

BESCHLUSS - VORLAGE

Dezernat/Amt:	Verantwortlich:	Tel.Nr.:	Datum
IV/Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung	Herr Mutter	5500	02.11.2012

Betreff:

**Anwendung von Offenen Standards und quelloffener Software (Open Source)
in der IT-Konzeption der Stadt Freiburg
h i e r :
Antrag der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN vom
02.04.2012**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. HA	12.11.2012		X	X	
2. GR	20.11.2012	X			X

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Finanzielle Auswirkungen: ja - siehe Anlage 1

Beschlussantrag:

- 1. Der Gemeinderat nimmt vom Bericht der Verwaltung zum Einsatz von Open Source, von OpenOffice und zu den Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung gemäß der Drucksache G-12/223 Kenntnis.**
- 2. Der Gemeinderat stimmt dem Wechsel auf die Microsoft-Office-Suite 2010 gemäß Drucksache G-12/223 zu und beauftragt die Verwaltung mit der weiteren Umsetzung.**
- 3. Der Gemeinderatsbeschluss gemäß Drucksache G-07/067 vom 26.06.2007 wird aufgehoben, soweit es um die Verwendung von Open Document als Standardformat geht.**

Anlagen:

1. Finanzielle Auswirkungen
2. Antrag der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN vom 02.04.2012
3. Antrag der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN vom 18.05.2012
4. Anfrage der Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen vom 18.09.2012
5. Anfrage der CDU-Fraktion vom 25.09.2012
6. Darstellung Open Source in Freiburg
7. Übersicht über eingesetzte Open Source-Verfahren
8. Landtagsdrucksache 15/1451
9. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der gutachterlichen Empfehlungen zur künftigen IT-Struktur
10. Gutachterliche Empfehlungen zum Einsatz von Office-Paketen in der Stadtverwaltung

I. Ausgangslage

1. Gemeinderätliche Anfragen

Mit Schreiben vom 02.04.2012 wurde von der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN ein umfassender Bericht zum Einsatz von OpenOffice und zu Problemen und Kosten-Ersparnis-Fragen im Zusammenhang mit der Einführung von OpenOffice erbeten. Ein ergänzender Antrag wurde mit Schreiben vom 18.05.2012 gestellt (Anlagen 2 und 3). Zwischenzeitlich liegen weitere Anfragen der Fraktionsgemeinschaft Unabhängige Listen und der CDU-Fraktion mit verschiedenen Fragekomplexen vor (Anlagen 4 und 5).

Im Sommer 2011 hat die Verwaltung eine gutachterliche Untersuchung der städtischen IT beauftragt und im Rahmen dieser Analyse u. a. auch die bisherige Praxis und Effizienz der derzeit verwendeten "Office-Pakete" überprüfen lassen.

2. Beschlüsse des Gemeinderates

Die Entscheidung zur Einführung des "Open Document Formates" (ODF), Drucksache G-07/067 vom 26.06.2007 ist u. a. vor dem Hintergrund herbeigeführt worden, dass ein herstellerunabhängiges und offenes Dateiformat als zukunftsweisend betrachtet wurde. Da zu diesem Zeitpunkt lediglich OpenOffice.org das Format ODF unterstützte, wurde dieses Produkt für die Umsetzung in der Freiburger Stadtverwaltung ausgewählt. Politische Initiativen zur Förderung des Einsatzes von ODF und damit auch von OpenOffice.org auf EU- und Bundesebene und Migrationsprojekte in großen Verwaltungen, Versicherungen und Banken wurden als Belege für eine gute Perspektive dieser Entscheidung gewertet und auch in der damaligen Drucksache dargestellt. Der IT-Rat der Bundesregierung hat z. B. 2008 beschlossen, dass alle Bundesbehörden bis zum Beginn des Jahres 2010 in der Lage sein müssen, ODF-Dokumente flächendeckend entgegen zu nehmen. Das Auswärtige Amt wollte auf Linux und OpenOffice migrieren.

Der Gemeinderat hat vor dem Hintergrund dieser Entwicklung in seiner Sitzung vom 26.06.2007 folgende Beschlüsse gefasst:

"Der Gemeinderat nimmt den Bericht zum Thema "Open Document Format" zur Kenntnis und stimmt dem Beitritt zur Open Document Alliance sowie der Verwendung von "Open Document" als Standardformat für den elektronischen Geschäftsverkehr der Stadtverwaltung gemäß Drucksache G-07/067 zu."

3. Einführung von OpenOffice

Es wurde eine Projektstruktur installiert und eine Projektlaufzeit für den Zeitraum von 2007 bis 2009 angesetzt, die mehrfach verlängert werden musste. Als interne Zielsetzung wurde bei einem sukzessiven Vorgehen angestrebt, dass OpenOffice als einzige Office-Anwendung auf sämtlichen vernetzten PC-Arbeitsplätzen verbleibt und eine Konvertierung von gängigen Dokumentenformaten möglich ist.

Es wurden Schulungen durchgeführt und das in München entwickelte lizenzkostenfreie Verfahren "Wollmux" für Briefvorlagen installiert. Des Weiteren waren Dienstleistungen zu beauftragen, da etliche Einführungs- und Umstellungsarbeiten nicht selbst geleistet werden konnten. Ferner gab es eine gute Zusammenarbeit mit der Stadt München, von der fachliche Unterstützung und Zusatz-/Weiterentwicklungen bezogen werden konnten.

Die Umsetzung erfolgte auf Basis der Betriebssysteme Windows XP und Windows-Server 2003. Eine Umstellung der Betriebssysteme war nicht vorgesehen. Momentan sind etwa 2.500 vernetzte Endgeräte (PC und Thin Clients) mit OpenOffice (Version 3.2.1) ausgestattet. Das Fachverfahren LÄMMKom® im Amt für Kinder, Jugend und Familie (AKJ) und Amt für Soziales und Senioren (ASS) mit über 200 Anwenderinnen und Anwendern ist über Schnittstellen an OpenOffice angebunden. Bei einem Großteil der Ämter sind die jeweiligen Amtsvorlagen umgestellt.

Die bereits eingesetzte Microsoft-Office-Suite 2000 wurde beibehalten. Somit hatten alle Anwender und Anwenderinnen weiterhin Zugriff auf Microsoft-Word und Excel 2000. Die Vergabe neuer Microsoft Office-Pakete ist sehr restriktiv gehandhabt worden und nur erfolgt, soweit es auf Grund von Fachverfahren zwingend notwendig war. So sind derzeit 71 Lizenzen Microsoft Office 2003 im Einsatz, von Microsoft Office 2007 sind nur vereinzelte Testinstallationen vorhanden, Microsoft Office 2010 ist 44 mal lizenziert. Access und Powerpoint werden auf neuen PC's nur noch auf Anforderung und Nachweis der Notwendigkeit zur Verfügung gestellt. Dies führt regelmäßig zu Auseinandersetzungen. Access sollte durch andere Anwendungen ersetzt werden.

4. Städtische Gesellschaften

Seitens der CDU-Fraktion war die Frage nach dem Einsatz von Office-Paketen bei den Gesellschaften gestellt worden. Keine der städtischen Gesellschaften hat OpenOffice-Pakete eingesetzt. Alle arbeiten durchgängig mit Microsoft Office, weil dies aufgrund interner Strukturen und Verfahren benötigt wird, aber auch Standard im externen Schriftverkehr ist. Teilweise ist bereits auf Microsoft

Office 2010 umgestellt worden, teilweise erfolgt dies aktuell. Planungen zu einem Wechsel auf ein OpenOffice-Paket bestehen keine.

5. Entwicklung von OpenOffice seit 2007

Es wurde bei der Einführung von OpenOffice davon ausgegangen, dass es zu einer zunehmend sehr dynamisch fortschreitenden Weiterentwicklung von OpenOffice und dessen Verbreitung kommen werde. Es wurde darauf gesetzt, dass faktisch vorhandene Problemstellungen in diesem Zuge von der Entwicklungsgemeinschaft beseitigt werden.

Entgegen den ursprünglichen Hoffnungen ist OpenOffice nach wie vor in der deutschen Behördenlandschaft nicht weit verbreitet. Der eingangs erwähnte Beschluss des IT-Rates der Bundesregierung zum Einsatz von ODF ist nicht durch OpenOffice, sondern durch die Einführung von Microsoft Office 2007 umgesetzt worden. 2011 hat das Auswärtige Amt die Rückmigration auf Windows 7 und Microsoft Office wegen erheblicher Beschwerden der Nutzerinnen und Nutzern hinsichtlich Bedienerfreundlichkeit, Anwenderfreundlichkeit, fehlender Integration und mangelhafter Interoperabilität mitgeteilt. Im E-Government-Konzept des Landes Baden-Württemberg ist als Standard für Textverarbeitung und Dokumentenformate das Microsoft doc-Format als internes Standardformat bei der Landesverwaltung und für den Dokumentenaustausch zwischen Landesverwaltungsnetz und Kommunalen Verwaltungsnetzen definiert. Dies ist Bestandteil der einheitlichen IuK-Struktur und des Gemeinsamen IuK-Architekturmodells Land/Kommunen. Beim Austausch über E-Mail ist neben Word das Format ODF zugelassen. Bei einzelnen Dienststellen des Landes ist auch OpenOffice im Einsatz.

Auch wenn einige Kommunen (Köln, Duisburg, Böblingen, Leipzig) in den letzten Jahren Interesse an einer Migration zum ODF-Format und zu OpenOffice.org geäußert haben, gibt es keine große Kommune, die neben München, Jena und Freiburg diesen Schritt getan hat. Es sind nur Anwendungsiseln entstanden. Der Behördenverkehr, der grenzüberschreitende Austausch, internationale Kontakte und die Kommunikation mit sonstigen Partnern findet deshalb in Freiburg im Wesentlichen über Microsoft Office-Formate statt.

Nach Einschätzung der Datenzentrale gibt es keine Anzeichen am Markt, dass sich bei den kommunalen Fachanwendungen Open-Source-Projekte durchsetzen werden (Anlage 8).

Neben der im Behördenverkehr nur geringen Verbreitung von OpenOffice entsteht kurz- bis mittelfristig eine weitere grundsätzlichere Fragestellung:

Die von der Stadt aktuell eingesetzte Version von OpenOffice wird nicht mehr weiter entwickelt. Damit wird die Frage aufgeworfen, auf welches der alternativen Produkte umgestiegen werden müsste: LibreOffice als eine von OpenOffice unabhängige Weiterentwicklung mit einer starken Beteiligung der großen Linux-Hersteller oder auf die nach dem Ausscheiden von Oracle aus dem OpenOffice-Projekt auf die Apache Software Foundation übergegangene Weiterentwicklung als Apache OpenOffice. Welche der beiden Weiterentwicklungen sich besser in die bestehende Infrastruktur der Stadt Freiburg einbinden ließe

und was dies an Aufwänden möglicherweise mit sich brächte, ist derzeit nicht einschätzbar.

6. Einsatz von Open Source

Entsprechend den Anträgen/Anfragen der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN und der CDU-Fraktion sollte auch Bericht zum Einsatz von Open Source allgemein in der Stadtverwaltung gegeben werden. Dies ist in Anlage 6 und 7 näher dargestellt.

II. Organisationsgutachten - allgemeiner Teil

Im Sommer 2011 ist eine gutachterliche Untersuchung der städtischen IT beauftragt worden. Es sollte geprüft werden, ob die IT angesichts der neuen Anforderungen und technologischen Entwicklung gut und richtig aufgestellt ist und wo Veränderungen in welcher Weise notwendig sind. Es handelte sich um eine Organisationsuntersuchung, nicht um eine Bewertung der Anwenderlandschaft. Bei der Untersuchung ist eine sehr weit gespannte Einbindung der Beschäftigten des IT-Service als auch der Dienststellen erfolgt, um die Bedarfslagen der Ämter gut aufnehmen zu können.

Wesentliche Ergebnisse zur Ausrichtung der IT

Im Ergebnis soll die IT stärker als bisher als "Rückgrat" für die Leistungserbringung der Stadtverwaltung aufgestellt werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen IT und Fachdienststellen und eine dialogische Entwicklung von Themen und Strategien. Angesichts neuer Themen, die sowohl starke arbeitsökonomische Aspekte als auch IT-technische/technologische Ebenen betreffen, soll verstärkt eine gesamtstädtische Perspektive und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen IT und der Organisationsabteilung erreicht werden.

Nach Vorlage der Empfehlungen des Gutachters ist nochmals eine Einbindung aller Dienststellen erfolgt. Alle Dienststellen und die Personalvertretung wurden angehört und um Stellungnahme gebeten. Die Grundlinien und wichtigen Empfehlungen des Gutachtens sind dabei durchgängig positiv aufgenommen, aber teilweise auch Diskussions- und Klärungsbedarfe zu den konkreten Ausgestaltungen und Details formuliert worden. Grundlegende Kritik ist nicht geäußert worden. Die Klärungsbedarfe sollen in der jetzt anstehenden Umsetzungsphase angegangen werden.

In der Anlage 9 sind die wichtigsten Empfehlungen von exientes Management Consulting GmbH konkreter dargestellt.

III. Organisationsgutachten - Empfehlungen zum Einsatz von OpenOffice

Es sollte eine Bewertung abgegeben werden bezüglich des Einsatzes von Office-Paketen in der Verwaltung. Hintergrund dafür waren von den Ämtern der Stadt immer wieder vorgetragene Probleme mit OpenOffice.

1. Situation in den Ämtern

Zum Einsatz von OpenOffice sind in der Vergangenheit und aktuell im Rahmen der Untersuchung folgende Kritikpunkte von den Ämtern angesprochen worden:

- Abstürze
- die Problematik einer fehlenden Desktop-Datenbank
- der Austausch von Dokumenten mit Externen und Internen mit Konvertierungsproblemen ist mit hohen Aufwänden verbunden
- Probleme mit dem Änderungsmodus, also dem gemeinsamen Bearbeiten von Dokumenten sowohl intern als auch mit Externen
- Konvertierungsprobleme insbesondere zwischen den Präsentationsprogrammen Power Point und Impress
- Impress und das Kalkulationsprogramm Calc werden als die deutlich leistungsschwächeren Programme eingeschätzt
- die Erstellung von Serienbriefen
- Microsoft Office - Produkte für Fachanwendungen unverzichtbar
- Fachanwendungen laufen mit OpenOffice teilweise instabil
- fehlende Barrierefreiheit von OpenOffice beim Einsatz an Behindertenarbeitsplätzen
- Bedarf an weiteren Schulungen

Obwohl grundsätzlich OpenOffice.org und Microsoft Office laut Herstellerangabe die drei derzeit wichtigsten Textdokumentaustauschformate: DOC (Eigentümer Microsoft), DOCX (Entwickler Microsoft, aber offenes Dateiformat) und ODT (Entwickler OpenOffice Community, offenes Dateiformat) unterstützen, zeigt die Praxis ein anderes Bild. Die vollständige Übertragbarkeit der Dokumenteninhalte ist bei einem "Systemwechsel" nicht gewährleistet. Es treten Veränderungen bei der Formatierung komplexer Dokumente/Tabellen auf, die dem Anwender als willkürlich erscheinen. Dies kann dazu führen, dass keine vollständige oder gar keine Übertragung erfolgt oder je nach verwendeten Formaten, Dokumente vollständig verloren gehen können oder Änderungen nicht mehr erkennbar werden. Da Microsoft die Programmierung der eigenen Formate nicht preisgibt, ist die Entwicklercommunity regelmäßig vor große Probleme gestellt, die vollständige Unterstützung der Dokumente über OpenOffice zu erreichen. Momentan liegt der Schwerpunkt der Entwicklung hauptsächlich auf der Textverarbeitung, neuerdings auch stärker auf dem Kalkulationsprogramm Calc. Die Entwicklung von Impress als Präsentationsprogramm wird eher nachrangig betrieben. Genau hier liegt aber auch eine Problemlage für Nutzerinnen und Nutzer.

2. Bewertung durch den Gutachter

Die gutachterliche Äußerung ist als Anlage 10 beigelegt. Aus Sicht des Gutachters ist festzuhalten:

Der teilweise Parallel-Betrieb beider Office-Pakete verursacht auf Seiten der IT (doppelte Bereitstellung in allen Facetten, doppelte Bereitstellung von Vorlagen usw.) und auf Anwenderseite (insbesondere bei einem gemeinsamen Bearbeiten von Dokumenten in unterschiedlichen Office-Anwendungen) einen sehr hohen Aufwand. Es bestehen Zweifel an der Zukunftsfähigkeit von OpenOffice,

gerade mit Blick auf andere Anwendungen im Bereich der Schnittstellen bzw. Unterstützung bei kleineren Spezialanwendungen mit kommunalspezifischer Funktionalität.

Zwar ist ein Datenaustausch zwischen Ämtern und Externen grundsätzlich möglich. Die vollständige Übertragbarkeit zwischen Microsoft Office und OpenOffice ist aber nicht gewährleistet, da Veränderungen bei der Formatierung komplexer Dokumente/Tabellen/Graphiken auftreten. Erweiterte Funktionalitäten oder Makros werden nicht oder unvollständig übertragen. Dies führt zu Ineffizienzen und Problemen in der Zusammenarbeit mit Dritten und Externen. Aufgrund der hohen Relevanz des Datenaustausches mit Externen jeder Art hat dies große Bedeutung. Ämter ohne Fachanwendungen mit OpenOffice-Schnittstellen nutzen weiterhin Microsoft Office 2000, OpenOffice wird aber bei der großen Anwendung LÄMMkom® im AKI und ASS benutzt. Ohne dieses große Verfahren werden in Freiburg nach wie vor rd. 2/3 der Dateien mit Microsoft Office erstellt. Briefvorlagen werden über ein spezielles Tool in OpenOffice zur Verfügung gestellt, dieses ist stabil. Amtsspezifische Vorlagen sind weitgehend umgestellt, für das Ratsinformationssystem ist eine Freigabe erst möglich, wenn auch die Gesellschaften angeschlossen werden können. Die mit dem OpenOffice-Projekt verbundene Ablösung von Access-Anwendungen führt zu Problemen, die von den Ämtern durch Eigenlösungen gelöst werden. Außerdem können dadurch Spezialanwendungen ohne OpenOffice-Schnittstelle nicht eingesetzt werden, da diese auf Microsoft Office basieren. Vereinzelt Programmabstürze von OpenOffice-Anwendungen in der aktuellen Produktivumgebung führen zum (Teil-)Verlust der Arbeitsergebnisse und damit zu Frustrationen bei den Anwenderinnen und Anwendern.

Die Schulungen werden durch die Ämter als nicht ausreichend betrachtet, auch die Vermarktung des Projektes ist nicht gelungen. Es sind rd. 1.700 Anwender/innen (intern/extern) geschult worden, der Anwendersupport erfolgt für beide Systeme (OpenOffice und Microsoft Office) über den Helpdesk. Tiefen-Knowhow bei OpenOffice besteht nur bei einer Person, bei weitergehenden Produkt-Supportanfragen für OpenOffice besteht eine Abhängigkeit von externen Dienstleistern; bei Microsoft Office besteht verfügbarer Herstellersupport. Entwicklungs-Knowhow für OpenOffice ist innerhalb der Stadtverwaltung nicht vorhanden.

Das Auseinanderdriften der Entwickler-Gemeinschaft (LibreOffice einerseits; ApacheOffice andererseits) im Bereich OpenOffice ist für die Fortentwicklung von OpenOffice lähmend. Microsoft Office wird nach wie vor auch von vielen Fachverfahrensherstellern als einziger Standard unterstützt, so dass solche Fachverfahren mit Schnittstellen zu OpenOffice nur bedingt zur Verfügung stehen. Die Community steht unter ständigem Zugzwang, zumindest die Kompatibilität der gängigsten Funktionalitäten und Formate sicher zu stellen. Verbesserungen können durch die Arbeitsgruppe "Office Interoperabilität" erreicht werden. Allerdings werden dadurch nicht alle Inkompatibilitäten in den Funktionalitäten ausgeräumt. Aus Gutachtersicht ist eine vollumfängliche Kompatibilität auch in diesem Jahrzehnt nicht mehr wahrscheinlich.

Durch die Überalterung der Microsoft Office-Suite 2000 erfolgt einerseits ein Wechsel in der täglichen Anwendung auf OpenOffice, andererseits entstehen dadurch bei einer immer breiteren Anwendergruppe die Problemstellungen, insbesondere bei der immer mehr nachgefragten Austausch- und Kooperationsfunktionalitäten. Die nicht ausreichende Berücksichtigung von Bedürfnissen und Anforderungen der Ämter bei Einführung von OpenOffice, eine restriktive Bereitstellungspolitik bei Microsoft Office-Anforderungen der Ämter und die sich zeigenden Schwächen von OpenOffice hat dazu geführt, dass die stadtweite Akzeptanz von OpenOffice nicht mehr vorhanden ist.

3. Empfehlungen für die Zukunft

Durch den Gutachter wurden drei Modelle betrachtet:

a) Ein-Produkt-Strategie OpenOffice

Der flächendeckende Einsatz der Ein-Produktstrategie OpenOffice ist aus Gutachtersicht nur unter Einschränkungen in Bezug auf Funktionalitäten insbesondere in der gemeinsamen Erarbeitung von Dokumenten und der Integration in die Anwenderlandschaft zur nahtlosen Interoperabilität der Anwendungen untereinander umsetzbar. Sollte eine solche Strategie tatsächlich verfolgt werden, ist eine Diffusionsstrategie auf freiwilliger Nutzungsbasis nicht zielführend, d. h. konkret: die Verwendung von OpenOffice müsste verbindlich vorgegeben werden. Eine Durchdringung mit OpenOffice ist im Bereich der Textverarbeitung allenfalls zu maximal 80 % vorstellbar, bei Tabellenkalkulation und Präsentation ist der Anteil noch deutlich geringer. Aus excientes-Perspektive führen die vorhandenen Funktionalitätseinschränkungen und die auch in der Zukunft absehbaren Inkompatibilitäten mit Microsoft Office zu deutlichen Ineffizienzen in vielen Fachämtern. Fehlende Akzeptanz und unklare Zukunftsperspektive sind kritisch zu sehen. Eine Ein-Produkt-Strategie mit OpenOffice ist daher nicht empfehlenswert.

b) Zwei-Produkt-Strategie Microsoft Office und OpenOffice

Bei einem Einsatz beider Office-Pakete können die Anforderungen an Kooperations- und Zusammenarbeitsfunktionalität nach außen durch Microsoft Office 2010 abgebildet werden. Stadtinterne Ineffizienzen und Ausfälle von Produktivität sind weiterhin gegeben. Außerdem wird eine Mischstrategie erfordern, dass die Zuordnung der Nutzer zu einer Office-Suite erfolgt. Die Zuordnung wird dabei über einen Klassifizierungsprozess (nach Aufgaben, nach Rollen, nach Ämtern oder anderen Klassifizierungen) erfolgen. Dies führt aber zu einem komplexen Optimierungsproblem, was angesichts der momentanen Akzeptanzlage emotional sehr belastet ist. Es ist ressourcenintensiv, der Klassifizierungsprozess muss regelmäßig hinterfragt und angepasst werden, ein Akzeptanzmanagement ist erforderlich. Der Gutachter hält eine minimale Durchdringung von 20 % der Anwenderschaft mit Microsoft Office für erforderlich. Dabei sind allerdings interne Abhängigkeiten, z. B. bei der Zusammenarbeit, nicht berücksichtigt.

Das Zwei-Produkt-Modell liefert die Möglichkeit, OpenOffice als Alternative zur neuartigen Microsoft Office 2010 Struktur zu wählen und flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Sowohl für Microsoft Office als auch OpenOffice können alle Vorlagen und Formulare genutzt werden. Allerdings entsteht dann ein doppelter Aufwand für Vorlagenverwaltung, notwendige Betreuung sowie erhöhter Aufwand bzgl. Technischer Schnittstellen, Kompatibilität und Knowhow für zwei Systeme. Eine Schulung für Microsoft Office ist erforderlich. Strategische Handlungsfähigkeit besteht, falls im OpenOffice-Umfeld eine begünstigende Entwicklung eintritt, die die derzeitigen Einschränkungen aufhebt.

Microsoft Office ist nicht plattformunabhängig und bedeutet damit eine Bindung an Microsoft-Technologie im Bereich der Betriebssysteme. Eine Entkoppelung von Microsoft ist damit nicht vollständig möglich. Allerdings wäre eine Entkopplung auch nur dann machbar, wenn OpenOffice eine echte "Ein-Produkt-Alternative" für die Stadt Freiburg wäre, was aber auf absehbare Zeit nicht der Fall sein dürfte. Eine Integration in die bestehenden Betriebsplattformen ist problemlos möglich, Parallelbetrieb benötigt aber mehr Ressourcen und es besteht derzeit keine ausreichende Leistungsfähigkeit der vorhandenen Hardware. Es fallen Kosten für Lizenzierung von Microsoft Office und Schulungen an.

c) Ein-Produkt-Strategie Microsoft Office 2010

Microsoft Office ist wegen des hohen Marktanteiles Common-Practice-Standard. Das Risiko von Austauschproblemen bzw. bei der Zusammenarbeit ist deshalb relativ gering. Die Menü-Führung bei Microsoft Office 2010 macht allerdings eine Schulung erforderlich, weil diese sich deutlich unterscheidet. Es ist deshalb ein Akzeptanzmanagement erforderlich. Das Briefvorlagensystem ist nicht übertragbar. Gleiches gilt für die Schnittstelle zur Generierung des Druckoutputs aus Lämmkom. Da die Erstellung von Schriftgut und Nutzung von Vorlagen derzeit allerdings weitgehend in Microsoft Office stattfindet, ist eine relativ einfache Übertragung möglich.

Der offene, von Microsoft Office genutzte Standard heißt Office Open XML (OOXML); eine eigenständige Weiterentwicklung ist für die Stadt nicht möglich. Die Weiterentwicklung wird von Microsoft Office verantwortet. Dies bietet einerseits Qualitätssicherung, andererseits aber keinen Einfluss. Täglich verfügbarer Expertensupport ist vorhanden und technisch ist Microsoft Office als stabiler und weniger fehlerbehaftet anzusehen. Die technischen Anforderungen sind erfüllt, auch die erforderlichen Hilfsmittel zur Software-Verteilung und Installation. IT-Knowhow ist aufgrund des ohnehin bestehenden Microsoft Office 2000-Betriebes vorhanden. Für den Anwendersupport ist ein Wissensaufbau erforderlich.

d) Schlussempfehlung des Gutachters zu den Modellen

Unter Ressourcengesichtspunkten, der gesicherten Qualität und Weiterentwicklung durch den Hersteller, Flexibilität durch Einsatz des Common-Practice-Standards, Nutzerakzeptanz und deutlicher Reduktion der Schnitt-

stellenkomplexität empfiehlt der Gutachter die Ein-Produkt-Strategie mit Microsoft Office.

IV. Kosten und Einsparungen

1. Kosten und Einsparungen durch den Einsatz von OpenOffice

Entsprechend der Anfrage der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN und der CDU-Fraktion sollten Einsparungen und Kosten der Einführung dargestellt werden. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Kosten so weit wie möglich zusammengestellt und auch vom Gutachter in seine Darstellung aufgenommen. Da über den Projektverlauf keine stadtweite Erfassung der mit der Einführung von OpenOffice verbundenen Kosten erfolgt ist, ist die Darstellung insbesondere bezüglich des Personaleinsatzes nicht vollständig.

Die Darstellung bezieht sich auf die Jahre 2007 bis 2011:

- 25.000,00 € für Schulungen
- 55.000,00 € Euro Kosten für die Entwicklung eines Briefvorlagesystem (inzwischen durch den Münchner Wollmux abgelöst)
- 55.000,00 € Beratungsleistungen für die Unterstützung der Projektorganisation, Weiterentwicklung Vorlagensystem usw.
- 20.000,00 €, Beratungsdienstleistungen Schwerpunkt Migration und Automatisierungsfunktionen Textverarbeitung
- 6.000,00 €, Dienstleistung Migration von Excel-Dateien mit Makro- und Automatisierungsfunktionen nach Calc
- 60.000,00 € Zeitvertrag für Migration von Vorlagen, Ausbau Open-Office-Wiki, usw.

Ferner wurden nach einer konservativen Schätzung

- 240.000,00 € für eine 80 %ige Auslastung einer Person im Zeitraum der OpenOffice-Einführung angesetzt
- 24.000,00 € jährlich für Ressourcenbindung im IT-Betrieb angesetzt für Pflege und Wartung der access-ersetzenden Web-Anwendungen (bei steigender Tendenz) = mind. 120.000,00 € über den Zeitraum
- Außerdem wird der Zusatzaufwand für fachamtsinterne Aufwände im Anwendungsbetrieb ebenfalls unter bestimmten Annahmen mit etwa 30.000,00 € jährlich beziffert = 150.000,00 € über den Zeitraum.

Nicht beziffert werden können weitere indirekte Ressourcenbindungen durch Doppelarbeiten im Bereich Anwendersupport, Schnittstellen-Bereitstellung und -Pflege, Patching, Sicherheitspflege, Gremienarbeiten, doppelter Aufbau und das Vorhalten von Support-Knowhow in beiden Office-Systemen. Zu berücksichtigen wären ferner noch die Aufwände für die Umstellung z. B. von Lämmkom auf OpenOffice-Unterstützung von etwa 18.000,00 €.

Darüber hinaus geht der Gutachter davon aus, dass durch die erforderliche Nachbearbeitung von Dokumenten bei einem Dateiaustausch zwischen Microsoft Office und OpenOffice und mit den entsprechenden Aufwänden zur Klärung und Lösung von Problemen Effektivitätsverluste in Höhe von jährlich etwa 500.000,00 € entstehen.

2. Eingesparte Lizenzkosten Microsoft Office

Seit der Lizenzierung von Microsoft Office 2000 im Jahr 2001 sind für Office-Software keine nennenswerten Lizenzkosten mehr angefallen. Bei der Kalkulation der Kosten für eine Lizenzierung der aktuellen Microsoft Office-Version wurde von rd. 500.000,00 € ausgegangen. Basis dafür waren die 2007 geltenden Rahmenverträge und die Anzahl der notwendigen Lizenzen. Für Schulungen wurden 300.000,00 € angesetzt, ausgehend von den Erfahrungen der Umstellung von WordPerfect auf Microsoft Word2000 in 2001. Damals waren rd. 250.000,00 € aufgewendet worden.

3. Saldobetrachtung

Den geschätzten Einsparungen von 800.000,00 € stehen im Zeitraum von 2007 - 2011 rechenbare Kosten für OpenOffice von rd. 730.000,00 € entgegen. Hinzu kämen die nicht bezifferbaren Kosten und die vom Gutachter angegebenen Effektivitätsverluste im Umfang von 2,5 Mio. € über den Zeitraum. Diese wären im status quo fortzuschreiben.

4. Kosten bei einer Einführung von Microsoft Office (Stand: Oktober 2012)

Der Gutachter hatte auch Kostenannahmen für den Fall der Einführung von Microsoft Office 2010 getroffen. Diese Kostenannahmen der Firma excientes wurden verwaltungsintern nochmals kritisch beleuchtet und nachstehend korrigiert:

- Lizenzen: 550.000,00 € (Brutto)
- Schulungen: ca. 200.000,00 €
- Brief- und Dokumentensystem: 50.000,00 €
- Vorlagenmigration: 100.000,00 €
- Lfd. Benutzerunterstützung, 0,5 - 1 Stelle dauerhaft. Dieser Stellenumfang wäre zusätzlich zu den Stellenempfehlungen, die aus organisatorischer Sicht gegeben wurden.
- Projektsteuerung: externe Steuerung für 1 Jahr

Dies ist in Summe ein Aufwand von rd. 900.000,00 € an Sachmitteln und entsprechenden weiteren Personalaufwendungen. Bei einer zugrunde gelegten Laufzeit von Microsoft Office 2010 von realistischen 6 - 7 Jahren wären dies Lizenzkosten von etwa 80.000,00 - 90.000,00 € pro Jahr Laufzeit. Dem stünden die Effizienzgewinne und nicht erforderliche Aufwendungen für Optimierungen von OpenOffice entgegen.

V. Bewertung durch die Verwaltung

Die gutachterliche Äußerung zu den Office-Paketen wird von der Verwaltung in den wesentlichen Punkten als nachvollziehbar und zutreffend bewertet.

1. Rückmeldungen der Ämter und des Gesamtpersonalrates

Durch die Ämter wird eine Rückkehr zu Microsoft Office als Standard-Office-Software für erforderlich gehalten. Dabei gibt es den Wunsch, eine sorgfältige Umstiegsprojektierung vorzunehmen, die Ämter nicht zu überfordern, ausreichend Schulungen anzubieten und Support bereit zu stellen. Einzelne Dienststellen könnten sich eine Fortführung der OpenOffice-Suite als nachrangiges Paket vorstellen, eine Ausstattung mit Microsoft Office wird aber auch dort für erforderlich gehalten.

Der Gesamtpersonalrat stimmt der Empfehlung der Fa. excientes zur Einführung der Ein-Produkt-Struktur Microsoft zu und empfiehlt, den Vorschlägen des Gutachters zu folgen. Dazu sollen ein Zeitplan und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und für die "Ablösezeit" weiterhin Unterstützung für OpenOffice sicher gestellt werden.

2. Empfehlung der Verwaltung

Angesichts der unterschiedlichen Problemstellungen wie mangelnde Verbreitung von OpenOffice, Microsoft Office als Common-Practice, Problem der fehlenden Gewährleistung der vollständigen Übertragbarkeit von Dokumenteninhalten, Erfordernis von Microsoft Office-Produkten bei eingesetzten Fachverfahren und einigen anderen funktionalen Einschränkungen ist aus Sicht der Verwaltung ein Festhalten an OpenOffice nicht sinnvoll. Die Effizienzverluste sind zu hoch, mit OpenOffice können die deutlich artikulierten Probleme in den Ämtern zumindest auf absehbare Zeit von der IT nicht gelöst werden. Der Einsatz von Microsoft 2010 ist nicht verzichtbar.

Die Verwaltung teilt deshalb die Auffassung des Gutachtens, dass die ursprünglich angestrebte Ein-Produkt-Strategie mit OpenOffice nicht umsetzbar ist und deshalb nicht weiter verfolgt werden kann. Die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Verwaltungsarbeit und die Zusammenarbeit mit Dritten und innerhalb der Verwaltung müssen oberste Priorität genießen.

Ein Zwei-Produkte-Modell, bei dem durch Klassifikationen eine Zuordnung zu dem einen oder anderen Office-Paket erfolgt, wird von der Verwaltung als nicht umsetzbar betrachtet. Eine einfache Zuordnungsregel kann es nicht geben, weil in den Ämtern unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Anforderungen und Arbeitsbezügen zu erledigen sind. Die Verwaltung geht deshalb von einer weit höheren Quote an notwendigen Microsoft Office-Lizenzen aus, als dies der Gutachter bei diesem Modell angenommen hat. Die Umsetzung würde einen aufwändigen Prozess erfordern; solange es keine Lösungen für die Probleme und Einschränkungen gibt, die quer durch die ganze Verwaltung vorgetragen werden, ist eine solche Vorgehensweise nicht vertretbar. Die Einschätzung des

Gutachters, dass dieses Modell nicht empfehlenswert ist, wird somit ebenfalls geteilt.

Die Fortführung der bisherigen Praxis der Verwaltung, beide Office-Pakete im wesentlichen vollständig anzubieten, ist ebenfalls nicht sinnvoll. Wegen der Veraltung des aktuell eingesetzten Microsoft Office 2000 entstehen zunehmend Probleme. Der Bedarf an aktuellen Lizenzen nimmt allein aufgrund der Fachanwendungen zu. Zur Vielzahl der Fachanwendungen sind in den Anlagen 6 und 8 einige Ausführungen gemacht.

Selbst wenn man die Betreuung und den Support von OpenOffice deutlich ausbauen würde, und wenn durch entsprechende Sachaufwände versucht würde, eine Weiterentwicklung an den Schwachstellen der Kompatibilität und Interoperabilität und dem Datenaustausch zu erreichen, wären auf absehbare Zeit keine befriedigenden Lösungen zu erwarten. Es müssten jedoch erhebliche Summen dafür sowie für den Parallelbetrieb investiert werden. Vor dem Hintergrund einer fehlenden Weiterentwicklung der eingesetzten Version von OpenOffice mit den geschilderten Unsicherheiten eines Nachfolgeproduktes verdeutlicht sich die Empfehlung der Verwaltung.

Aus Sicht der Verwaltung kommt nur die Ein-Produkt-Strategie mit Microsoft Office 2010 in Frage. Angedacht für diesen Fall ist nur eine Kauflizenz, damit keine darüber hinausgehenden Bindungen an Microsoft entstehen.

Es ist selbstverständlich, dass dies eine gute Planung und Steuerung erfordert und die Beschäftigten mitgenommen und angemessen geschult werden müssen. Ebenso selbstverständlich ist es, dass für eine Übergangszeit OpenOffice im Einsatz bleiben wird und entsprechend den Anmerkungen des Gesamtpersonalrates dafür ein Support sichergestellt werden muss.

Im konkreten Fall des Einsatzes von OpenOffice haben sich die Hoffnungen und Erwartungen des Jahres 2007 nicht erfüllen lassen. Mit einem Fortführen von OpenOffice kann die IT die zu recht bestehenden Anforderungen der Verwaltung nicht erfüllen. Dies führt zu Beeinträchtigungen der Leistungserbringung, Verärgerung und Frust bei den Beschäftigten und den davon betroffenen Externen. Eine Neulizenzierung von Microsoft Office ist daher für ein effektives Arbeiten unabdingbar.

Der Gemeinderatsbeschluss vom Juni 2007 kann aus den genannten Gründen in der bestehenden Form nicht umgesetzt werden.