

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Kaczmarek, Klaus Brandner, Martin Dörmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/4567 –**

Sachstand zur Nutzung von „freier Software“ im Auswärtigen Amt und weiteren Bundesbehörden

Vorbemerkung der Fragesteller

Freie Software, auch Open Source, ist eine Vertriebsstrategie und ein Gesamtkonzept von Softwareentwicklung. Ein Softwareprodukt wird nicht nur als „fertige“ Software an Kundinnen und Kunden gegeben, vielmehr erhalten Nutzerinnen und Nutzer mit der Software auch den Quellcode des Produkts. Dadurch wird freie Software zu einer Software, die für jeden Zweck verwendet, studiert, bearbeitet und in ursprünglicher oder veränderter Form weiterverbreitet werden darf. Sie kann stets auf die eigenen und aktuellen Bedürfnisse angepasst werden. Ziel ist, Lizenzkosten zu sparen und den von den Großkonzernen diktierten Update-Zyklen nicht automatisch folgen zu müssen.

Die sicherlich bekanntesten Beispiele für proprietäre, also „unfreie“ Software sind das Windows Betriebssystem und der Adobe Reader. Letzteres ist zwar kostenlos verfügbar, der Support wird jedoch nur kostenpflichtig angeboten. Ebenso ist der Zugriff auf den Quellcode nicht möglich und damit sind auch individuelle Anpassungen nicht umsetzbar.

Freie Software lebt von einer weltweiten Entwicklergemeinschaft. Neben einzelnen Entwicklerinnen und Entwicklern sowie Großunternehmen finden sich darunter viele kleine und mittelständische Unternehmen – gerade aus Europa und besonders aus Deutschland. Investitionen in die Weiterentwicklung freier Software werden so zu einer direkten Förderung der deutschen und europäischen Softwareindustrie. Freie Software ist somit auch ein Standortfaktor für Europa und ein Markt für Dienstleistungen in Deutschland.

Unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung hat das Auswärtige Amt seit Anfang 2002 begonnen, die Rechner – auch in den einzelnen Botschaften – auf freie Software umzustellen. Dies beinhaltet Betriebssystem, Büro- und Serversoftware und weitere Anwendungen. An der konkreten Umsetzung der Migration waren in der Regel kleine und mittlere IT-Unternehmen aus Deutschland beteiligt. Diese Umstellung hat sich finanziell ausgezahlt, Kosten konnten reduziert werden.

Das häufigste Argument gegen freie Software ist die Umstellung und die Umgewöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So dauert es meist relativ lange, bis eine Umstellung vollständig vollzogen worden ist. Aber die Umstellung lohnt sich. In einem Bericht des Magazins „heise online“ von 2007 heißt

es, das Auswärtige Amt sei seit der Umstellung auf freie Software das mit Abstand am wirtschaftlichsten handelnde Bundesministerium bei den IT-Kosten. Im Jahr 2005 hätten die IT-Ausgaben dort pro Kopf im Jahr bei nur 1 190 Euro gelegen. Andere Bundesministerien haben dem Bericht zufolge dafür mindestens das Doppelte und teilweise bis zu 5 000 Euro ausgegeben.

Dabei arbeite das Auswärtige Amt unter erschwerten Bedingungen. 80 Prozent der betreuten Rechner stünden im Ausland. Nicht nur die Arbeitsplatzrechner wurden auf freie Software umgestellt. Alle Server, sowohl in Berlin als auch in den 230 Auslandsvertretungen, werden mit freier Software betrieben und sicher vernetzt. Beim Einsatz proprietärer Software hätte der Aufbau dieses weltweiten Intranets etwa 100 Mio. Euro gekostet. Mit freier Software konnte dieses Vorhaben für nur 17 Mio. Euro erfolgreich umgesetzt werden. Die Unterschiede bei den Kosten sind auch eine Folge der Einhaltung offener Standards bei freier Software.

Die Nutzung von freier Software hat auch eine politische Dimension. Die Freiheit der Software wurde auf dem 3. UNO-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) als schützenswert anerkannt. Sie gehört zu den elementaren Forderungen der Zivilgesellschaft, mit der die „digitale Kluft“ überwunden werden soll. Die Anwendung und Weiterentwicklung von freier Software ist frei von Barrieren wie Softwarepatenten, restriktiven Lizenzbedingungen und hohen Anschaffungskosten. Damit spiegelt freie Software freie Entscheidungskompetenzen wider und gewinnt eine zusätzliche strategische Bedeutung für Forschung, Innovation und Wachstum.

