

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software

(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Einzelplan 06)

Zusammenfassung

Das BMI hat es versäumt, für die Bundesverwaltung einheitliche Regelungen für den ordnungsgemäßen Umgang mit Softwarelizenzen zu entwickeln und vorzugeben. Die Behörden haben keinen Überblick, wie viele Lizenzen sie insgesamt beschafft und eingesetzt haben. Unnötige Kosten oder Vertragsstrafen können die Folge sein.

Außerdem gaben die Behörden nicht mehr benötigte Lizenzen viel zu selten an andere Behörden weiter. Das BMI muss daher auch den Verwertungsprozess für solche Lizenzen neu regeln. Rechtliche Fragen zu deren weiteren Nutzung sollten schon beim Kauf zentral geregelt werden.

Auch für das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ ist ein Überblick über die Softwarelizenzen unverzichtbar. Deshalb begrüßt es der Bundesrechnungshof, dass das BMI hierzu ein Projekt gestartet hat. Allerdings wird darin nur ein Teil der in der Bundesverwaltung eingesetzten Software erfasst.

Daher bleibt das BMI aufgefordert, unverzüglich einheitliche Regelungen für das Software-Lizenzmanagement in der gesamten Bundesverwaltung vorzugeben. Diese sollten auch für die Dienstleister der „IT-Konsolidierung Bund“ gelten.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Behörden in der Bundesverwaltung dürfen Software nicht ohne Nutzungsrecht einsetzen. Es wird in dem vom jeweiligen Hersteller vorgegebenen Lizenzvertrag festgelegt. Dieser Vertrag regelt auch die mit der Nutzung der Software verbundenen Pflichten. Verstöße gegen einen Lizenzvertrag kön-

nen rechtliche Schritte der Softwarehersteller nach sich ziehen. Vertragsstrafen oder Schadenersatzforderungen können die Folge sein.

Den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz von Software haben die Behörden mit einem sogenannten Software-Lizenzmanagement zu überwachen. Es besteht aus verschiedenen Prozessen, wie Beschaffung, Einsatz und Verwertung der Software. Diese sichern in ihrer Gesamtheit den legalen und effizienten Umgang mit Softwarelizenzen ab.

Aktuelle Bestandsdaten zu gekauften Lizenzen (Lizenzinventar) und installierter Software (Softwareinventar) sind die Grundlage des Software-Lizenzmanagements. Der regelmäßige Abgleich des Lizenz- und Softwareinventars ergibt den Lizenzstatus. Überzählige Lizenzen kann eine Behörde einer anderen Behörde über eine zentrale Verwertungsplattform anbieten. Hierbei hat die abgebende Behörde zu prüfen, ob sie die Lizenzen weitergeben darf. Maßgebend sind die Bestimmungen der Lizenzverträge.

Die Bundesregierung will die IT des Bundes bis zum Jahr 2025 bündeln und standardisieren. Dazu soll die IT der Behörden bei IT-Dienstleistern zusammengeführt werden. Konsolidiert werden Hardware und gemeinsam zu nutzende Software. Auch dafür müssen die Behörden ihre vorhandene Software erfassen.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung. Das BMI gab bisher keine einheitlichen Regeln dafür vor. Die Behörden verwalteten mit selbst entwickelten oder gekauften Programmen ihre Software- und Lizenzinventare. Diese waren fehlerhaft oder unvollständig. Die Behörden hatten daher keinen Überblick über ihren Lizenzstatus. Überzählige Lizenzen gaben sie nur sehr selten an andere Behörden weiter. Da sie selbst Lizenznehmer waren, hatten sie für jede einzelne Softwarelizenz zu prüfen, ob und an wen sie das Nutzungsrecht übertragen durften.

3.2 Würdigung

Das BMI hat es versäumt, einheitliche Regelungen für das Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung zu erlassen. Dadurch ließ es zu, dass die Behörden zahlreiche eigene Lösungen für die Verwaltung von Softwarelizenzen entwickelten oder kauften. Dies war insgesamt unwirtschaftlich.

Weil ihre Software- und Lizenzinventare fehlerhaft und unvollständig waren, haben die Behörden nicht ausschließen können, dass sie zu wenige oder zu viele Softwarelizenzen besitzen. Bei Unterlizenzierung drohen unnötige Kosten in Form von Vertragsstrafen oder Schadenersatzansprüchen der Softwarehersteller. Überlizenzierungen sind in jedem Fall unwirtschaftlich, wenn Behörden Lizenzen zwar beschaffen, tatsächlich aber nicht nutzen.

Überdies überforderte es die Behörden, wenn sie nicht benötigte Softwarelizenzen verwerten wollten. So hatten sie im Einzelfall die rechtlichen Voraussetzungen für die Abgabe sowie die weitere Nutzung der Software zu prüfen.

Weil es den Lizenzstatus der Behörden nicht kennt, fehlen dem BMI auch für das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ belastbare Daten. Ein vollständiger Überblick über die vorhandenen Softwarelizenzen in den Behörden, die an der Konsolidierung teilnehmen, ist für das Projekt jedoch unverzichtbar. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Bund trotz vorhandener Lizenzen diese erneut beschafft. Auch das Ziel, die Software zu bündeln und zu standardisieren, könnte verfehlt werden.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat anerkannt, dass der fehlende Überblick über die eingesetzte Software in der Bundesverwaltung die IT-Konsolidierung erschwere. Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung und bei den Dienstleistern der IT-Konsolidierung seien notwendig.

Auch der Verwertungsprozess für nicht mehr benötigte Softwarelizenzen sei neu zu regeln.

Im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ werde an der Einführung eines Software-Lizenzmanagements gearbeitet. Hierzu sei im März 2018 ein Projekt gestartet worden, dessen Laufzeit eineinhalb Jahre betragen soll. Seit Juni 2018 liege ein Grobkonzept vor. Ziele seien:

- ein einheitliches Einkaufssystem sowie ein vertragliches und technisches Managementsystem für Softwarelizenzen zu etablieren,
- Vorgaben zur Erfassung von Softwarelizenz-Beständen der einzelnen Behörden zu entwickeln, die an der Konsolidierung teilnehmen, und
- das künftige Softwareportfolio der Bundesverwaltung zu konsolidieren.

Das BMI hat zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Software-Lizenzmanagement in der Bundesverwaltung in diesem Projekt zu berücksichtigen.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des BMI, im Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ ein Software-Lizenzmanagement einführen zu wollen. Dies betrifft jedoch nur einen Teil der Software, die die Behörden des Bundes einsetzen. Deshalb reicht das begonnene Projekt des BMI bei Weitem nicht aus. Das BMI muss zwingend auch das Software-Lizenzmanagement der Behörden einheitlich regeln, deren IT nicht oder nur zu einem Teil konsolidiert wird. Die einheitlichen Regeln müssen für die gesamte Bundesverwaltung gelten. Das BMI muss auf deren Umsetzung in der Bundesverwaltung und bei den Dienstleistern der „IT-Konsolidierung Bund“ hinwirken. Es hat hierfür zwingend ein einheitliches Verwaltungsprogramm für das Software-Lizenzmanagement bereitzustellen.

Das BMI bleibt zudem aufgefordert, auch den Verwertungsprozess für nicht mehr benötigte Softwarelizenzen neu zu regeln. Dabei sollte es u. a. in der Bundesverwaltung eine zentrale Stelle benennen, die die rechtliche Fragen

zur weiteren Nutzung von Softwarelizenzen möglichst schon beim Abschluss des Kaufvertrages regelt.