

Stellungnahme der Open Source Business Alliance - Bundesverband für digitale Souveränität e.V.

**zu dem am 24.05.2023 vom Bundeskabinett beschlossenen
Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des
Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur
Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz -
OZGÄndG)**

13. Juni 2023

Über die OSB Alliance - Bundesverband für digitale Souveränität e.V.

Die Open Source Business Alliance - Bundesverband für digitale Souveränität e.V. vertritt über 200 Mitgliedsunternehmen der Open Source Wirtschaft, die in Deutschland rund 95.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen und einen Jahresumsatz von über 126,8 Mrd. Euro erwirtschaften. Zusammen mit unseren wissenschaftlichen Einrichtungen und Anwenderorganisationen setzen wir uns dafür ein, die zentrale Bedeutung von Open Source Software und offenen Standards für eine digital souveräne Gesellschaft nachhaltig im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Dieser digitale Wandel soll Unternehmen, Regierungen, Behörden und Bürgern gleichermaßen zugutekommen. Wir treten dafür ein, Open Source als Standard in der öffentlichen Beschaffung und bei der Forschungs- und Wirtschaftsförderung zu etablieren. Um unsere Ziele zu verwirklichen, stehen wir Unternehmen, Privatpersonen, Medien und der Politik als Experten und Ansprechpartner zur Verfügung [1].

1. Allgemeine Einschätzung zum Gesetzentwurf

Die Open Source Business Alliance hatte den vorherigen Referentenentwurf in ihrer Stellungnahme vom 24. Februar 2023 eingehend kritisiert, da hier Open Source Software und offene Standards und Schnittstellen noch gar nicht berücksichtigt worden waren [2].

Im Vergleich dazu gibt es im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung deutliche Verbesserungen, insbesondere in §3b „Veröffentlichung von Standards“ und §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“. Die Open Source Business Alliance begrüßt ausdrücklich diese Änderungen und den hier zum Ausdruck kommenden Willen der Bundesregierung, Schnittstellen zentral zu veröffentlichen und zur Stärkung der digitalen Souveränität vorrangig Open Source Software einzusetzen. Denn nur so können Effizienz und Geschwindigkeit bei der Verwaltungsdigitalisierung gesteigert werden.

Allerdings ist der aktuell vorliegende Gesetzentwurf in Teilen nicht präzise genug, um die in der Begründung des Gesetzentwurfes genannten Ziele auch zu erreichen. So wird beispielsweise an keiner Stelle im Gesetzestext ein vorrangiger Einsatz von offenen Schnittstellen verbindlich vorgeschrieben. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Gesetzentwurf zwar die richtigen Anliegen verfolgt, aber in der Praxis nicht die gewünschten und angestrebten Effekte erzielt. Durch präzisierende Ergänzungen bzw. Änderungen im Gesetzestext kann die Erreichung dieser Ziele besser ermöglicht werden. Einige Formulierungen im Gesetzentwurf bieten zudem Schlupflöcher, die in der Praxis die Erreichung der angestrebten Ziele untergraben können. An diesen Stellen sollte der Gesetzentwurf im parlamentarischen Verfahren nachgebessert werden.

Daher schlagen wir folgende konkrete Änderungen der betreffenden Absätze im Gesetzentwurf vor.

§3b Veröffentlichung von Standards

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder die von ihm beauftragte Stelle veröffentlicht in strukturierter Form digital an zentraler Stelle *im OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung* die im Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes von Bund und Ländern angewendeten Standards. *Zu diesem Ziel sollen gängige und bewährte offene Standards und Schnittstellen vorrangig bei der Entwicklung von Verwaltungslösungen eingesetzt werden. Der IT-Planungsrat kann einzelne konkrete offene technische Standards und Schnittstellen vorschreiben.* Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden. *Zudem müssen für alle festgelegten offenen Standards immer jeweils auch Open-Source-Referenzimplementierungen budgetiert, projektiert und im Open CoDE Repository abgelegt und dokumentiert werden.*

