

Open CoDE & EfA: Vom Lippenbekenntnis zur Pflichtübung – Eine strategische und ökonomische Analyse für die öffentliche Verwaltung

02.12.2025, Olaf Dunkel

1. Präambel: Der unvermeidliche Paradigmenwechsel

Die deutsche öffentliche Verwaltung steht an einem historischen Wendepunkt, der weit über technologische Fragen hinausgeht und tief in die strukturelle, finanzielle und rechtliche Souveränität des Staates eingreift. Über ein Jahrzehnt lang wurde der Einsatz von Open Source Software (OSS) und die Nutzung gemeinsamer Standards nach dem „Einer für Alle“-Prinzip (EfA) als politisches Idealziel formuliert – ein „Lippenbekenntnis“, das in Sonntagsreden zur digitalen Souveränität beschworen, im administrativen Alltag jedoch oft zugunsten bequemer, proprietärer Monopolisten ignoriert wurde. Diese Ära der Unverbindlichkeit ist beendet.

Die Konvergenz dreier massiver Kraftfelder zwingt Kämmerer und Verwaltungsmodernisierer im Jahr 2025 zum Handeln: Erstens hat der Gesetzgeber mit dem OZG 2.0 und den Beschlüssen des IT-Planungsrates den regulatorischen Rahmen von „Kann“ auf „Muss“ verschoben. Zweitens erzeugen explodierende Lizenzkosten proprietärer Anbieter und die Abhängigkeit von einzelnen Cloud-Hyperscalern ein unkalkulierbares Haushaltsrisiko, das die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen bedroht. Drittens hat die technologische Infrastruktur mit der Plattform Open CoDE und Projekten wie OpenDesk einen Reifegrad erreicht, der das Argument der „fehlenden Alternativen“ obsolet macht.

Dieser Bericht dient als strategisches Kompendium für Entscheidungsträger. Er analysiert nicht nur, *warum* der Wechsel vollzogen werden muss, sondern *wie* er ökonomisch tragfähig und operativ sicher gestaltet werden kann. Er richtet sich an den Kämmerer, der die Wirtschaftlichkeit sicherstellen muss, und an den Modernisierer, der die Verwaltung resilient gegen geopolitische und marktbeherrschende Risiken aufstellen will. Wir befinden uns im

Übergang vom Lippenbekenntnis zur Pflichtübung – einer Pflichtübung, die, wenn sie strategisch genutzt wird, zur größten Emanzipation der Verwaltung seit Jahrzehnten führen kann.

2. Die neue Normativität: Vom politischen Willen zum rechtlichen Zwang

Lange Zeit war der Einsatz von Open Source eine Frage des individuellen Engagements einzelner IT-Abteilungen oder politischer Farbgebung. Diese Phase der Freiwilligkeit endet durch eine kaskadenartige Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

2.1 Das OZG 2.0: Der gesetzlich verankerte Vorrang

Das Onlinezugangsgesetz 2.0 (OZG 2.0) markiert eine Zäsur in der Beschaffungsstrategie des Bundes und der Länder. Der finale Gesetzesentwurf verankert erstmals explizit einen „Vorrang für Open Source Software“. Dies ist keine semantische Spielerei, sondern eine handfeste Anweisung für die Vergabapraxis.¹

Die Formulierung im Gesetzesentwurf besagt, dass Open-Source-Software vorrangig vor solcher Software eingesetzt werden soll, deren Quellcode nicht öffentlich zugänglich ist oder deren Lizenz die Verwendung, Weitergabe und Veränderung einschränkt. Frühere Entwürfe enthielten noch einschränkende Klauseln wie „wenn wirtschaftlich und technisch möglich“, die in der finalen Fassung gestrichen oder abgeschwächt wurden, um die Verbindlichkeit zu erhöhen.¹

Implikationen für die Vergabestelle und IT-Leitung:

Die bisherige Praxis, proprietäre Software als „gesetzt“ zu betrachten und Open Source als exotische Alternative begründen zu müssen, kehrt sich um. Wir erleben eine Beweislastumkehr:

- **Begründungszwang für Proprietäres:** In Vergabeverfahren muss zunehmend dokumentiert werden, warum eine proprietäre Lösung den Vorzug erhält, wenn eine funktionale Open-Source-Alternative (z.B. auf Open CoDE) existiert. Dies erhöht den Rechtfertigungsdruck gegenüber Rechnungsprüfungsämtern.
- **Interoperabilitäts-Mandat:** Das OZG 2.0 fordert verbindliche Standards und offene

Schnittstellen. Proprietäre Silos, die Daten in geschlossenen Formaten kapseln, widersprechen dem Geist und Buchstaben des Gesetzes, da sie das „Once-Only-Prinzip“ (Daten müssen vom Bürger nur einmal eingegeben werden) technisch behindern.³

2.2 Der IT-Planungsrat: Standardisierung als harter Treiber

Der IT-Planungsrat, das zentrale Steuerungsgremium für die föderale IT-Zusammenarbeit, hat seine Gangart drastisch verschärft. Die Zeiten unverbindlicher Empfehlungen sind vorbei; die Beschlüsse greifen tief in die IT-Architektur der Kommunen ein.

2.2.1 Das Ende der Format-Monopole (Beschluss 2025/06)

Wegweisend ist der Beschluss 2025/06: Bis 2027 soll das Open Document Format (ODF) zum Standard für den Dokumentenaustausch in der öffentlichen Verwaltung werden.⁴

Dies ist ein direkter Angriff auf den Vendor-Lock-in durch proprietäre Office-Formate. Für den Kämmerer bedeutet dies: Investitionen in Systeme, die ODF nicht nativ und verlustfrei unterstützen, sind ab sofort als „Stranded Assets“ zu betrachten – verlorene Investitionen, die vor Ende ihrer Abschreibungsdauer ersetzt werden müssen. Eine Fachanwendung, die 2025 beschafft wird und nur proprietäre Formate exportiert, ist 2027 nicht mehr konform.

