

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung

Anfrage der Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel, Stefan Wenzel und Christian Meyer (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

„Niedersachsen Zwangsumstieg von Linux auf Windows“ - „Basta-Politik“ in Niedersachsen?

Anfrage der Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel, Stefan Wenzel und Christian Meyer (GRÜNE),
eingegangen am 10.08.2018 - Drs. 18/1488
an die Staatskanzlei übersandt am 30.08.2018

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 25.09.2018

Vorbemerkung der Abgeordneten

Laut Medienberichten soll die niedersächsische Finanzverwaltung ihre rund 12 000 PCs in den kommenden Jahren von Linux auf Windows umstellen (c't 17/2018). Die Umstellung folgt damit einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition (S. 134): „Wir werden den in Niedersachsen bislang Linux-basierten Verfahrensbetrieb aufgeben.“ Vorgesehen ist, dass die Umstellung in 2019 beginnt und vorerst rund 6 Millionen Euro kosten wird. Das Niedersächsische Finanzministerium soll angegeben haben, dass der Etat in den folgenden Jahren auf 7 Millionen Euro pro Jahr steigen würde. Ein Ende der Umstellung und Finanzierung sei nicht abzusehen. Von einer Anforderungsanalyse mit einer Mitarbeiterbeteiligung ist mit Blick auf die Umstellung auf Windows nichts bekannt; das betroffene Finanzministerium selbst soll überrascht worden sein. Das Computermagazin c't vermutet, dass die Landesregierung die Arbeit mit Linux nicht beendet, weil es etwa zu teuer geworden wäre oder aus anderen sachlichen Gründen, sondern weil die Große Koalition die Umstellung auf Windows politisch durchsetzen will.

Vorbemerkung der Landesregierung

In der niedersächsischen Steuerverwaltung sind aktuell ca. 12 000 stationäre Arbeitsplatzrechner mit dem Betriebssystem Linux und ca. 4 600 stationäre Arbeitsplatzrechner und Notebooks mit dem Betriebssystem Windows im Einsatz. Im Jahr 2012 hat sich die Landesregierung dazu entschlossen, die Synergieeffekte einer Vereinheitlichung der Steuer-Fachanwendungen aller Länderfinanzverwaltungen in Deutschland zu nutzen. Seitdem sind in den niedersächsischen Finanzämtern nahezu ausschließlich Fachanwendungen im Einsatz, die im (Länder-)Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) entwickelt wurden. Diese Entwicklung soll grundsätzlich plattformunabhängig erfolgen.

Dennoch führte insbesondere der Einsatz der zentralen Dialog-Komponente, die dem Entwicklungsziel der Plattformunabhängigkeit nur zum Teil entspricht, seit dem Umstieg auf das KONSENS-Produkt in Niedersachsen immer wieder zu Störungen. Diese in den letzten Jahren vermehrt auftretenden Störungen waren der Grund dafür, dass das Finanzministerium (MF) und die damalige Oberfinanzdirektion (OFD) - heute Landesamt für Steuern Niedersachsen (LStN) - Anfang 2017 erste Gespräche geführt haben über einen Wechsel von Linux zu Windows. Hintergrund: Die im Konzert von Bund und Ländern stattfindende und bislang erfolgreiche koordinierte Softwareentwicklung im Steuerbereich ist im Verlauf der Jahre immer komplexer und aufgrund der extremen Vernetzung und gegenseitigen Abhängigkeiten leider auch anfälliger geworden für Störungen und Ausfälle. Die Finanzressorts von Bund und Ländern arbeiten intensiv an dem Thema und streben auf allen Ebenen eine Reduzierung dieser Komplexität, eine Optimierung der Steuerung und Transparenz und eine weitere Steigerung der Effizienz im KONSENS-Verbund an. Für Niedersachsen bedeutet dies indes, dass der über viele Jahre erfolgreiche und kostengünstige Einsatz von

Linux zunehmend kritischer gesehen werden muss. Niedersachsen ist unter allen Bundesländern das einzige Land, das im steuerlichen Bereich auf den Arbeitsplätzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch Linux einsetzt. Die o. g. Gespräche zwischen MF und LStN führten dazu, dass die Steuerabteilung im MF im Frühjahr 2017 beauftragt worden ist, zunächst in kleinem Kreis mit dem LStN vertraulich zu prüfen, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen ein Wechsel von Linux zu Windows in Betracht kommt. Aufgrund dieser Prüfung zeichnete sich schon im Sommer 2017 deutlich ab, dass ein Wechsel aus Gründen der Stabilität des Gesamtsystems dringend anzuraten ist.

Nach dem Regierungswechsel, im Zuge der Koalitionsverhandlungen, haben die Koalitionäre das Thema Wechsel Linux/Windows in ihrem Koalitionsvertrag fixiert. Im Oktober 2017 und im Mai 2018 sind bei der Aktualisierung von Fachanwendungen im Rahmen von KONSENS speziell für Niedersachsen bei Übernahme einer Anwendung erhebliche Probleme aufgetreten, die zu einem teilweisen IT-Ausfall in den niedersächsischen Finanzämtern führten. Als Ursache dieses Ausfalls sieht das MF auch, dass die Entwicklung der Fachanwendungen originär für und auf Basis des Betriebssystems Windows erfolgte, das in allen anderen Bundesländern im Einsatz ist. Diese Länder waren von den oben beschriebenen Ausfällen nicht oder nicht in dem Maße betroffen wie Niedersachsen.

Darüber hinaus haben die Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein im Jahr 2017 beschlossen, den Betrieb der Steuer-Fachanwendungen durch eine länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung einheitlich sicherzustellen. Dabei übernimmt ein Land die Betreuung einer Fachanwendung für alle norddeutschen Länder. Das notwendige IT-Personal kann dadurch zielgerichtet eingesetzt werden.

Zudem gebieten die demografische Entwicklung und der angespannte IT-Arbeitsmarkt, die Kräfte im Land sinnvoll zu bündeln. Daher strebt die Landesregierung mit dem Wechsel des Betriebssystems auch den Wechsel zu einem Dienstleister an. Den (neuen) Clientbetrieb soll zukünftig nicht mehr das Finanzrechenzentrum des LStN erledigen, sondern ein zentraler Dienstleister des Landes Niedersachsen. Hierdurch werden für Niedersachsen ressortübergreifende Synergieeffekte entstehen.

1. In welcher Weise und mit welchen Ergebnissen und aufgrund welcher Kriterien hat die Landesregierung geprüft, ob die Umstellung der Software in den niedersächsischen Finanzämtern von Linux auf Windows zeitgemäß und im Vergleich zu anderen Lösungen günstiger ist?

Bereits aus den Vorbemerkungen wird deutlich, dass es keine sinnvolle Alternative zu einem Wechsel hin zu der in den Steuerverwaltungen aller übrigen Länder betriebenen Plattform gibt. Um die Stabilität des Betriebs in den niedersächsischen Finanzämtern auch künftig sicherstellen zu können, ist der beabsichtigte Wechsel unumgänglich. Die für eine abschließende Bewertung zugrunde zu legenden Kriterien und die zu beachtenden Rahmenbedingungen werden zurzeit noch erarbeitet.

Anfang 2018 hat MF das LStN dazu förmlich mit einer entsprechenden Voruntersuchung beauftragt. Der Abschlussbericht des LStN soll im vierten Quartal 2018 vorliegen. Parallel dazu prüft das LStN auch die Wirtschaftlichkeit des angestrebten Betriebssystemwechsels, die das MF indes nicht in Zweifel zieht. Endgültige Entscheidungen der Landesregierung sind bei planmäßigem Verlauf für Anfang 2019 vorgesehen.

2. Gab es eine konkrete Anforderungsanalyse unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern, und wurden Zielsetzungen bzw. Systemanalysen durchgeführt und, wenn ja, in welchem Umfang?

Eine Anforderungsanalyse unter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern ist nicht erfolgt. Sie ist auch nicht zweckmäßig, weil für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern nicht die Systemplattform, sondern die darauf laufenden Fachverfahren von Be-

deutung sind. Die Entscheidung über das Betriebssystem muss unter Beachtung der Anforderungen für einen sicheren und zukunftsfähigen Systembetrieb getroffen werden.

3. Wann ist durch wen die Entscheidung, auf Windows umzustellen, im Finanzministerium getroffen worden?

Siehe Antwort zu Frage 1.

4. Aus welchen anderen sachlichen Gründen hat die Landesregierung entschieden, die Umstellung auf Windows vorzunehmen?

Siehe Antwort zu Frage 1.

5. Über welchen Zeitraum werden welche Kosten aufgrund der Umstellung von Linux auf Windows anfallen?

Im Rahmen seiner im Auftrag des MF durchgeführten Voruntersuchung zur Festlegung des zukünftigen Betriebsmodells beleuchtet das LStN auch den Kosten- und Zeitrahmen verschiedener Ausprägungen des zukünftigen Betriebsmodells. Das Ergebnis der Voruntersuchung bleibt abzuwarten.

Es ist davon auszugehen, dass im Falle einer Entscheidung für die Migration zu Windows ein Projekt mit einer Laufzeit von etwa vier Jahren (2019 bis 2022) erforderlich sein wird. In diesem Zeitraum werden die bestehenden Systeme weiterbetrieben. Parallel dazu ist das neue Betriebsmodell zu konzipieren, die Zielplattform zu entwickeln und umfassend zu testen (voraussichtlich 2019 bis 2021) und vorerst nur in wenigen ausgewählten Finanzämtern zu pilotieren (voraussichtlich in 2021), um Betriebsstörungen weitestgehend zu vermeiden. Erst bei erfolgreichem Abschluss der Pilotierung wird ein flächendeckendes Rollout in allen Finanzämtern durchgeführt (voraussichtlich in 2022).

Auf dieser Grundannahme basiert die Presseinformation des MF anlässlich der Haushaltsklausur vom 25.06.2018: „Für das über mehrere Jahre laufende Projekt plant die Landesregierung, in 2019 5,9 Millionen Euro und für die Folgejahre jeweils 7 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.“

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können Kosten lediglich grob geschätzt werden, weil die für eine detaillierte Betrachtung erforderlichen Rahmenbedingungen zurzeit noch erarbeitet werden. Die für den Haushaltsplanentwurf (HPE) für 2019 und die Mittelfristige Planung (MiPla) für 2020 bis 2022 angesetzten Werte werden deshalb regelmäßig an den jeweiligen Erkenntniszuwachs anzupassen sein.

6. Wie viele Millionen Euro werden die nötigen Windows-Lizenzen kosten?

Das Ergebnis der Voruntersuchung des LStN bleibt auch insoweit abzuwarten.

7. Wie viel Kosten verursachen die bislang eingesetzten Linux-Clients, und wie groß ist der Anteil an Lizenz-Kosten an den Gesamtkosten?

Erhebungen über die Kosten für die bisher eingesetzten Linux-Clients existieren nicht.

Eine Ermittlung des Anteils der Lizenz-Kosten an den Gesamtkosten ist erst mit Einführung der Windows-Clients möglich.

8. Mit welchen konkreten Einsparungen ist aufgrund der Umstellung auf Windows zu rechnen?

Siehe Antwort zu Frage 6.

9. Sollte keine Voruntersuchungen stattgefunden haben und keine entsprechenden Ergebnisse vorliegen, aus welchen Gründen hat die Landesregierung auf derartige Planungen verzichtet?

Siehe Vorbemerkung.

10. In welcher Weise war das Finanzministerium bei der Entscheidung, auf Windows umzustellen, eingebunden?

Siehe Vorbemerkung.

11. Wie bewertet die Landesregierung den Umstand, dass im Koalitionsvertrag der Großen Koalition keine Überprüfung der bisherigen Lösung vorgesehen ist und stattdessen gleich die Abschaffung von Linux?

Die möglicherweise missverständliche Formulierung im Koalitionsvertrag beschreibt das von der Landesregierung angestrebte Ziel, den Betriebssystemwechsel zu Windows herbeizuführen. Jede Zielvorgabe kann selbstverständlich nur innerhalb der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen gelten. Das tatsächliche Handeln - u. a. die Beauftragung der Voruntersuchung und die damit verknüpfte Bitte um Prüfung der Wirtschaftlichkeit - verdeutlicht dies.

12. Welche Alternativen wären denkbar bzw. wurden geprüft?

Zur Sicherstellung eines zuverlässigen des Betriebs der steuerlichen IT-Fachanwendungen zeichnet sich der Umstieg auf das Betriebssystem Windows als zwingend notwendig ab. Die Betriebssicherheit der Fachanwendungen ist auf Dauer nur durch einen Wechsel auf das in den Steuerverwaltungen der übrigen Länder eingesetzte Betriebssystem sicherzustellen. Ohne eine Vereinheitlichung dieser Infrastruktur kann der Einsatz zentraler Fachanwendungen in der niedersächsischen Steuerverwaltung mittel- bis langfristig nicht mehr gewährleistet werden. Dies hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit der Einnahmeverwaltung des Landes Niedersachsen.

13. Wie viele Wettbewerber bieten vergleichbare Leistungen für Basissoftware und spezielle Steueranwendungen an?

Die Finanzverwaltung beabsichtigt insoweit nicht, Leistungen am Markt einzukaufen, sondern auf landesinterne Dienste und die durch Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern vereinbarten Dienstleistungen zurückzugreifen.

14. Um welche Anbieter handelt es sich jeweils?

Für die Abdeckung der Anforderungen der Finanzverwaltung stehen für die Basisdienste die Anbieter IT.Niedersachsen und Dataport AöR zur Verfügung, die Anwendungssoftware wird überwiegend im Rahmen des Vorhabens KONSENS entwickelt und bereitgestellt.

IT.Niedersachsen ist ein landeseigener Betrieb. An Dataport AöR ist Niedersachsen neben den Ländern Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt als eines der Trägerländer beteiligt.

Die steuerfach-spezifischen Anwendungen stellen vorrangig die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zur Verfügung, die neben einzelnen Entwicklungsleistungen der übrigen Länder als sogenannte Steuerungsgruppenländer den wesentlichen Beitrag für die Entwicklung und das Bereitstellen von Softwareprodukten im Vorhaben KONSENS leisten.

15. Muss damit gerechnet werden, dass bei künftigen Ausschreibungen nur noch auf Microsoft-Produkte zurückgegriffen werden kann?

Wie bereits erläutert, ist Ziel der beabsichtigten Abkehr von Linux die Vereinheitlichung der bisherigen Arbeitsplatzsysteme im steuerlichen KONSENS-Verbund, um so die Verfahren und deren (zum Teil länderübergreifende) Betreuung zu vereinfachen und die Softwareentwicklung zu erleichtern.

Für die Betriebssystemplattform auf Arbeitsplatzrechnern wird künftig voraussichtlich nur noch Microsoft Windows eine Rolle spielen, weil sich Niedersachsen mit seinen etwa 12 000 Arbeitsplätzen aus den bereits oben genannten Gründen nicht länger von den bundesweit über 100 000 Arbeitsplätzen in der Steuerverwaltung wird abgrenzen können.

Eines der wesentlichen Ziele der IT-Strategie des Landes Niedersachsen ist die Konsolidierung der IT-Landschaft der Landesverwaltung. Bezogen auf die IT-Arbeitsplätze bedeutet dies, dass zukünftig umfassend standardisierte Client-Rechner zum Einsatz kommen sollen.

Auch innerhalb des Landes steht deshalb der Einsatz von Linux in der Steuerverwaltung einer umfassenden Konsolidierung entgegen. Die Polizei hat mit dem Polizei-Client (PoC) den Umstieg von Linux auf Windows bereits weitgehend abgeschlossen.

Durch die Konsolidierung sollen einerseits wirtschaftliche Synergieeffekte erzielt und gleichzeitig die Qualität verbessert werden. Insbesondere die Informationssicherheit soll so auf ein einheitliches Schutzniveau gehoben werden. Gleichzeitig sollen durch eine Vereinheitlichung von Prozessen und Schnittstellen die Möglichkeiten der behördenübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Landesverwaltung verbessert werden.

Zum Konzept des nach diesen Anforderungen gestalteten Standardclients gehört auch der Einsatz von Open-Source-Software. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, dass für alle wesentlichen Anwendungsfälle eines typischen Büroarbeitsplatzes auch eine Open-Source-Lösung bereitgestellt wird. Die Entscheidung, ob ein proprietäres Produkt oder Open-Source-Software eingesetzt werden soll, erfolgt durch die jeweilige Behörde anhand der funktionellen Anforderungen des konkreten Anwendungsfalls.

Generell gilt, dass Open-Source-Software überall dort zum Einsatz gebracht wird, wo es betriebswirtschaftlich und technisch sinnvoll ist. Im Rahmen der Einführung neuer Verfahren und Anwendungen wird stets proaktiv die Nutzungsmöglichkeit quelloffener Programme geprüft. Derzeit werden im Client- und Serverumfeld zu gut einem Drittel quelloffene und grundsätzlich nicht kostenpflichtige Programme eingesetzt.

16. Mit welchen Mehrkosten ist bei Ausschreibungen für neue Software, Updates und Serviceleistungen in einem verengten oder monopolisierten Markt zu rechnen?

Eine Aussage hierzu ist seriös nicht möglich.

17. Welche anderen Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung können aufgrund der hohen Investitionskosten in die Umstellung auf Windows nicht finanziert werden?

Das Vorhaben konkurriert nicht mit den seitens der Landesregierung im Bereich der Digitalisierung beabsichtigten Maßnahmen. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich vielmehr um eine Maßnahme, die im bisherigen Betriebsmodell vorhandene und kontinuierlich wachsende (Ausfall-)Risiken für die IT der Steuerverwaltung eingrenzen und dadurch künftig den IT-Betrieb in den Finanzämtern sicherer gestalten soll. Dementsprechend ist diese Maßnahme auch nicht Bestandteil des Masterplans Digitalisierung.