§4 Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“

(3) Bei der Bereitstellung der IT-Komponenten im Sinne des Absatz 1, sollen ~~dort, wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist~~, Open-Source-Software sowie *gängige und bewährte offene Standards und Schnittstellen* vorrangig vor solcher Software eingesetzt werden, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist oder deren Lizenz die Verwendung, Weitergabe und Veränderung einschränkt. *Für alle festgelegten offenen Standards muss immer jeweils auch eine entsprechende Open-Source-Referenzimplementierungen budgetiert, projektiert und dokumentiert werden. Der Quellcode der Software sowie die entsprechenden offenen Standards und Schnittstellen sowie die dazugehörigen Open-Source-Referenzimplementierungen müssen im Open CoDE Repository abgelegt und dokumentiert werden.*

§9a Verwaltungsportal des Bundes; Verordnungsermächtigung

(4) *Für die in (3) genannten vom Verwaltungsportal des Bundes zentral bereitgestellten Basisdienste wird vorrangig Open Source Software eingesetzt sowie gängige und bewährte offene Standards und Schnittstellen. Der Nachweis zur Betriebsfähigkeit dieser Basisdienste bei unterschiedlichen Anbietern muss zwingend erbracht werden.*

Untenstehend werden diese Änderungsvorschläge erläutert und begründet.

1. Zu §3b „Veröffentlichung von Standards“

Hier wird festgelegt, dass Standards „in strukturierter Form digital an zentraler Stelle“ veröffentlicht werden sollen. Zu Schnittstellen von IT-Komponenten sollen Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung veröffentlicht werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfes zu diesem Absatz heißt es, durch diese Regelung sollen die IT-Komponenten des Portalverbunds interoperabel verknüpft werden und miteinander kommunizieren können. In der Begründung zu §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“ heißt es, dass zur Stärkung der digitalen Souveränität „vorrangig Software mit offenem Quellcode und offene Schnittstellen“ eingesetzt werden sollen.

Es findet sich im Gesetzentwurf selbst allerdings an keiner Stelle eine verbindliche Vorschrift für den Einsatz von offenen Standards und Schnittstellen. Die Vorgabe, Schnittstellen mit Spezifikationen und Dokumentationen in der jeweils aktuellen Fassung zu veröffentlichen, ist nicht identisch

mit der Vorgabe, dass vorrangig offene Schnittstellen eingesetzt werden sollen. **Veröffentlichte Schnittstellen sind nicht gleichbedeutend mit offenen Schnittstellen.** Somit ist die Formulierung im Gesetzentwurf nicht präzise genug, um das in der Begründung genannte Ziel auch tatsächlich konsequent umzusetzen.

Nur durch eine verbindliche Vorgabe von gängigen und bewährten offenen Schnittstellen kann das Ziel der Interoperabilität auch tatsächlich erreicht werden. Offene Standards und Schnittstellen zeichnen sich unter anderem durch dokumentierte und für Entwicklerinnen und Entwickler ansprechbare APIs (application programming interfaces) aus.

Ein offener Standard bezieht sich auf ein technisches Format oder Protokoll, das:

- Öffentlich zugänglich ist, zur öffentlichen Bewertung und Verwendung, ohne Einschränkungen und für alle beteiligten Teilnehmer gleichwertig
- Ohne Bestandteile oder Erweiterungen ist, deren Abhängigkeiten wiederum selbst nicht der Definition eines offenen Standards entsprechen
- Frei von rechtlichen oder technischen Bestimmungen ist, die die Verwendung von irgendeinem Beteiligten oder Geschäftsmodell einschränken
- Unabhängig von einem einzigen Anbieter in einem Prozess weiterentwickelt wird, der offen für eine gleichberechtigte Beteiligung von Wettbewerbern und Drittanbietern ist
- Verfügbar als vollständige Open-Source-Referenzimplementierung ist, die gleichberechtigt für alle Beteiligten nutzbar ist.

Es gibt etliche Beispiele für bereits flächendeckend genutzte und sehr erfolgreiche offene Standards in der Verwaltung, u.a. XÖV, WebDAV, Protokolle für den Austausch von E-Mails oder PDF/A. Während der Gesetzentwurf ganz allgemein den verbindlichen Einsatz von offenen Standards und Schnittstellen festlegen muss, sollte der IT-Planungsrat das Mandat bekommen, hier (ggf. gemeinsam mit anderen Akteuren aus der Standardisierungswelt) konkrete einzelne offene technische Standards für bestimmte Anwendungen oder Verfahren festzuschreiben. Dies gilt auch für die verbindliche Nutzung von **offenen und standardisierten Daten- und Dateiformaten** bei digitalisierten Verwaltungsvorgängen. Bei Bedarf können hier auch weitere offene und standardisierte Daten- und Dateiformate entwickelt und ergänzt werden. Der bereits bestehende Standard XÖV (XML in der öffentlichen Verwaltung) sollte flächendeckend für digitalisierte Verwaltungsvorgänge verbindlich werden.

In der Begründung zu §3b „Veröffentlichung von Standards“ wird erwähnt, dass die Schnittstellen an „zentraler Stelle“ veröffentlicht werden sollen und dass hierfür im Zuge der Veröffentlichung eine „übergreifende Kuration“ stattfinden

soll, allerdings wird im Gesetzestext selbst das **OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung** [3] nicht erwähnt. Das wäre aber naheliegend, da OpenCoDE von der Bundesregierung entwickelt wurde und sich bereits in Betrieb befindet. Bund, Länder und Kommunen legen dort bereits täglich in kuratierter Form zentral den Quellcode ihrer Softwarelösungen ab und teilen diesen miteinander, damit öffentlich finanzierte Software ganz im Sinne von „Public Money, Public Code“ der Allgemeinheit sowie anderen Behörden zur Nachnutzung und Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden kann [4]. Im „Eckpunktepapier für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung“ der Bundesregierung vom 23.05.2023 wird das OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung lediglich im Absatz zu Open Source erwähnt, nicht jedoch im Absatz zur Standardisierungsagenda.

Damit aus vorgegebenen, veröffentlichten und dokumentierten offenen Standards in der Praxis auch tatsächlich ein interoperables System mit verschiedenen miteinander kompatiblen Lösungen wird, müssen für alle festgelegten offenen Standards immer jeweils auch **Open-Source-Referenzimplementierungen** der technischen Aspekte eines Standards budgetiert, projektiert und dokumentiert werden. Nur so können Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie von Software-Anbietern genau wissen, wie ihre Lösungen auf den entsprechenden Standard passend programmiert sein müssen. Gleichzeitig erleichtert ein solches Vorgehen auch die Nachnutzung und Akzeptanz bereits vorhandener Entwicklungen.

Die Referenzimplementierung ist sozusagen das technische Anschauungsmodell, das zeigt, wie ein schriftlich dokumentierter Standard in der Praxis aussehen muss und erbringt damit den Nachweis, dass der Standard in der Praxis nutzbar ist. Zudem bietet eine Referenzimplementierung den Implementierenden eine höhere technische Genauigkeit als eine reine Spezifikation auf dem Papier und stellt auch eine geringere Einstiegshürde dar, weil die existierende Implementierung genutzt werden kann. Nicht zuletzt kann die grundlegende Standardkonformität der eigenen Umsetzung ganz einfach gegen die Open-Source-Referenzimplementierung geprüft werden, was sicherstellt, dass verschiedene Softwarelösungen am Ende tatsächlich miteinander interoperabel sind. Open-Source-Referenzimplementierungen gewährleisten, dass es bei der Auslegung und Umsetzung eines offenen Standards durch verschiedene Akteure nicht zu verschiedenen miteinander inkompatiblen Interpretationen kommt, die Interoperabilität verhindern.

Open-Source-Referenzimplementierung müssen nicht nur für neue, sondern auch für bereits bestehende Fachverfahren und Prozesse entwickelt werden, um ein interoperables Ökosystem zu ermöglichen. Die Open-Source-Referenzimplementierungen sollen ebenfalls im OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung abgelegt und beschrieben werden.

In der Begründung zu §3b „Veröffentlichung von Standards“ heißt es des Weiteren: „Eine Veröffentlichung der Spezifikation und Dokumentation für Schnittstellen für IT-Komponenten kann aus wichtigen Gründen unterbleiben, beispielsweise wenn bereits das Bekanntwerden der Existenz einer Schnittstelle Geheimchutzrelevanz besitzt“. Zwar wird ergänzt: „Eine bloße Verschleierung der Schnittstelle oder Geheimhaltung der Funktion der Schnittstelle stellt hingegen keinen wichtigen Grund dar“, aber **diese Einschränkung stellt aufgrund der vagen Formulierung dennoch ein Schlupfloch für Software-Anbieter dar, das in der Praxis dazu führen kann, dass deutlich weniger Schnittstellen veröffentlicht werden, als mit dem Gesetzentwurf angestrebt wird**. Denn es gibt keine eindeutige verbindliche Definition, wann „das Bekanntwerden der Existenz einer Schnittstelle Geheimchutzrelevanz besitzt“. Es ist daher vorstellbar, dass Anbieter sich unterschiedlichste Begründungen einfallen lassen können, warum ihre Schnittstellen Geheimchutzrelevanz besitzen sollten. Um die Hürden für den Missbrauch dieser Ausnahme etwas zu erhöhen, könnte eine Begründungspflicht eingesetzt werden, so dass Auftraggeber bzw. Auftragnehmer schriftlich begründen müssen, warum sie die Veröffentlichung einer Schnittstelle unterlassen. Auf Verwaltungsseite müsste diese Begründung dann (z.B. durch das BSI oder das entsprechende Landesamt für Informationssicherheit o.ä.) geprüft und bestätigt werden. Zudem muss der Gesetzgeber klar präzisieren, für wen und nach welcher Maßgabe die Geheimchutzrelevanz gelten soll: Für Auftragnehmer oder Auftraggeber.

Anregung:

Der Gesetzentwurf muss nicht nur allgemein die Veröffentlichung von Standards, sondern insbesondere auch den Einsatz von gängigen und bewährten offenen Standards und Schnittstellen verbindlich vorgeben, um die Interoperabilität zwischen Anwendungen sicherzustellen. Diese Ergänzung sollte sowohl in §3b „Veröffentlichung von Standards“ als auch in §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“ (als Ergänzung zum vorrangigen Einsatz von Open Source Software) erfolgen.

Der IT-Planungsrat sollte im Gesetzentwurf das Mandat bekommen, ggf. gemeinsam mit anderen Akteuren aus der Standardisierungswelt konkrete einzelne offene technische Standards für bestimmte Anwendungen, Verfahren sowie Daten- und Dateiformate festzuschreiben. Der bereits bestehende Standard XÖV (XML in der öffentlichen Verwaltung) sollte flächendeckend für digitalisierte Verwaltungsvorgänge verbindlich werden.

Zudem müssen für alle festgelegten offenen Standards immer jeweils auch Open-Source-Referenzimplementierungen budgetiert, projektiert und dokumentiert werden.

Die festgelegten offenen Schnittstellen und Standards sowie ihre Referenzimplementierungen müssen im OpenCoDE Repository als zentralem Ort für die

öffentliche Verwaltung abgelegt und beschrieben werden (bzw. zumindest dort gespiegelt werden, wenn diese Schnittstellen in einem anderen Primär-Repository abgelegt und weiterentwickelt werden). Diese Ergänzung sollte in §3b „Veröffentlichung von Standards“ vorgenommen werden.

Bei bestehenden proprietären Fachverfahren und -lösungen muss zudem ein Pfad aufgezeigt werden, wie diese mithilfe von offenen Standards und Schnittstellen interoperabel und anschlussfähig gemacht werden können.

Sofern die Verwendung proprietärer Cloudservices für die Verwaltung unvermeidbar ist, soll dies ausschließlich über offene Schnittstellen mit Open-Source-Referenzimplementierungen geschehen.

Für die Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht für Schnittstellen sollte eine Begründungspflicht eingeführt werden, um zu verhindern, dass diese Einschränkung von Anbietern als Schlupfloch missbraucht wird, um die Schnittstellenveröffentlichungspflicht zu umgehen.

2. Zu den „Eckpunkten für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung“, hier: „Standardisierungsagenda“

Im „Eckpunktepapier für eine moderne und zukunftsgerichtete Verwaltung“ der Bundesregierung vom 23.05.2023 wird unter dem Punkt „Standardisierungsagenda“ vermerkt: „Bei der Umsetzung des OZG und der Verwaltungsdigitalisierung wird die Bundesregierung im Rahmen der Standardisierungsagenda verstärkt auf **Industriestandards** setzen und **marktgängige Produkte** einsetzen, anstatt langjährige Eigenentwicklungen zu beauftragen“.

Während die Intention hinter dieser Absicht nachvollziehbar ist, **besteht hier jedoch die Gefahr, dass gerade im Bereich von Standards und Schnittstellen Abhängigkeiten weiter zementiert werden, anstatt das angestrebte Ziel von mehr digitaler Souveränität zu erreichen.**

Die Formulierungen „Industriestandards“ und „marktgängige Produkte“ können leicht von Akteuren in Wirtschaft, Politik und Verwaltung als die De-Facto-Standards einzelner proprietärer Anbieter verstanden werden, die schon heute den Markt monopolartig dominieren. Werden diese De-Facto-Standards nun zu den tatsächlich politisch vorgegebenen Standards erhoben, sind alle anderen Anbieter gezwungen, ihre Fachanwendungen und Softwarelösungen auf die Standards dieser Hyperscaler auszurichten. Dadurch wächst die Macht dieser einzelnen großen Anbieter und die Abhängigkeit der Verwaltung von diesen einzelnen Anbietern verschärft sich noch [5].

Insbesondere solange im Gesetz selbst an keiner Stelle der Einsatz von wirklich offenen Standards verbindlich festgelegt wird (siehe Punkt 1. „Zu §3b Veröffent-

lichung von Standards“), ist diese Formulierung im Eckpunktepapier eine Gefahr für echte Interoperabilität und die Stärkung der digitalen Souveränität.

Anregung:

Der Gesetzentwurf muss den Einsatz von gängigen und bewährten offenen Standards und Schnittstellen verbindlich vorgeben, um die Interoperabilität zwischen Anwendungen herzustellen. Im Eckpunktepapier sollte ergänzt werden, dass vor allem auf offene Industriestandards und offene marktgängige Produkte gesetzt werden soll, um eine weitere Zementierung von bestehenden Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern explizit zu vermeiden.

3. Zu §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“

Hier wird der vorrangige Einsatz von Open Source Software festgeschrieben: „Bei der Bereitstellung der IT-Komponenten im Sinne des Absatz 1 soll dort, wo es technisch möglich und wirtschaftlich ist, Open-Source-Software vorrangig vor solcher Software eingesetzt werden, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist oder deren Lizenz die Verwendung, Weitergabe und Veränderung einschränkt“.

In der Begründung zu diesem Absatz heißt es, dass zur Stärkung der digitalen Souveränität „vorrangig Software mit offenem Quellcode und offene Schnittstellen eingesetzt werden“ sollen. **Es findet sich im Gesetzentwurf selbst allerdings weder unter §3b „Veröffentlichung von Standards“ noch unter §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“ eine verbindliche Vorschrift für den Einsatz von offenen Standards und Schnittstellen.** Der vorrangige Einsatz von Open Source Software ist außerordentlich wichtig für die Stärkung der digitalen Souveränität - ohne den ebenfalls verbindlichen vorrangigen Einsatz von offenen Standards und Schnittstellen sowie Open-Source-Referenzimplementierungen allerdings nur die halbe Miete. Denn gerade diese spielen bei der Fachverfahrensentwicklung eine ganz zentrale Rolle. Somit ist die Formulierung im Gesetzentwurf nicht präzise genug, um das in der Begründung genannte Ziel auch tatsächlich konsequent umzusetzen.

In der Begründung zu §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“ heißt es weiter: „Wird eine genutzte Open-Source-Software weiterentwickelt, ist der weiterentwickelte Quellcode unter eine geeignete offene Software- und Open-Source-Lizenz zu stellen und zu veröffentlichen“. Auch hier sollte sinnvollerweise im Gesetz selbst verbindlich ergänzt werden, dass diese Quellcode-Veröffentlichung und -Dokumentation grundsätzlich im **OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung** erfolgen sollte.

Im Gesetzestext selbst findet sich die Einschränkung, dass Open Source Software nur dort vorrangig eingesetzt werden soll, wo es **„technisch möglich und wirtschaftlich“** ist. In der Begründung wird noch die Einschränkung ergänzt, dass der Quellcode nur zu veröffentlichen ist, **„soweit keine sicherheitsrelevanten Aufgaben damit erfüllt werden und dies lizenzrechtlich zulässig ist“**. **Diese Einschränkungen stellen aufgrund der vagen Formulierung ein Schlupfloch für Software-Anbieter dar, das in der Praxis dazu führen kann, dass Open Source Software im Zweifelsfalle nicht vorrangig eingesetzt wird bzw. dass die Veröffentlichungspflicht für den Quellcode umgangen wird.** Denn es gibt keine eindeutig verbindlichen Definitionen, wann „der vorrangige Einsatz von Open Source Software technisch möglich und wirtschaftlich“ ist. Grundsätzlich ist eine Umsetzung immer technisch machbar, wenn der Wille da ist. Daher gibt es hier einen sehr großen Interpretationsspielraum. Anbieter und Behörden könnten sich unterschiedlichste Begründungen einfallen lassen, warum sie von einem vorrangigen Einsatz von Open Source Software sowie der Veröffentlichung des Quellcodes im Einzelfall Abstand nehmen. Das würde auch die Nachnutzung erheblich behindern, was sich wiederum auf die Wirtschaftlichkeit niederschlägt.

Ohnehin muss man die Frage stellen, was darunter verstanden werden soll, ob der vorrangige Einsatz von Open Source Software im konkreten Einzelfall „wirtschaftlich“ ist. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich beim Einsatz von Open Source immer eine bessere Wirtschaftlichkeitsbilanz, da öffentlich finanzierte Software ganz im Sinne von „Public Money, Public Code“ der Allgemeinheit sowie anderen Behörden zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt wird. Open Source Software trägt also erheblich zum Gemeinwohl bei. Die Wiederverwendbarkeit von Open Source Software kommt auch der Privatwirtschaft zugute und hat innovations- und wettbewerbsfördernde Effekte – die sich wiederum positiv auf das Angebot (und die Preise) auswirken, aus dem die öffentliche Hand auswählen kann [6]. Wenn vergleichbare Verwaltungslösungen nicht in jeder Kommune immer wieder von Neuem entwickelt und bezahlt werden müssen, sondern einfach nachgenutzt werden können, ist das zudem ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuergeldern.

Auch aus Sicht der Verwaltung und in volkswirtschaftlicher Hinsicht ergibt sich durch den vorrangigen Einsatz von Open Source Software eine positive Wirtschaftlichkeitsbilanz. Denn betrachtet man den zeitlichen Horizont, so ist eine heute günstigere proprietäre Lösung nicht unbedingt auch noch morgen die günstigere Wahl. Befindet sich eine Behörde erst mal in einem Vendor-Lock-In, muss sie alle künftigen Lizenzkostensteigerungen eines Anbieters mitmachen, ohne die Möglichkeit, wieder auf einen anderen, günstigeren Anbieter zu wechseln und die positiven Effekte eines gesunden Wettbewerbs nutzen zu können. Stellt ein Anbieter den Support für eine Software oder seine ganze Geschäftstätigkeit ein, muss eine Behörde innerhalb kürzester Zeit die entsprechende pro-

prietäre Lösung neu entwickeln lassen. Das ist dann wesentlich teurer, als sich einfach nur nach einem alternativen Betreiber für eine genutzte Open Source Software umschauen zu müssen, der den Support für die genau gleiche Lösung anbieten kann.

Das Problem der Begriffsunschärfe gilt auch für die Einschränkung „soweit keine sicherheitsrelevanten Aufgaben damit erfüllt werden“. Es ist nicht eindeutig klar, was damit gemeint ist bzw. wann diese Einschränkung greifen soll. **Insbesondere die Formulierung zur lizenzrechtlichen Zulässigkeit drückt zudem nur eine Selbstverständlichkeit aus und liefert an dieser Stelle im Gesetz keinen klarstellenden Mehrwert.** Denn Open Source Software basiert genauso wie proprietäre Software auch auf Lizenzen. Daher ist es vollkommen klar, dass gerade in Fällen der Kombination verschiedener Softwarelizenzen die Lizenzkompatibilität zu beachten ist. Diese Einschränkungen sollten daher gestrichen werden.

Anregung:

Der Gesetzentwurf muss in §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren; Verordnungsermächtigung“ nicht nur den vorrangigen Einsatz von Open Source Software sondern insbesondere auch den Einsatz von gängigen und bewährten offenen Standards und Schnittstellen sowie von Open-Source-Referenzimplementierungen verbindlich vorgeben, um die Interoperabilität zwischen Anwendungen herzustellen.

Der Software-Quellcode muss ebenso wie die festgelegten offenen Schnittstellen und Standards und ihre Referenzimplementierungen im OpenCoDE Repository für die öffentliche Verwaltung abgelegt und dokumentiert werden (bzw. zumindest dort gespiegelt werden, wenn diese Schnittstellen in einem anderen Primär-Repository abgelegt und weiterentwickelt werden). Diese Ergänzung sollte sowohl in §3b „Veröffentlichung von Standards“ als auch in §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren; Verordnungsermächtigung“ vorgenommen werden.

Die im Gesetz sowie in der Begründung genannten Einschränkungen für den vorrangigen Einsatz von Open Source Software sowie die Veröffentlichung des Quellcodes müssen gestrichen werden. Andernfalls sollte wenigstens eine Begründungspflicht eingesetzt werden, um die Hürden für den Missbrauch der oben genannten Einschränkungen etwas zu erhöhen. Auftraggeber bzw. Auftragnehmer sollten schriftlich begründen müssen, warum sie von einem vorrangigen Einsatz von Open Source Software sowie der Veröffentlichung des Quellcodes im Einzelfall Abstand nehmen. Auf Verwaltungsseite müsste diese Begründung dann geprüft und bestätigt werden.

4. Zu §9a (3) „Verwaltungsportal des Bundes; Verordnungsermächtigung“ in der Änderung des E-Government-Gesetzes

Der Gesetzentwurf legt hier fest, dass „das Verwaltungsportal des Bundes zur Unterstützung der Abwicklung von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen Basisfunktionen“ bereitstellt. Damit soll eine Vereinheitlichung zwischen den verschiedenen Stellen von Bund, Ländern und Kommunen angestrebt werden, indem Länder und Kommunen die vom Bund zentralisierten Basisdienste mitnutzen können. Diese angestrebte Vereinheitlichung bzw. Zentralisierung von bestimmten Basisdiensten ist zu begrüßen.

Basisdienste wie Bürgerkonto und Postfach sind somit allerdings in Zukunft kritische Infrastruktur für das Funktionieren der gesamten deutschen Verwaltung. Sollten diese einmal nicht funktionieren, wäre die Verwaltung komplett lahmgelegt. Gerade bei den zentral bereitgestellten Basisdiensten dürfen also keine bestehenden Abhängigkeiten fortgeführt oder zementiert werden. Umso wichtiger ist es, gerade bei den im Gesetz aufgeführten Basisdiensten Open Source Software zwingend als Standard und als Mindestanforderung für die Sicherung der digitalen Souveränität vorzuschreiben – ebenso wie den Nachweis, dass diese Dienste parallel bei unterschiedlichen Betreibern betrieben werden können.

Anregung:

In §9a (3) „Verwaltungsportal des Bundes; Verordnungsermächtigung“ in der Änderung des E-Government-Gesetzes und in §4 (3) „Elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren; Verordnungsermächtigung“ muss ergänzt werden, dass insbesondere für die im Gesetz aufgeführten vom Bund zentral bereitgestellten Basisdienste ein vorrangiger Einsatz von Open Source Software sowie offenen Standards und Schnittstellen gelten muss. Der Nachweis zur Betriebsfähigkeit dieser Basisdienste bei unterschiedlichen Anbietern muss zwingend erbracht werden.

Links:

[1] <https://osb-alliance.de/>

[2] <https://osb-alliance.de/publikationen/stellungnahmen/stellungnahme-zur-aenderung-des-onlinezugangsgesetzes>

[3] <https://opencode.de/de>

[4] <https://fsfe.org/activities/publiccode/index.de.html>

[5] https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/marktanalyse-reduzierung-abhaengigkeit-software-anbieter.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[6] Vgl.

https://osb-alliance.de/wp-content/uploads/2023/04/2023_Gutachten_Vorrang_OSS_OSBA.pdf und <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-about-impact-open-source-software-and-hardware-technological-independence-competitiveness-and>