

## 25. Verwaltung von Softwarelizenzen

**Das Land weiß derzeit nicht, über wie viele Softwarelizenzen es verfügt, ob diese genutzt werden und was sie gekostet haben. Zudem lässt eine fehlende Koordinierung bei der Beschaffung von Softwarelizenzen Einsparmöglichkeiten ungenutzt.**

**Der LRH hat dem Finanzministerium empfohlen, ein zentrales Lizenzmanagement für die ressortübergreifende Koordinierung bei der Beschaffung von Softwarelizenzen einzurichten. Bei der Umsetzung ist bislang kein wesentlicher Fortschritt erkennbar.**

### 25.1 Prüfungsgegenstand

Mit dem Kauf eines Softwareprodukts<sup>1</sup> wird i. d. R. das als Lizenz bezeichnete Recht zur Installation auf einer bestimmten Anzahl von Rechnern oder zur Benutzung durch eine bestimmte Anzahl von Anwendern erworben. Umfang und Grenzen der Nutzungsrechte regeln die jeweiligen Lizenzbedingungen.

Der Einsatz von Software ohne die nach den Lizenzbedingungen erforderliche Anzahl von Lizenzen (Raubkopien) verbietet sich von selbst. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 LHO) gilt es aber auch, nur so viele Lizenzen wie erforderlich zu den jeweils günstigsten Bedingungen zu beschaffen. Dies zu gewährleisten, bedarf es eines stets aktuellen Überblicks über die vorhandenen und die genutzten Lizenzen.

### 25.2 Prüfungsziele

Die Prüfung sollte im Wesentlichen folgende Fragen beantworten:

- Sind die Daten verfügbar, die für das ressortübergreifende IT-Management benötigt werden (z. B. für Vertragsverhandlungen)?
- Welche Softwareprodukte werden in welcher Anzahl im Landesbereich eingesetzt?
- Welche Lizenzen sind dafür vorhanden?
- Wie hoch sind die einmaligen und laufenden Lizenzkosten?
- Ist die Abstimmung zwischen den Dienststellen ausreichend für eine optimale Lizenznutzung?
- Werden vorhandene Rahmenverträge genutzt? Erfolgt eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei der Nutzung bzw. beim Abschluss von Rahmenverträgen?

---

<sup>1</sup> Der Erwerb von Standardsoftware wird nach ständiger Rechtsprechung wie ein Kaufvertrag behandelt. Zu beachten ist dabei, dass Software nach dem Urhebergesetz urheberrechtlich geschützt ist.

### 25.3 Prüfungsergebnis

Die Prüfung hat erhebliche Defizite bei der Verwaltung von Softwarelizenzen aufgezeigt. Beschaffung und Einsatz von Software werden nicht koordiniert, eine zentrale Auswertung von Rahmenverträgen findet nicht statt. Der LRH hat festgestellt, dass sich daraus wirtschaftliche Nachteile für das Land ergeben haben, indem

- mehr Softwarelizenzen beschafft wurden, als erforderlich waren,
- Rabattstaffeln nicht optimal genutzt wurden, weil die Nachfrage nicht gebündelt wurde,
- Softwarelizenzen zu teuer beschafft wurden, weil Rahmenverträge unberücksichtigt blieben.

Die Verzeichnisse über vorhandene Softwarelizenzen sind derart lückenhaft, dass keine gesicherten Aussagen getroffen werden können,

- über welche Nutzungsrechte an Software das Land verfügt,
- welche Software in welchem Umfang genutzt wird,
- über welche nicht (mehr) genutzten Softwarelizenzen das Land verfügt,
- wie hoch die für Softwarelizenzen angefallenen Kosten sind. Im Verlauf der Prüfung hat der LRH lediglich feststellen können, dass das Land im Jahr 2003 Mittel in der Größenordnung von mindestens 8,14 Mio. € für Softwarelizenzen aufgewendet hat.

Bereits seit Anfang der 90er-Jahre gibt es Bemühungen, für die Inventarisierung von Hard- und Software eine landesweit einheitliche Softwareunterstützung einzuführen. Sie sollte sowohl den Anforderungen genügen, die unter Aspekten der Ordnungsmäßigkeit und des Haushaltsrechts zu stellen sind, als auch denen aus der täglichen Arbeit der Administratoren. Im Dezember 1999 kündigte das Finanzministerium an, die Anforderungen künftig im Rahmen der Anlagenbuchhaltung des SAP-Verfahrens erfüllen zu wollen. Die Ressorts wurden aufgefordert, von Eigenentwicklungen abzusehen. Die im Mai 2005 eingeführte Lösung entspricht zwar den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Für die Anforderungen aus Sicht der Systemadministration und die Dokumentation unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten fehlt aber weiterhin eine Softwareunterstützung.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH im Rahmen verschiedener Prüfungen wiederholt beanstandet, dass der Vermögensnachweis auf dem Gebiet der IT lückenhaft ist.<sup>1</sup> Als wesentliche Ursache hatte der LRH die fehlende Softwareunterstützung festgestellt und Abhilfe angemahnt.

