

Analyse, Zahlen, Daten, Fakten zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Anke Domscheit-Berg und anderen Abgeordneten der LINKEN mit Drucksache-Nummer 20/9641 zur Bewertung der Digitalen Souveränität des Bundes mit Informationen zu Rahmenverträgen der Bundes-IT und zu Ausgaben für proprietäre Software und Open Source Software
Stand: 11.12.2023

Hinweis: diese Analyse ergänzt die Pressemitteilung vom 11.12.2023 (<https://mdb.anke.domscheit-berg.de/pressemitteilung-bund-hat-milliarden-fur-rahmenvertrage-mit-us-konzernen-aber-nur-05-prozent-fur-open-source>), in der sich zusätzliche Informationen zum Hintergrund der Anfrage finden.

Gigantische Rahmenverträge: 6 Mrd Euro allein für Oracle und Microsoft - das ist Wirtschaftsförderung für US Hersteller und eine Bremse für die digitale Souveränität

- Vergabeprozesse sind komplex und langwierig, daher nutzt die Verwaltung häufig Rahmenverträge, die nach einmaliger Ausschreibung mit minimalem Aufwand für beliebig viele Einzelaufträge genutzt werden können. Damit beeinflussen sie enorm das Vergabeverhalten von Behörden, die dadurch weniger Open Source beauftragen und weniger von kleineren oder lokalen Herstellern einkaufen, wenn es einen verfügbaren Rahmenvertrag mit Großunternehmen gibt.
- Dabei geht es nicht um Peanuts: Das **Gesamtvolumen aktueller IT-Rahmenverträge** mit dem Bund beläuft sich allein bei den 10 größten Vertragspartnern auf **13.629.637.288 Euro**, die sich auf 70 Rahmenverträge verteilen.
- Etwa **12 Mrd Euro Vertragsvolumen lassen sich 23 einzelnen Herstellern und ihren Produkten sowie dazugehörigen Dienstleistungen zuordnen**, darunter 15 US Hersteller, zwei aus Japan, je einer aus Indien, Israel und China. Nur drei haben ihren Hauptsitz in Deutschland. So entfallen auf **Produkte und dazugehörigen Dienstleistungen deutscher Unternehmen nur 1,192 Mrd Euro – knapp 10 %** des herstellerbezogenen Vertragsvolumens, der Löwenanteil geht mit knapp 1,2 Mrd an das IT-Sicherheitsunternehmen Secunet mit Sitz in Essen, SAP kommt mit 1,9 Mio abgeschlagen auf Rang 2 deutscher Angebote, das dritte ist ein unbekanntes Kleinunternehmen mit nicht einmal 20.000€ Vertragsvolumen.
Hinweis: Die genannten Summen beziehen sich ausschließlich auf die Top 10 Vertragsnehmer-Unternehmen, deren Rahmenverträge mit dem Bund auch Produkte und Dienstleistungen zu Produkten anderer Unternehmen enthalten können. Die Identität der Top 10 Vertragspartner hat die Bundesregierung darin nicht offengelegt, eine schriftliche Frage habe ich dazu auf den Weg gebracht.
- Allein für Produkte und dazugehörige Dienstleistungen des US-Herstellers **Oracle** schloss der Bund **Rahmenverträge über knapp 4,8 Mrd Euro**, mehr als doppelt so viel, wie die Kindergrundsicherung im Jahr ihrer Einführung kosten soll. Zu Oracle gehört mit einem Einzelvertragsvolumen von 4,6 Mrd Euro auch **nicht nur der größte, sondern auch der gleichzeitig noch am längsten laufende Rahmenvertrag** - er hat eine Laufzeit von 7 Jahren und endet erst im Mai 2030, zum Ende der nächsten Legislatur! Die Bundesregierung behauptet, das Vertragsvolumen selbst hätte keinen Einfluss auf die digitale Souveränität, generell würde man aber solche Abhängigkeiten als kritisch einstufen (Frage 17) und meint vermutlich damit, dass erst die Ausschöpfung des Rahmenvertrages einen **kritischen Einfluss auf die digitale Souveränität** hätte und ignoriert dabei 1) dass sie dennoch einen RV abgeschlossen hat, dessen Ausschöpfung offenbar ein Problem für die digitale Souveränität darstellen würde und 2) dass komplexe und langwierige Vergabeprozesse regelmäßig einen einfachen Abruf aus existierenden Rahmenverträgen begünstigen. Die bloße Existenz eines

derart großen Rahmenvertrages wird also ganz sicher einen Einfluss auf die Abhängigkeit von Oracle Produkten haben.

