

Beschluss
der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts
vom 2. September 2021

Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund

Grundlegende Ziele und Kernelemente des Lizenzmanagements im Bund

1. Mit Beschluss des IT-Rats vom 19. Januar 2017 (Projekt IT-Konsolidierung Bund: Soll-Konzeption der IT-Beschaffungsbündelung, TP 5) wurde festgelegt, dass im Rahmen der IT-Beschaffungsbündelung ein Lizenzmanagement zu etablieren ist (vgl. a. Ziffer 5.2.4 Soll-Konzeption IT-Beschaffungsbündelung, V 2.0).

Zudem forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (RPA-Beschlüsse, 10. Sitzung vom 22. Februar 2019, TOP 5 sowie 18. Sitzung vom 14. Februar 2020, TOP 11: „Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software“) das BMI aufgrund dessen damaliger Verantwortung für die IT-Konsolidierung Bund unter anderem auf, einheitliche Regelungen für die Softwarelizenzverwaltung aller in der Bundesverwaltung eingesetzter Software zu entwickeln.

2. Aus den genannten Gründen wurde im BMI das Projekt „Lizenzmanagement Bund“ etabliert und seit 2020 im Zuge der Neuorganisation der IT-Konsolidierung im Referat DGI5 angesiedelt. Projektziele sind insbesondere die Steuerbarkeit des Lizenzmanagements im Bund und die Stärkung des dezentralen Lizenzmanagements in den Behörden. Hierfür werden vor allem Konzepte erarbeitet, die der Forderung nach einheitlichen Regelungen nachkommen sollen. Ein Konzept hiervon ist das „Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund“, das als Fortsetzung des im September 2019 in der KoITB verabschiedeten „Soll-Konzepts Lizenzmanagement“ (Beschluss Nr. 2019/10) dient. Es definiert grundlegende Ziele und spannt einen Rahmen um die weiteren Detailkonzepte für das Lizenzmanagement Bund.
3. Das vorliegende Rahmenkonzept wurde innerhalb einer „Expertengruppe“ im Rahmen der etablierten Ressortarbeitsgruppe erarbeitet und abgestimmt und soll nun durch die KoITB beschlossen werden, um es innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung als einheitliche Regelung und Grundlage einführen zu können.

Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund
Grundlegende Ziele und Kernelemente des Lizenzmanagements im Bund

Vor diesem Hintergrund fasst die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) folgenden

Beschluss Nr. [2021/08]:

1. Die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts (KoITB) beschließt das „Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund“ (Version: V1.0) als Grundlage für die Umsetzung eines einheitlich geregelten Lizenzmanagements in der unmittelbaren Bundesverwaltung und für die weitere Ausrichtung des Projekts Lizenzmanagement Bund.
2. Das Konzept ist nach Bedarf in Abstimmung mit den Ressorts weiterzuentwickeln. Eine Weiterentwicklung ist durch die KoITB erneut zu beschließen.
3. Das Konzept kann der mittelbaren Bundesverwaltung und anderen Stellen ebenfalls als Grundlage dienen und wird bei Bedarf bereitgestellt.
4. Der Beschluss wird veröffentlicht.



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



IT-Konsolidierung Bund



Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund

Grundlegende Ziele und Kernelemente
des Lizenzmanagements im Bund

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Ansprechpartner

Referat DG I 5 - Öffentliches Auftragswesen; Digitalisierung öffentlicher Einkauf

Alt-Moabit 140

10557 Berlin

www.bmi.bund.de

Stand

V1.0, September 2021

Bildnachweis

iStockphoto

Nachdruck, auch auszugsweise, ist genehmigungspflichtig.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
A Zusammenfassung	4
A.1 Kapitel 1: Einleitung.....	4
A.2 Kapitel 2: Änderungen gegenüber dem Soll-Konzept Lizenzmanagement V1.3.3.....	4
A.3 Kapitel 3: Strategische Ziele des Lizenzmanagements Bund.....	5
A.4 Kapitel 4: Struktur des Lizenzmanagements Bund.....	5
A.5 Kapitel 5: Fähigkeiten für ein wirksames Lizenzmanagement Bund.....	6
A.6 Kapitel 6: Weiterführende Detailkonzepte.....	7
A.7 Kapitel 7: Ausblick.....	7
1 Einleitung	9
1.1 Ziele des vorliegenden Dokuments.....	9
1.2 Aufbau, Geltungsbereich und Zielgruppe des Rahmenkonzepts Lizenzmanagement Bund.....	11
2 Änderungen gegenüber dem Soll-Konzept Lizenzmanagement V1.3.3	12
2.1 Änderung zum Anwendungsbereich.....	12
2.2 Änderung des Zeitpunkts des Wirksamwerdens.....	12
2.3 Änderungen im Verbund der IT-DL, insbesondere zur Rolle der BWI.....	12
2.4 Rolle der Behörden.....	13
2.5 Aufnahme einer Zentralstelle für Lizenzmanagement Bund.....	13
3 Strategische Ziele des Lizenzmanagements Bund	14
3.1 Abgrenzung zwischen Lizenzmanagement und Lizenzierung.....	14
3.2 Schaffung von Transparenz zur eingesetzten Software und vorhandener Lizenzbestände.....	14
3.3 Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Softwareeinsatzes.....	15
3.3.1 Reduktion des Verbrauchs.....	16
3.3.2 Bündelung der Beschaffung.....	16

Einleitung	2
3.3.3 Vermeidung unnötiger Beschaffungen	16
3.3.4 Kostengünstige Alternativprodukte und Einsatz von Open Source Software	16
3.4 Rechtmäßigkeit	17
3.5 Steigerung der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit des Lizenzmanagements im Bund	17
3.6 Operative Ziele	18
4 Struktur des Lizenzmanagements Bund	20
4.1 Erläuterung der Gesamtstruktur	20
4.2 Beiträge der einzelnen Stellen	21
4.2.1 Zentralstelle Lizenzmanagement Bund	21
4.2.2 Behörden und IT-DL	21
4.2.3 ZIB	21
5 Fähigkeiten für ein wirksames Lizenzmanagement	23
5.1 Generelle Definition und Erläuterung von Fähigkeiten im Lizenzmanagement	23
5.2 Fähigkeitsmodell für das Lizenzmanagement in den Behörden	23
5.2.1 Bestandsverwaltung	24
5.2.2 Sicherstellung der Lizenzkonformität	24
5.2.3 Steuerung auf Behördenebene	25
5.2.4 Planung und Weiterentwicklung	25
5.2.5 Wirtschaftlicherer Einsatz von Software	25
5.2.6 Wissensmanagement	26
5.2.7 Management von Schnittstellen	26
5.2.8 Steuerung des Software-Lebenszyklus	27
5.3 Priorisierung beim Aufbau der Fähigkeiten	28
6 Weiterführende Detailkonzepte	31
6.1 Feinkonzept Zentralstelle Lizenzmanagement Bund	31

6.2	Berichtskonzept.....	31
6.3	Toolkonzept.....	31
6.4	Dezentrales Lizenzmanagement-Konzept.....	32
6.5	Leitfaden zur Übertragung und Verwertung von Software.....	32
7	Ausblick	33
7.1	Reifegradmodell für das Lizenzmanagement Bund.....	33
7.2	Rolle der NMO.....	33
7.3	Auswirkungen der Deutschen Verwaltungscloud	33
8	Anhänge und Verzeichnisse	34
8.1	Abbildungsverzeichnis.....	34
8.2	Abkürzungsverzeichnis	34

A Zusammenfassung

In diesem Abschnitt werden die Kerninhalte der folgenden Kapitel stark verdichtet dargestellt. Verwendete Begriffe werden teilweise erst in den nachfolgenden Kapiteln ausführlicher erläutert.

A.1 Kapitel 1: Einleitung

Das vorliegende „**Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund**“¹ beschreibt die wesentlichen Eckpunkte der Beschaffung, Erfassung, Überwachung und Verwaltung von Software nebst deren Nutzungsrechten („**Lizenzen**“ oder „**Softwarelizenzen**“) für die unmittelbare Bundesverwaltung („**Lizenzmanagement Bund**“). Es dient als Fortsetzung des im September 2019 verabschiedeten Soll-Konzepts Lizenzmanagement („**Soll-Konzept**“).

A.2 Kapitel 2: Änderungen gegenüber dem Soll-Konzept Lizenzmanagement V1.3.3

Folgende Änderungen werden gegenüber dem verabschiedeten Soll-Konzept definiert:

- Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund sowie die weiterführenden Detailkonzepte erhalten ihre Gültigkeit bereits vor Abschluss der IT-Konsolidierung Bund („**IT-K Bund**“). Die darin beschriebenen Veränderungen sollen akute Defizite im Lizenzmanagement des Bundes beheben und zudem die IT-K Bund unterstützen.
- Die Eingrenzung der betrachteten Software wird aufgehoben. Die Konzepte sollen grundsätzlich für jegliche Software unter Berücksichtigung einer noch auszugestaltenden Priorisierung Anwendung finden. Die Definition eines eingeschränkten „Softwareportfolio des Bundes“ wird bis auf weiteres nicht vorgenommen.
- Die BWI wird nicht mehr als alternativer IT-Dienstleister („**IT-DL**“) neben dem ITZBund betrachtet, sondern neben anderen möglichen internen und externen IT-DL als Unterauftragnehmer des ITZBund berücksichtigt.
- Da sich die Leistungen des ITZBund bis auf weiteres hauptsächlich auf den Betrieb von Infrastructure-as-a-Service-Lösungen („**IaaS**“) sowie Diensten gemäß IT-Rahmenkonzept Bund beschränkt, tragen die Behörden weiterhin eine hohe Verantwortung für die Zielerreichung des Lizenzmanagements Bund.

