



Der Stadtrat an den Gemeinderat

14. Mai 2025

GR Nr. 2024/551

Motion von Matthias Renggli, Dr. Florian Blättler und Barbara Wiesmann betreffend Offenlegung des Quellcodes von Software der Stadt Zürich, Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. Dezember 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Matthias Renggli, Dr. Florian Blättler und Barbara Wiesmann (alle SP) folgende Motion, GR Nr. 2024/551, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine gesetzliche Grundlage analog Art. 9 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG, SR 172.019) zu schaffen, damit der Quellcode von Software der Stadt Zürich grundsätzlich offengelegt wird. Im kommunalen Erlass soll geregelt werden, unter welchen Bedingungen dies für Eigenentwicklungen, Fremdaufträge oder Software-Lizenzierungen möglich ist.

Begründung:

Seit dem 1. Januar 2024 ist das EMBAG in Kraft. Dieses Gesetz gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 EMBAG ausschliesslich für die zentrale Bundesverwaltung. Inhaltlich ist Art. 9 EMBAG zum Quellcode von Software auch für die Stadt Zürich relevant. Eine ähnliche Bestimmung würde insbesondere gemeinsame oder aufeinander aufbauende Softwareprojekte mit dem Bund ermöglichen. Auch der Kanton dürfte als Partner bald verfügbar sein, da ein entsprechender breit abgestützter Vorstoss beim Kanton pendent ist (KR-Nr. 391/2024).

Die Stadtverwaltung sowie städtische Anstalten sollen den Quellcode von Software offenlegen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben entwickeln oder entwickeln lassen, es sei denn, die Rechte Dritter oder sicherheitsrelevante Gründe würden dies ausschliessen oder einschränken. Sie sollen jeder Person erlauben, die Software zu nutzen, weiterzuentwickeln und weiterzugeben, und sollen keine Lizenzgebühren erheben, wobei die Rechte in Form von privatrechtlichen Lizenzen erteilt werden sollen.

Die städtischen Stellen können ergänzende Dienstleistungen, insbesondere zur Integration, Wartung, Gewährleistung der Informationssicherheit und zum Support erbringen, soweit die Dienstleistungen der Erfüllung von Behördenaufgaben dienen und mit verhältnismässigem Aufwand erbracht werden können. Sie sollen für diese Dienstleistungen ein kostendeckendes Entgelt verlangen.

Die Entwicklung und Nutzung von Open-Source-Software durch die Stadt Zürich sowie weitere Gemeinwesen stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Verwaltung. Die Offenlegung des Quellcodes erlaubt Dritten die Software einzusehen, Fehler zu entdecken, zu kommentieren und so die Qualität und Sicherheit nachhaltig zu verbessern.

Ein in Open-Source erstellter Quellcode kann einfach in anderen Projekten verwendet werden, sodass Synergien Kosten senken können. Auch andere Gemeinwesen können von einer Open-Source Lösung profitieren und so die digitale Verwaltung der Schweiz insgesamt weiterentwickeln. Ebenso können Unternehmen von quelloffener Software profitieren, da Schnittstellen einfacher zu nutzen sind und ähnliche Aufgaben einfacher umgesetzt werden können. Insgesamt führt dies zu einer Förderung der Innovation und einer Stärkung des Wirtschaftsstandorts.

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde



oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

1. Sachlage im Bund

Der Bundesrat hat im November 2023 das Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG, SR 172.019) sowie die dazugehörige Verordnung (EMBAV, SR 172.049.1) auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt. Das EMBAG gilt zunächst nur für die zentrale Bundesverwaltung. Für die Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung wird es zu einem späteren Zeitpunkt nach Prüfung der von diesen beantragten Ausnahmen in Kraft treten (Medienmitteilung des Bundesrats vom 22. November 2023). Hinsichtlich der Veröffentlichung des Quellcodes von Open Source Software (OSS) wurde in Art. 9 EMBAG folgende Regelung getroffen:

¹Die diesem Gesetz unterstehenden Bundesbehörden legen den Quellcode von Software offen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben entwickeln oder entwickeln lassen, es sei denn die Rechte Dritter oder sicherheitsrelevante Gründe würden dies ausschliessen oder einschränken.

²Sie erlauben jeder Person, die Software zu nutzen, weiterzuentwickeln und weiterzugeben, und erheben keine Lizenzgebühren.

³Die Rechte nach Absatz 2 werden in der Form von privatrechtlichen Lizenzen erteilt, soweit andere Erlasse nichts Abweichendes vorschreiben. Streitigkeiten zwischen den Lizenzgebern und den Lizenznehmern werden zivilrechtlich beurteilt.

⁴Soweit möglich und sinnvoll sind international etablierte Lizenztexte zu verwenden. Haftungsansprüche von Lizenznehmern sind auszuschliessen, soweit dies rechtlich möglich ist.

