

Öffentlich finanzierte Software öffentlich zugänglich machen

Öffentlich finanzierte Software öffentlich zugänglich machen
Antrag Nr. 14-20 / A 06474 von der ÖDP vom 07.01.2020

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01522

1 Anlage

- Stadtratsantrag

Beschluss des IT-Ausschusses vom 14.10.2020 (SB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| I. Vortrag des Referenten..... | 2 |
| Zusammenfassung..... | 2 |
| 1. Ausgangssituation..... | 3 |
| Ähnliche Anträge und Anfragen der Vergangenheit..... | 3 |
| 2. Antrag der ÖDP..... | 3 |
| 3. IST-Zustand..... | 4 |
| 4. Umsetzungsmöglichkeiten zum Antrag..... | 4 |
| 4.1. Forderung 1..... | 4 |
| 4.2. Forderung 2..... | 5 |
| 4.3. Forderung 3..... | 5 |
| 5. SOLL-Zustand und Entscheidungsvorschlag..... | 6 |
| 6. IT-Strategiekonformität..... | 7 |
| II. Antrag des Referenten..... | 8 |
| III. Beschluss..... | 8 |

I. Vortrag des Referenten

Zusammenfassung

Die ÖDP hat am 07.01.2020 beantragt, dass die Stadt München ab sofort offiziell das Ziel verfolgt, dass öffentlich finanzierte Software-Programme, die für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurden, unter einer Freie Software- und Open Source Lizenz öffentlich zugänglich gemacht werden müssen. Dies wird sie mit ihrer eigenen Software im Rahmen des geltenden Rechts so handhaben.

Weitere Antragspunkte waren:

Die Landeshauptstadt München versucht den Städtetag und andere Gremien zu überzeugen, dass das Bundes- und EU-Recht an dieses Ziel angepasst wird. Zusätzlich wird sie offizielle Unterstützerin der Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE).

Die im Stadtratsantrag zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung unterstützt das IT-Referat umfassend. Die für die IT zuständigen Stellen der Münchner Stadtverwaltung haben in der Vergangenheit mehrfach Lösungen realisiert, die auf quelloffenen Ansätzen beruhen und damit Open Source Aktivitäten gefördert. Münchens IT ist insgesamt dauerhaft in vielen Bereichen im Austausch mit der Open Source Community.

Bevor in der öffentlichen Verwaltung eingesetzte Software für eine öffentliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden kann, sind jedoch verschiedene Aspekte, insbesondere hinsichtlich rechtlicher, finanzieller und nicht zuletzt (sicherheits)technischer Fragestellungen zu klären. Da eine generelle Aussage für alle Einsatzszenarien von Softwarelösungen nicht ohne weiteres getroffen werden kann, ist in jedem Einzelfall eine Prüfung erforderlich, von deren Ergebnis die abschließende Entscheidung abhängig ist.

Soweit der städtische IT-Dienstleister Software als Open Source Lösung nach den Community Paradigmen entwickelt, wird er diese grundsätzlich der Allgemeinheit zur Verfügung stellen. Für diese Lösungen kann er jedoch keinen Support anbieten und auch keine Gewährleistung übernehmen.

Die Free Software Foundation fordert eine zwingend gesetzliche Verpflichtung, jede öffentlich finanzierte Software, die für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurde, generell unter einer Freie Software - und Open Source Lizenz öffentlich zugänglich zu machen. Die rechtlichen Grundlagen in Form von gesetzlichen Regelungen kann die Stadt München als Kommune jedoch nicht schaffen.

Externe Software(entwicklungs)anbieter etwa sind vielfach nicht bereit, ihre Software unter einer Open Source Lizenz zur Verfügung zu stellen.