¹ In diesem Dokument werden Begriffe mittels Verwendung von Anführungszeichen definiert. Zur besseren Lesbarkeit werden diese Definitionen mit Artikeln und gegebenenfalls in ihrer entsprechenden Genetivform verwendet.

A.3 Kapitel 3: Strategische Ziele des Lizenzmanagements Bund

Im Lizenzmanagement Bund werden insbesondere die folgenden Ziele definiert, die von den beteiligten Stellen (siehe nächster Abschnitt) verfolgt werden sollen:

- Steigerung der Transparenz über die eingesetzte Software und die vorhandenen Nutzungsrechte im Bund (bundweit). Diese Transparenz ist die Grundlage für wirtschaftliches Handeln, die Schaffung von Rechtssicherheit und die Erreichung der weiteren Ziele des Lizenzmanagements Bund.
- Steigerung der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit: Die Aktivitäten im Lizenzmanagement sollen stärker definiert, vereinheitlicht und automatisiert werden. Dadurch soll der Bund verstärkt als Einheit agieren.
- Der Softwareeinsatz soll wirtschaftlicher werden. Insbesondere sollen die Entstehung von Lizenzbedarfen innerhalb der IT-DL und der Behörden stärker gesteuert werden und sollen überschüssige oder nicht mehr benötigte Lizenzen der Nachnutzung oder der Verwertung zugeführt werden.
- Die Rechtssicherheit soll gesteigert werden, Nutzungsrechte sollen besser bekannt sein und deren Einhaltung überwacht werden.

A.4 Kapitel 4: Struktur des Lizenzmanagements Bund

Zur Erreichung der Ziele müssen verschiedene Stellen im Bund zusammenwirken und einen individuellen Beitrag leisten. Sie bilden die Gesamtstruktur des Lizenzmanagements Bund:

- Die Zentralstelle für Lizenzmanagement Bund („ZLB“) soll zukünftig die Aktivitäten des Bundes im Lizenzmanagement koordinieren, Unterstützungsangebote für die Behörden gestalten und bundweite Beschlüsse herbeiführen.
- Die Behörden müssen ihr operatives Lizenzmanagement („**Lokales Lizenzmanagement**“) gestalten, etablieren und nachhaltig praktizieren. Dabei werden sie unter anderem mit Empfehlungen und weiteren Hilfsmitteln von der ZLB unterstützt.
- Die IT-DL sollen neben ihrem Lokalen Lizenzmanagement, sofern möglich, Aufgaben der Behörden übernehmen und „Software as a Service“-Angebote („**SaaS**“) etablieren, welche dann das Lizenzmanagement für die entsprechende Software beinhalten.
- Die Zentralstelle IT-Beschaffung („ZIB“) soll verstärkt Rahmenverträge mit einheitlichen und optimierten Konditionen für den gesamten Bund schließen und deren Nutzung durch möglichst alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung vorantreiben.

- Daneben wird es auch weiterhin erforderlich sein, dass die Behörden selbst Spezialbedarfe an Lizenzen decken.

A.5 Kapitel 5: Fähigkeiten für ein wirksames Lizenzmanagement Bund

Für den Erfolg des Lizenzmanagements Bund ist die Entwicklung von entsprechenden Fähigkeiten bei den beteiligten Stellen essentiell. So müssen die verschiedenen Stellen im Lizenzmanagement Bund befähigt werden, ihren individuellen Beitrag zu leisten. Die für ein erfolgreiches Lizenzmanagement Bund langfristig erforderlichen Fähigkeit sind:

1. die Fähigkeit zur Verwaltung der Softwarebestände (Bestandsverwaltung),
2. die Fähigkeit zur Sicherstellung der Lizenzkonformität,
3. die Fähigkeit zur Steuerung des Lizenzmanagements auf Behördenebene,
4. die Fähigkeit zur gezielten Planung und Weiterentwicklung des Lizenzmanagements,
5. die Fähigkeit zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit beim Softwareeinsatz,
6. die Fähigkeit zum Wissensmanagement im Bereich Softwarelizenzen und -lizenzmanagement,
7. die Fähigkeit zum Management von organisatorischen Schnittstellen anderer Bereiche mit dem Lizenzmanagement und
8. die Fähigkeit zur Steuerung des Software-Lebenszyklus.

Der Aufbau der genannten Fähigkeiten soll schrittweise erfolgen, wobei grundlegende Fähigkeiten hoch priorisiert werden sollen. So soll der Reifegrad des Lizenzmanagements Bund kontinuierlich verbessert werden.

Dabei soll zunächst das „Fundament für das Lizenzmanagement“ mithilfe der Fähigkeiten 1 und 2 geschaffen werden. Anschließend soll die „Steuerbarkeit des Lizenzmanagements“ erreicht werden (mittels der Fähigkeiten 3 und 4), danach dessen „Optimierung“ (Fähigkeiten 5 und 6) und abschließend die „Verzahnung mit anderen Bereichen“ (Fähigkeiten 7 und 8).

Die Fähigkeiten werden insbesondere im „Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept“ aufgegriffen und vertieft.

A.6 Kapitel 6: Weiterführende Detailkonzepte

Neben dem Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund werden weitere Detailspekte in weiterführenden Konzepten beschrieben. Diese sind:²

- das **Feinkonzept Zentralstelle Lizenzmanagement Bund**, welches die Aufgaben und die Zusammenarbeit der ZLB mit anderen Stellen und Entscheidungsgremien wie der KoITB beschreibt,
- das **Berichtskonzept**, welches das zukünftige Berichtswesen beschreibt, mittels dessen die Erhebung eines Lagebilds über den aktuellen Zustand des Lizenzmanagements in den Behörden und die Erzeugung von Steuerungsinformationen für das Lizenzmanagement Bund erreicht werden sollen,
- das **Toolkonzept**, welches die Etablierung einer weitgehend einheitlichen Toolunterstützung für das Lizenzmanagement Bund beschreibt,
- das **Dezentrale Lizenzmanagement-Konzept**, welches den Behörden und IT-DL bei der Etablierung eines Lokalen Lizenzmanagements dienen soll,
- der **Leitfaden zur Übertragung und Verwertung von Software**, welcher die notwendigen (Prüf-)Schritte zur Übertragung und Verwertung von Software nebst deren Nutzungsrechten beschreibt. Dieser soll zukünftig bei den Behörden und IT-DL Anwendung finden.

A.7 Kapitel 7: Ausblick

Die nachfolgenden Aspekte wurden in der aktuellen Version des Rahmenkonzepts Lizenzmanagement Bund nicht vollständig berücksichtigt und sollen daher in zukünftigen Versionen behandelt werden:

- Es soll ein Reifegradmodell erarbeitet werden, das Abstufungen und Fortschritte bei der Entwicklung der in Kapitel 5 erläuterten Fähigkeiten sichtbar macht.
- Die Auswirkungen der Etablierung der Nachfragemanagementorganisation („NMO“) auf das Lizenzmanagement Bund sollen geprüft werden und (sofern nötig) Anpassungen an diesem Rahmenkonzept vorgenommen werden.

² Die im Folgenden genannten Konzepte befinden sich teilweise noch in Erarbeitung. Es ist geplant die Konzepte (mit Ausnahme Rahmenkonzept und Toolkonzept) im ersten Quartal 2022 in die Ressortabstimmung zu bringen.

-
- Die Auswirkungen föderaler IT-Lösungen wie der Deutschen Verwaltungscloud auf die Regelungsbedarfe im Lizenzmanagement Bund sollen geprüft und (sofern nötig) eingearbeitet werden.

1 Einleitung

1.1 Ziele des vorliegenden Dokuments

Allgemeines Ziel der Aktivitäten im Lizenzmanagement Bund ist es, den rechtssicheren und wirtschaftlichen Einsatz von Software sicherzustellen. Anlass für die Erstellung des Dokuments sind die durch die IT-K Bund herbeizuführenden Veränderungen in den Bereichen Betriebskonsolidierung, Dienstekonsolidierung³ und Beschaffungsbündelung.⁴ Diese erfordern auch entsprechende Regelungen für das Lizenzmanagement.

Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund wird vor dem Hintergrund der IT-K Bund verfasst. Es werden jedoch auch Änderungen beschrieben, die bereits vorher erfolgen müssen, um die IT-Konsolidierung im Hinblick auf die Softwarenutzungsrechte optimal vorzubereiten. Gleichzeitig sollen die Inhalte dazu dienen, bestehende Defizite im Lizenzmanagement Bund auszuräumen.

Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund baut auf der im September 2019 durch die KoITB beschlossenen Fassung 1.3.3 des Soll-Konzepts Lizenzmanagement auf. Dortige Inhalte gelten weiterhin, sofern sie vom Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund nicht explizit geändert werden.⁵

In der aktuellen Fassung werden insbesondere Änderungen in der strategischen Ausrichtung der IT-K Bund eingearbeitet, die durch den Kabinettsbeschluss vom 6. November 2019 in Kraft traten. Gleichzeitig wurde der Geltungsbereich der durch das Projekt Lizenzmanagement Bund zu erarbeitenden Konzepte über die Grenzen der IT-K Bund hinaus erweitert. Grundlage dafür ist der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des deutschen Bundestages („RPA“), der das BMI auffordert, ein allgemeingültiges Konzept für das „Lizenzmanagement Bund“ zu erarbeiten.⁶ Dieses soll insbesondere auch bestehende Defizite in der Zeit vor Abschluss der IT-K Bund behandeln.

³ Vgl. IT-K Bund Teilprojekt 2 Grobkonzept Iteration II, Kapitel 4.2.4, S. 36.

⁴ Vgl. Beschluss KoITB 2018/15, Anlage „Soll-Konzeption IT-Beschaffungsbündelung Version 2.0“, Kapitel 2.2, S. 9.

⁵ Die Unterschiede beider Konzepte werden in Kapitel 2 ausgeführt und detailliert beschrieben.

⁶ Beschlüsse Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (RPA), 10. Sitzung vom 22. Februar 2019, TOP 5 sowie 18. Sitzung vom 14. Februar 2020, TOP 11: „Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software“.

Der Begriff Rahmenkonzept wurde gewählt, da weitere Konzepte zum Lizenzmanagement Bund erarbeitet werden, die Detailaspekte vertiefen oder weiter ausgestalten. Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund thematisiert die allgemeinen Grundsätze, Ziele und Kernaspekte des Lizenzmanagements Bund und dient als verbindendes Element zwischen den weiteren Konzepten.

Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund wird zukünftig, bei Bedarf, auf die sich ändernden Rahmenbedingungen des Bundes angepasst. Erforderliche Anpassungen werden in der KoITB abgestimmt und durch diese beschlossen.

In der aktuellen Fassung werden in den folgenden Kapiteln die nachstehenden Fragen behandelt:

- Was ist „Lizenzmanagement Bund“ und wer ist darin in welcher Form involviert?
- Was hat sich gegenüber dem in der KoITB verabschiedeten „Soll-Konzept Lizenzmanagement“ geändert?
- Welche grundlegenden Ziele werden aktuell mit „Lizenzmanagement Bund“ verfolgt?
- Welche Aspekte von Lizenzmanagement Bund werden in vertiefenden Detailkonzepten ausgearbeitet?
- Welche Fähigkeiten sind bei den involvierten Rollen für die Zielerreichung von kritischer Bedeutung?

1.2 Aufbau, Geltungsbereich und Zielgruppe des Rahmenkonzepts Lizenzmanagement Bund

Struktur und Inhalte des Rahmenkonzepts Lizenzmanagement Bund gliedern sich wie folgt:

Da das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund als Fortsetzung und Aktualisierung des verabschiedeten Soll-Konzepts betrachtet wird, werden unter Ziffer 2 zunächst die Neuerungen und Unterschiede zu diesem erläutert. In Ziffer 3 erfolgt die Darstellung der grundlegenden strategischen Ziele von Lizenzmanagement Bund, bevor dessen Umfang und Struktur in Ziffer 4 beschrieben wird.

Unter Ziffer 5 erfolgt die Erläuterung des Fähigkeitsmodells, das die Fähigkeiten beschreibt, die für ein erfolgreiches Lizenzmanagement benötigt werden. Die dort erläuterten Fähigkeiten sind wiederum wichtig zur Erreichung der Ziele des Lizenzmanagements Bund und insbesondere auch für die Erfüllung der Anforderungen des RPA.

Alle weiterführenden Detailkonzepte, die dieses Rahmenkonzept ergänzen, sind unter Ziffer 6 und ein Ausblick auf weitere Ergänzungen unter Ziffer 7 beschrieben.

Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund dient zunächst den in der KoITB vertretenen Ressorts zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit und der Erfolgsaussichten der mit dem Lizenzmanagement Bund verfolgten Ziele und Maßnahmen. Es richtet sich somit an alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung.

Die entwickelten Detailkonzepte können zudem der mittelbaren Bundesverwaltung als Grundlage für eigene Überlegungen und beispielsweise für die Gestaltung eigener Konzepte dienen.

2 Änderungen gegenüber dem Soll-Konzept Lizenzmanagement V1.3.3

Die mit dem KoITB-Beschluss aus September 2019 verabschiedete Fassung des Soll-Konzepts bildet auch weiterhin die Grundlage für die Gestaltung des Lizenzmanagements beim Bund. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in der IT-K Bund und der Neuausrichtung des Lizenzmanagements Bund (über die Grenzen der IT-Konsolidierung hinaus), werden die in den nachfolgenden Abschnitten beschriebenen Anpassungen am Soll-Konzept vorgenommen.

2.1 Änderung zum Anwendungsbereich

Im Soll-Konzept V1.3.3 wurde der Anwendungsbereich in Kapitel 2 auf die Software eingegrenzt, die nach der IT-K Bund Bestandteil der Services der IT-DL ist. Hierbei handelte es sich um Software, die als SaaS von den IT-DL angeboten wird oder zum Betrieb des SaaS (wie auch IaaS und PaaS) notwendig ist und als „Softwareportfolio des Bundes“ bezeichnet wurde.

Diese Beschränkung wird aufgehoben. Das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund soll für jegliche lizenzpflichtige Software (unter Berücksichtigung einer noch auszugestaltenden Priorisierung) Anwendung finden, die im Bund eingesetzt wird. Und dies unabhängig davon, wie und durch wen die Software betrieben wird. Daher ist auch die Software Gegenstand der Regelung, die für die von den Behörden betriebenen Fachverfahren benötigt wird.

2.2 Änderung des Zeitpunkts des Wirksamwerdens

Während das Soll-Konzept primär die Zeit nach Abschluss der IT-K Bund beschrieben hat, sollen das Rahmenkonzept Lizenzmanagement Bund und die damit verbundenen Dokumente, unabhängig von den Fortschritten der IT-K Bund, bereits früher Wirksamkeit entfalten und somit die Aktivitäten der IT-K Bund (wie beispielsweise die Herstellung der Auftraggeberfähigkeit) unterstützen.

2.3 Änderungen im Verbund der IT-DL, insbesondere zur Rolle der BWI

Gemäß Beschluss der Bundesregierung vom 6. November 2019 ist das ITZBund zentraler IT-Dienstleister und Generalunternehmer für die IT-Konsolidierung der unmittelbaren Bundesverwaltung. Die BWI GmbH („**BWI**“) wird vom ITZBund im Bedarfsfall als Unterauftragnehmer eingebunden.

Die BWI ist daher weiterhin eine wesentliche Säule des Dienstleisterverbunds, jedoch nicht mehr direkter Ansprechpartner für die Behörden.

Ungeachtet dessen soll die BWI in ihrem Verantwortungsbereich einen Beitrag zu Wirtschaftlichkeit und Rechtssicherheit des Bundes im Bereich des Lizenzmanagements leisten und entsprechende Leistungsbausteine in den von ihr angebotenen IT-Services einbinden.

Selbiges (die Erbringung von Beiträgen zur Wirtschaftlichkeit und Rechtssicherheit des Bundes) gilt auch für weitere bundesinterne oder sonstige Dritte, die Leistungen für die Bundesbehörden erbringen.

2.4 Rolle der Behörden

Gemäß vorgenanntem Beschluss der Bundesregierung aus November 2019 wird das Leistungsangebot der IT-DL (im Speziellen das des ITZBund) für die IT-Betriebskonsolidierung vorerst aus IaaS-Angeboten bestehen.⁷ Daraus folgt, dass die Behörden weiterhin Software (wie beispielsweise Fachverfahren) eigenverantwortlich größtenteils auf Basis des vom IT-DL bereitgestellten IaaS betreiben müssen. Wie im Soll-Konzept dargestellt, muss die Behörde die Verantwortung für die korrekte Lizenzierung von Software, die nicht Gegenstand der Dienstleistung eines IT-DL ist (wie zum Beispiel der Bundesclient oder weil der Betrieb der IT einer Behörde beim IT-DL konsolidiert wurde), selbst wahrnehmen. Die daraus resultierenden Anforderungen und Empfehlungen an die Behörden werden im „Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept“ aufgegriffen und vertieft (siehe hierzu auch Ziffer 6.4). Hierin ergeben sich im Detail Abweichungen von den bisher groben Rollen- und Aufgabenbeschreibungen (Soll-Konzept, Ziffer 6.3).