2.2.2 Die föderale Kommunikationsinfrastruktur (Beschluss 2025/28)

Mit dem Beschluss zur Etablierung einer einheitlichen föderalen Postfach- und Kommunikationsinfrastruktur erzwingt der Rat das Ende von Insellösungen.⁵ Auch hier sind offene Standards die Basis. Wer als Kommune jetzt noch in geschlossene, herstellerspezifische Kommunikationslösungen investiert, die nicht interoperabel mit der Bundes-Infrastruktur sind, investiert in eine Sackgasse.

2.3 Förderrecht als Hebel: „Public Money, Public Code“

Der Grundsatz „Public Money, Public Code“ diffundiert von einer politischen Forderung der Zivilgesellschaft (z.B. FSFE) in die harten Förderrichtlinien des Bundes. Insbesondere bei den „Modellprojekten Smart Cities“ (MPSC) des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) ist die Veröffentlichung der Ergebnisse als Open Source inzwischen zwingende Fördervoraussetzung.⁶

Der Mechanismus:

1. Eine Kommune beantragt Fördermittel für eine Smart-City-Lösung (z.B. eine urbane Datenplattform).
2. Die Förderrichtlinie schreibt vor, dass die entstehende Software unter einer Open-Source-Lizenz stehen und auf der Plattform Open CoDE veröffentlicht werden muss.
3. Kommunen müssen sicherstellen, dass ihre Dienstleisterverträge dies zulassen. Das bedeutet, dass Dienstleister keine exklusiven Rechte am Code behalten dürfen.

Dies zwingt Kommunen, die Fördermittel akquirierten, faktisch zur Transformation in eine Open-Source-Kommune. Wer sich dem verweigert, verliert den Zugang zu Millionenbeträgen an Investitionshilfen.

3. Die ökonomische Perspektive: Einsparungen, TCO und Risikominimierung

Für Kämmerer und Finanzdezernenten ist die technologische Debatte ("Linux vs. Windows") oft sekundär. Was zählt, sind Haushaltssicherheit, Planbarkeit und Kosteneffizienz. Die Analyse der vorliegenden Daten zeigt, dass Open Source Software (OSS) und EfA hierbei entscheidende Vorteile bieten, die weit über den reinen Wegfall von Lizenzkosten hinausgehen.

3.1 Total Cost of Ownership (TCO): Mythen vs. Realität

Ein hartnäckiger Mythos, oft von proprietären Anbietern gestreut, besagt, OSS habe zwar keine Lizenzkosten, aber dafür exorbitant höhere versteckte Kosten (Wartung, Schulung, Integration), sodass die Total Cost of Ownership (TCO) am Ende höher sei. Aktuelle Studien und Praxisdaten widerlegen dies für den komplexen Verwaltungsbetrieb deutlich.

3.1.1 Strukturwandel der Kosten: OpEx vs. Invest

Proprietäre Software bindet Budgets durch jährlich steigende Lizenz- und Wartungsgebühren (OpEx), die oft ins Ausland (USA) abfließen. OSS verlagert Ausgaben in Dienstleistungen (Wartung, Anpassung, Support).

- **Wertschöpfung:** Diese Dienstleistungsausgaben verbleiben oft in der lokalen oder nationalen Wirtschaft (lokale Systemhäuser, kommunale IT-Dienstleister).

- **Investitionsschutz:** Der Code gehört der Allgemeinheit. Investiert eine Kommune 100.000 € in die Anpassung einer Open-Source-Software, gehört ihr das Ergebnis dauerhaft. Investiert sie 100.000 € in Mietlizenzen, hat sie am Ende des Jahres nichts, außer dem Recht, im nächsten Jahr wieder zu zahlen.

3.1.2 Empirische Daten zur TCO

Eine Untersuchung von Red Hat, validiert durch Marktanalysten, zeigt, dass Infrastrukturen auf Basis von Enterprise Linux (OSS) eine um **34% niedrigere jährliche TCO pro Nutzer** aufweisen als vergleichbare Windows-Server-Lösungen.⁸ Die Einsparungen resultieren nicht nur aus wegfallenden Lizenzgebühren, sondern aus höherer Effizienz, Skalierbarkeit und geringeren Hardwareanforderungen (Green IT).

3.2 Der Fall Schleswig-Holstein: Millionen-Einsparungen als Benchmark

Das Bundesland Schleswig-Holstein liefert den aktuell stärksten empirischen Beweis für die Wirtschaftlichkeit einer konsequenten Open-Source-Strategie. Der Weg zum „Souveränen Arbeitsplatz“ ist nicht nur ideologisch motiviert, sondern fiskalisch berechnet.