1. In welchen Bundesministerien oder weiteren Bundesbehörden wird freie Software aktuell genutzt?

Die Bundesverwaltung verwendet freie (quelloffene) Software in großem Umfang. In allen Ressorts werden Open-Source-Produkte in verschiedenen Bereichen, besonders umfangreich im Serverbereich eingesetzt.

Die letztendliche Auswahl einer bestimmten Software/eines bestimmten Systems erfolgt aufgrund der größten Wirtschaftlichkeit bei spezifischer Bewertung aller Anforderungen an die zu beschaffenden Produkte und Leistungen entsprechend den Vorschriften des Vergaberechts. Dies gilt ohne Unterschied sowohl für quelloffene als auch für proprietäre Software.

2. Kann die Bundesregierung die enormen Kosteneinsparungen des Auswärtigen Amtes aufgrund der Nutzung der freien Software, wie sie der o. g. Bericht konstatiert, bestätigen?

Der genannte Bericht zeigt die aus damaliger Sicht maximal erreichbaren Einsparungen auf. Im Rückblick ist festzustellen, dass dieses Potenzial aufgrund der tatsächlichen Marktentwicklung im Software-Bereich nur in geringem Umfang ausgeschöpft werden konnte. Die tatsächlich erzielten Einsparungen betreffen überwiegend eingesparte Lizenzkosten in den Jahren 2005 bis 2007. In den Folgejahren entstanden für das Auswärtige Amt zusätzliche Kosten für die Entwicklung von z. B. Scannern und Druckertreibern, da diese nicht am Markt verfügbar sind. Diese waren wegen der Marktentwicklungen im Bereich der quelloffenen Software sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch generell deutlich höher als erwartet. Ebenso entstanden in der Höhe so nicht erwartete Mehraufwendungen für Personal, Schulungen, Implementationen und Pflege von Anpassungen. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass entgegen optimistischen Erwartungen im Gesamtzeitraum keine größeren Einsparungen erzielt wurden.

3. Welche Bilanz zieht die Bundesregierung aus der Nutzung von freier Software im Auswärtigen Amt, ggf. auch in anderen Bundesbehörden?

Die Erfahrungen mit dem Einsatz quelloffener Software im Auswärtigen Amt sind, insbesondere im Back-Office-Bereich, positiv. Es hat sich jedoch gezeigt,

dass Aufwendungen für Anpassungen und Erweiterungen durch selten bereits vorhandene Treiber und Schnittstellen höher sind als beim Einsatz von weit verbreiteten proprietären Produkten (Standardsoftware). Beim Einsatz von quelloffener Software in stark anwenderbezogenen Bereichen wurde vielfach Kritik in Bezug auf Bedienerfreundlichkeit und fehlende Funktionalität geäußert. Darüber hinaus bestanden viele ungelöste Interoperabilitätsprobleme, die die Kommunikation und damit Arbeitsfähigkeit zum Teil beeinträchtigten.

Dies wurde auch durch eine Umfrage während einer IT-Organisationsberatung im Auswärtigen Amt bestätigt.

Das Auswärtige Amt plant auch weiterhin, dort wo sich quelloffene Software bewährt hat (z. B. Back-Office; Netze), diese einzusetzen.

In vielen Bundesbehörden hat sich der Einsatz quelloffener Software auch in geschäftskritischen Bereichen mit höchster Verfügbarkeit bewährt. Abhängig vom Einsatzbereich, vorhandener Infrastruktur, fachlichen Anforderungen und technischen sowie wirtschaftlichen Kriterien werden Alternativen im Bereich quelloffener Software regelmäßig geprüft.

4. Welche IT-Ausgaben sind jeweils in den Jahren 2005 bis 2010 in den Bundesministerien angefallen, und welche Kosteneinsparungen wurden in den Behörden des Bundes realisiert, die statt proprietärer Software freie Software nutzen (Vergleich Ist-Ausgaben mit den angenommenen Ausgaben bei Nutzung proprietärer Software)?

