

II. Allgemeines

Software-Lizenzmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

06

Die Staatsverwaltung hat für Softwarelizenzen mindestens 71 Mio. € ausgegeben. Wegen einer fehlenden Grundordnung sind gesicherte Angaben zum Umfang beschaffter und genutzter Lizenzen vielfach nicht möglich.

Den Behörden und Einrichtungen fehlen landeseinheitliche Vorgaben zur Etablierung eines wirksamen wie wirtschaftlichen Software-Lizenzmanagements.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Stand des Software-Lizenzmanagements in der sächsischen Staatsverwaltung querschnittlich geprüft.¹
- 2 Eine Softwarelizenz berechtigt den Lizenznehmer, die betreffende Software im Rahmen einer zwischen ihm und dem Lizenzgeber getroffenen Vereinbarung (Nutzungsrecht) zu verwenden.
- 3 Das Software-Lizenzmanagement umfasst den reversionssicheren Prozess der einheitlichen und ggf. Einrichtungen übergreifenden Verwaltung, Wahrung und Durchsetzung der Nutzungsrechte an der eingesetzten Software sowie deren Wartung und Verteilung. Es ist Teil des Software-Asset-Managements gemäß ISO/IEC 19770² und umfasst u. a. die Prozesse Bestandsverwaltung, Aussonderung, Lizenzvertragsmanagement sowie Audits.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Datenerhebung

- 4 Der SRH hat die Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung im Juli 2016 gebeten, innerhalb einer Frist von 6 Wochen u. a. Informationen über beschaffte Lizenzen mittels Erhebungsbögen zu übergeben. Zahlreiche Dienststellen beantragten Fristverlängerungen, teilweise von mehreren Monaten. Dennoch waren die Angaben über die Lizenzen vielfach fehlerhaft und unvollständig. Bei einer erheblichen Anzahl von Erhebungsbögen fehlten Angaben zum Lizenzmodell, zur Anzahl beschaffter Lizenzen und Installationen oder zu den Ausgaben. Die Erhebung der Daten zog sich deshalb insgesamt 1 Jahr hin. Angaben fehlerhaft und unvollständig
- 5 Der Software-Bestandsverwaltung in der Staatsverwaltung fehlt es an der nötigen Grundordnung. Nötige Grundordnung fehlt

2.2 Lizenzbestand

- 6 Nach den Erhebungen des SRH wurde zum Stichtag 30.06.2016 in der Staatsverwaltung ein Bestand von rd. 469.000 Software-Lizenzen in 43 Behörden und Einrichtungen verwaltet. Dabei verfolgten die Behörden und Einrichtungen verschiedenartige, untereinander nicht abgestimmte Lösungsansätze. 469.000 Softwarelizenzen im Bestand

¹ Ohne SLT und SRH.

² Europäische Norm zum Software-Asset-Management, verabschiedet von der Internationalen Organisation für Normung (ISO).