- Auf **Microsoft Lizenzen** entfallen Rahmenverträge mit einem Volumen von **1,279 Mrd Euro** (dazu kommen noch Schulungsverträge für Microsoft Produkte im Umfang von 47 Mio Euro), deren Laufzeit noch bis 2025 reicht, auch so werden Tatsachen geschaffen. In Zeiten harter Haushaltsverhandlungen, wo um jeden Euro für Sozialleistungen erbittert gekämpft werden muss und trotzdem ein sozialer Kahlschlag-Haushalt zu erwarten ist, wirkt ein Vertragsvolumen von 6 Mrd Euro allein für die beiden US Unternehmen Oracle und Microsoft obszön.
- Die Bundesregierung negiert die damit **zwangsläufig verbundene, steuernde Wirkung, die zu Lasten europäischer Unternehmen geht**, und auch zu Lasten nicht proprietärer Lösungen, wie Open Source Software (Antwort auf Frage 9 f).
- Die offenbar extreme Abhängigkeit von US-Unternehmen mit proprietären Produkten durch die Praxis langlaufender und großvolumiger Rahmenverträge steht im eklatanten **Widerspruch zur Kommunikation der Ampel-Regierung**, die immer wieder Unabhängigkeit, digitale Souveränität und die Bedeutung von Open Source betont.
- Wie ernst es eine Regierung mit Absichtserklärungen meint, erkennt man immer am deutlichsten am Geld: für die **Entwicklung von Open Source** in der Bundesverwaltung (Zentrum für Digitale Souveränität mit den Vorhaben OpenCode Plattform und OpenDesk-dem OSS-Arbeitsplatz) stehen in 2024 voraussichtlich nur 25 Mio Euro zur Verfügung, ein Witz verglichen mit den großen Rahmenverträgen mit US Unternehmen.
- Das ist die Folge bereits **länger bestehender Abhängigkeiten**, aus denen sich der Bund offenbar schlecht befreien kann, aber sicher auch des **effektiven Lobbyismus** der Unternehmen, in denen Sektkorken knallen, wenn mal wieder ein Vertrag über ein paar Hundert Millionen Euro abgeschlossen wurde.

Open Source im Bund: Es fehlen Ziele, Pläne, Monitoring und Ressourcen, die Folge: 0,5% Ausgabenanteil für Open Source

- **Viel vorgenommen - aber keine verbindlichen Pläne, keine ehrgeizigen Ziele:** Die Bundesregierung will mit dem Zentrum für Digitale Souveränität und der Plattform OpenCoDE für Open Source Anwendungen der öffentlichen Verwaltung und insbesondere durch openDesk, den sogenannten "soveränen Arbeitsplatz", der eine normale Arbeitsplatzumgebung auf der Basis von Open Source Anwendungen bieten soll, Abhängigkeiten von proprietären Herstellern verringern. Einen konkreten **Plan mit Zielen und Meilensteinen für die Reduktion solcher Abhängigkeiten gibt es jedoch nicht**, obwohl laut Antwort auf Frage 2b) bereits Methoden und Werkzeuge entwickelt wurden, um Abhängigkeiten systematisch zu erfassen und so zumindest der Status Quo erhoben und Fortschritte gemessen werden könnten.
- Für Open Source in der Verwaltung passiert aktuell mehr, als in früheren Regierungen, mit dem ZenDiS werden auch echte Strukturen dafür geschaffen, das ist anzuerkennen. Trotz aller Fortschritte **fehlt es aber an Zielvorgaben und an Strategien, diese zu erreichen**, wann z.B. jeder vierte Büro-Arbeitsplatz im Bund ein Open Source Arbeitsplatz sein wird, sei nicht vorhersehbar und hänge von verschiedenen Faktoren ab, heißt es so lapidar wie ehrgeizlos. Außerdem besteht die Gefahr, dass die **Unterstützung von Open Source nur halbherzig** erfolgt, dass ZenDiS und die davon abhängigen Projekte **zu wenig Ressourcen** erhalten, und der ab 2025 geplante breite Rollout des Open Source Arbeitsplatzes scheitert. Damit wäre eine große Chance für ein wettbewerbsfähiges Angebot jenseits von Microsoft verpasst. Nur

ein starkes ZenDiS, das ausreichend ausgestattet ist, kann seine vielfältigen Aufgaben erfolgreich bewältigen.

- Die größte Schwäche der Ampel ist ihre **mangelnde Fähigkeit, Absichten auch tatsächlich umzusetzen**. Mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung ihre Ankündigung im Koalitionsvertrag, Entwicklungsaufträge in der Regel als Open Source umzusetzen, in der Praxis unterstützen will, bleibt unklar, denn genannt wird dazu nur das Onlinezugangsgesetz 2.0, das zum einen noch nicht einmal verabschiedet ist und zum anderen ja gar nicht alle Entwicklungsaufträge des Bundes berührt. In seiner aktuellen Fassung erlaubt es großzügige Ausnahmen durch dehnbare Begriffe wie "Wirtschaftlichkeit" und "Sicherheitsrelevanz", die vom Auftraggeber selbst bewertet werden sollen, man kann sich denken, wie das ausgeht, wenn man statt Open Source Optionen einfach aus großen Rahmenverträgen ohne viel Stress proprietäre Software beziehen kann (Frage 15). Konsequenzen soll es jedenfalls nicht geben, wenn die Vorgaben ignoriert werden (Frage 9)
- Ziele werden generell schlechter erreicht, wenn man sie nicht klar und messbar beschreibt, aber ein **Ziel, welchen Anteil Open Source Software im Bund bis wann erreichen soll, gibt es nicht** (Frage 9b). Auch das ist typisch für die Digitalpolitik der Ampel, erkennbar an der Digitalstrategie.
- **Noch gibt es nicht einmal ein Monitoring**, mit dem der Anteil an Open Source messbar wäre, denn auch im Jahre 2023 **gibt es für die Bundes-IT offenbar kein Software-Lizenzmanagement**, da laut Bundesregierung ein derartiges Tool erst Anfang 2024 in ersten Bundesbehörden umgesetzt werden soll ("SAM-Tool" des Bundes). Nicht einmal konkret geplant, sondern erst "angedacht" ist ein ergänzendes Standardisierungsvorhaben, das den Einsatz und die Interoperabilität von Open Source Software im Bund erhöhen kann und eine konsolidierte Sicht über OSS Bestände ermöglichen soll. Die Daten soll künftig **eine noch zu schaffende Zentralstelle Lizenzmanagement Bund - ZLB** - zusammenführen. Selbstverständlich sind das alles höchst sinnvolle Maßnahmen, aber auch überfällig und erst mal nur ein Plan, entscheidend ist aber auch hier die Umsetzung.
- So hat nur meine aktuelle **Abfrage aller Entwicklungsaufträge für Software** seit Veröffentlichung des Koalitionsvertrages (Frage 10) einen Snapshot zum Status Quo ermöglicht, aber aus Sicherheitsgründen können diese Informationen nicht veröffentlicht werden. Aus den Daten geht jedoch hervor, dass seit November 2021 z.B. im **Digitalministerium** bei einem **Gesamtvolumen von 22,3 Mio € nur 121.000€ für die Entwicklung von OS-Software** ausgegeben wurden, das ist ein **Anteil von 0,55%** (Anlage 1, NfD), 99,45% entfielen also auf die Entwicklung proprietärer Software, was in direktem Widerspruch zu den Absichtserklärungen im Koalitionsvertrag und in der Digitalstrategie steht. Diese Daten zeigen, dass eine pure Absichtserklärung im Koalitionsvertrag schlicht nicht ausreicht, um ein politisches Ziel umzusetzen.
- Nicht besser sieht die Verteilung der Ausgaben auf IT-Dienstleistungen aus, auf **IT-Dienstleistungen im Zusammenhang mit proprietärer Software**, die separat von Entwicklungsaufträgen eingekauft wurden, entfallen 99,5 Prozent aller derartiger Kosten, bei einem enormen Gesamtvolumen von ca. 3,5 Mrd Euro! Der marginale 0,5 Prozent Anteil für Open Source Software entspricht dabei bescheidenen 18,6 Mio Euro (Fragen 12 und 13).
- Einen echten Beitrag hätte die **Verankerung eines OSS-Vorrangs im Vergaberecht** leisten können, die es in einzelnen Bundesländern bereits gibt, aber das plant die Ampel-Regierung nicht (Frage 14). Dabei ergab ein juristisches Gutachten im Auftrag der Open Source Business Alliance im Dezember 2022 (https://osb-alliance.de/wp-content/uploads/2023/04/2023_Gutachten_Vorrang_OSS_OSBA.pdf), dass dies eine besonders vielversprechende Maßnahmen wäre, um den Anteil von Open-Source zu erhöhen.