2.5 Aufnahme einer Zentralstelle für Lizenzmanagement Bund

Für die Initiierung und Koordination bundweiter Aufgaben sowie die Unterstützung der Behörden im Lizenzmanagement wird zukünftig die ZLB vorgesehen. Ihre Aufgaben und Kompetenzen werden im „Feinkonzept Zentralstelle Lizenzmanagement Bund“ detailliert beschrieben (siehe hierzu auch Ziffer 6.1). Hierdurch ergeben sich im Detail Abweichungen, insbesondere aber auch Konkretisierungen zu den im Soll-Konzept bisherigen grob beschriebenen, übergreifenden Aufgaben für ein wirksames Lizenzmanagement (Soll-Konzept, Ziffer 6.4).

⁷ Ausnahmsweise gibt es bereits Behörden, deren IT-Betrieb vollständig beim ITZBund konsolidiert ist, für die die beschriebene Konsolidierung auf IaaS-Basis nicht zutrifft.

3 Strategische Ziele des Lizenzmanagements Bund

Im folgenden Kapitel werden die grundlegenden strategischen Ziele des Lizenzmanagements Bund beschrieben. Dabei wird das jeweilige Ziel inhaltlich beschrieben, die Gründe für das Ziel erläutert und mögliche Lösungsansätze skizziert.

Die beschriebenen Ziele sind als mittel- bis langfristige Ziele zu verstehen, an denen sich die Aktivitäten der Behörden und IT-DL im Lizenzmanagement ausrichten sollen. Die hier vorgestellten Ziele können sich in den Folgejahren verändern – beispielsweise, wenn Ziele erreicht wurden, oder durch neue Ziele ersetzt sowie bestehende Ziele ergänzt werden. Eine kontinuierliche Prüfung und anlassbezogene Neudefinition und Ressortabstimmung der hier beschriebenen strategischen Ziele wird konzeptgemäß eine wesentliche Aufgabe der ZLB sein.

3.1 Abgrenzung zwischen Lizenzmanagement und Lizenzierung

Wie bereits in Kapitel 1.1 definiert, bezeichnet Lizenzmanagement die Aktivitäten zur Beschaffung, Erfassung, Überwachung und Verwaltung von Software nebst deren Nutzungsrechten. *Lizenzmanagement* beschreibt also die Aktivitäten zum *Management* (im Sinne der Verwaltung) von Softwarelizenzen.

Lizenzierung bezeichnet hingegen den Erwerb der benötigten Nutzungsrechte, um eine aktuelle oder zukünftig geplante Softwarenutzung rechtssicher zu ermöglichen.

Durch das Lizenzmanagement Bund sollen Strukturen (insbesondere Abläufe und geregelte Verantwortungen und Zuständigkeiten) geschaffen werden, mittels derer zukünftig auch Lizenzierungsstrategien des Bundes koordiniert entwickelt, verfolgt und umgesetzt werden können. Die Gestaltung des Lizenzmanagements Bund stellt dafür die Voraussetzung dar. Nachfolgend werden daher die Ziele beschrieben, die mit einem bundweit⁸ einheitlichen Lizenzmanagement verfolgt werden und nicht die zukünftige Lizenzierungsstrategie des Bundes.

3.2 Schaffung von Transparenz zur eingesetzten Software und vorhandener Lizenzbestände

Transparenz im Sinne der Klarheit über die eingesetzte oder genutzte Software auf der einen Seite und über die zugehörigen Nutzungsrechte auf der anderen Seite, sind die Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches, wirksames Lizenzmanagement.

⁸ Mit „bundweit“ wird im vorliegenden Konzept die Gesamtheit aller Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung bezeichnet.

Es muss das Ziel der gesamten Bundesverwaltung sein, dass die verantwortlichen Stellen in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich eine entsprechende Transparenz schaffen und bewahren. Dies ist die Kernaufgabe des technischen und kaufmännischen Lizenzmanagements und gleichzeitig die Basis für sämtliche Maßnahmen im Lizenzmanagement Bund. Nur so kann Software bestimmungsgemäß eingesetzt, unnötige Lizenzbeschaffungen vermieden und gezielte Maßnahmen gesteuert werden, um unnötige Lizenzverbräuche zu reduzieren.

Um die benötigte Klarheit zu erhalten, kommt einem geeigneten Inventarisierungsprozess für eingesetzte Software und vorhandene Softwarelizenzen daher eine besondere Bedeutung zu.⁹

Für die Beschaffungsbündelung und die damit verbundenen Rahmenvertragsverhandlungen der ZIB ist zudem die Kenntnis über die dezentral verwalteten Lizenzbestände von großer Bedeutung. Ziel des Lizenzmanagement Bund ist daher auch die Schaffung von Transparenz über die Ressortgrenzen hinweg, idealerweise in einem einheitlichen Verwaltungsprogramm für das Lizenzmanagement, wie auch vom RPA gefordert.^{10, 11}

3.3 Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Softwareeinsatzes

Ein wirksames Lizenzmanagement trägt wesentlich zur wirtschaftlichen Verwendung der Haushaltsmittel bei. So können insbesondere Mehrausgaben vermieden und die Gesamtausgaben langfristig auch gesenkt werden.

Die Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Softwarelizenzen kann grundsätzlich auf mehreren, auch parallel verfolgbaren Wegen erreicht werden. Wesentliche Ansatzpunkte sind insbesondere:

1. die Reduktion des Verbrauchs (bei der „Softwarenutzung“),
2. Kostensenkung mittels Bündelung der Beschaffung,
3. Vermeidung unnötiger Beschaffungen aufgrund mangelnder Transparenz (Lizenzen sind bereits vorhanden),

⁹ Die Gestaltung eines geeigneten Inventarisierungsprozesses (und weiterer Prozesse) für das Lokale Lizenzmanagement wird im „Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept“ erläutert.

¹⁰ Beschlüsse Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (RPA), 10. Sitzung vom 22. Februar 2019, TOP 5 sowie 18. Sitzung vom 14. Februar 2020, TOP 11: „Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software“.

¹¹ Ein Lösungsvorschlag für die Realisierung eines einheitlichen Verwaltungsprogramms für das Lizenzmanagement Bund wird im „Konzept für die softwarebasierte Unterstützung des Lizenzmanagements Bund“ („Toolkonzept“) beschrieben.

4. Auswahl und Beschaffung kostengünstiger Alternativprodukte (z.B. Open Source Software).

3.3.1 Reduktion des Verbrauchs

Die Reduktion des Verbrauchs kann wiederum auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Beispielsweise durch:

- Identifikation unnötiger Instanzen einer Software und deren Beseitigung durch Deinstallation,
- Identifikation und Nachnutzung zuletzt nicht verwendeter Lizenzen oder
- lizenzoptimierte Nutzungsarten (Berücksichtigung der Lizenzmodelle beim Systemdesign).

3.3.2 Bündelung der Beschaffung

Für die Optimierung der Beschaffung sind die folgenden exemplarischen Maßnahmen zielführend:

- Bündelung der Bedarfe und Abschluss großvolumiger Rahmenverträge,
- Übertragung nicht mehr genutzter Lizenzen an andere Behörden¹² oder
- Bestimmung und Verhandlung besonders wirtschaftlicher Lizenzmodelle.

3.3.3 Vermeidung unnötiger Beschaffungen

Die Wirtschaftlichkeit des Softwareeinsatzes kann signifikant erhöht werden, indem unnötige Beschaffungen vermieden werden. Deren Ursache liegt oftmals in der mangelnden Transparenz über die bereits vorhandenen Lizenzen und deren Anwendbarkeit in den jeweiligen Nutzungsszenarien. Die in der jeweiligen Behörde zentrale, elektronische Erfassung (Inventarisierung) der erworbenen Lizenzen und deren Einsehbarkeit durch die Bedarfsträger ist daher eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Vermeidung unnötiger Beschaffungen.

3.3.4 Kostengünstige Alternativprodukte und Einsatz von Open Source Software

Ferner kann die Wirtschaftlichkeit durch den Einsatz kostengünstiger Alternativprodukte insbesondere aus dem Open Source Bereich gesteigert werden. Die Prüfung auf entsprechend gleichwertige, aber kostengünstigere Softwareprodukte sollte daher von den Bedarfsträgern bereits im

¹² Vorgaben und Empfehlungen zur Übertragung und Verwertung von ungenutzter Software werden im „Leitfaden zur Übertragung und Verwertung von Software“ beschrieben.

Vorfeld der Beschaffung erfolgen. Dieser Auswahlprozess ist dem Lizenzmanagement jedoch vorgelagert, weshalb er an dieser Stelle nur ergänzend erwähnt sei.

3.4 Rechtmäßigkeit

Der rechtmäßige Einsatz von Software spielt ebenfalls eine besondere Rolle im Lizenzmanagement. Ein Lizenzgeber kann einem anderen das Recht einräumen, ein Werk (wie Software) auf einzelne oder alle Nutzungsarten zu nutzen (so genanntes „Nutzungsrecht“). Das jeweilige Nutzungsrecht wird üblicherweise vertraglich bestimmt. Es bestehen für einen Lizenzgeber üblicherweise erhebliche Gestaltungsspielräume insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Nutzungsrechte. Der Lizenznehmer hat sicherzustellen, dass er die Software nur entsprechend der eingeräumten Nutzungsrechte verwendet. Wird eine Software beispielsweise durch mehrere Nutzer genutzt, als vertraglich vereinbart, liegt eine sogenannte „Unterlizenzierung“ vor. Hieraus können sich verschiedene Haftungsrisiken ergeben. Die diverse inhaltliche Ausgestaltung von Nutzungsrechten, die potentielle Anzahl von Nutzungsrechten sowie deren unterschiedliche Einsatzszenarien in Behörden können deren Einhaltung erschweren. Die Befähigung der Behörden mit Hilfe der Ergebnisse des Lizenzmanagements Bund soll dazu führen, dass eine rechtmäßige Nutzung von Software kontinuierlich geprüft und sichergestellt werden kann.

3.5 Steigerung der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit des Lizenzmanagements im Bund

Die zuvor beschriebenen Ziele können nur erreicht werden, wenn das Lizenzmanagement Bund übergreifend gestaltet und gesteuert wird und der Bund dadurch an „Leistungsfähigkeit“ gewinnt. Es bedarf daher einer Stelle, die das Lizenzmanagement Bund organisiert, Optimierungspotenziale erkennt und übergreifende Maßnahmen mit dem Ziel initiiert, Defizite abzustellen und Verbesserungen herbeizuführen. Dies umfasst auch die Etablierung von Unterstützungsangeboten für die am Lizenzmanagement Bund beteiligten zentralen wie auch dezentralen Stellen. All dies sollen zukünftig die wesentlichen Aufgaben der ZLB sein.

Neben diesen „nach innen“ gerichteten Zielen, ist die Leistungsfähigkeit auch erforderlich, um als Bund gegenüber Software-Herstellern verstärkt als Einheit agieren zu können. Dadurch kann der Bund seine Interessen besser vertreten und durchsetzen. Die Interessen des Bundes (zum Beispiel „Digitale Souveränität“) müssen von der ZLB in enger Abstimmung mit der IT-Strategie des Bundes identifiziert und gegebenenfalls entwickelt werden.

Weiter sind Steuerbarkeit und Leistungsfähigkeit Voraussetzungen dafür, dass der Bund seine vertraglichen Verpflichtungen, die aus den Lizenzverträgen resultieren, gegenüber den Rechteinhabern (den Softwareherstellern) erfüllen kann. Die Notwendigkeit von Steuerbarkeit und Leistungsfähigkeit bezieht sich daher explizit auch auf die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Organisationen außerhalb des Bundes.

Zur Erreichung der Ziele müssen alle beteiligten Rollen eng abgestimmt zusammenarbeiten. Dazu zählt, dass das Wissen zu den eigenen Verantwortungen, aber auch den damit verbundenen Aufgaben und Methoden in den Behörden annähernd gleich ist und das Thema Lizenzmanagement, sowie das Streben nach einem wirtschaftlichen und rechtssicheren Einsatz von Software, das nötige Bewusstsein genießt. Ebenfalls ist erfolgskritisch, dass ausreichend Personalressourcen vorhanden sind, um die erforderlichen Tätigkeiten auszuüben und die notwendigen Beiträge zu leisten.

Die bundweite Gestaltung und ganzheitliche Steuerung des Lizenzmanagement Bund kann nur in enger Zusammenarbeit aller Ressorts und ihrer Behörden erfolgen. Dementsprechend muss die Zusammenarbeit und der regelmäßige Austausch mittels geeigneter Arbeitsgruppen durch die ZLB gefördert werden.

3.6 Operative Ziele

Aus diesen übergreifenden Zielen ergeben sich insbesondere die folgenden Detailziele:

- Realisierung von Konsolidierungseffekten:
 - Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Reduktion der Produktvielfalt und der Softwarekosten mittels positiver Skaleneffekte (höhere Abnahmemengen führen zu günstigeren Preisen).¹³
 - Verstärkte Nutzung behördenübergreifender Lizenzpools¹⁴.
 - Bündelung des Know-how zu Lizenzmodellen und zum Lizenzmanagement.
- Stärkung der Zusammenarbeit im Bund:
 - Etablierung eines Netzwerks der am Lizenzmanagement beteiligten Rollen in den Behörden, bei den IT-DL, der ZIB und der künftigen ZLB.
 - Weitergabe nicht mehr benötigter Software nebst zugehöriger Nutzungsrechte, beispielsweise über die Lizenzbörse des Bundes.

¹³ Vgl. Beschluss KoITB 2018/15, Anlage „Soll-Konzeption IT-Beschaffungsbündelung Version 2.0“, Kapitel 2.2, S. 10

¹⁴ Mit Lizenzpool wird ein Lizenzbestand bezeichnet, der dynamisch und organisationsübergreifend genutzt werden kann.

- Schaffung einer elektronischen Auswertbarkeit der eingesetzten Software- und vorhandener Lizenzbestände:
 - Etablierung eines übergreifenden Verwaltungsprogramms für Software nebst deren Nutzungsrechten.
- Optimierung von Beschaffungsvorgängen:
 - Schnellere Beschaffungen durch institutionalisierte Einzelabrufe aus Rahmenverträgen.
 - Reduktion bis hin zum Ausschluss redundanter Vergabeverfahren.
- Effektiveres Management der Software-Rahmenverträge:
 - Höhere Transparenz in Bezug auf vorhandene Verträge, Vertragsfristen und Volumina der erfolgten Abrufe.
 - Bessere Vorbereitung von Vertragsverhandlungen.
- Optimierung von Effektivität und Effizienz durch:
 - aufwandsoptimierte Prozesse und Abläufe,
 - Erfahrungsaustausch und Weitergabe von Wissen.

4 Struktur des Lizenzmanagements Bund

4.1 Erläuterung der Gesamtstruktur

Nachdem zuvor die Ziele beschrieben wurden, die im Lizenzmanagement Bund verfolgt werden, wird nachfolgend dessen Aufbau und die involvierten Stellen erläutert.

Als Bestandteile des Lizenzmanagements Bund werden die Stellen betrachtet, die die wesentlichsten Beiträge zum Erfolg für das Lizenzmanagement Bund leisten müssen. Dies sind:

1. die neu zu schaffende ZLB,
2. das dezentrale Lizenzmanagement in den Behörden, sofern diese eine (Teil-)Verantwortung für die korrekte Lizenzierung von Software besitzen (insbesondere wenn der Betrieb der IT nicht vollständig an einen IT-DL übergeben wurde),
3. die ZIB,
4. sowie die IT-DL des Bundes.

Ihre Handlungen sind erfolgskritisch für die Zielerreichung des Lizenzmanagements Bund. Jede der genannten Stellen leistet somit einen wesentlichen Beitrag und ist deshalb Bestandteil der Gesamtstruktur.

Die nachfolgende Abbildung stellt den Zusammenhang grafisch dar:

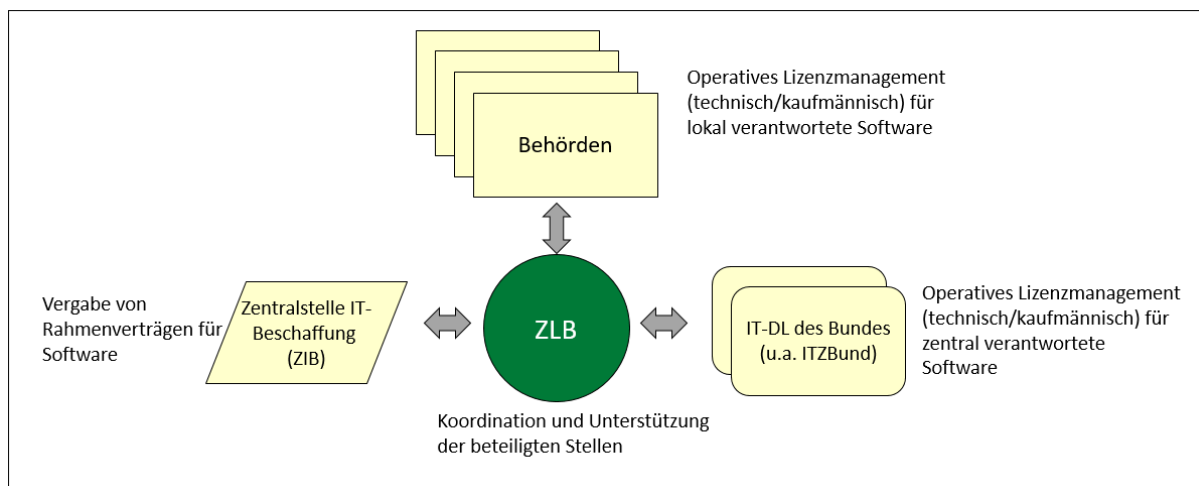


Abbildung 1: Aufgaben der am Lizenzmanagement Bund beteiligten Stellen

4.2 Beiträge der einzelnen Stellen

4.2.1 Zentralstelle Lizenzmanagement Bund

Die ZLB soll die Aktivitäten der am Lizenzmanagement Bund beteiligten Stellen unterstützen und koordinieren. Sie leistet somit den wesentlichen Beitrag zur Erreichung des Ziels „Steigerung der Steuerbarkeit und Leistungsfähigkeit“ des Lizenzmanagements Bund. Sie muss zudem strategische Ziele entwickeln und mit den Ressorts, dem CIO des Bundes und der IT-Strategie Bund abstimmen, Defizite und Handlungsbedarfe erkennen und Maßnahmen initiieren, um die bestehenden Defizite im Lizenzmanagement Bund auszuräumen.¹⁵ Sie soll insbesondere Ziele vorgeben und dafür sorgen, dass die hier genannten Stellen gemeinschaftlich eng zusammenarbeiten.

4.2.2 Behörden und IT-DL

Die Behörden und IT-DL müssen in ihrer Rolle als Betreiber oder Anwender von Software (entsprechend der vertraglichen Regelungen)¹⁶ für deren korrekte Lizenzierung sorgen. Sie müssen daher sicherstellen, dass die Softwarenutzung quantitativ und qualitativ den vorhandenen Lizenzen entspricht. Somit tragen sie im Rahmen des Lokalen Lizenzmanagements die wesentliche Verantwortung für den rechtmäßigen Softwareeinsatz im Bund. Auch wird durch sie das technische Systemdesign und die Nutzungsart der Software festgelegt, wodurch der Lizenzbedarf quantitativ maßgeblich bestimmt wird. Daher kommt ihnen auch ein wesentlicher Beitrag bei der Verfolgung des Ziels „Steigerung der Wirtschaftlichkeit“ zu.

4.2.3 ZIB

Der ZIB kommt die Aufgabe zu, Rahmenverträge mit Softwareherstellern oder Distributoren zu schließen und zu verwalten. Dies umfasst zunächst die Verhandlung und den Abschluss von Rahmenverträgen, die den Bundesbehörden einheitliche Nutzungsrechte und günstige Konditionen einräumen. Über die Laufzeit des Vertrags zählen auch die Aufnahme zusätzlicher Behörden sowie die Prüfung, Bewertung und Durchführung von Vertragsänderungen zu den Aufgaben der ZIB. Dabei sollen möglichst umfangreiche Rechte und möglichst günstige Konditionen für die Nutzer

¹⁵ Bei der Konzeption von IT-Maßnahmen muss die ZLB unter anderem die Anforderungen an deren Barrierefreiheit identifizieren und deren Berücksichtigung sicherstellen.

¹⁶ Im Fall der Inanspruchnahme von IT-Dienstleistungen eines IT-DL (beispielsweise bei Vollkonsolidierung oder im Zusammenhang mit dem Bundesclient) müssen die gegenseitigen Verpflichtungen zwischen Behörde und Dienstleister bezüglich des Lizenzmanagements vertraglich geregelt werden.

im Bund erreicht sowie Grundsatzanforderungen des Bundes durchgesetzt werden. Sie leistet somit ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des Ziels „Steigerung der Wirtschaftlichkeit“. Die Verträge müssen dabei den Bedarfen entsprechen, die bei den Behörden und IT-DL bestehen. In enger Zusammenarbeit mit der ZLB erheben und definieren sie die strategischen Anforderungen des Bundes an die Lizenzverträge und vertreten diese gegenüber den Rechteinhabern (insbesondere Softwareherstellern) bei Vertragsverhandlungen.

5 Fähigkeiten für ein wirksames Lizenzmanagement

Für den Erfolg des Lizenzmanagements Bund ist es von kritischer Bedeutung, dass an verschiedenen Stellen im Bund entsprechende Fähigkeiten für das Lizenzmanagement ausgebildet werden. Im nachfolgenden Kapitel werden diese im Gesamtzusammenhang erläutert. Die einzelnen Fähigkeiten werden insbesondere im Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept aufgegriffen und Möglichkeiten zu deren Erlangung konkretisiert.

5.1 Generelle Definition und Erläuterung von Fähigkeiten im Lizenzmanagement

Eine Verantwortung im Lizenzmanagement Bund kann nur erfolgreich wahrgenommen werden, wenn die jeweilige Stelle auch entsprechende Fähigkeiten besitzt. Die einzelnen Behörden müssen demnach entsprechende Fähigkeiten ausbilden („befähigt werden“), um ihrer individuellen Verantwortung für die Erreichung der Ziele des Lizenzmanagements Bund nachkommen zu können. Eine Fähigkeit in diesem Sinne umfasst dabei:

- a.) das benötigte (theoretische) Fachwissen für die Ausübung einer Tätigkeit einschließlich der Wahrnehmung der zugehörigen Verantwortung,
- b.) die Kenntnis der lokalen Rahmenbedingungen der eigenen Behörde, die bei der Adaption und Ausübung der Tätigkeit berücksichtigt werden müssen,
- c.) angemessene Ressourcenausstattung zur Ausübung der Tätigkeit,
- d.) das Vorhandensein geeigneter Werkzeuge zu effektiven und effizienten Ausübung der Tätigkeit und
- e.) die Anwendung oder Umsetzung durch verbindliche Aufgabenzuweisungen sowie Wahrnehmung der Verantwortung.

5.2 Fähigkeitsmodell für das Lizenzmanagement in den Behörden

Die nachfolgend in ihren Eigenschaften beschriebenen Fähigkeiten stellen die Grundlage für ein erfolgreiches Lokales Lizenzmanagement in den Behörden dar¹⁷. In einigen Fällen existiert eine Reihenfolge und Hierarchie (Beispiel: Die „Fähigkeit zur Bestandsverwaltung“ ist notwendig für die „Fähigkeit zur Sicherstellung der Lizenzkonformität“).

¹⁷ Siehe auch Dezentrales Lizenzmanagement-Konzept

Die folgende Übersicht zeigt die Fähigkeiten, die in Behörden ausgebildet oder weiterentwickelt werden sollten, sofern diese noch nicht vorhanden sind. Im weiteren Verlauf werden diese Fähigkeiten kurz beschrieben.



Abbildung 2: Benötigte Fähigkeiten im Rahmen des Lokalen Lizenzmanagements

5.2.1 Bestandsverwaltung

Die Bestandsverwaltung beschreibt die Fähigkeit zur Erhebung, Dokumentation und Archivierung aller lizenzrelevanten Daten in der Behörde. Dies umfasst die technische und kaufmännische Inventarisierung sowie die Verwertung und Ausmusterung. Im Rahmen der technischen Inventarisierung wird erhoben, auf welche Softwareprodukte die Geräte und Nutzer der Behörde zugreifen. So kann im Ergebnis die effektive Softwarenutzung festgestellt werden. Bei der kaufmännischen Inventarisierung werden alle physischen und elektronischen Belege für Softwarenutzungsrechte inventarisiert und die tatsächlichen Nutzungsrechte für jede Produktversion ermittelt. Zusätzlich werden alle für das Lizenzmanagement relevanten Daten zu Software- und Pflegeverträgen erfasst und verwaltet. Nicht mehr benötigte Software nebst deren Nutzungsrechten wird nach dem standardisierten Vorgehen der Ausmusterung und Verwertung vertraglich überprüft und – wenn möglich – übertragen oder veräußert.

5.2.2 Sicherstellung der Lizenzkonformität

Mit der Fähigkeit zur Sicherstellung der Lizenzkonformität wird die Behörde in die Lage versetzt, den vertragskonformen Softwareeinsatz dauerhaft sicherzustellen. Dies wird durch Gegenüberstellung von Lizenzbedarf und Lizenzbestand und Anwendung der Nutzungsrechte erreicht. Ziel

dieses Vorgangs, der als Lizenzbilanzierung bezeichnet wird, ist die Ermittlung des aktuellen Standes der Lizenzierung. Dabei kann das Ergebnis neben einer korrekten Lizenzierung auch das Erkennen einer potentiellen Unter- oder Überlizenzierung sein. Durch die Interpretation der Lizenzbilanz und eine monetäre Bewertung der Risiken können geeignete Maßnahmen abgeleitet werden, mit denen die Lizenzkonformität eingehalten wird.

5.2.3 Steuerung auf Behördenebene

Die Steuerung des Lizenzmanagements in der Behörde ist eine Fähigkeit, die durch eine genaue Spezifizierung von Verantwortungen und deren Verteilung in der Organisation etabliert werden kann. Als Voraussetzung sollten Strategie und Ziele für das Lizenzmanagement sowie ein auf priorisierte Bereiche (beispielsweise Softwarehersteller oder -produkte) eingeschränkter Wirkungsbereich festgelegt werden. Durch die Operationalisierung eines darauf basierenden Rollen- und Prozessmodells kann eine Lizenzmanagement-Organisation eingeführt und ihre Aktivitäten koordiniert werden. Durch die Erstellung von Richtlinien zum behördenweiten Umgang mit Software werden Rahmenbedingungen und Grundsätze bezüglich des Lizenzmanagements und lizenzrelevanter Fragestellungen, bis hin zu den Endanwendenden, definiert.

5.2.4 Planung und Weiterentwicklung

Die Grundlage für die Fähigkeit der Planung und Weiterentwicklung ist die regelmäßige Überprüfung und Anpassung von Strategie und Zielen, des Rollen- und Prozessmodells sowie der Richtlinien. Mithilfe eines Berichtswesens werden die Herausforderungen im Lizenzmanagement identifiziert, welche im Rahmen des kontinuierlichen Weiterentwicklungsprozesses zur Verbesserung der Organisation beitragen. Perspektivisch kann ein Reifegradmodell das Berichtswesen ergänzen, um die Handlungsfelder weiter zu detaillieren und eine behördenspezifische, priorisierte Weiterentwicklung des Lizenzmanagements zu unterstützen.

5.2.5 Wirtschaftlicherer Einsatz von Software

Die Etablierung dieser Fähigkeit unterstützt die Behörde dabei, den Softwareeinsatz zu optimieren und die Kosten für Softwarelizenzen und -pflege zu verringern. Wie in Kapitel 3.3 beschrieben, kann die Wirtschaftlichkeit des Softwareeinsatzes sowohl durch Reduktion des Bedarfs als auch durch Optimierung der Beschaffung verbessert werden. In der Behörde ist es dafür notwendig, dass die Lizenzbilanzierung möglichst automatisiert erfolgt und regelmäßig entsprechende Berichte vorliegen, die Optimierungspotenziale aufzeigen. Zu den besonders effektiven Maßnahmen

für die Senkung der Lizenzkosten gehören eine Beschaffung über hochrabattierte Rahmenverträge (des Bundes), die Übertragung und Verwertung von überschüssiger Software innerhalb des Bundes oder die Optimierung technischer Architekturen entsprechend den Parametern der Lizenzmetriken der jeweiligen Software.

5.2.6 Wissensmanagement

Die zentrale Ablage und Bereitstellung des benötigten Hersteller- und Produktwissens bildet die Grundlage für ein an die Bedürfnisse des Lizenzmanagements angepasstes Wissensmanagement. Die speziellen Lizenzbedingungen und detaillierte Kenntnisse über vorhandene vertragliche Nutzungsrechte müssen aufgebaut und ständig aktuell gehalten werden. In regelmäßigen Schulungen müssen alle Mitarbeitende, deren Mitwirkung für das Lizenzmanagement benötigt wird, zudem geschult und über veränderte Anforderungen informiert werden.

5.2.7 Management von Schnittstellen

Das Lizenzmanagement ist eine Querschnittsfunktion mit Schnittstellen zu vielen weiteren Bereichen innerhalb einer Behörde. Aus diesem Grund ist auch die Fähigkeit zum Management dieser Schnittstellen erforderlich. Die Fähigkeit zum Management von Schnittstellen beschreibt hierbei den regelmäßigen Austausch mit anderen Fachabteilungen in der Behörde, deren Aktivitäten Auswirkungen auf das Lizenzmanagement haben oder die mit diesem in Wechselwirkung stehen. Je nach Ausprägung der Behörde können verschiedene Schnittstellen und Anforderungen an diese unterschieden werden. Die nachfolgende Abbildung zeigt wesentliche Schnittstellen zu Bereichen, die über die Abhängigkeiten mit dem Lizenzmanagement aufgeklärt werden sollten. In einigen Bereichen ist es zudem erforderlich, dass die für das Lokale Lizenzmanagement verantwortliche Stelle in gegebenenfalls vorhandenen lokalen IT-Gremien mit eingebunden und frühzeitig über kritische Veränderungen (beispielsweise organisatorische oder Architektur-Veränderungen) informiert wird.



Abbildung 3: Mögliche Schnittstellen zum Lokalen Lizenzmanagement in der Behörde

5.2.8 Steuerung des Software-Lebenszyklus

Die Steuerung des Software-Lebenszyklus befasst sich mit Aspekten des Einsatzes von Software entlang der Lebensphasen einer Software, von der Beschaffung bis zur Ausmusterung.

Mit Etablierung der Fähigkeit zur Steuerung des Software-Lebenszyklus erreicht die Behörde die vollständige Verzahnung des Lizenzmanagements mit allen am Einsatz von Software beteiligten Prozessen. Hierbei können verschiedene Instrumentarien zum Einsatz kommen.

Die Beschaffung von Lizenzen richtet sich hierbei nach einem geregelten Prozess, der definiert, welche Software beschafft werden darf (im Software-Portfolio der Behörde enthaltene Software) oder wie neue Software in das Software-Portfolio aufgenommen wird. Diese Prozesse sind stark mit der Beschaffung von Software verzahnt.

Ein über das Software-Portfolio definierter Softwarekatalog ist das steuernde Element von Software-Provisionierung und -verteilung. Dieser dient primär der Veröffentlichung der gegenwärtig durch den Endanwender bestellbaren Software.

Die Ausmusterung von Software geschieht dabei geregelt im Rahmen der Aktualisierung des Softwarekataloges. Der Herausnahme ausgemusterter Software aus dem Softwarekatalog soll (sofern möglich und nötig) die Kündigung von Softwarepflegeverträgen oder auch die Prüfung der Übertragung und Verwertung von Softwarelizenzen im Bund folgen.

Neben diesen Hauptphasen des Software-Lebenszyklus von Standardsoftware (am Markt beschaffter Software), können weitere Phasen des Software-Lebenszyklus im Rahmen der Entwicklung von Software, wie Analyse, Design und Test definiert werden, welche in Wechselwirkung mit Lizenzierungsfragen stehen können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass bereits etablierte Prozesse und Software-Kataloge zu beachten sind, insbesondere der Standardkatalog Software (SKS) des ITZBund. Dieser ist für Behörden zwar nicht verbindlich. Behörden sollen jedoch zumindest befähigt werden, entsprechende Prozesse und Kataloge für sich zu etablieren. Hierbei kann die Behörde prüfen, ob vorhandene Konzepte (beispielsweise die des ITZBund) genutzt werden können, oder eigene Konzepte in Anlehnung an diese entwickelt werden können.

5.3 Priorisierung beim Aufbau der Fähigkeiten

Grundlage für die aktuelle Priorisierung ist das Ergebnis einer Prüfung des RPA, der festgestellt hat, dass „[d]ie geprüften Stellen (...) keinen oder nur einen unvollständigen Überblick über die von ihnen eingesetzte Software“ haben.¹⁸

Vor diesem Hintergrund sollen die beiden Fähigkeiten „Bestandsverwaltung“ und „Sicherstellung der Lizenzkonformität“ Behörden helfen, zeitnah den Überblick über die eingesetzte Software und bestehende Nutzungsrechte zu erlangen. Die Gegenüberstellung der Bestände (technisches und kaufmännisches Inventar) ermöglicht der Behörde eine Aussage über den Status zum lizenzkonformen Softwareeinsatz. Damit wird der Zielsetzung des Lizenzmanagement Bund und den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses Rechnung getragen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Priorisierung der in Kapitel 5.2 beschriebenen Fähigkeiten. Diese soll eine Indikation geben, in welcher Reihenfolge welche Fähigkeiten eingeführt und ausgebaut werden sollen, um ein wirksames Lizenzmanagement in der Behörde etablieren zu können.¹⁹

Zunächst müssen fundamentale Fähigkeiten zur Schaffung von Transparenz aufgebaut worden sein, bevor weitere Optimierungen vorgenommen werden können. Sind die Fähigkeiten entsprechend aufgebaut, kann die proaktive Verzahnung in andere Bereiche der Behörde stattfinden, um

¹⁸ Beschlüsse Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (RPA), 10. Sitzung vom 22. Februar 2019, TOP 5 sowie 18. Sitzung vom 14. Februar 2020, TOP 11: „Bundesverwaltung hat keinen Überblick über ihre eingesetzte Software“.

¹⁹ Informationen und Hilfswerkzeuge zur Implementierung der Fähigkeiten sind im Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept zu finden.

so eine kontinuierliche Sicherstellung des lizenzkonformen Softwareeinsatzes in der Behörde anzustreben.



Abbildung 4: Priorisierung der Fähigkeiten im Lokalen Lizenzmanagement

Priorität 1: Fundament des Lizenzmanagements schaffen

Mit den Fähigkeiten „Bestandsverwaltung“ sowie „Sicherstellung der Lizenzkonformität“ schafft die Behörde ein Fundament für ein wirksames Lizenzmanagement. Es werden die Mechanismen für die Sicherstellung der Transparenz in der Softwarenutzung geschaffen, potentielle Überlizenzierung sowie etwaige Risiken der Unterlizenzierung aufgedeckt und Maßnahmen zu deren Behebung erarbeitet und eingeleitet.²⁰

Priorität 2: Steuerbarkeit des Lizenzmanagements schaffen

²⁰ Detaillierte Ausarbeitung zum Aufbau und Implementierung der Fähigkeiten im Fundament des Lizenzmanagements sowie Hilfswerkzeuge zu finden im Dezentralen Lizenzmanagement-Konzept.

Die Steuerbarkeit des Lizenzmanagements in der Behörde wird durch die Definition der Strategie und von Zielen erreicht. Dahingehend ausgerichtet, lassen sich die Lizenzmanagement-Aktivitäten zielgerichtet koordinieren. Die Erreichung der Steuerbarkeit unterliegt einem kontinuierlichen Überprüfungs- und Anpassungsprozess. Ohne die Steuerung können die Lizenzmanagement-Aktivitäten nicht zielgerichtet und zukunftsorientiert erfolgen.

Priorität 3: Optimierung des Lizenzmanagements vornehmen (reaktiv)

Werden die Grundprinzipien (Fundament und Steuerbarkeit) beherrscht, erfolgt die weitere Ausbaustufe. Sofern die Inventarisierung und Bilanzierung geordnet ablaufen kann, können Optimierungen im Bestand und an den Prozessen vorgenommen werden. Dazu ist fundiertes Produkt- und Lizenzierungswissen notwendig, welches im Zuge des Aufbaus der Fähigkeiten durch die verschiedenen Rollen erworben wurde und weiter vertieft werden soll. Damit kann die Behörde ein reaktives Lizenzmanagement erreichen. Die Behörde ist fähig, zu wiederkehrenden Zeitpunkten (zum Beispiel quartalsweise) Aussagen über den lizenzkonformen Softwareeinsatz zu treffen und Maßnahmen zu dessen Sicherstellung zu erarbeiten und umzusetzen.

Priorität 4: Verzahnung innerhalb der Behörde herstellen (proaktiv)

Die proaktive Verzahnung der Lizenzmanagement-Aktivitäten zu anderen Fachabteilungen innerhalb der Behörde setzen einen hohen Reife- und Automatisierungsgrad voraus. Durch den aktiven Einbezug anderer Fachabteilungen und Integration der Lizenzmanagement-Aktivitäten innerhalb des Software-Lebenszyklus lässt sich der lizenzkonforme Softwareeinsatz kontinuierlich und weitestgehend automatisiert sicherstellen. Um diesen Zustand zu erreichen, ist es unabdingbar, die vorangegangenen Fähigkeiten zu etablieren und zu beherrschen.

6 Weiterführende Detailkonzepte

Ausgehend von dem vorliegenden Rahmenkonzept werden weitere Aspekte des Lizenzmanagements Bund in weiteren Detailkonzepten erläutert.²¹ Diese werden im Folgenden kurz beschrieben.

6.1 Feinkonzept Zentralstelle Lizenzmanagement Bund

Im Feinkonzept Zentralstelle Lizenzmanagement Bund werden die Aufgaben der ZLB und deren organisatorischer Aufbau erläutert. Zudem wird dargestellt, welche Schnittstellen zu anderen Stellen oder Bereichen von der ZLB aufgebaut und bedient werden müssen. Ferner werden Steuerungsprinzipien und -mechanismen dargestellt, mittels derer die Ziele des Lizenzmanagement Bund ganzheitlich sowie bundweit verfolgt und erreicht werden sollen. In diesem Konzept kommt der Fähigkeit zur Steuerung des Lizenzmanagements eine hohe Bedeutung zu.

6.2 Berichtskonzept

Das Berichtskonzept beschreibt das zu etablierende Berichtswesen zur Erlangung eines Lagebilds und zur Erhebung weiterer Steuerungsinformationen für das Lizenzmanagement Bund. Es beschreibt, welche Informationen erfasst und wie diese erhoben und verarbeitet werden sollen. Dabei orientieren sich die benötigten Informationen insbesondere an dem hier vorgestellten Fähigkeitsmodell (siehe Ziffer 5). Mit Hilfe des Berichtswesens sollen Fortschritte im Lizenzmanagement Bund sichtbar gemacht und weitere Handlungs- oder Optimierungsbedarfe identifiziert werden. Zur Minimierung des Aufwandes soll das Berichtswesen dabei auf den kleinstmöglichen Nenner beschränkt werden.

Das Berichtskonzept ist primär für die ZLB von Interesse und legt den Grundstein für ein übergeordnetes Berichtswesen. Ferner ist es auch für die Behörden relevant, da es sie befähigt, eine Evaluierung ihres eigenen Lokalen Lizenzmanagements vorzunehmen.

6.3 Toolkonzept

Das Toolkonzept beschreibt den Funktionsumfang einer geeigneten Toollösung zur Unterstützung des Lizenzmanagements Bund und welche Optionen für Behörden zu deren Beschaffung und Einsatz bestehen. Ferner wird beschrieben, wie das Ziel einer bundweiten Transparenz über

²¹ Die im Folgenden genannten Konzepte befinden sich teilweise noch in Erarbeitung. Es ist geplant die Konzepte im ersten Quartal 2022 in die Ressortabstimmung zu bringen.

die Lizenzbedarfe und -bestände des Bundes mithilfe eines geeigneten Datenmodells erreicht werden soll.

6.4 Dezentrales Lizenzmanagement-Konzept

Das Dezentrale Lizenzmanagement-Konzept beschreibt die Fähigkeiten, die in den Behörden und bei den IT-DL ausgebildet werden sollen (sofern diese nicht bereits vorhanden sind), um ein lokales Lizenzmanagement zu etablieren. Hier werden Empfehlungen formuliert, wie dabei vorzugehen ist und welche Belange dabei berücksichtigt werden sollen. Es dient somit als Vorlage für die Gestaltung des Lokalen Lizenzmanagements und als Anregung zur Verbesserung bereits etablierter Praktiken.

6.5 Leitfaden zur Übertragung und Verwertung von Software

Der Leitfaden zur Übertragung und Verwertung von Software dient den Behörden dazu, nicht mehr benötigte Software einer Nachnutzung oder einer Verwertung zuzuführen. Er erläutert, welche Schritte zu durchlaufen sind, um entsprechende Software nebst deren Nutzungsrechte bei Bedarf an einen IT-DL zu übertragen oder zu verwerten. Die Verwertung soll dabei primär im Bund erfolgen. Soweit dies nicht möglich ist, ist – sofern möglich – auch eine Verwertung am Markt vorgesehen.

7 Ausblick

Die nachfolgenden Themen sind aktuell für zukünftige Fassungen des vorliegenden Rahmenkonzepts geplant.

7.1 Reifegradmodell für das Lizenzmanagement Bund

Im weiteren Verlauf des Projekts Lizenzmanagement Bund soll für die in Kapitel 5.2 beschriebenen Fähigkeiten auch noch in ein Reifegradmodell entwickelt werden. In einem solchen soll für jede genannte Fähigkeit eine individuelle Abstufung, beispielsweise von „nicht vorhanden“ über „konzeptionell beschrieben“ bis „gelebte Praxis“, dargestellt werden. Dies ermöglicht den Behörden die Selbsteinschätzung je Fähigkeit, die bewusste Bestimmung und Festlegung eines Zielreifegrads und letztlich die Planung und Steuerung der eigenen Weiterentwicklung.

7.2 Rolle der NMO

Zukünftig soll die NMO eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung und Betreuung der IT-Maßnahmen des IT-Rahmenkonzepts des Bundes übernehmen. In dem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass auch Aspekte des Lizenzmanagements geregelt werden müssen. Der Beitrag der NMO zum Lizenzmanagement Bund muss daher genauer ausgestaltet werden, sobald die Aufgaben und Verantwortungen der NMO konkretisiert wurden.

7.3 Auswirkungen der Deutschen Verwaltungscloud

Mit der Deutschen Verwaltungscloud soll eine gemeinsame IT-Plattform für Bund, Länder und Kommunen geschaffen werden, um föderale IT-Lösungen im Sinne des Online-Zugangs-Gesetzes („OZG“) realisieren zu können. Sie ist Teil der strategischen Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der „Digitalen Souveränität“ der öffentlichen Verwaltung und ist aktuell noch in der Konzeptphase.

Die Auswirkungen solch föderaler IT-Lösungen auf die Regelungs- und Handlungsbedarfe im Lizenzmanagement Bund wurden aktuell noch nicht betrachtet und sollen daher in späteren Versionen des Rahmenkonzepts Lizenzmanagement Bund beleuchtet werden. Dies betrifft voraussichtlich insbesondere die Verantwortungen der Softwarebetreiber von IT-Lösungen in der Verwaltungscloud und die fachlich-thematischen Schnittstellen der ZLB.

8 Anhänge und Verzeichnisse

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgaben der am Lizenzmanagement Bund beteiligten Stellen	20
Abbildung 2: Benötigte Fähigkeiten im Rahmen des Lokalen Lizenzmanagements.....	24
Abbildung 3: Mögliche Schnittstellen zum Lokalen Lizenzmanagement in der Behörde.....	27
Abbildung 4: Priorisierung der Fähigkeiten im Lokalen Lizenzmanagement.....	29

8.2 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
IaaS	Infrastructure as a Service
IT-DL	IT-Dienstleister
IT-K Bund	IT-Konsolidierung Bund
NMO	Nachfragemanagement-Organisation
PaaS	Platform as a Service
SAM	Software Asset Management
SaaS	Software as a Service
ZIB	Zentralstelle IT-Beschaffung
ZLB	Zentralstelle Lizenzmanagement Bund