- Gesamtausgaben für Softwarelizenzen betragen 70,8 Mio. €
- 7 Die Gesamtausgaben für die beschafften Softwarelizenzen betragen 70,8 Mio. €. Dieser Betrag ist ein Mindestwert, weil 20 von 43 Stellen die von ihnen erst ab 2012 beschafften Lizenzen mitgeteilt haben. Allein von Januar 2012 bis Juni 2016 beliefen sich die Ausgaben für Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung auf mindestens 49 Mio. €. Dies entspricht in etwa 10 Mio. € pro Jahr. Hinzu kommen jährliche Gesamtausgaben für Wartung und Support von Softwarelizenzen von etwa 7,8 Mio. €.
- 8 Die Ausgaben für Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung betragen durchschnittlich rd. 17,8 Mio. € jährlich.
- 9 Von rd. 469.000 beschafften Lizenzen waren etwa 428.000 Lizenzen tatsächlich installiert.
- Überlizenzierung 5,3 Mio. €
- 10 Die Differenz von über 41.000 Lizenzen, d. h. die Überlizenzierung, entspricht einem Beschaffungswert von rd. 5,3 Mio. €.³
- 2.3 Bestandsverwaltung**
- 11 Die geprüften Stellen führten Bestandsverzeichnisse uneinheitlich. Häufig waren Bestandsverzeichnisse unvollständig und 6 lizenzverwaltende Stellen konnten keine Bestandsübersichten vorweisen.
- 12 Nach § 73 SäHO ist über das Vermögen Buch zu führen bzw. ein Nachweis zu erbringen.
- Regelungen in SäHO für Verwaltung von Softwarelizenzen ungeeignet
- 13 Die Regelungen nach § 73 SäHO ermöglichen allerdings nicht, sog. „Upgrade-Ketten“ darzustellen. Diese liegen vor, wenn Basis-Lizenzen zwar nicht mehr installiert sind, zum Nachweis des entsprechenden Upgrade-Rechtes aber noch benötigt werden (z. B. Upgrade von Microsoft Windows Vista auf Microsoft Windows 7). Diese Fälle müssen zwingend in geeigneter Form dokumentiert werden können. Die parallele Erfassung der Basislizenzen und der Upgrade-Lizenzen im Abgleich der installierten Software führt regelmäßig zu einer Überlizenzierung. Ebenso werden in den Bestandslisten nach Nr. 6.1 zu § 73 der VwV-SäHO keine monetären Werte erfasst.
- 14 Die gegenwärtigen Regelungen nach § 73 SäHO sind nicht geeignet, um Software-Lizenzbestände ordnungsgemäß zu verwalten.
- 2.4 Aussonderung**
- 15 Lizenzen werden ausgesondert, wenn Software nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr genutzt werden kann, den Sicherheitsanforderungen nicht mehr entspricht oder den Bedarf übersteigt und eine weitere Verwendung nicht mehr absehbar ist. Voraussetzung für den Aussonderungsprozess sind geeignete, dokumentierte Bestandsnachweise.
- Keine Aussonderung alter Lizenzen
- 16 Bei den Erhebungen des SRH gaben 26 geprüfte Stellen (rd. 58 %) an, keine Aussonderung von nicht mehr benötigten Softwarelizenzen durchzuführen. Teilweise waren noch immer Softwareprodukte mit längst abgelaufenem Support seitens der Hersteller im Bestand von Behörden (z. B. Windows 3.11, Works for Windows, Windows Server 2000).
- 17 Bestandslisten mit nicht mehr benötigten Lizenzen können u. U. unübersichtlich werden und ein rechtssicheres sowie wirtschaftliches Lizenzmanagement gefährden oder zumindest erschweren.

³ Hierbei ist zu beachten, dass in der Differenz zwischen beschaffter und installierter Software auch Lizenzen für ältere Software enthalten sind, die zum Nachweis von Upgrades noch erforderlich sind (vgl. 2.4).

- 18 Der SRH empfiehlt, nicht mehr benötigte oder veraltete Software-Lizenzen auszusondern und dies zu dokumentieren.
- 19 Dabei ist allerdings im Einzelfall zu prüfen, ob alte Nutzungsrechte durch neue Nutzungsrechte abgelöst und ausgesondert werden können oder ob diese weiterhin im Bestand zu führen sind, um z. B. Upgrade-Rechte nachzuweisen.

2.5 Audits

- 20 Dieser Teilprozess des Software-Lizenzmanagements regelt die Maßnahmen zur Durchführung von Audits⁴, sowohl intern als auch extern. Dazu gehört u. a. die Überprüfung des Softwarebestandes, die Überprüfung der Lizenzdokumentation einschließlich der Nachweise der Lizenzen sowie der Abgleich des Softwarebestandes mit den zugrunde liegenden Verträgen.

- 21 Im Ergebnis der Prüfung hatte lediglich 1 der 43 geprüften Stellen Maßnahmen zur Durchführung von Audits ausreichend definiert.

Unzureichende Auditierung

- 22 Nach Nr. 11.1 zu § 73 der VwV-SäHO sind Bestände anhand der Bestandsverzeichnisse alle 2 Jahre einer ordentlichen Prüfung zu unterziehen. Für Vermögensgegenstände wie Stühle, Tische und Schränke ist dies ausreichend.