Eine solche Vergaberechtsänderung würde auch verhindern, dass das Vergaberecht dem Bezug von Open Source Produkten entgegensteht, was indirekt aus der Antwort der Bundesregierung auf Frage 15 hervorgeht.

- Auch von den aktuellen **Haushaltsverhandlungen** hängt es ab, ob es für OSS ausreichend Rückenwind gibt, denn im Vergleich zum Vorjahr halbieren sich in 2024 vorr. die Haushaltsmittel für die Open Source Schlüsselvorhaben des BMI (Quelle: Haushalt 2023 - 48 Mio vs Haushalt 2024 - Entwurf - 25 Mio Euro). **Scheitert Open Source im Bund, wäre das ein Rückschlag für ganz Deutschland**, denn von einem funktionierenden Open Source Arbeitsplatz mit modernen kollaborativen Funktionalitäten, wie Videokonferenz, Messaging und Cloud-Lösungen für das gemeinsame Arbeiten an Dokumenten würden Verwaltungen aller föderalen Ebenen, aber auch die Zivilgesellschaft, KMU oder der Bildungsbereich profitieren. Aber auch für diese föderale Nachnutzung hat die Bundesregierung bisher kein Konzept (Frage 4 d).
- Ein wachsender Bedarf an IT-Dienstleistungen entsteht durch die Migration der öffentlichen Verwaltung in die Cloud. Daher ist unverständlich, warum **ZenDiS weder beim Cloud-Stack noch bei einzelnen Cloud-Anwendungen als Entwickler, Bereitsteller oder für Steuerungsaufgaben** agieren soll (Frage 4 c). Seine Aufgabe soll sich nur auf den Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform OpenCode beschränken sowie auf die Prüfung von Sicherheit und Qualität der auf OpenCoDE veröffentlichten OSS. Das reicht aber nicht und sollte sich in Zukunft ändern. Auch eine zentrale Entwicklungsplattform der öffentlichen Verwaltung für die Entwicklung von OSS für den cloud-basierten Einsatz gibt es laut Bundesregierung bisher noch nicht und scheint auch nicht geplant zu sein.

Links:

- Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage Open Source und Vergabeverfahren mit Drucksache 20/9641: <https://dip.bundestag.de/drucksache/auf-die-kleine-anfrage-drucksache-20-9417-die-bedeutung-von-open/271519?term=20/9641&rows=25&pos=1>
- Pressemitteilung zur Antwort der Bundesregierung auf die genannte Kleine Anfrage: <https://mdb.anke.domscheit-berg.de/pressemitteilung-bund-hat-milliarden-fur-rahmenvertrage-mit-us-konzernen-aber-nur-05-prozent-fur-open-source>