den Vergaben können auch OSS-Produkte oder solche, die darauf basieren, angeboten werden. Sie müssen sich allerdings dem Wettbewerb mit Closed-Software-Produkten stellen. Bei der einem Vergabeverfahren in der Regel vorgeschalteten Bedarfsermittlung werden Open-Source-Anwendungen ebenfalls in die Überlegungen mit einbezogen. Dabei wird geprüft, ob existierende Angebote in Hinblick auf Funktionalität und fachliche Eignung mit Closed-Source-Software-Lösungen vergleichbar sind. Im Rahmen der Vergabeverfahren stehen jedoch die fachlichen An-

forderungen an die Funktionalität und notwendige Interoperabilitäten im Vordergrund; der Zuschlag erfolgt auf das wirtschaftlichste Angebot.

Ein weiteres wichtiges Kriterium bei der Bewertung von Angeboten in den Vergabeverfahren ist die langfristige Einsatzfähigkeit einer Softwarelösung, die unabhängig vom Lizenzmodell erfolgt. Die Wirtschaftlichkeit wird dabei insgesamt geprüft. Die Anschaffungskosten für etwaige Lizenzgebühren werden mit weiteren Kosten über die Laufzeit zusammen mit dem zu erwartenden Aufwand der Bereiche Betrieb, Softwarepflege und Troubleshooting verglichen. Im Ergebnis wird im Vorfeld der Beschaffung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen. Sofern sich im Vergabeverfahren eine OSS-Lösung als wirtschaftlichste Lösung herausstellt, wird diese beschafft.

Größere Beschaffungen, wie auch Eigenentwicklungen, werden als Systemerstellungsprojekt durchgeführt. Hierzu wird ein Anforderungsprofil aus funktionalen und nicht-funktionalen Anforderungen an das zu beschaffende (bzw. zu entwickelnde) System erstellt (Lastenheft). Dieses Anforderungsprofil ist Grundlage für die Auswahl bzw. Eigenentwicklung. Sofern sowohl kommerzielle als auch OSS-Lösungen das Anforderungsprofil auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit erfüllen, ist bereits seit der IT-Strategie von 2004 die OSS-Lösung zu bevorzugen.

Die Zentralisierung der IT-Beschaffung wird seit längerem bereits praktiziert. Beispielsweise werden in zentralen Ausschreibungen von IT-Arbeitsplatzgeräten die Geräte grundsätzlich ohne Betriebssystem ausgeschrieben, d. h. in diesem Bereich keine Vorfestlegung getroffen. Zusätzlich sind immer wieder Lose enthalten, die Geräte mit einem Linux-Betriebssystem vorsehen.

5. In welcher Form werden Kommunen bei der Nutzung von Open Source Software unterstützt?

Die Entscheidung über den Einsatz von OSS ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Deshalb kann die Staatsregierung ihre Haltung zu Open Source nur in Form einer Empfehlung zum Einsatz von Open Source einbringen.

6. Wie beurteilt die Staatsregierung die Aussage des thüringischen CIO Hartmut Schubert im Tagesspiegel vom 15.09.2020 („Der Preis der Digitalen Freiheit“), wonach er vorschlägt, Softwarelösungen, die dem gemeinsamen Architekturkonzept („Einer für alle/viele“) folgen, als Open Source zu entwickeln?

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist von dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit durchdrungen. Gerade bei der Verwendung der Mittel aus dem Konjunkturpaket legt der Bund fest, dass bei der Realisierung und dem Betrieb der digitalen Angebote offene Standards genutzt werden sollten. Der Quellcode soll demnach nach Möglichkeit als Open Source, d. h. in nachnutzbarer Form zur Verfügung gestellt werden. Dabei gehört es auch zum Wirtschaftlichkeitsgedanken, dass bestehende Lizenzmodelle nicht verpflichtend umstrukturiert werden müssen. Dieses Prinzip wurde für die Bund-Länder-Kooperation bereits in einer Verwaltungsvereinbarung über die Entwicklung von Softwarelösungen nach dem Modell „Einer für alle/viele“ vertraglich umgesetzt. Der Freistaat Bayern hat sich mit diesem Grundprinzip ausdrücklich durch Unterzeichnung dieser Verwaltungsvereinbarung einverstanden erklärt.

7. Wie beurteilt die Staatsregierung die Vereinbarung im schleswig-holsteinischen Koalitionsvertrag (S. 108), wonach eine vollständige Abwendung von proprietärer Software erfolgen soll und in diesem Zusammenhang auch die entsprechenden Ausschreibungsbedingungen überarbeitet werden sollen?

Es ist nicht Aufgabe der Bayerischen Staatsregierung sich zu den Inhalten von Koalitionsverträgen anderer Landesregierungen zu äußern.

8.1 Welche Erfahrungen hat die Staatsregierung mit Open Stack gemacht?

Die Staatsregierung hat noch keine Erfahrungen mit Open Stack.

8.2 Plant die Staatsregierung, künftig Projekte mit Open Stack umzusetzen?

8.3 Um welche Projekte handelt es sich dabei?

Derzeit befindet sich ein Testprojekt in Planung.