Regelungen in SäHO für Audits von Lizenzen ungeeignet

- 23 Nach ISO/IEC 19770⁵ wird eine vierteljährliche Überprüfung inklusive Abgleich zwischen den im Eigentum befindlichen Lizenzen und der für den Gebrauch benötigten Lizenzen unter Berücksichtigung der festgelegten Lizenzanforderungen empfohlen.

- 24 Im Rahmen des Software-Lizenzmanagements wird eine Anlehnung an die ISO/IEC 19770 für erforderlich gehalten, weil die Nutzungsrechte oftmals nur als Jahreslizenzen vorliegen.

Auditierung nach ISO/IEC 19770 erforderlich

3 Folgerungen

- 25 Eine hinreichende Grundordnung ist für Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit unverzichtbar sowie von besonderer Bedeutung, um Lizenzverletzungen und eventuelle Schadenersatzforderungen zu vermeiden.

- 26 Die Etablierung eines geeigneten Software-Lizenzmanagements in Anlehnung an die ISO-Norm 19770-1 ist zwingend erforderlich.

- 27 Die SK⁶ sollte in Abstimmung mit dem SMF Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement in der Staatsverwaltung erarbeiten.

- 28 Ein zentral betriebenes und behördenübergreifendes, reglementiertes Lizenzmanagement, einschließlich zentraler Beschaffung, ist zumindest bei Standardsoftware-Produkten anzustreben.

- 29 Um eine ordnungsgemäße und nach einheitlichen Kriterien gestaltete Bestandsverwaltung von Softwarelizenzen in der sächsischen Staatsverwaltung zu gewährleisten, sollte das SMF auf der Grundlage von § 71 Abs. 2 Satz 1 SäHO entsprechende Regelungen erlassen.

⁴ Verfahren, bei dem untersucht wird, ob Anforderungen und Richtlinien die geforderten Standards erfüllen.

⁵ Vgl. 4.5.3 der ISO/IEC 19770-1:2012.

⁶ Die SK und das SMI kamen im Mai 2018 überein, die Aufgaben mit dem Personal der Abteilung 6 „IT und E-Government in der Staatsverwaltung“ des SMI, mit Ausnahme von Referat 64 „Informations- und Kommunikationstechnik im SMI“ zum 01.08.2018 umzuressortieren. Dies wurde in der Sitzung des Kabinetts am 26.06.2018 bestätigt.

- 30 Dem SMF wird empfohlen, die Regelungen nach § 73 SÄHO so zu ergänzen, dass Softwarelizenzbestände ordnungsgemäß verwaltet werden können.

4 Stellungnahmen

- 31 Die SK, das SMI, das SMF, das SMJus sowie das SMWK hatten keine Einwände. Das SMUL, das SMS und das SMWA begrüßten die Empfehlungen des SRH.

- 32 Das SMUL wies zudem darauf hin, dass das für IT und E-Government verantwortliche Ressort und der zentrale IT-Dienstleister zeitnah zentrale Vorgaben für ein einheitliches Software-Lizenzmanagement für die Sächsische Staatsverwaltung unter Einbeziehung der Ressorts (AG) erarbeiten sollten.

- 33 Das SMK erklärte, es halte gemeinsame Rahmenverträge für Standardsoftware-Lizenzen für seinen Geschäftsbereich für sinnvoll. Wegen der Besonderheit, Lizenzverträge mit günstigeren Schul- bzw. Bildungskonditionen abzuschließen, schließe das SMK eigene Rahmenverträge ab und beteilige sich nicht an Rahmenverträgen des Freistaates. Ferner wies es ausdrücklich darauf hin, dass die vollumfängliche Umsetzung der Forderungen des SRH zusätzliche personelle Ressourcen erfordere.

5 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH stimmt dem SMK insofern zu, dass es beim Aufbau einer vertrauenswürdigen Datenbasis anfänglich durchaus zu einem höheren Personalbedarf kommen kann. Ein hoher Zentralisierungsgrad und der Einsatz IT-gestützter Werkzeuge wirken diesem temporären Effekt allerdings entgegen.