Die IT-Ausgaben der Bundesministerien einschließlich der ihrer Geschäftsbe-
reiche sind in der folgenden Übersicht aufgelistet:

	Ausgaben für die Informationstechnik der Ressorts in Tsd. Euro					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Auswärtiges Amt	11 558	18 882	23 652	17 834	13 579	14 489
Bundesministerium des Innern	145 274	142 559	146 285	150 050	153 080	168 126
Bundesministerium der Justiz	38 127	39 893	46 077	46 832	48 468	39 568
Bundesministerium der Finanzen	157 089	151 192	147 775	152 515	165 440	180 868
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	29 247	23 245	31 917	32 987	28 613	29 966
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	*	5 714	5 581	6 546	8 549	9 747
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	6 670	6 053	5 080	4 960	6 663	8 801
Bundesministerium der Verteidigung	434 310	421 494	650 423	677 685	750 415	747 112
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	8 163	5 190	6 944	7 414	8 078	6 836
Bundesministerium für Gesundheit	14 104	16 277	12 387	13 540	13 597	14 057
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	79 855	69 998	72 686	78 301	76 218	73 116
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	13 511	11 292	11 668	12 262	13 054	13 239
Bundesministerium für Bildung und Forschung	3 663	4 134	3 907	3 453	3 846	4 042
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	3 059	2 991	3 367	3 401	4 863	3 482

* Bis 11/2005 Trennung der Ressorts Arbeit und Soziales.

Die Einsparungen beim Einsatz quelloffener Software anstatt proprietärer Software lassen sich in der überwiegenden Anzahl der Einsatzfälle nicht quantifizieren.

5. Plant die Bundesregierung, freie Software künftig auch in weiteren Behörden der Bundesverwaltung einzusetzen?

Ja, der Einsatz von quelloffener Software in der Bundesverwaltung wird von der Bundesregierung überall dort, wo sie geeignet und wirtschaftlich ist, empfohlen und unterstützt, beispielsweise im Rahmen des IT-Investitionsprogramms des Konjunkturpakets II. Damit verfolgt sie das Ziel, quelloffene Software als gleichberechtigte Alternative im Entscheidungsprozess der Behörden bei der Softwarebeschaffung zu etablieren.

Die Beschaffung von Software erfolgt – unabhängig vom Lizenzmodell – gemäß Vergaberecht immer auf Basis der größten Wirtschaftlichkeit.

6. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung zu einer möglichen Standardisierung der Nutzung von freier Software in allen Bundesbehörden?

Die Aufgabe der Standardisierung von IT-Systemen ist nach Auffassung der Bundesregierung die Gewährleistung der Interoperabilität zwischen verschiedenen Systemen. Im Rahmen der IT-Standardisierung werden daher ausschließlich einzuhaltende oder empfohlene Spezifikationen erfasst. Dabei werden weder die Nutzung bestimmter Software-Produkte festgelegt, noch Geschäftsmodelle bewertet. Ein Beispiel für die Anwendung dieses Prinzips ist der Beschluss des Rates der IT-Beauftragten vom 28. November 2008, der die Unterstützung des offenen Dokumentenformats „ODF“ (Open Document Format, ISO 26300) in der gesamten Bundesverwaltung festschreibt. Nach Auffassung der Bundesregierung muss die Standardisierung so erfolgen, dass Marktentscheidungen zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Hersteller nicht einseitig beeinflusst werden.

7. Wie hoch sind die Mittel aus dem Konjunkturpaket II, die für die Weiterentwicklung und Umsetzung von freier Software in obersten Bundesbehörden (und ggf. weiteren Behörden der Bundesverwaltung) zur Verfügung gestellt wurden, und wie viel sind bereits davon ausgegeben?

Am 13. Februar 2009 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz zum Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland beschlossen. Bestandteil dieses Pakts sind auch 500 Mio. Euro für Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (IT-Investitionsprogramm). Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) wurde beauftragt, diese Mittel zu bewirtschaften.