Das IT-Referat wird daher auch zukünftig alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, selbst entwickelte Software in der LHM unter Berücksichtigung aller relevanten und rechtlichen Faktoren als Open Source zur Verfügung zu stellen, jeweils abhängig von den Einzelfallprüfungen. Grundsätzlich muss diese Positionierung bei den Planungen für Architektur und Programmierung berücksichtigt werden, welche Voraussetzungen erforderlich sind und ob der gegebenenfalls erforderliche Mehraufwand inkl. möglicher zeitlicher Verzögerungen seitens des Stadtrates getragen werden.

1. Ausgangssituation

Ähnliche Anträge und Anfragen der Vergangenheit

Zum Thema Veröffentlichung von Programmcode gab es in den zurückliegenden Jahren insbesondere einen Antrag und eine Anfrage aus dem Münchner Stadtrat.

Am 01.12.2014 hat die Alternative für Deutschland (AfD) im Münchner Stadtrat den Antrag „Freie Software & Open Source – nicht nur nehmen, sondern auch geben“ gestellt. Dem Stadtratsantrag zufolge sollten alle IT-Eigenentwicklungen der LHM der weltweiten Gemeinschaft als Open Source Software (OSS) zur Verfügung gestellt werden, alle neuen an Drittfirmen vergebenen Entwicklungsaufträge die Übergabe von OSS zum Ziel haben, soweit dies von etwa bestehenden Rahmenverträgen her möglich ist.

Am 31.07.2019 hat DIE LINKE im Münchner Stadtrat folgende Anfrage gestellt: „Wird der vollständige Quellcode von Linux der open-source-community zur Verfügung gestellt?“

Im Ergebnis der Prüfung des Antrages der Alternative für Deutschland wurde von der Verwaltung empfohlen und vom Stadtrat beschlossen, keine generelle Open Source Veröffentlichung der städtischen IT-Eigenentwicklungen anzustreben, sondern dies im Einzelfall zu prüfen. Allerdings sollte eine aufwandsarme Prüfung erfolgen und diese sich in die bestehenden Abläufe bei möglichst geringer Ressourcenbelastung integrieren. Die Landeshauptstadt München wird auch weiterhin auf geeigneten Tätigkeitsfeldern im Open Source Bereich aktiv sein.

Die Anfrage von DIE LINKE wurde zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Der sogenannte LiMux Basisclient besteht aus einer Vielzahl von Komponenten. Basierend auf einem Linux Release werden die für den Betrieb bei der LHM notwendigen Programme und Skripte eingesetzt, die in der Regel bereits Open Source sind bzw. von der LHM selbst entwickelt wurden. Dazu kommen Komponenten, die lizenzpflichtig sind (wie z. B. der Virensch scanner) und bei denen die LHM keine Rechte am Quellcode hat. Daher konnte der LiMux Basisclient als Gesamtheit der Open Source Community nicht zur Verfügung gestellt werden. Auch praktische Gründe sprachen dagegen, weil nicht alle Programme und Skripte außerhalb der spezifischen Infrastruktur der LHM einsetzbar sind. Möglich und sinnvoll ist die Freigabe einzelner Komponenten (Programme oder Skripte) des Basisclients. Dies ist beispielsweise beim Vorlagenverwaltungssystem WollMux erfolgt.

2. Antrag der ÖDP

Die ÖDP hat am 07.01.2020 beantragt, dass die Stadt München offiziell das Ziel verfolgt, dass öffentlich finanzierte Software-Programme, die für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurden, unter einer Freie Software und Open Source Lizenz öffentlich zugänglich gemacht werden müssen. Dies wird sie mit ihrer eigenen Software im Rahmen des geltenden Rechts so handhaben.

Weitere Antragspunkte waren:

Die Landeshauptstadt München versucht den Städtetag und andere Gremien zu überzeugen, dass das Bundes- und EU-Recht an dieses Ziel angepasst wird. Zusätzlich wird sie offizielle Unterstützerin der Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE).

3. IST-Zustand

Die für die IT zuständigen Stellen der Münchner Stadtverwaltung haben in der Vergangenheit mehrfach Lösungen realisiert, die auf quelloffenen Ansätzen beruhen und damit Open Source Aktivitäten gefördert. Stellvertretend seien hier das LiMux Projekt genannt sowie das Formular- und Vorlagenverwaltungsprogramm WollMux, das im Rahmen des LiMux Projektes stadintern entwickelt und im Jahr 2008 als freie Software (unter der EUPL-Lizenz) weltweit zur Verfügung gestellt worden war.

Jüngste Beispiele sind die Web-App COVe für die COVID-19-Verdachtsfall-Verwaltung sowie eine virtuelle Tastatur für lateinisch diakritische Zeichen. Beides wurde bei GitHub (netzbasierter Dienst zur Versionsverwaltung für Software-Entwicklungsprojekte) platziert.

Bislang hat die LHM Open Source Lösungen nicht generell veröffentlicht, sondern dies im Einzelfall geprüft. Vgl. weiter oben die Ausführungen zum Antrag (aus dem Jahre 2014) und der Anfrage (in 2019) aus dem Stadtrat heraus.

Neben eigenentwickelter Software setzt das IT–Referat in nicht unerheblichem Umfang zur Unterstützung der vielen verschiedenen fachlichen Aufgaben in der Stadtverwaltung auch Fremdsoftware ein. Diese Softwareprodukte sind überwiegend proprietär entwickelte und in der Regel nicht unter einer Open Source Lizenz vertriebene Lösungen.

Welche Lösungsansätze das IT–Referat bei der Beschaffung von Software jeweils wählt, hängt von der Ausrichtung der IT–Architektur ab. Bei Anwendungen, die für die Stadt München auf Grund ihrer Größe nur von einigen Dienstleistern angeboten werden und im Open Source Bereich nicht entsprechend skalierungsfähig sind (z. B. Videoconferencing, Smartphones) sowie bei Anwendungen, die eine hohe Kritikalität darstellen oder in deren Zusammenhang ein hoher Innovationsdruck besteht (z. B. IT-Sicherheitslösungen), setzt die LHM heutzutage auf am Markt verfügbare Standard IT.

Bei der Unterstützung von Fachaufgaben nutzt die LHM – sofern vorhanden – Lösungen des kommunalen Branchenstandards oder entwickelt Software eigenständig. Auf Eigenentwicklungen setzt das IT–Referat insbesondere in Fällen, in denen hohe kommunale Individualität und entsprechende Differenzierung eine wesentliche Rolle spielen. Entwicklungen von Software – wenn sie nicht im SAP-Umfeld erfolgen – basieren bei it@M aktuell auf Open Source Frameworks.

4. Umsetzungsmöglichkeiten zum Antrag

4.1. Forderung 1

Die Stadt München verfolgt auch weiterhin das Ziel, dass öffentlich finanzierte Software-Programme, die für die öffentliche Verwaltung entwickelt wurden, unter einer Freie Software und Open Source Lizenz öffentlich zugänglich gemacht werden können.

Ausgehend von dieser Forderung ist eine Reihe von Fragestellungen zu klären:

- Ist die LHM grundsätzlich berechtigt, die von ihr eingesetzte Software zu veröffentlichen?
- Sollte Software nur dann öffentlich zugänglich gemacht werden, sofern sie von der Allgemeinheit auch inhaltlich–funktional verwendet werden kann?
- Müsste beim Design der Software (hinsichtlich insbesondere IT-technischer, IT-sicherheitstechnischer, datenschutzrechtlicher und organisatorischer Belange)

von Beginn an auch mit berücksichtigt werden, dass sie der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden soll?

- Könnte und sollte die LHM bei einer der Allgemeinheit zur Verfügung gestellten Software auch für die extern Nutzenden ein Lifecyclemanagement sicherstellen und Support leisten, was entsprechende Ressourcen v. a. technischer und personeller Art bedeutet?

Bei vom Markt bezogener Software ist sie an die vertraglichen Vereinbarungen mit den jeweiligen Lieferanten gebunden. Externe Softwareentwickler/-anbieter sind vielfach nicht bereit, ihre Software unter einer Open Source Lizenz zur Verfügung zu stellen. Bei Eigenentwicklungen ist dies dagegen leichter möglich und die LHM ist diesen Weg bereits mehrfach gegangen; vgl. unter 3. genannte Beispiele. Im Übrigen kann die LHM im Einzelfall, unabhängig von Lizenzbestimmungen, aus anderen rechtlichen Gründen gehindert sein, Software öffentlich zugänglich zu machen.

Dass die in Rede stehende Softwarelösung aus ihrer inhaltlich-funktionalen Ausrichtung überhaupt für eine Nutzung durch die Allgemeinheit geeignet ist, stellt kein Kriterium für eine Veröffentlichung dar. Potentiellen Nutzern*innen ist es überlassen, wie und in welchem Zusammenhang sie die verfügbare Lösung einsetzen. Vergleichbares gilt z. B. im Bereich von Open Data.

Das Design der Software richtet sich nach den technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen der zugrundeliegenden Programmierumgebung sowie gesetzlichen Anforderungen (z. B. Barrierefreiheit).

Mit der Veröffentlichung von Software unter entsprechenden Lizenzbestimmungen wie beispielsweise der European Union Public Licence (EUPL) werden bewusst eine Gewährleistung und Haftung ausgeschlossen bzw. beschränkt (vgl. EUPL 7. Gewährleistungsausschluss und 8. Haftungsausschluss/Haftungsbeschränkung).

4.2. Forderung 2

Dies wird sie mit ihrer eigenen Software im Rahmen des geltenden Rechts so handhaben. Zudem versucht sie den Städtetag und andere Gremien zu überzeugen, dass das Bundes- und EU-Recht an dieses Ziel angepasst wird.

Software, die die LHM selbst entwickelt (im eigenen Haus oder durch Beauftragte) setzt bereits heute auf Open Source Frameworks auf. Sofern keine besonderen Gründe vorliegen, stellt sie die Ergebnisse unter gängigen Open Source Lizenzbedingungen zur Verfügung.

Die LHM kann im Rahmen ihrer Mitarbeit in Gremien der kommunalen Spitzenverbände und auf vergleichbaren Ebenen über ihre Vorgehensweise bzgl. der Veröffentlichung von ihr genutzter bzw. entwickelter Software informieren und dafür werben. Dazu gehört auch, Unterstützung dafür zu finden, die eigene Position an den Gesetzgeber heran zu tragen.

4.3. Forderung 3

„Zusätzlich wird sie offizielle Unterstützerin der Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE).“

Die Kernbotschaft der Kampagne „Public Money? Public Code!“ lautet „Sorgen Sie für rechtliche Grundlagen, die es erfordern, dass öffentlich finanzierte Software, die für die

öffentliche Verwaltung entwickelt wurde, unter einer Freie Software und Open Source Lizenz öffentlich zugänglich gemacht werden muss."

Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür in Form von gesetzlichen Regelungen könnte die Stadt München als Kommune aus formal-juristischen Gründen nicht schaffen. Dementsprechend unterstützen bislang auch nur ganz wenige Verwaltungen die Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE); siehe <https://publiccode.eu/de/openletter/>).

5. SOLL-Zustand und Entscheidungsvorschlag

Zu Forderung 1:

Das IT-Referat unterstützt die im Stadtratsantrag zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung. Die für die IT zuständigen Stellen der Münchner Stadtverwaltung haben in der Vergangenheit mehrfach Lösungen realisiert, die auf quelloffenen Ansätzen beruhen und damit Open Source Aktivitäten gefördert. Münchens IT ist insgesamt in vielen Bereichen im Austausch mit der Open Source Community und ein großer und umfassender Nutzer von Open Source Produkten.

Bevor in der öffentlichen Verwaltung eingesetzte Software für eine öffentliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden kann, sind jedoch verschiedene Aspekte, insbesondere hinsichtlich rechtlicher, finanzieller und nicht zuletzt (sicherheits)technischer Fragestellungen zu klären. Da eine generelle Aussage für alle Einsatzszenarien von Softwarelösungen nicht ohne weiteres getroffen werden kann, ist in jedem Einzelfall eine Prüfung erforderlich, von deren Ergebnis die Entscheidung abhängig ist.

Das IT-Referat wird daher auch zukünftig alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, selbst entwickelte Software unter Berücksichtigung aller relevanten und rechtlichen Faktoren als Open Source zur Verfügung zu stellen, jeweils abhängig von den Ergebnissen der Einzelfallprüfungen. Grundsätzlich muss bei den Planungen für Architektur und Programmierung berücksichtigt werden, welche Voraussetzungen erforderlich sind und ob der gegebenenfalls erforderliche Mehraufwand inkl. möglicher zeitlicher Verzögerungen seitens des Stadtrates getragen werden.

Zu den Forderungen 2 und 3:

Die LHM wird in Gremien der kommunalen Spitzenverbände, in denen sie in Arbeitskreisen vertreten ist, ihre Vorgehensweise einbringen und für den Ansatz „Öffentlich finanzierte Software öffentlich zugänglich machen“ werben. Sie wird dafür eintreten, dies auch an den Gesetzgeber heran zu tragen.

Da die LHM als Kommune die rechtlichen Voraussetzungen (Gesetze im formalen Sinn) hierfür nicht selbst schaffen kann, sieht sie davon ab, offizielle Unterstützerin der Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE) zu werden.

Hinweis auf eine Mitteilung des Deutschen Städtetags

Aktuell (August 2020) greift der Deutsche Städtetag den Vorschlag der Open Source Business Alliance und weiterer Akteure auf, ein zentrales Code-Repository für Softwarecodes der öffentlichen Hand aufzubauen. Die Ideen dazu sind in einem Papier „Ein Ort für öffentlichen Code“ zusammengefasst. In seinem Kern beschreibt das Papier, wie dieser ‚Ort‘ speziell für die öffentliche Verwaltung und die beteiligten Akteure aus Sicht der

Autoren aussehen sollte. Der Deutsche Städtetag schätzt dies als einen beachtenswerten Ansatz ein und erachtet deren Weiterentwicklung unter Einbezug der Kommunen als zielführend.

Das IT–Referat wird die vom Deutschen Städtetag abgefragte Einschätzung durch die Mitgliedskommunen für die LHM positiv formulieren und sich zu diesem Thema aktiv einbringen.

6. IT-Strategiekonformität

Die skizzierte Vorgehensweise zur Veröffentlichung von bei der LHM eingesetzten Softwarelösungen ist konform zur stadtweiten IT-Strategie.

Korreferentin und Verwaltungsbeirat

Die Korreferentin des IT-Referats, Frau Stadträtin Sabine Bär und der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Lars Mentrup haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat stimmt zu, dass von der LHM eingesetzte Softwarelösungen der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden, sofern keinerlei Hinderungsgründe vorliegen.
2. Die LHM wird in Gremien der kommunalen Spitzenverbände, in denen sie in Arbeitskreisen vertreten ist, ihre Vorgehensweise einbringen und für den Ansatz „Öffentlich finanzierte Software öffentlich zugänglich machen“ werben.
3. Die LHM kann als Kommune die rechtlichen Voraussetzungen nicht selbst schaffen, die eine Publikation öffentlich finanzierter Software auf formal-gesetzlicher Basis vorsieht. Von einer offiziellen Unterstützung der Kampagne „Public Money? Public Code!“ der Free Software Foundation Europe (FSFE) wird daher abgesehen.
4. Der Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 06474 „Öffentlich finanzierte Software öffentlich zugänglich machen“ von der ÖDP ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Thomas Bönig
Berufsm. Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt

z. K.

V. Wv. - RIT- Beschlusswesen