⁵Die diesem Gesetz unterstehenden Bundesbehörden können ergänzende Dienstleistungen, insbesondere zur Integration, Wartung, Gewährleistung der Informationssicherheit und zum Support erbringen, soweit die Dienstleistungen der Erfüllung von Behördenaufgaben dienen und mit verhältnismässigem Aufwand erbracht werden können.

⁶Sie verlangen für die ergänzenden Dienstleistungen ein kostendeckendes Entgelt. Das zuständige Departement kann für bestimmte Leistungen Ausnahmen zulassen, wenn dadurch die Privatwirtschaft nicht konkurrenziert wird.

2. Sachlage im Kanton

Am 25. November 2024 haben Kantonsrat Felix Hoesch, Zürich, und Mitunterzeichnende beim Regierungsrat des Kantons Zürich folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, um eine gesetzliche Grundlage analog Art. 9 des nationalen «Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben» (EMBAG SR 172.019) zu schaffen. So soll der Quellcode von Software der kantonalen Behörden grundsätzlich offengelegt werden. Im Gesetz ist zu regeln, wo dies für Eigenentwicklungen, Fremdaufträge oder Lizenzierungen von Software möglich ist.

In der Sitzung vom 5. März 2025, KR-Nr. 391/2024 beantragte der Regierungsrat mit RRB Nr. 229/2025 dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 391/2024 abzulehnen. Er sei jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Dies wurde insbesondere wie folgt begründet:



Dispositiv Ziff. 5. Regelung betreffend Open-Source-Software auf Verordnungsstufe

Ausserdem ist vorgesehen, im Rahmen der laufenden Totalrevision der Verordnung über die Information und den Datenschutz (LS 170.41) den Einsatz von Open-Source-Software im Sinne von Art. 9 EMBAG verpflichtend für die kantonale Verwaltung zu regeln. Grundsätzlich soll anstelle einer starren Verankerung auf Gesetzesstufe mit einer Regelung auf Verordnungsstufe rasch auf die Bedürfnisse der Behörden nach Standardisierung der Offenlegung von Quellcodes sowie auf Entwicklungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen reagiert werden können.

3. Ausgangslage in der Stadt

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 874/2024 wurde die Digitalisierungsstrategie der Stadt genehmigt. Es werden vier Schwerpunkte gesetzt:

1. Bleibender Mehrwert
2. Zukunftsfähige Kompetenzen
3. Vernetzte Zusammenarbeit
4. Verantwortungsvoller Technologieeinsatz

Die Strategie fördert im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung die Zusammenarbeit und den Austausch mit Partnerorganisationen und Akteurinnen und Akteuren des Kantons und der Bundesverwaltung sowie anderen Städten und Gemeinden. Mit den Schwerpunkten der Digitalisierungsstrategie verfolgt die Stadt ähnliche Stossrichtungen wie die Zwecksetzungen des EMBAG und der kantonalen Bestrebungen. Diese Zusammenarbeit umfasst bereits heute z. B. die Einhaltung von eCH-Standard, die technische und organisatorische Anforderungen definieren, die es ermöglichen, dass verschiedene Systeme und Anwendungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung oder Unternehmen nahtlos zusammenarbeiten können.

4. Einsatz von OSS in der Stadt

Bereits mit STRB Nr. 257/2005 hat die Stadt erstmals OSS thematisiert: OSS soll überall dort eingesetzt werden, wo die OSS die an sie gestellten Anforderungen im Einzelfall erfüllt und wirtschaftlich interessant ist. Die Haltung der Stadt Zürich zu OSS hat dazu geführt, dass OSS über die Jahre dort zum Einsatz gelangt ist, wo sie offensichtliche Vorteile gegenüber kommerziellen Produkten aufweist. Die Liste der von der Stadtverwaltung eingesetzten OSS wächst stetig und umfasst mittlerweile Software-Kategorien wie Server-Betriebssysteme Web- /Application-Server, Datenbanken, Office-Applikationen, System-Monitoring-Werkzeuge, Verzeichnisdienste, Softwareentwicklungswerkzeuge, Programmiersprachen, Projektmanagement und mehr (vgl. dazu auch STRB Nr. 643/2016).

Grundsätzlich ist die Überlegung nachvollziehbar, dass mit dem Einsatz von OSS vermehrt auch im Fachapplikationsbereich Synergien erwartet werden. Zudem erhofft man sich eine Verbesserung der Qualität und der Sicherheit durch die Möglichkeit, dass Fehler und Schwachstellen von Dritten entdeckt und kommentiert werden können.