Der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts (IT-Rat) hat in seiner Sitzung am 29. Januar 2009 (Beschluss 14/2009) das von der BfIT vorgelegte Rahmenkonzept „Informationstechnik konsolidieren, modernisieren und sicher gestalten – Innovationen fördern“ für die Verwendung der IT-Investitionen des Bundes im Rahmen des Pakts für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Kenntnis genommen und der Programmstruktur mit den Bereichen „IT-Sicherheit“, „Verbesserung der IT-Organisation des Bundes“, „Green-IT“ und „Zukunftsfähigkeit/Innovationen“ zugestimmt.

Im Rahmen des im Bereich „Zukunftsfähigkeit/Innovationen“ eingerichteten Maßnahmenblocks „OSS-Projekte“ werden 21 Maßnahmen in zehn Ressorts bzw. deren nachgeordneten Bundesbehörden mit einem Gesamtvolumen von

rund 8,3 Mio. Euro (Anteil für befristet Beschäftigte: 178 500 Euro) realisiert. Davon sind (ohne Anteil für befristet Beschäftigte) 3,3 Mio. Euro verausgabt und weitere 4,6 Mio. Euro haushalterisch gebunden worden. Drei dieser Maßnahmen sind bereits vollständig umgesetzt.

Darüber hinaus wird zur Weiterentwicklung des Themenbereiches und der entsprechenden Kompetenzförderung im Bundesverwaltungsamt die Maßnahme „Ausbau des Kompetenzzentrums Open Source Software (OSS)“ mit 4 348 934,37 Euro finanziert (hiervon anteilig rund 594 000 Euro für befristet Beschäftigte). Davon sind (ohne Anteil für befristet Beschäftigte) 1 859 072,64 Euro verausgabt und weitere 1 896 080,62 Euro haushalterisch gebunden worden.

Es ist nicht auszuschließen, dass auch in Maßnahmen anderer Themenbereiche das Thema Open-Source-Software in Teilbereichen eine Rolle spielt bzw. entsprechende Software eingesetzt wird. Dies kann allerdings nicht konkret beziffert werden.

8. Wie hoch beziffert die Bundesregierung die Kosten, wenn eine Rückumstellung im Auswärtigen Amt von freier Software zu proprietärer Software erfolgen würde?

Das Auswärtige Amt hat Mitte 2010 einen Modernisierungsprozess (AA2020) gestartet. Die Ausrichtung der IT-Strategie ist eng mit diesem Modernisierungsprozess verknüpft. Im Koordinatensystem von Nutzerbedarf, Sicherheit und Kosten stellt die IT-Strategie den Nutzer in den Mittelpunkt. Nicht das technisch Machbare, sondern das für den Nutzer zur Erfüllung seiner Aufgaben Notwendige gibt das Maß für die IT-Entwicklung vor. Unter diesen Aspekten konsolidiert das Auswärtige Amt seine derzeitige IT-Landschaft. Je nach zu erfüllender Anforderung wird die passende Lösung zunächst bei den in der Bundesverwaltung standardisierten Anwendungen gesucht. Dies bedeutet eine Fortentwicklung der ursprünglichen ausschließlich auf quelloffene Software ausgerichteten IT-Strategie des Auswärtigen Amtes hin zu einer kooperativ ausgerichteten IT-Strategie im Rahmen der gemeinsamen IT-Strategie des Bundes. Im Sinne dieser gemeinsamen IT-Strategie strebt das Auswärtige Amt dabei wo immer möglich den Einsatz von standardisierten Lösungen an, so z. B. im Rückgriff auf die entstehenden gemeinsamen IT-Dienstleistungszentren des Bundes. Im Bereich der IT-gestützten Personalverwaltung beabsichtigt das Auswärtige Amt eine Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen auf Basis einer proprietären Standardsoftware. Bei dem laufenden Projekt zur Hardware-Modernisierung der Server wird eine Virtualisierung der Backoffice-Systeme angestrebt. In diesem Bereich wird dann wieder quelloffene Software eingesetzt werden. Die Weiterentwicklung der Client-Systeme wird sich stark an den Benutzerbedürfnissen orientieren. Hier werden standardisierte proprietäre Client-Lösungen eingesetzt. Die für das Auswärtige Amt spezifischen IT-Systeme im Umfeld des Rechts- und Konsularwesens (RK) setzen auf webbasierte Oberflächen. Hier wird ebenfalls wieder quelloffene Software eingesetzt.

9. Welche mittelbaren Kosten würden durch eine mögliche Rückumstellung auf proprietäre Software entstehen, wobei hier insbesondere Auswirkungen auf die Server-Infrastruktur, Ausstattung und Anbindung der Auslandsvertretungen, Abhängigkeit von Release-Zyklen und Neubeschaffung von Hardware aufgrund der Leistungsanforderungen proprietärer Software gemeint sind?

Es entstehen keine mittelbaren Kosten, im Gegenteil, durch die Einführung von standardisierten Software-Produkten und die Nutzung von im Bund bereits vor-

handenen Softwarelösungen sowie Hardwareproduktpaletten werden Effizienzgewinne (insbesondere im Hardwarebereich und bei nachfolgenden Betreuungsaufgaben) erwartet.

10. Führt das Auswärtige Amt gegenwärtig Gespräche zur (Weiter-)Entwicklung seiner IT-Strategie oder IT-Umstellung, und wenn ja, aus welchem Grund und auf welcher Ebene?

Anfang 2009 wurde von der damaligen Hausleitung eine Organisationsuntersuchung der IT beauftragt. Hier wurden auch Aussagen zur Weiterentwicklung der IT-Strategie gemacht. Neben Hinweisen zur Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, gab es vor allem Empfehlungen zur Konsolidierung und Standardisierung der zwischenzeitlich ausgefächerten IT-Landschaft des Auswärtigen Amts. Zudem wurde dem Auswärtigen Amt eine stärkere Berücksichtigung von IT-Best-Practice-Lösungen in der Bundesverwaltung empfohlen.

Das Bündeln von Anforderungen und Ressourcen entspricht der gemeinsamen IT-Strategie der Bundesregierung unter Federführung des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Organisationsuntersuchung durchläuft die IT des Auswärtigen Amts eine umfassende Reorganisation, die sowohl Strategie, Strukturen und Verfahren umfasst.

11. Welche Unternehmen sind an diesen Gesprächen beteiligt?

Siehe Antwort zu Frage 10. Gegenwärtig führt das Auswärtige Amt keine Gespräche mit Unternehmen zur Weiterentwicklung seiner IT-Strategie. In einzelnen Projekten (siehe Antwort zu Frage 8) werden unterschiedliche Unternehmen mit Teilaufgaben beauftragt.

12. Gibt es aktuelle Planungen oder Maßnahmen des Auswärtigen Amts, eine Rückumstellung von der freien Software zur proprietären Software vorzunehmen oder prüfen zu lassen?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

13. Welche Auswirkungen auf die IT-Sicherheit im Auswärtigen Amt und den Auslandsvertretungen bestehen nach Auffassung der Bundesregierung im Falle des künftigen Einsatzes proprietärer Software?

Der Umfang der erforderlichen Schutzmaßnahmen im Hinblick auf IT-Sicherheit ist grundsätzlich unabhängig von der Frage, ob quelloffene oder proprietäre Software eingesetzt wird. Daher bestehen beim Einsatz von proprietärer Software die gleichen Auswirkungen wie bei quelloffener Software.

14. Welche Maßnahmen sind nach Auffassung der Bundesregierung im Falle des künftigen Einsatzes proprietärer Software notwendig, um die Arbeitsplatzrechner und Server im Auswärtigen Amt abzusichern?

Welche Maßnahmen wären im Auswärtigen Amt zusätzlich zu treffen, um solche Systeme gegen zero-day-exploits und targeted malware zu schützen?

Durch den Einsatz von proprietärer Software sind keine zusätzlichen Maßnahmen im Vergleich zu quelloffener Software zur Erhöhung der IT-Sicherheit er-

forderlich. Das Auswärtige Amt koordiniert seine Maßnahmen zur IT-Sicherheit im Rahmen des Umsetzungsplanes Bund (UP-Bund) und arbeitet eng mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zusammen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

15. Welche Ausgaben wären mit diesen zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen verbunden (Schätzung)?

Es entstehen keine zusätzlichen Ausgaben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

16. Welche Ausschreibungsverfahren sind nach Auffassung des Auswärtigen Amtes im Falle des künftigen Einsatzes proprietärer Software durchzuführen?

Ausschreibungen werden im Auswärtigen Amt gemäß der Bundeshaushaltsordnung nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) durchgeführt.

