

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Open-Source für die Stadt Winterthur analog Art. 9 EMBAG: Ergänzung der Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; InfV)

Referendum: *fakultativ*

Ausgabenbremse: *nein*

Finanzierung: *steuerfinanziert*

Anträge:

1. Die Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung) wird gemäss Beilage 1 ergänzt.
2. Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 20. Januar 2025 wurde im Stadtparlament eine Motion eingereicht, welche den Stadtrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage analog Art. 9 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) zu schaffen. Die Motionärinnen und Motionäre führten im Wesentlichen aus, die Stadtverwaltung sowie städtische Anstalten sollten 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 sollten jeder Person erlauben, die Software zu nutzen, weiterzuentwickeln und weiterzugeben, und keine Lizenzgebühren erheben. Die Rechte würden in Form von privatrechtlichen Lizenzen erteilt werden.

Mit Bericht vom 11. Juni 2025 hat der Stadtrat zur Motion Stellung genommen und dem Stadtparlament beantragt, diese erheblich zu erklären (Parl.-Nr. 2025.15). Der Stadtrat führte in seinem Bericht unter anderem aus, er unterstütze die Stossrichtung der Motion vollumfänglich. Im Kantonsrat sei ein Vorstoss mit gleichem Ziel eingereicht worden. Diese Motion fordere den

Regierungsrat auf, dem Kantonsrat (ebenfalls) eine Vorlage zu unterbreiten, um eine gesetzliche Grundlage analog Art. 9 EMBAG zu schaffen (vgl. KR-Nr. 391/2024). Der Regierungsrat beabsichtige, im Rahmen der laufenden Totalrevision der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV), den Einsatz von Open-Source-Software im Sinne von Art. 9 EMBAG verpflichtend für die kantonale Verwaltung zu regeln. Es sei aus Sicht der Stadt Winterthur deshalb zweckmässig abzuwarten, wie die Ausführungsbestimmungen in der IDV lauten würden. Die kantonalen Vorgaben würden bei der Umsetzung der vorliegenden Motion einfließen können.

2. Kantonale Regelung

Mit Beschluss vom 15. April 2026 ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, eine Vernehmlassung über die Totalrevision der IDV durchzuführen. Neben der Revision der IDV sollen in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR) neue Bestimmungen zu Open-Source-Software (OSS) aufgenommen werden. Die kantonale Regelung entspricht dabei inhaltlich der eidgenössischen Regelung von Art. 9 EMBAG. Die Regelungen sehen die Offenlegung des Quellcodes von Software vor, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben entwickelt wurden, es sei denn, die Rechte Dritter oder sicherheitsrelevante Gründe würden dies ausschliessen oder einschränken. Die Rechte werden in Form privatrechtlicher Lizenzen erteilt, wobei auf die Erhebung von Gebühren verzichtet wird. Es sind soweit möglich etablierte Lizenztexte zu verwenden. Die kantonalen Regelungen verzichten indes auf das fakultative Anbieten von ergänzenden Dienstleistungen inklusive eines Entgelts dafür, wie dies die bundesrechtliche Vorschriften vorsehen (Art. 9 Abs. 5 und 6 EMBAG; vgl. zum Ganzen den Vernehmlassungsentwurf betreffend die Revision der VOG RR [Beilage 2] und die darin enthaltenen, inhaltlichen Erläuterungen).

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 24. August 2026. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) hatte in seiner Vernehmlassung vom 13. Juli 2026 zuhanden der Direktion der Justiz und des Innern keine Bemerkungen zu den Bestimmungen betr. Open-Source-Software angebracht. Damit kann davon ausgegangen werden, dass der Regierungsrat die Regelung in der VOG RR gemäss Entwurf erlassen wird.

3. Übernahme der kantonalen Regelung

Da die vorliegende Motion eine analoge Regelung von Art. 9 EMBAG auf kommunaler Stufe fordert und die kantonale Regelung inhaltlich den Bundesvorschriften entspricht, kann ohne Weiteres auf die kantonale Regelung verwiesen werden. Aus städtischer Sicht ist ebenfalls auf das fakultative Angebot von ergänzenden Dienstleistungen gemäss Art. 9 Abs. 5 und 6 EMBAG zu verzichten. Der Verzicht auf das Anbieten von ergänzenden Dienstleistungen zur Integration, Wartung und Support steht dem Grundgedanken der Offenlegung von Quellcodes nicht entgegen. Es stellt zudem keine originäre Aufgabe der öffentlichen Hand dar, ergänzende Dienstleistungen auf dem freien Markt (und dies nur kostendeckend) anzubieten, zumal die städtischen Ressourcen dafür auch nicht ausgelegt sind.

4. Ergänzung der Informationsverordnung mittels Verweis auf die kantonale Regelung

Aus gesetzestechnischer Sicht bietet sich eine Aufnahme einer Bestimmung – namentlich eines Verweises auf die kantonale Regelung – in der Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; InfV) an¹. Da es sich um die Offenlegung von städtischen Inhalten im weitesten Sinne (Quellcodes) handelt, ist die Aufnahme in der Informationsverordnung naheliegend.

Inhaltlich kann einer neuer Art. 11a eingefügt werden, welcher auf die kantonalen Regelungen verweist:

«Art.11a Open Source Software

«Für die Offenlegung von Quellcodes von Software und die Nutzung, Weiterentwicklung und Weitergabe der Software sowie die Lizenzierung durch die städtischen Verwaltungseinheiten gelten §§ 76c und 76d der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR).»

5. Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens

Das vorliegende Geschäft untersteht dem fakultativen Referendum und die kantonale Regelung ist derzeit noch nicht in Kraft. Dem Stadtrat wird der Beschluss über das Inkrafttreten deshalb zweckmässigerweise delegiert.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departementes Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

S. Fritschi

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Ergänzung der Informationsverordnung (Arbeitsversion)
2. Verordnungsentwurf über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) (Stand Vernehmlassungsverfahren vom 4. Mai 2026).

¹ Einer Aufnahme einer Bestimmung in der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung Stadtverwaltung, OVS) spricht der departementale Aufbau der Aufgabenzuteilung entgegen; es handelt sich vorliegend um eine generelle städtische Aufgabe, die für alle Verwaltungseinheiten gelten soll.



Stadt Winterthur

[Fundst. od. Gesch.-Nr.]

Entwurf

Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; InfV)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SRS Nummern)

Neu: –
Geändert: **3.2-1**
Aufgehoben: –

Das Stadtparlament

hat beschlossen

I.

SRS [3.2-1](#) (Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; InfV) vom 26. August 2019) (Stand 1. April 2025) wird wie folgt geändert:

Art. 11a (neu)

Open Source Software

¹ Für die Offenlegung von Quellcodes von Software und die Nutzung, Weiterentwicklung und Weitergabe der Software sowie die Lizenzierung durch die städtischen Verwaltungseinheiten gelten §§ 76c und 76d der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR).

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

[Abschlussklausel]

[Ort], [Datum]

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007

Geltendes Recht	Änderungen vom	Bemerkungen
LS 172.11 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR)	LS 172.11 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR)	
3. Abschnitt: Staatskanzlei		
<i>Aufgaben</i>	<i>Aufgaben</i>	
§ 53. Die Staatskanzlei nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:	§ 53. Die Staatskanzlei nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:	
a. Herausgabe der amtlichen Publikationsorgane,	lit. a–c unverändert.	
b. Förderung und Koordination der Nutzung von elektronischen Mitteln für den durchgängigen Geschäftsverkehr mit der Öffentlichkeit (E-Government) sowie der digitalen Transformation der Verwaltung (Digitale Verwaltung),		
c. Koordination und Unterstützung der Strategieumsetzung innerhalb der Verwaltung in den Bereichen Digitale Verwaltung und E-Government,		
d. Koordination der Umsetzung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) durch die kantonale Verwaltung,	d. Koordination der Umsetzung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 23. März 2026 (IDG) durch die kantonale Verwaltung,	Es wird lediglich auf das IDG angepasst.

e. Unterstützung des Regierungsrates bei dessen Repräsentationsaufgaben, insbesondere Organisation von Anlässen,	lit. e–i unverändert	
f. Postdienst und Weibeldienst,		
g. Beglaubigungen,		
h. Entgegennahme von Betreuungsurkunden, insbesondere Zahlungsbefehlen, und Erhebung des Rechtsvorschlags,		
i. weitere Aufgaben gemäss dieser Verordnung.		
	Vor 5. Teil: Schlussbestimmungen:	
	<i>Open Source Software</i> <i>a. Offenlegung</i>	Mit der Motion KR-Nr. 391/2024 forderten Kantonsrat Felix Hoesch und Mitunterzeichnende den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, um eine gesetzliche Grundlage für Open Source analog Art. 9 EMBAG einzuführen. Der Regierungsrat wies in seiner Stellungnahme zur Motion (RRB Nr. 229/2025) unter anderem auf die bereits laufenden Überlegungen zur Regelung von Open Source Software (OSS) für die kantonale Verwaltung hin. Anstelle einer starren Verankerung auf Gesetzesstufe soll 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. In der Folge wurde die Motion am 7. Juli 2025 in ein Postulat umgewandelt.