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12 (Innenministerium); Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 11 (Polizei) und Nr. 18 (Oberfinanzdirektion).

#### 25.4 **Empfehlungen**

Um die Missstände zu beseitigen, hat der LRH folgende Maßnahmen empfohlen:

- Einrichtung eines zentralen Lizenzmanagements,
- Durchführung einer Bestandsaufnahme,
- Einrichtung eines zentralen Lizenzinventars,
- Einrichtung einer einheitlichen Softwareunterstützung,
- praxisingerechte Ausgestaltung der Vorschriften,
- Einrichtung eines ressortübergreifenden Lizenzpools, in den nicht (mehr) benötigte Lizenzen übertragen werden,
- Einrichtung eines zentralen Informationspools über Rahmenverträge,
- Bereitstellung von Mitteln für Ersatzbeschaffungen nur noch für Hard- und Software, die in den Bestandsverzeichnissen enthalten sind.

#### 25.5 **Stellungnahme der Landesregierung**

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des LRH anerkannt und sich dessen Empfehlungen zu Eigen gemacht. Es kündigte an, das zentrale Lizenzmanagement solle grundsätzlich von Dataport erledigt werden. In einem ersten Schritt werde Dataport beauftragt, ein Konzept zu Realisierungsmöglichkeiten, -zeiträumen und Kosten für den Betrieb zu erstellen. Dieses sollte Empfehlungen zur Bestandsaufnahme, zur Einrichtung eines zentralen Lizenzinventars und zu einer einheitlichen Softwareunterstützung umfassen. Der Umgang mit nicht genutzten Lizenzen werde zeitnah geregelt. Nach der Sommerpause 2005 werde ein Konzept für einen zentralen Informationspool über Rahmenverträge erstellt. Verhandlungen mit Dataport über die Möglichkeiten der Umsetzung und Finanzierung eines zentralen Lizenzmanagements würden ab August 2005 aufgenommen.

Bereits während der Prüfung ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet worden, in der das Thema Inventarisierung von Hard- und Software wieder aufgegriffen werden sollte.

#### 25.6 **Stand des Verfahrens**

Bis 31.03.2006 (Redaktionsschluss) ist weder der Umgang mit nicht genutzten Lizenzen geregelt noch ein Konzept für einen zentralen Informationspool über Rahmenverträge vorgelegt worden. Ein Ergebnis von Verhandlungen mit Dataport über die Möglichkeiten der Umsetzung und Finanzierung eines zentralen Lizenzmanagements liegt ebenfalls nicht vor.

Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe ist bereits nach kurzer Zeit ohne Ergebnis wieder aufgelöst worden, nachdem das Finanzministerium erklärt hat, eine integrierte Lösung zur Inventarisierung und Bestandsverwaltung

sei zz. nicht (mehr) geplant. Die Prioritäten des Finanzministeriums bei der Fortentwicklung des SAP-Verfahrens hätten sich in den letzten Jahren geändert. Eine andere Arbeitsgruppe<sup>1</sup> wurde beauftragt, mit dem Fokus „administrative Unterstützung der IT-Leitstellen“ (d. h. ohne Integration des Vermögensnachweises) über ein einheitliches Tool für die Hard- und Softwareverwaltung nachzudenken.

## 25.7 **Fazit**

Die Verwaltung von Softwarelizenzen und die Einführung eines zentralen Lizenzmanagements werden im Finanzministerium nicht mit der gebotenen Priorität verfolgt.

Der LRH empfiehlt weiterhin eine integrierte Lösung, die auch den Vermögensnachweis umfasst. Er fordert das Finanzministerium auf, seinen Standpunkt zu überdenken und dabei die Vorschriften, in denen die Anforderungen an Bestandsverzeichnisse festgelegt werden (in erster Linie die VV zur LHO), einer Normenkritik zu unterziehen. Es ist möglich, den Arbeitsaufwand für das Führen der Bestandsverzeichnisse spürbar zu verringern, ohne den wesentlichen Informationsgehalt zu schmälern. Dadurch könnte ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet und eine integrierte, Doppelerfassungen vermeidende Lösung doch noch realisiert werden. Ziel sollte sein, die bestehenden Verwaltungsverfahren und Prozesse zunächst einer Aufgabenkritik zu unterziehen, anstatt sie eins zu eins elektronisch nachzubilden.

Das **Finanzministerium** hat in seiner Stellungnahme angekündigt, eine Änderung der VV zur LHO zu prüfen. Der **LRH** wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

---

<sup>1</sup> Arbeitsgruppe „Infrastruktur“ der IT-Kommission.