



Berlin, 01. April 2024

Beschaffung des Bundes vernetzt, agil und offen gestalten: Investitionen in Open-Source-Plattformen als Schlüssel für eine moderne Verwaltung

Entwurf für einen Forderungskatalog

In Zeiten umfassender Digitalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt steht die öffentliche Verwaltung an einem Wendepunkt und braucht dringend einen Digitalisierungsschub. Doch aktuell dominiert die Abhängigkeit von Software-Monopolisten, trotz der fortschrittlichen Vereinbarungen der Ampel im Koalitionsvertrag, die digitale Souveränität zu sichern, unter anderem durch das Recht auf Interoperabilität und Portabilität, das Setzen auf offene Standards, Open Source und europäische Ökosysteme, sowie für öffentliche IT-Projekte offene Standards sowie die Beauftragung und öffentliche Bereitstellung von Software als Open Source als Regel festzuschreiben. Die Regierung investiert stattdessen hauptsächlich in proprietäre Lösungen und konterkariert damit ihre eigenen Ziele. Open Source bietet für die großen Herausforderungen der Zeit Lösungsenda es Agilität, Transparenz und Unabhängigkeit fördert, benutzerorientierte Innovationen und stärkt die digitale Souveränität unterstützt .

Wir fordern daher eine generelle Priorisierung von Open-Source-Software in IT-Beschaffungsprozessen der öffentlichen Verwaltung, um in den Vergabegrundsätzen und entsprechenden Gesetzen eine produkt- und anbieterneutrale Auswahl zu gewährleisten, Lock-In-Effekte proprietärer Software zu vermeiden und die digitale Souveränität durch interoperable, nachhaltige und frei zugängliche Technologien zu stärken.

Im Einzelnen:

1. Wir fordern eine **generelle Priorisierung von Open-Source im Vergabeverfahren in Bundes- und Landesgesetzen**, insbesondere durch entsprechende rechtssichere Klarstellung in den Grundsätzen der Vergabe im **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**, flankiert durch Klarstellungen in **Onlinezugangsgesetz** und **E-Government-Gesetz**. Derzeit erfolgen öffentliche Beschaffungen in der Regel nicht produkt- und anbieterneutral, so dass eine Vorfestlegung auf übliche Anbieter stattfindet. Wegen des Systemcharakters von Software mit dem besonderen Aspekt der offenen Standards, der Kompatibilität und den Gesichtspunkten von Kooperation und Nachhaltigkeit ist eine generelle Bevorzugung daher zwingend, um insbesondere Lock-In-Effekten bei Einsatz proprietärer Software entgegenzuwirken und eine langfristige Umstellung der Verwaltung zu bewirken, die für die Erreichung des Ziels der Herstellung digitaler Souveränität der Verwaltung am effektivsten erscheint.

2. Wir werden für IT-Beschaffungen des Bundes gesetzlich verankern, dass neue Anwendungen und Technologien mit **offenen Schnittstellen sowie offenen Standards** ausgestattet werden müssen, um eine weitreichende **Interoperabilität** zu gewährleisten und diese hierüber nutzbar zu machen, wobei neue Anwendungen und Technologien möglichst abwärtskompatibel sein sollen. Der Einsatz von Open-Source-Software soll danach vorrangig vor solcher Software erfolgen, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist und deren Lizenz die Verwendung, Weitergabe und Veränderung einschränkt sowie Anwendungen und Technologien eingesetzt werden, die über ihren gesamten Lebenszyklus nachhaltig sind. Ausnahmen sind zu begründen und von der jeweiligen Behördenleitung zu genehmigen. Bei neuer Software, die von der öffentlichen Verwaltung oder speziell für diese entwickelt wird, ist der Quellcode unter eine geeignete Open-Source-Lizenz zu stellen und zu veröffentlichen, soweit keine zwingenden Gründe (beispielsweise sicherheitsbezogene Risiken) dem entgegen stehen. Auch in diesem Fall muss zugleich der Quellcode zumindest intern zugänglich sein und selbst weiterentwickelt werden können, um die digitale Souveränität zu stärken.

3. Wir setzen uns dafür ein, dass Bund, Länder und Kommunen in Deutschland ihre **Marktmacht als "Big Buyers"** strategisch nutzen, um die Entwicklung und Beschaffung von innovativer und nachhaltiger Software durch gemeinsame Initiativen und Crowdfunding-Modelle voranzutreiben. Insbesondere sollen sie ihre Ressourcen bündeln, um Produkt- und Anbietervielfalt im Open-Source-Bereich zu fördern und durch koordinierte gemeinsame Beschaffungsvorhaben qualitativ hochwertige, interoperable und kosteneffiziente Softwarelösungen zu schaffen, die die digitale Souveränität und Innovationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung stärken.

4. Wir werden Beschaffungsprozesse **KMU-** (kleine und mittlere Unternehmen) und damit innovationsfreundlicher gestalten, insbesondere durch proaktive Marktansprache, Reduzierung des Verwaltungsaufwands, Anpassung der Auswahlkriterien an die Bedürfnisse von Innovatoren, stärkere Aufteilung von Aufträgen in Lose und Priorisierung von Open-Source, mit dem Ziel, den Zugang zur Auftragsvergabe zu erleichtern und ein innovationsförderndes Ökosystem zu schaffen. Der regionale, nationale und europäische Mittelstand profitiert in besonderer Weise von einem aktiven Open Source Ökosystem.

Begründung

Die Notwendigkeit, agil, vernetzt und transparent zu operieren, ist klarer denn je. Zeitgleich hinkt Deutschland bei der Modernisierung seiner Behörden deutlich hinterher. Laut dem EU-Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) liegt Deutschland bei den digital verfügbaren Verwaltungsleistungen im EU-Vergleich nur auf Platz 18. Zudem besteht eine **kritische Abhängigkeit der öffentlichen Hand** von einzelnen Software-Monopolisten, die Kundenanforderungen wie Informationssicherheit unzureichend adressieren. Die Ampel hat jüngst neue großzügige Rahmenverträge mit den üblichen Software-Giganten geschlossen, allein mit Oracle und Microsoft in Höhe von sechs Mrd. Euro - Geld das für den Aufbau von guten Alternativen fehlt.

Die Zukunft einer agilen und digital souveränen Verwaltung beruht auf dem Grundsatz der Offenheit und Zusammenarbeit. Durch die Priorisierung von **Open Source Software in der digitalen Transformation** können wir eine Verwaltung aufbauen, die resilient, flexibel und im besten Interesse der Bürgerinnen und Bürger handelt. So schaffen wir eine öffentliche Hand, die nicht nur auf die heutigen Herausforderungen reagieren kann, sondern auch für die Zukunft gerüstet ist. Open-Source-Plattformen und -Ökosysteme bieten den Schlüssel für eine erfolgreiche Transformation, indem sie nicht nur die digitale Souveränität und Unabhängigkeit fördern, sondern auch eine Basis für innovative, kollaborative und benutzerorientierte Lösungen schaffen. Open-Source-Anwendungen können von jedem frei verwendet, im Quellcode eingesehen, nach Bedarf weiterentwickelt, weiterverbreitet und wiederverwendet werden.

Zwar hatte die **Ampel im Koalitionsvertrag** vereinbart, die digitale Souveränität zu sichern, unter anderem durch das Recht auf Interoperabilität und Portabilität, das Setzen auf offene Standards, Open Source und europäische Ökosysteme, sowie für öffentliche IT-Projekte offene Standards sowie die Beauftragung und öffentliche Bereitstellung von Software als Open Source als Regel festzuschreiben.

In der Praxis handelt die Regierung jedoch konträr. Die Haushaltsmittel für im Koalitionsvertrag vereinbarte zentrale Open-Source-Projekte in der öffentlichen Verwaltung wie das Zentrum für digitale Souveränität (ZenDiS) wurden halbiert. Und auch Zahlen aus der IT-Beschaffung zeigen, dass die Ampel wie ihre Vorgängerregierungen fast ausschließlich teure proprietäre Software beschafft - allen Lippenbekenntnissen zugunsten von Open Source zum Trotz. Selbst der für die Digitalstrategie zuständige Minister Wissing musste eingestehen, dass die von seinem Haus eingekauften IT-Dienstleistungen im Zusammenhang mit proprietärer Software, 99,5 Prozent des Gesamtvolumen von ca. 3,5 Milliarden Euro beansprucht hätten. Statt der angekündigten Multi-Cloud-Strategie mit mindestens einer Open-Source-Cloud beauftragt der Bund ausschließlich proprietäre Cloud-Anbieter. Es ist dringend an der Zeit, die Ziele aus dem Koalitionsvertrag zeitnah umzusetzen.

Mit ihrer enormen Marktmacht, die sich aus jährlichen Ausgaben von rund 500 Milliarden Euro zusammensetzt, besitzt die öffentliche Verwaltung ein gewaltiges Potential, tiefgreifende Veränderungen im Bereich der digitalen Infrastruktur und der Verwaltungsmodernisierung herbeizuführen. Durch die strategische Ausrichtung ihrer Beschaffungspolitik auf Open-Source-Software und damit zusammenhängende Dienstleistungen kann sie nicht nur die Digitale Souveränität und Agilität der Verwaltung maßgeblich stärken, sondern auch den Markt für freie Produkte und Dienstleistungen nachhaltig beeinflussen und vorantreiben.

Der Schlüssel zu dieser digitalen Souveränität und Agilität liegt in der umfassenden Adoption von Open Source Software (OSS). Open Source bietet eine robuste Grundlage für die Entwicklung flexibler, interoperabler und nachhaltiger digitaler Infrastrukturen, die nicht nur die Verhandlungsmacht der öffentlichen Hand stärken, sondern auch eine kollaborative und innovative Entwicklungsumgebung fördern. Durch die Nutzung von OSS können Kommunen, Länder und der Bund nicht nur ihre Abhängigkeit von einzelnen Anbietern

reduzieren, sondern auch die Sicherheit und Anpassungsfähigkeit ihrer digitalen Lösungen erhöhen. Der Einsatz von Open Source Software fördert Wechselmöglichkeiten und reduziert Abhängigkeiten, stärkt die Gestaltungs- und finanzielle Flexibilität, verbessert Informationssicherheit und Datenschutz und treibt Innovationskraft und Wettbewerb voran.

Die Förderung von Open Source in der öffentlichen Verwaltung unterstützt zudem die Umsetzung agiler Methoden. Agile Prozesse, gekennzeichnet durch iterative Entwicklung, schnelle Feedback-Zyklen und enge Zusammenarbeit zwischen Entwicklern und Anwendern, sind essenziell, um in einer sich ständig wandelnden digitalen Landschaft bestehen zu können. Open Source fördert eine solche Agilität, indem es flexible, modulare Lösungen bietet, die sich schnell an neue Anforderungen anpassen lassen und die kollaborative Innovation unterstützen.

Um diese Vision zu verwirklichen, müssen jedoch bestehende Hürden überwunden werden. Dazu gehören uneinheitliche technische Standards, komplexe Abstimmungsprozesse, rechtliche und formale Hindernisse sowie finanzielle und organisatorische Herausforderungen. Es erfordert eine konzertierte Anstrengung aller Beteiligten – von kommunalen IT-Dienstleistern bis hin zu Entscheidungsträgern auf Bundesebene –, um ein Ökosystem zu schaffen, in dem Open Source nicht nur gefördert, sondern als integraler Bestandteil der digitalen Verwaltungsinfrastruktur betrachtet wird. Die Ampelregierung investiert hingegen trotz der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag fast ausschließlich in proprietäre Lösungen [1].

In einigen Bundesländern ist man diesbezüglich schon weiter als auf Bundesebene. So ist in Schleswig-Holstein und Thüringen der Vorrang für Open-Source-Software und offene Standards bei der Beschaffung bereits verbindlich im Vergabe- oder E-Government-Gesetz geregelt. Diese Vorbilder zeigen die großen Chancen der Verwaltung ihre Marktmacht effektiver einzusetzen. Die positiven Praxisbeispiele werden untermauert von einem Rechtsgutachten von Professor Andreas Wiebe von der Georg-August-Universität Göttingen zu Fragen der rechtsicheren Umsetzung mit Blick auf Vergabe-, Wettbewerbs-, Kartell- und Verfassungsrecht. Die Priorisierung von offenen Lösungen muss jetzt auch auf Bundesebene in Gesetzesform gegossen werden [2].

Fußnoten: [1] Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage von Anke Domscheit-Berg u.a. zur Bedeutung von Open Source Software im Bund und die Stärkung der digitalen Souveränität der Bundesverwaltung

[https://mdb.anke.domscheit-berg.de/wp-content/uploads/231205_KA_OpenSource-Beschaffungswesen-Antwort-BuReg_Geschwaerzt.pdf] [2] Gutachten zur vorrangigen Beschaffung von Open Source Software, Prof. Dr. Andreas Wiebe, LL.M. Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht, Medien- und Informationsrecht Georg-August-Universität Göttingen [<https://osb-alliance.de/wp-content/uploads/2023/06/Studie-Wiebe-OSS-OSBA-Var8.pdf>]

Aktuelle Informationen und Updates:

<https://spdnetz.de/pg-opensource/>

Kontakt:

Volkmar Stein

Co-Vorsitzender
SPD Forum Netzpolitik

v.stein@spdnetz.de

+49 173 855 2777

Twitter: @s_volkmar

Facebook: <http://fb.me/spdnetzpolitik>

www: <https://spdnetz.de>

SPD Landesverband Berlin

Kurt-Schumacher-Haus | Müllerstr. 163 | 13353 Berlin

ENTWURF