Die Zahlen des Kämmerers:

- **Ausgangslage:** Das Land zahlte jährlich ca. 2,5 Millionen Euro allein für Microsoft-Office-Lizenzen für seine ca. 25.000 Verwaltungsarbeitsplätze.⁹
- **Strategische Entscheidung:** Umstellung auf LibreOffice, das Linux-Betriebssystem und den Open-Source-basierten Verzeichnisdienst Univention Corporate Server (UCS).¹¹
- **Realisierte Einsparungen (Übergangsphase):** Durch das Einfrieren der MS-Office-Verträge und die Reduktion des Rahmenvertrags wurden über einen Fünfjahreszeitraum bereits **6,8 Millionen Euro** eingespart.
- **Langfristprognose (ab 2025):** Nach Abschluss der Migration prognostiziert das Land dauerhafte jährliche Einsparungen von **1,7 Millionen Euro**.⁹

Diese 1,7 Millionen Euro sind freie Haushaltssmittel. Sie stehen für Schulen, Straßenbau oder Personal zur Verfügung, statt als Lizenzgebühren nach Redmond überwiesen zu werden. Für Kämmerer anderer Gebietskörperschaften ist dies ein Referenzwert: Selbst bei konservativer

Rechnung (Skalierung auf die eigene Mitarbeiterzahl) ergeben sich massive Potenziale.

3.3 Die Kosten des Vendor Lock-in und die "Stranded Assets"

Die Abhängigkeit von einzelnen Herstellern (Vendor Lock-in) ist ein unterschätztes finanzielles Risiko. Proprietäre Anbieter diktieren Preiserhöhungen, Update-Zyklen und Produktabkündigungen.

- **Der Cloud-Zwang:** Viele Anbieter (z.B. VMware, Broadcom, Microsoft) zwingen Kunden aus On-Premise-Lösungen in teurere Cloud-Abonnements oder ändern einseitig die Lizenzmetriken (z.B. Abrechnung nach CPU-Kernen statt Sockets). Die Verwaltung hat keine Wahlmöglichkeit und muss zahlen ("Friss oder stirb").
- **Verlust der Preishoheit:** Ohne Wechseloption (Interoperabilität) muss die Verwaltung jeden Preis akzeptieren.
- **Lösung durch OSS:** Offene Standards und offener Quellcode garantieren die Wechselseitigkeit des Dienstleisters. Wenn Dienstleister A die Preise für den Betrieb von „OpenDesk“ ungerechtfertigt erhöht, kann Dienstleister B (z.B. ein lokales Systemhaus oder Dataport) den Betrieb der *selben* Software übernehmen. Dies stellt den Wettbewerb wieder her und drückt die Preise.¹²

Ein Bericht der Berner Fachhochschule empfiehlt Organisationen dringend, ein Inventar der Softwareabhängigkeiten zu erstellen, um Transparenz über wiederkehrende Lizenzkosten und Lock-in-Risiken zu erhalten. Dies sollte die erste Amtshandlung eines jeden Kämmerers im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sein.¹³

3.4 Kostensenkung durch Genossenschaftliche Modelle (Cost Sharing)

Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) betont in ihren Berichten immer wieder den Aspekt des **Cost-Sharing**.¹² Wenn eine Kommune eine Software entwickelt (z.B. eine Hundesteuer-App) und diese proprietär beauftragt, trägt sie 100% der Kosten. Wenn fünf Kommunen sich zusammensetzen und eine Open-Source-Lösung entwickeln (oder eine bestehende anpassen), sinken die Entwicklungskosten pro Kopf auf 20%.

Die Mitgliedschaft in Vereinen wie **Civitas Connect e.V.** ermöglicht genau dies. Statt Lizenzgebühren zu zahlen, zahlen Kommunen einen Mitgliedsbeitrag (gestaffelt 6.000 –

18.000 € je nach Größe), der direkt in die Weiterentwicklung der gemeinsamen Plattform fließt.¹⁴ Das Geld bleibt im System der kommunalen Familie.

4. Open CoDE: Die kritische Infrastruktur der digitalen Souveränität

Um von der Theorie der Einsparung zur Praxis der Nachnutzung zu gelangen, bedarf es einer technischen Infrastruktur. Die Plattform **Open CoDE** (opencode.de) füllt diese Lücke und ist mittlerweile die zentrale Drehscheibe für die deutsche Verwaltungssoftware. Sie ist das technische Rückgrat, das die strategischen Ziele des OZG 2.0 operationalisierbar macht.

4.1 Plattform-Metriken und Reifegrad 2025

Die Plattform wird vom Zentrum für Digitale Souveränität (ZenDiS) betrieben und hat sich als Standard etabliert. Die Zeiten des "Pilotbetriebs" sind vorbei. Die aktuellen Nutzungsdaten für 2025 belegen eine signifikante Aktivität und kritische Masse:

Metrik	Wert (Stand 2025)	Bedeutung für Entscheider
Nutzende	> 1.710	Aktive Entwickler, IT-Architekten und Verwalter aus dem Public Sector. Das Know-how ist bereits auf der Plattform versammelt. ¹⁵
Projekte	> 860	Softwarelösungen, Bibliotheken und Dokumentationen. Keine "Leuchtturmprojekte", sondern breite Basis. ¹⁵
Gruppen	> 215	Organisatorische Einheiten (z.B. Ministerien, Kommunen, Projektgruppen). Zeigt die institutionelle Verankerung. ¹⁵

Diese Zahlen widerlegen das Vorurteil, Open Source in der Verwaltung sei ein Nischenthema für Bastler. Die Plattform hostet Projekte von hoher strategischer Relevanz, darunter die **IT-Architekturrichtlinien des Bundes** und Komponenten des **OpenDesk**.¹⁶

4.2 Funktionalität über Code-Hosting hinaus: Die Governance-Maschine

Open CoDE ist mehr als ein reines Code-Repository wie GitHub. Es fungiert als Governance-Instrument, das spezifisch auf die Bedürfnisse der deutschen Verwaltung zugeschnitten ist:

1. **Rechtssicherheit und Lizenz-Compliance:** Die Plattform bietet geprüfte Lizenzmodelle und Compliance-Workflows. Dies senkt die Hürde für Kommunen, die oft über keine spezialisierten IT-Juristen verfügen. Wenn eine Software auf Open CoDE gelistet ist und das Label „Aktiv in Nutzung“ trägt, hat sie bereits einen gewissen Reifegrad und Compliance-Check durchlaufen.¹⁷
2. **Auffindbarkeit durch Standards (publiccode.yml):** Durch den Standard publiccode.yml werden Metadaten standardisiert. Kämmerer und IT-Leiter können gezielt nach Lösungen suchen, die spezifische Kriterien erfüllen (z.B. "Aktiv in Nutzung", "Kommunale Ebene"). Dies minimiert das Investitionsrisiko, in "Tote Software" zu investieren.¹⁶
3. **Zentraler Ort für EfA-Komponenten:** Projekte wie der „Antragsassistent“ oder „Gewerberegister“-Module können hier zentral gepflegt und von verschiedenen Rechenzentren (z.B. für das EfA-Prinzip) deployt werden. Updates müssen nur einmal eingepflegt werden und stehen allen zur Verfügung.

4.3 Strategische Bedeutung für Kommunen: "Search before Build"

Für eine Kommune bedeutet die Existenz von Open CoDE eine Änderung der Beschaffungsstrategie: **Man muss das Rad nicht neu erfinden**. Vor jeder Ausschreibung einer Neuentwicklung sollte eine Recherche auf Open CoDE (Pflichtübung!) stehen. Dies spart nicht nur Geld, sondern beschleunigt Projekte massiv.

Beispiele für verfügbare Fachverfahren und Komponenten:

- **BuMAP:** Backend für den BundesMessenger (Sichere Kommunikation), relevant für die interne Verwaltungsmodernisierung.¹⁶

- **Civitas Core:** Urbane Datenplattform für Smart Cities, eine Alternative zu teuren Dashboards großer Konzerne.¹⁸
- **xPlanBox:** Fachanwendung für Bauleitplanung (XPlanung Standard), essenziell für Bauämter.¹⁹
- **Gewerberegister-Module:** Schnittstellen und Komponenten für die Anbindung an Gewerberegister, relevant für Wirtschaftsförderung und Ordnungsämter.²⁰
-

5. Einer für Alle (EfA): Skalierung durch Offenheit statt Monopole

Das „Einer für Alle“-Prinzip (EfA) ist der logische Versuch, die Verschwendungen von Ressourcen in den 16 Bundesländern und über 11.000 Kommunen zu beenden. Ein Land entwickelt einen Online-Dienst (z.B. „Wohngeld beantragen“), alle anderen nutzen ihn. Doch in der Umsetzung zeigte sich: EfA mit proprietärer Software führt oft in eine Sackgasse.

5.1 Das Problem proprietärer EfA-Lösungen: Die "Konföderation der Monopole"

In der Praxis stieß EfA auf massive Hindernisse, wenn proprietäre Software im Spiel war.

- **Komplexe Vertragsgeflechte:** Wenn Land A eine proprietäre Lösung bei Hersteller X beauftragt und Land B diese nutzen will, muss Land B oft ebenfalls Lizenzgebühren an Hersteller X zahlen. Oder Land A muss als Reseller auftreten, was vergaberechtlich komplex ist.
- **Fehlende Anpassungsfähigkeit:** Wenn Land B eine landesspezifische Anpassung benötigt (z.B. aufgrund eines anderen Landesbauordnungsgesetzes), ist es auf den guten Willen und die Preisgestaltung von Hersteller X angewiesen. Land A hat kein Interesse, für die Extrawurst von Land B zu zahlen.
- **Schnittstellen-Chaos:** Proprietäre Lösungen haben oft undokumentierte Schnittstellen, die die Anbindung an die Fachverfahren von Land B erschweren.

5.2 Open Source als EfA-Beschleuniger

Open Source löst dieses Dilemma strukturell und macht EfA erst wirklich skalierbar:

- **Lizenzkostenfreiheit:** Die Nachnutzung durch Land B löst keine neuen Lizenzkosten aus. Land A kann den Code einfach an Land B weitergeben.
- **Souveräne Anpassung:** Land B kann den Code nehmen („forken“ oder besser: zum Core beitragen) und an landesspezifische Besonderheiten anpassen, ohne auf den ursprünglichen Hersteller warten zu müssen. Lokale Dienstleister können beauftragt werden.
- **Fit-Store und Nachnutzung:** Der FIT-Store (Föderaler IT-Store) listet nachnutzbare Leistungen. Open-Source-Komponenten vereinfachen hier den rechtlichen Übertrag drastisch. Dokumente wie der „Leitfaden für brandenburgische Landesbehörden zur Nachnutzung“ zeigen, dass der Prozess standardisiert wird. Es gibt inzwischen „Klick-Anleitungen“ für die Inbetriebnahme, was die Hürden für kleinere Kommunen senkt.²¹

5.3 Praxisbeispiel: xPlanBox im OZG-Kontext

Ein Paradebeispiel für funktionierendes EfA mit Open Source ist die **xPlanBox**.

- **Funktion:** Management raumbezogener Plandaten (Bebauungspläne) nach dem XPlanung-Standard.
- **Entwicklung & Release:** Ursprünglich von der Firma lat/lon GmbH entwickelt, wird sie nun als Open Source auf Open CoDE bereitgestellt. Die Veröffentlichung des Quellcodes erfolgte im April 2022.¹⁹
- **EfA-Bezug:** Sie ist Bestandteil der OZG-Leistung „Einstellen von raumbezogenen Planwerken in das Internet“. Hamburg stellt diese Leistung als EfA-Geber bereit.
- **Vorteil für Modernisierer:** Durch die Offenlegung des Codes können andere Kommunen und IT-Dienstleister die Software auditieren, hosten und in ihre eigenen Portale integrieren, ohne in eine Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter zu geraten. Dies stärkt das Vertrauen in die langfristige Verfügbarkeit der Lösung und ermöglicht Wettbewerb um den Betrieb.²³
-

6. Flaggschiff-Projekte: Civitas Core und OpenDesk

Zwei Projekte illustrieren exemplarisch, wie die neue Welt der Verwaltungs-IT aussieht. Sie decken die strategisch wichtigen Bereiche „Smart City Infrastruktur“ und „Der tägliche

Arbeitsplatz“ ab.

6.1 Civitas Core: Die Urbane Datenplattform als Genossenschaftsmodell

Im Bereich Smart City drohte lange eine Zersplitterung durch proprietäre Dashboard-Lösungen großer Technologiekonzerne, die Kommunen in Abo-Fallen lockten. **Civitas Core** steuert hier gegen und etabliert ein Modell der digitalen Allmende.

- **Konzept:** Eine vollständig quelloffene urbane Datenplattform, die Daten aus verschiedenen Quellen (IoT-Sensoren, Verwaltungsdaten, LoRaWAN) aggregiert und nutzbar macht.
- **Governance & Finanzierung:** Getragen vom Verein **Civitas Connect e.V.**, dem Kommunen und Stadtwerke angehören. Die Mitgliedsbeiträge (6.000 – 18.000 €) sichern die nachhaltige Weiterentwicklung.¹⁴
 - *Insight:* Dies ist ein fundamentaler Unterschied zu SaaS-Modellen. Die Beiträge fließen in die *Substanz* der Software, die allen gehört, nicht in die Gewinnmarge eines Investors.
- **Technologie:** Der Code liegt auf GitLab (Open CoDE/GitLab.com). Es gibt eine „Hypertegeity Edition“ als kommerziell unterstützte Variante durch die Hypertegeity AG. Dies zeigt, dass Open Source Geschäftsmodelle für Dienstleister nicht ausschließt, sondern verändert: Weg vom Lizenzverkauf, hin zu Service und Integration.²⁴
- **Erfolgsfaktor:** Die Stadt Schwerte und andere Kommunen nutzen das System, um Vendor-Lock-ins zu vermeiden. Die Stadt Bamberg kalkulierte beispielsweise 423.000 Euro Eigenanteil für die Plattform, sah aber im Verbund mit Civitas Connect die wirtschaftlichste Option im Vergleich zu Einzelbeschaffungen.²⁶

6.2 OpenDesk: Der Souveräne Arbeitsplatz

OpenDesk (ehemals Souveräner Arbeitsplatz) ist das ambitionierteste Projekt des ZenDiS und zielt auf das Herzstück der Verwaltungsarbeit: Office, E-Mail, Videokonferenz, Projektmanagement. Es ist die direkte Antwort auf die Abhängigkeit von Microsoft 365.

- **Status 2025:** Version 1.2 ist veröffentlicht, Version 1.10 folgte mit erweiterten Sicherheitsarchitekturen. Trotz medialer Diskussionen über Sicherheitsfeatures in

Version 1.10 zeigt die kontinuierliche Entwicklung (Releases im März, Mai, November 2025), dass das Projekt lebt und reift.²⁹

- **Komponenten:** Integration von „Best-of-Breed“ Open-Source-Lösungen: Nextcloud (Dateien), Open-Xchange (Mail/Kalender), Collabora/Online Office (Dokumente), Jitsi/BigBlueButton (Video), Matrix (Chat).
- **Strategie:** Der IT-Planungsrat unterstützt das Projekt massiv. Es ermöglicht Verwaltungseinheiten, datenschutzkonform zu arbeiten – ein Punkt, der bei US-Cloud-Anbietern (Stichwort: Cloud Act, Schrems II) immer ein juristisches Risiko bleibt.
- **Vertriebspartner-Programm:** Um die Verbreitung zu beschleunigen, hat ZenDiS ein Partnerprogramm für Systemhäuser aufgelegt. Dies ermöglicht es auch kleineren Kommunen, OpenDesk als „Managed Service“ zu beziehen, ohne eigene Server betreiben zu müssen.³² Das entkräftet das Argument, Open Source sei nur etwas für IT-Profis mit eigenem Rechenzentrum.
-

7. Der Nachhaltigkeits-Faktor: Dortmund und Green IT

Ein oft übersehener Aspekt, der für „Modernisierer“ und politisch verantwortliche Kämmerer zunehmend wichtiger wird, ist die ökologische Nachhaltigkeit (Green IT). Die Stadt Dortmund liefert hier ein wegweisendes Beispiel, wie Open Source und Nachhaltigkeit verknüpft sind.

- **Hardware-Lebensdauer:** Proprietäre Software (insbesondere Windows) stellt mit jeder neuen Version höhere Hardwareanforderungen (z.B. TPM-Chips für Windows 11), was voll funktionsfähige Hardware zu Elektroschrott macht. Linux-basierte Systeme sind oft ressourcenschonender und laufen auch auf älterer Hardware performant.
- **Dortmunder Strategie:** Die Stadt Dortmund und ihr Dienstleister Dosys verbinden IT-Beschaffung mit Nachhaltigkeitszielen. Durch Konzepte des Hardware-Recyclings und Refurbishments wird die Lebensdauer von Geräten verlängert. Dies spart nicht nur Geld, sondern reduziert den CO2-Fußabdruck massiv.³³
- **Energieeffizienz:** Im Rechenzentrum konnte der Stromverbrauch und CO2-Ausstoß seit 2014 um 50% gesenkt werden – teilweise auch durch effizientere Softwarearchitekturen, wie sie Open Source ermöglicht.³³
- **Strategische Verankerung:** Die Initiative „Do-FOSS“ hat maßgeblich dazu

beigetragen, dass die Stadt Dortmund Open Source priorisiert, um digitale Souveränität mit ökologischer Verantwortung zu koppeln.⁶ Für Modernisierer ist dies ein starkes Narrativ: Kosten sparen *und* das Klima schützen.

-

8. Die Deutsche Verwaltungscloud (DVC): Standards für die Wolke

Die Transformation endet nicht beim Desktop. Die **Deutsche Verwaltungscloud (DVC)** ist der Versuch, Cloud-Computing für den Staat sicher und souverän zu gestalten.

- **Strategie:** Die DVC ist keine einzelne „Super-Cloud“, sondern ein föderaler Zusammenschluss von IT-Dienstleistern, die sich auf gemeinsame Standards verpflichten.
- **Open Source Bezug:** Die Strategie setzt stark auf Open-Source-Technologien wie Kubernetes und den Sovereign Cloud Stack (SCS). Dies verhindert, dass die öffentliche Verwaltung von proprietären Cloud-Stacks (wie Azure Stack oder AWS Outposts) abhängig wird, die nur schwer wechselbar sind.
- **Beschlusslage:** Das Rahmenwerk der Zielarchitektur (Stand Februar 2025) definiert Mindeststandards und Reifegradmodelle, die Anbieter erfüllen müssen.³⁶ Das Cloud-Service-Portal (CSP) dient als Marktplatz, auf dem Verwaltungen Cloud-Services rechtssicher bestellen können.³⁷
- **EfA-Marktplatz:** Die DVC fungiert als technische Basis für den Austausch von EfA-Leistungen. Nur wenn die Cloud-Infrastruktur standardisiert ist (Container, Schnittstellen), kann Software von Rechenzentrum A nach Rechenzentrum B verschoben werden.³⁸
-

9. Rechtliche Hürden und Lösungen: EVB-IT hacken

Ein häufiges Hindernis für Kämmerer und Beschaffer ist das Vertragsrecht. Die **EVB-IT** (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen) sind traditionell auf den Kauf oder die Miete proprietärer Software (Lizenz gegen Geld) ausgelegt und passen oft schlecht auf Open Source.

9.1 Das Dilemma der EVB-IT bei OSS

- **Gewährleistung:** Bei klassischer OSS (Download aus dem Internet) gibt es keinen „Hersteller“, der Gewährleistung übernimmt. Die EVB-IT verlangen diese aber.
- **Quellcode-Klauseln (Ziffer 17.1):** EVB-IT Klauseln zur Übergabe von Quellcode kollidieren teilweise mit Copyleft-Lizenzen (wie der GPL). Ziffer 17.1 EVB-IT Erstellung fordert oft exklusive Nutzungsrechte für den Auftraggeber. Die GPL verbietet aber Exklusivität, da der Code *allen* gehören muss. Wenn eine Behörde auf Ziffer 17.1 besteht, kann ein Dienstleister, der GPL-Code verwendet, den Vertrag nicht unterschreiben, ohne die Lizenz zu verletzen.⁴⁰

9.2 Lösungswege für die rechtssichere Beschaffung

1. **EVB-IT Dienstleistung statt Kauf:** Der Fokus der Ausschreibung muss verschoben werden. Man kauft nicht die Software „OpenDesk“, sondern man schreibt „Pflege, Wartung und Betrieb von OpenDesk“ aus. Der Dienstleister übernimmt dann im Rahmen des Service-Vertrags (EVB-IT Service oder Pflege S) die Haftung für das Gesamtsystem, nicht für den Code an sich. Dies löst das Gewährleistungsproblem.⁴¹
2. **Explizite Lizenzvorgaben:** Die OSB Alliance empfiehlt, in Ausschreibungen explizit die gewünschte Open-Source-Lizenz zu nennen (z.B. „Lizensierung unter EU-PL 1.2“). Dies stellt sicher, dass das Ergebnis wieder der Allgemeinheit zugutekommt und rechtssicher ist.⁶
3. **Anpassung der AGB (Abbedingung):** Kämmerer und Juristen müssen mutig sein, die EVB-IT anzupassen. Die problematischen Klauseln (wie 17.1) müssen „abbedingen“ (gestrichen/geändert) werden. Stattdessen wird vereinbart: „Der Auftragnehmer verpflichtet sich, die Anpassungen in das Upstream-Projekt zurückzuspielen.“ Dies sichert die Wartbarkeit durch die Community und verhindert teure „Forks“.
- 4.

10. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Analyse bestätigt: Open Source und EfA sind keine theoretischen Konstrukte mehr. Sie sind **betriebswirtschaftlich notwendig, rechtlich gefordert und technologisch machbar**.

Wer jetzt nicht handelt, investiert gegen den Trend und riskiert, in wenigen Jahren mit veralteten, teuren und nicht-konformen Systemen dazustehen.

10.1 Für den Kämmerer (Finanzielle Steuerung)

1. **TCO-Analyse verlangen:** Fordern Sie bei jeder IT-Investition über 50.000 € einen TCO-Vergleich über 5-10 Jahre an, der Lizenzsteigerungen, Inflationsanpassungen und Ausstiegskosten (Exit-Strategie) einpreist. Proprietäre Lösungen sind oft nur im ersten Jahr günstig ("Lockvogel-Angebote").
2. **EfA-Potenziale heben:** Prüfen Sie vor Budgetfreigaben für Neuentwicklungen, ob über den FIT-Store oder Open CoDE eine nachnutzbare Lösung existiert. Jede Eigenentwicklung ohne Nachnutzungsprüfung ist potentielle Verschwendungen von Steuergeld.
3. **Genossenschaftliche Modelle stützen:** Unterstützen Sie Mitgliedschaften in Vereinen wie Civitas Connect oder Genossenschaften (govdigital). Die Mitgliedsbeiträge sind Investitionen in das eigene Anlagevermögen der öffentlichen Hand, keine konsumtiven Ausgaben an Dritte.

10.2 Für den Modernisierer (CDO / IT-Leitung)

1. **Open Source Policy etablieren:** Erstellen Sie eine Richtlinie, die den „Vorrang für Open Source“ (gemäß OZG 2.0) in der eigenen Verwaltung operationalisiert. Definieren Sie Prozesse, wie OSS beschafft und sicher eingesetzt wird (Governance).
2. **OSPO light:** Auch ohne großes Personalbudget – benennen Sie einen „Open Source Verantwortlichen“, der Lizenzcompliance überwacht und den Kontakt zur Community (z.B. auf Open CoDE) hält. Nur 14% der Verwaltungen haben dies bisher⁴³ – seien Sie unter den Vorreitern.
3. **Migration in Schritten:** Beginnen Sie nicht mit dem komplexesten Fachverfahren. Starten Sie mit Infrastrukturkomponenten (Server, Datenbanken) oder isolierten Fachanwendungen (xPlanBox, Dashboards), bevor Sie den Arbeitsplatz (OpenDesk) ausrollen. Nutzen Sie die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein.
4. **Community-Partizipation:** Erlauben Sie Ihren IT-Mitarbeitern, Fehlerbehebungen und Verbesserungen auf Open CoDE zurückzuspielen. Dies ist kein "Geschenk" an die Welt,

sondern sichert die Qualität der eigenen Software und motiviert Fachkräfte (War for Talents).

Der Weg vom Lippenbekenntnis zur Pflichtübung ist beschritten. Es liegt nun an den Akteuren vor Ort, diese Pflicht nicht als Bürde, sondern als Chance zur Rückgewinnung der eigenen Handlungsfähigkeit zu begreifen.

Referenzen

1. Onlinezugangsgesetz 2.0: Bundestag beschließt Update für die Verwaltungsdigitalisierung, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://netzpolitik.org/2024/onlinezugangsgesetz-2-0-bundestag-beschliesst-update-fuer-die-verwaltungsdigitalisierung/>
2. Open Source per Gesetz? Hoffentlich bald Realität in der digitalen Verwaltung, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.publicplan.de/blog/open-source-per-gesetz-hoffentlich-bald-realitat-in-der-digitalen-verwaltung>
3. OZG 2.0: Neuer Schub für die digitale Verwaltung?, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.publicplan.de/blog/ozg-2-0-neuer-schub-digitale-verwaltung>
4. Beschluss 2025/06 - Offene Austauschformate - IT-Planungsrat, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2025-06>
5. IT-Planungsrat / Föderales IT-Architekturboard / Zielarchitektur Postfach- und Kommunikationslösungen - GitLab - openCode, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://gitlab.opencode.de/it-planungsrat/fit-ab/zapuk/-/tree/main>
6. Open-Source-Software in Kommunen | BBSR, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2024/open-source-software-kommunen-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>
7. Drucksache 20/14210 - Deutscher Bundestag, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/142/2014210.pdf>
8. How Red Hat Enterprise Linux trims total cost of ownership (TCO) in comparison to Windows Server, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.redhat.com/de/blog/how-red-hat-enterprise-linux-trims-total-cost->

of-ownership-in-comparison-to-windows-server

9. Landesregierung stellt Open-Source-Bericht im Landtag vor - schleswig-holstein.de, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Presse/PI/2020/0620/200619_opensource
10. Schleswig-Holstein: Open Source Software in der Diskussion - move - moderne verwaltung, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.move-online.de/k21-meldungen/open-source-software-in-der-diskussion/>
11. Open Source in Kommunen - Ein Baustein für mehr Digitale Souveränität Teil 1 - Do-FOSS, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://projekt.do-foss.de/attachments/818/2021-05 - KGSt - KGSt-Bericht_Open_Source_in_Kommunen - Ein_Baustein_fuer_mehr_Digitale_Souveraenitaet.pdf
12. Digitale Souveränität für Kommunen: Was bringt es, unabhängig zu sein?, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.treffpunkt-kommune.de/digitale-souveraenitaet-was-bringt-es-digital-unabhaengig-zu-sein/>
13. Open Source Software Mit mehr Flexibilität schrittweise raus aus dem «Vendor Lock-in», Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.bfh.ch/dam/jcr:3a8f8f26-03cd-423f-87a8-406715f09ba4/PSP2025_23_Open%20Source%20Software.pdf
14. Mitglied werden - Civitas Connect, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.civitasconnect.digital/mitglied-werden/>
15. openCode.de - Open-Source-Plattform für die öffentliche Verwaltung, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://opencode.de/>
16. Softwareverzeichnis - openCode.de, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://opencode.de/software?search=&categories=categories-it-service-management>
17. OpenCulturas listed in openCode's software index, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.openculturas.org/en/magazine/openculturas-listed-opencodes-software-index>

18. Validierte Open-Source-Lösungen für Ihre Verwaltung entdecken - openCode, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://opencode.de/software?search=&categories=categories-identity-management>
19. DiPlanung / ozgxplanung - GitLab - openCode.de, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://gitlab.opencode.de/diplanung/ozgxplanung>
20. Suche und Finden - Open.NRW, Zugriff am Dezember 2, 2025,
https://open.nrw/suche?volltext=&portal=Open_sp_Data_sp_Portal_sp_der_sp_Stadt_sp_Dormagen%2CMinisterium_sp_der_sp_Finanzen_sp_des_sp_Landes_sp_NRW%2CGEOportal_pntNRW&msopt=title_desc&f%5B0%5D=tags%3A4300&f%5B1%5D=tags%3A4949&opage=132
21. Update zu unseren Einer-für-Alle-Diensten - bundesweiter Rollout nimmt Fahrt auf | wirtschaft.hessen.de, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/strassenverkehr/onlinezugangsgesetz/ozg-newsletter-ausgabe-04>
22. Leitfaden für brandenburgische Landesbehörden zur Nachnutzung von Online-Diensten nach dem OZG, Zugriff am Dezember 2, 2025,
https://ozg.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Leifaden_EfA-Nachnutzung_barrierearm.pdf
23. Im Dienst der Vernetzung - Business Geomatics, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.business-geomatics.com/im-dienst-der-vernetzung/>
24. CIVITAS/CORE V1.0 aus Expertenhand - HYPERTEGRITY EDITION » urban-digital.de, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://urban-digital.de/civitas-core-v1-0-hypertegrity-edition/>
25. CIVITAS CONNECT / CIVITAS CORE Platform - GitLab, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://gitlab.opencode.de/civitas-connect/civitas-core>
26. CIVITAS/CORE im Gespräch: 5 Fragen – 5 Antworten mit Robin Lamberti - Urban Digital, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://urban-digital.de/neuigkeit/5-fragen-5-antworten-robin-lamberti-civitas-core/>

27. Betrieb der Smart City Datenplattform vergeben – Umstieg auf Civitas Core, Zugriff am Dezember 2, 2025,
https://smartcity.schwerte.de/aktuelles/neuigkeiten/detailseite-smartcity?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=3637&cHash=701fd7a0ff48bdc7e279eec89c7ee427
28. Beschlussvorlage - VO/2024/7463-R3 - Allris-Template / Stadt Bamberg, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.stadt.bamberg.de/buergerinformationssystem/vo020?VOLFDNR=1000868&refresh=false&TOLFDNR=1005294>
29. openDesk 1.2: Notizen 2.0 und mehr!, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.opendesk.eu/de/blog/opendesk-1-2>
30. Opendedesk 1.10 verkleinert Sicherheit und verschlechtert Zusammenarbeit, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.alm.com/press_release/alm-intelligence-updates-verdictsearch/?s-news-13008640-2025-11-27-opendesk-1-10-verringert-sicherheit-und-behindert-zusammenarbeit
31. openDesk: Die Office-Suite für die Öffentliche Verwaltung, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.opendesk.eu/de>
32. ZendisVertriebspartnerprogramm - ZenDiS | Zentrum Digitale Souveränität, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.zendis.de/newsroom/presse/zendisvertriebspartnerprogramm>
33. Stadt setzt auf nachhaltige IT und schont damit Ressourcen | dortmund.de, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.dortmund.de/newsroom/nachrichten/stadt-setzt-auf-nachhaltige-it-und-schont-damit-ressourcen.html>
34. Nachhaltige IT - Stadt Dortmund setzt auf umweltfreundliche Lösungen für effiziente Bürger*innenunterstützung, Zugriff am Dezember 2, 2025,
<https://www.dortmund.de/newsroom/nachrichten/nachhaltige-it-stadt-dortmund-setzt-auf-umweltfreundliche-loesungen-fuer-effiziente-buerger->

innenunterstuetzung.html

35. Open Source Software im geschäftskritischen Einsatz bei der Stadt Dortmund, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://projekt.doe-foss.de/api/v3/attachments/65/content>
36. Deutsche Verwaltungscloud- Strategie: Rahmenwerk der Zielarchitektur - IT-Planungsrat, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_15_DVC-Strategie_Rahmenwerk_Zielarchitektur.pdf
37. Häufig gestellte Fragen - Deutsche Verwaltungscloud, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://deutsche-verwaltungscloud.de/Hilfebereich/Haeufig-gestellte-Fragen/>
38. Die Deutsche Verwaltungscloud - FITKO, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.fitko.de/fileadmin/fitko/veranstaltungen/ozg-erfahrungsaustausch-24-1/OZGEA_Workshop_Fantasy_Harry_Potter_und_das_Geheimnis_der_DVC.pdf
39. Die Deutsche Verwaltungscloud geht an den Start, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://publicgovernance.de/html/de/12512.htm>
40. Nutzung der EVB-IT beim Einsatz von Open Source Software, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://osb-alliance.de/wp-content/uploads/2018/06/201805_OSBA_Handreichung_EVB-IT.pdf
41. KOINNO Kompetenzzentrum innovative Beschaffung Vergabe von Open Source Software (OSS) 22.09.2022 Online-Seminar, Zugriff am Dezember 2, 2025, https://www.koinno-bmwk.de/fileadmin/user_upload/events/2022-09-22_Vergabe_von_OSS_KOINNO.pdf
42. Entscheidungshilfe zur Anwendung der EVB-IT bzw. BVB - CIO.Bund.de, Zugriff am Dezember 2, 2025, <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-einkauf/evb-it-und-bvb/evb-it-entscheidungshilfe/evb-it-entscheidungshilfe-node.html>
43. Open Source Monitor 2025 - Studienbericht - Bitkom e.V., Zugriff am Dezember

2, 2025, <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2025-09/Bitkom-Studienbericht-Open-Source-Monitor-2025.pdf>