Zurzeit zeigt sich die diesbezügliche Situation in der Stadt u. a. wie folgt:



4/5

- In der Organisation und Informatik (OIZ) wird seit längerer Zeit üblicherweise Standardsoftware eingesetzt. Eigenentwicklungen werden nur dort realisiert, wo keine Standardprodukte vorhanden sind. Sollte sich an dieser Ausgangslage etwas ändern, müssten innerhalb der OIZ in einem hohen Masse Entwicklungsressourcen aufgebaut werden. Bei den bestehenden Entwicklungen handelt es sich zudem vielfach um Weiterentwicklungen im Sinne von Anpassungen oder Parametrisierungen von Standard-Software, die ohne das Basis-Standardprodukt nicht einsetzbar sind. Ob hierfür eine Offenlegung des Quellcodes Sinn machen würde, müsste im Einzelfall überprüft werden. Nach Kenntnis der OIZ zeigt sich in der Stadt eine analoge Situation hin zu einem Einsatz von Standardsoftware im Fachapplikationsbereich. Gemäss heutigem Stand dürfte die Anzahl der Software, die für eine Veröffentlichung in Betracht kommt, somit eher gering sein.
- OSS ist üblicherweise auf breiter nutzbare «generell purpose»-Funktionen ausgerichtet, weshalb das Interesse in der Entwicklercommunity für behördenspezifische Software im grossen Stil fehlt.
- Bei der jeweiligen Offenlegung von Quellcodes muss immer mittels einer Risikobeurteilung sichergestellt werden, dass die OSS-Community daran Interesse hat, die Qualität und auch die Sicherheitsanforderungen (kontinuierlich) zu überprüfen. Ob entdeckte Fehler bei einer OSS überhaupt in jedem Fall gemeldet werden und wie der Tatsache entgegengewirkt werden kann, dass bei einer Offenlegung das Risiko besteht, dass entdeckte Schwachstellen ausgenutzt werden, muss von Fall zu Fall näher abgeklärt werden. Es müssen deshalb entsprechend ungeachtet der verwendeten Software-Technologie adäquate Massnahmen im Sicherheitsbereich getroffen und umgesetzt werden.
- Auch die bereits in STRB Nr. 257/2005 formulierten rechtlichen Überlegungen zu den Themengebieten Urheberrecht, Haftungsrecht und Patentrecht haben grundsätzlich nicht an Aktualität verloren. Nach wie vor stellt zum Beispiel die unklare oder fehlende Lieferantenhaftung beim Einsatz von Open-Source-Applikationen eine grosse Herausforderung dar. In jedem Fall müssen die entsprechenden rechtlichen Abklärungen für die Entwicklung solcher Fachapplikationen auch künftig individuell vorgenommen werden.
- Bei OSS, die die Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben (durch Dritte) entwickeln lässt, sind im Einzelfall zudem diverse submissionsrechtliche Aspekte abzuklären. Auch sind die OSS-Lizenzbedingungen, unter denen Dritte OSS entwickeln, sowie Haftungsfolgen zu überprüfen und möglicherweise anzupassen.
- Des Weiteren muss auch OSS gepflegt und unterhalten werden. Es gilt, entsprechende Reaktions- und Supportzeiten sicherzustellen. Diesen Aspekten ist auch bei OSS eine hohe Aufmerksamkeit beizumessen.



5. Kommunalen Erlass

Ein kommunaler Erlass müsste bereits detailliertere Angaben als im EMBAG oder in den noch zu erstellenden kantonalen Bestimmungen umfassen. Notwendige Abklärungen vor der Erstellung eines Erlasses beziehen sich insbesondere auf folgende Themenbereiche:

- Erarbeitung, welche Kategorien einer Software in welchem Kontext überhaupt durch die Stadt als OSS-tauglich erachtet werden.
- Erarbeitung, welche Art von Daten (z.B. nur öffentliche Daten? Keine Software, die personenbezogene Daten verarbeitet?) mit einer OSS bearbeitet werden dürfen.
- Erarbeitung von gesamtstädtischen Qualitäts- und Sicherheitsprüfungen für OSS, und gesamtstädtische Interoperabilitäts-, Transparenz- und Governance-Vorgaben.
- Überprüfung der Anpassungsnotwendigkeit weiterer Erlasse infolge der Tatsache, dass die Stadt als Marktteilnehmerin im OSS-Markt auftreten würde.
- Detaillierte Abklärung des effektiven Nutzens einer solchen Regelung für die Stadt.
- Überprüfung der Notwendigkeit eines kommunalen Erlasses unter spezieller Berücksichtigung der geforderten Flexibilität, die ein solcher Erlass infolge der enorm schnellen Entwicklung im Informatik aufweisen müsste.

Aufgrund der Tatsache, dass die Abklärungen im Detail vorgenommen werden müssen und zudem die Regelungen auf kantonalen Ebene noch nicht vorliegen, erscheint dem Stadtrat der Zeitpunkt, jetzt einen kommunalen Erlass anzugehen, als verfrüht.

6. Entgegennahme als Postulat

Der Stadtrat teilt das Anliegen der Motion, den Einsatz von OSS in der Stadt zu unterstützen. Der Stadtrat erachtet die Erarbeitung eines kommunalen Erlasses im jetzigen Zeitpunkt als nicht zielführend. Der Stadtrat ist jedoch bereit, die Voraussetzungen für eine Stärkung von OSS-Einsätzen zu erarbeiten und die Schaffung einer eigenen gesetzlichen Grundlage zu überprüfen, sobald die kantonalen Regelungen vorliegen.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter