

# Stellungnahme

## Beschluss des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 29. Juli 2015

### Kriterien für die Nutzung von Cloud-Diensten der IT-Wirtschaft durch die Bundesverwaltung

9 November 2015

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlands-umsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Dr. Pablo Mentzini**  
**Bereichsleiter Public Sector**  
T +49 30 27576-130  
p.mentzini@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

## Einleitung

Der Rat der IT-Beauftragten der Bundesressorts (IT-Rat) hat am 29. Juli Kriterien für die Nutzung von Cloud-Diensten der IT-Wirtschaft durch die Bundesverwaltung beschlossen. Mit dem Papier will der IT-Rat die technologische Souveränität für die IT des Staates stärken und die Autonomie und Handlungsfähigkeit der IT des Staates sicherstellen.

Zu einigen Punkten möchte Bitkom Stellung beziehen.

## Bitkom widerspricht einem Vorrang von Inhouse-Cloud-Diensten

Der Rat der IT-Beauftragten der Bundesressorts empfiehlt, vor Inanspruchnahme und Beschaffung von Cloud-Diensten der IT-Wirtschaft zu prüfen, ob vergleichbare und anforderungsgerechte Leistungen durch die Bundesverwaltung selbst oder im Auftrag

## Stellungnahme Kriterien für Cloud-Dienste in der Bundesverwaltung

Seite 2|4

der Bundesverwaltung durch Dritte bereitgestellt werden. Dies schließt bundeseigene Inhouse-Gesellschaften mit ein und sieht zudem vor, die Leistungen bundeseigener Inhouse-Gesellschaften zu bevorzugen seien.

Diesem Konzept widerspricht Bitkom mit Nachdruck. Leistungen, die privatwirtschaftlich durch Unternehmen im Wettbewerb erbracht werden können, sollen grundsätzlich auch im Wettbewerb erbracht werden. Staatliche Entwicklungen und auch staatliche IT-Dienstleistungen sind die Ausnahme und sollen die Ausnahme bleiben. Dies betrifft auch die Entwicklung von Software oder den Betrieb von IT.

### **Inhouse-Vergaben verhindern technologische Souveränität**

Der Beschluss des Rats der IT-Beauftragten dient ausdrücklich dazu, die aktuelle Diskussion zur Digitalen Souveränität für die IT der Bundesverwaltung zu schärfen.

„Die Bundesregierung hat es mit der Digitalen Agenda zu den Grundsätzen ihrer Digitalpolitik gemacht, die Autonomie und Handlungsfähigkeit der IT des Staates zu erhalten und insbesondere die technologische Souveränität für die IT des Staates zu stärken.“

Unter dem Begriff »Souveränität« versteht man allgemein die Fähigkeit zu ausschließlicher Selbstbestimmung. Diese Selbstbestimmungsfähigkeit wird durch Eigenständigkeit und Unabhängigkeit gekennzeichnet. Sie grenzt sich einerseits von Fremdbestimmung und andererseits von Autarkie ab.

In einem Zustand der Fremdbestimmung verfügt ein Land über keine eigenen Fähigkeiten in Schlüsselbereichen. Es ist zudem nicht in der Lage, Fremdleistungen zuverlässig einzuschätzen und im Bedarfsfall zu veredeln oder zu härten. Es fehlt zudem die Fähigkeit, auf solider Basis zwischen alternativen Fremdleistungen zu unterscheiden und zu entscheiden.

Dem stehen andererseits autarke Systeme gegenüber. Sie versorgen sich ausschließlich mit eigenen Angeboten aus eigenen Ressourcen. Dafür wird in Kauf genommen, dass autark erstellte Angebote weniger leistungsfähig und in der Herstellung aufwändiger sind, als entsprechende Angebote Dritte.

Autarke Staaten nehmen der Autarkie wegen bewusst Wohlfahrtsverluste und weitere Nachteile in Kauf. Autarkie ist in einer global vernetzten digitalen Welt weder zu erreichen noch anzustreben. Souveräne Systeme hingegen sind zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden befähigt, ohne ausschließlich auf eigene Ressourcen zurückzugreifen.

»Digitale Souveränität« bezeichnet in diesem Sinne die Fähigkeit zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden im digitalen Raum. Digital souveräne Systeme verfügen bei digitalen Schlüsseltechnologien und -kompetenzen, entsprechenden Diensten und Plattformen über eigene Fähigkeiten auf internationalem Spitzenniveau. Sie sind darüber hinaus in der Lage, selbstbestimmt und selbstbewusst zwischen Alternativen leistungsfähiger und vertrauenswürdiger Partner zu entscheiden, sie bewusst und verantwortungsvoll einzusetzen und sie im Bedarfsfall

## Stellungnahme Kriterien für Cloud-Dienste in der Bundesverwaltung

Seite 3|4

weiterzuentwickeln und zu veredeln. Nicht zuletzt sind souveräne Systeme in der Lage, ihr Funktionieren im Innern zu sichern und ihre Integrität nach außen zu schützen.

Entscheidend ist somit für die technische Souveränität ist nicht welche Einrichtung die Software schreibt oder Hardware entwickelt, sondern wie gut sich die Produkte überprüfen lassen:

1. Eine öffentliche Einrichtung muss sich in Echtzeit über etwaige Angriffe oder Bedrohungen ein Bild machen können.
2. Bekannte Sicherheitslücken müssen so schnell wie möglich erkannt und beseitigt werden
3. Veraltete Software und Hardware muss zyklisch ausgetauscht werden, um Sicherheitsrisiken vorzubeugen.

Inhouse-Vergaben sollten daher nur dann durchgeführt werden, wenn daraus resultierende Lösungen zweifelsfrei einer Überprüfung unterzogen und ein positives Prüfergebnis erwartet werden können.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen stehen nicht zur Disposition

§ 7 Abs. 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung schreibt angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Hiervon darf nur im begründeten Ausnahmefall abgewichen werden. Der Bundesrechnungshof stellt hierzu klar, dass Ausschreibungen von Leistungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen können. Vielmehr hat die Verwaltung bereits vor der Ausschreibung in aller Regel alle Handlungsmöglichkeiten nach ihrer Wirtschaftlichkeit zu bewerten. Selbst bei politischen Vorgaben, bestehenden Sachzwängen und angenommener „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ sollte die Verwaltung alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsoptionen mit ihren finanziellen Auswirkungen in die Betrachtung einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat 2013 in einer [Studie](#) (Ziffer 3.1.3, S. 22 oben) festgestellt, dass die Behörden bei fast 85% der untersuchten Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO durchgeführt hatten.

Diese Grundsätze gelten auch und gerade für die Informationstechnik.

### Europäische Cloud-Initiative (Digitaler Binnenmarkt)

Der IT-Rat empfiehlt:

„Von den Einrichtungen des Bundes gehaltene schützenswerte Informationen (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sensible Daten über IT-Infrastrukturen des Bundes) müssen ausschließlich in Deutschland verarbeitet werden.“

Diese Empfehlung muss mit Blick auf den angestrebten Digitalen Binnenmarkt restriktiv ausgelegt werden. Natürlich gibt es sensitive Daten der öffentlichen Hand, wo eine rein nationale Bearbeitung und Speicherung erforderlich ist.

Mit Blick auf die [Empfehlung der Kommission zur Entwicklung eines Digitalen Binnenmarktes](#) sollte diese Regelung aber die Ausnahme bleiben und nicht ohne Prüfung auf sämtliche Verwaltungsdaten ausgedehnt werden.

## Stellungnahme Kriterien für Cloud-Dienste in der Bundesverwaltung

Seite 4|4

Die Empfehlung sieht Folgendes vor:

Unnötige Beschränkungen in Bezug auf den Ort der Datenspeicherung oder -verarbeitung in der EU sollten beseitigt bzw. unterbunden werden. Im Jahr 2016 wird die Kommission eine europäische Initiative zum „freien Datenfluss“ vorschlagen, in der sie sich mit Beschränkungen des freien Datenverkehrs aus anderen Gründen als dem Schutz personenbezogener Daten in der EU sowie mit nicht gerechtfertigten Beschränkungen in Bezug auf den Speicher und Verarbeitungsort der Daten befassen wird. (...)

Die Kommission wird eine europäische Cloud - Initiative vorstellen, in der es u. a. um die Zertifizierung von Cloud - Diensten, Verträge, den Wechsel des Cloud-Diensteanbieters und eine Forschungs-Cloud für die offene Wissenschaft gehen wird.

### **Die Regel muss sein: Nicht Make sondern Buy**

In der öffentlichen Verwaltung besteht nicht zuletzt wegen der Schuldenbremse aber auch wegen neuen politischen und gesellschaftlichen Aufgaben und Herausforderungen nur geringer Spielraum für kostspielige Eigenentwicklungen von Softwarelösungen. Anstatt in kostenintensivere und maßgeschneiderte Lösungen zu investieren, muss Verwaltung daher mehr und mehr auf Standardsoftware setzen.

Damit erfordert das Gebot der wirtschaftlichen Mittelverwendung klar, dass Vergaben an Inhouse-Gesellschaften, die eigene Produkte entwickeln nur in extremen Ausnahmefällen sinnvoll sein kann, etwa dann wenn ein besonderes Anwendungsszenario besteht und sich bestehende Standardlösungen nicht übertragen lassen. Auch wenn öffentliche Verwaltung durch gesetzliche Regelungen besonderen Anforderungen unterliegt, sind dennoch in den meisten Situationen Standardlösungen einsetzbar gegebenenfalls mit geringem Anpassungsaufwand.