		Zur vom Regierungsrat bereits angekündigten Regelung von OSS eignet sich die VOG RR (derzeit) am ehesten, da es sich um verpflichtende Bestimmungen handeln soll, die sich lediglich an die kantonale Verwaltung richten. Mittel- oder langfristig wäre eine Konsolidierung sämtlicher IKT-Bestimmungen und somit auch den Normen zu OSS in einem Gesetz (z.B. in einem IKT-Gesetz) wünschbar. Darin könnten die heute in verschiedenen Gesetzen verstreuten Bestimmungen (in OG RR, VOG RR, Auslagerungsgesetz etc.) konsolidiert werden.
	§ 76 c. ¹ Die Verwaltungseinheiten der kantonalen Verwaltung 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.	Das EMBAG – das als Vorlage für diese Bestimmungen diene – gilt denn auch gemäss Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 EMBAG lediglich für die zentrale Bundesverwaltung. «sicherheitsrelevante Gründe» sind etwa folgende Konstellationen: eine vom Kanton entwickelte Software soll nicht offengelegt werden, weil die Software z.B. der Informationssicherheit dient (z.B. ein "Phishing-Detektor", ein "Anti-Malware-Tool", eine "Zugriffsberechtigungs-Software" o.ä.) und durch die Offenlegung allenfalls Sicherheitslücken geschaffen werden könnten oder potenziellen Angreifer Details über die interne IT-Konfiguration beim Kanton bekannt würden etc.
	² Sie erlauben jeder Person, die Software zu nutzen, weiterzuentwickeln und weiterzugeben.	Diese Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend Art. 9 Abs. 2 EMBAG.
	<i>b. Lizenzierung</i>	
	§ 76 d. ¹ Die Rechte gemäss § 76 c Abs. 2 werden in Form von privatrechtlichen Lizenzen und ohne Erhebung von Lizenzgebühren erteilt, soweit andere	Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 9 Abs. 3 EMBAG, wobei der Verzicht auf Erhebung einer Lizenzgebühr gemäss Art. 9 Abs. 2 EMBAG ergänzt wurde.

	Erlasse nichts Abweichendes vorschreiben. Streitigkeiten zwischen den Lizenzgebern und den Lizenznehmern werden zivilrechtlich beurteilt.	Der Vorbehalt gemäss Abs. 1 Satz 1 letzter Satzteil greift nicht nur betreffend «Form der privatrechtlichen Lizenz», sondern auch betreffend «Lizenzgebühr». Es ist somit möglich, in allfälligen Spezialgesetzen abweichende Regelungen vorzusehen.
	² Soweit möglich und sinnvoll sind zur Lizenzierung international anerkannte Lizenztexte zu verwenden. Haftungsansprüche von Lizenznehmern sind auszuschliessen, soweit dies rechtlich möglich ist.	Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 9 Abs. 4 EMBAG. Es wurde darauf verzichtet, weitere Vorgabe betreffend Regelungsinhalt im Rahmen der Lizenzierung zu machen. In Betracht gezogen wurden etwa die Anwendbarkeit von Schweizer Recht und die Zuständigkeit Schweizer Gerichte. Der zwingende Gerichtsstand in der Schweiz und die Anwendbarkeit Schweizer Rechts hätten aber möglicherweise die «Forward-Kompatibilität» der veröffentlichten OSS-Komponenten eingeschränkt, da eine so angepasste OSS-Lizenz nicht mehr mit anderen OSS-Lizenzen kompatibel wäre. Aus dem Hilfsmittel des Bundes zum EMBAG zu OSS (vgl. «Em002-3 Leitfaden OSS-Lizenzen» Downloadlink für PDF) wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass für bestimmte Aspekte (aufgrund des durch internationale Abkommen geregelten Schutzlandprinzips [«Schutzland» = Land, für dessen Gebiet der Schutz der urheberrechtlichen Aspekte geltend gemacht wird]) eine Rechtswahl nicht möglich ist. In diesen Fällen würde im Einzelfall die Rechtswahl übersteuert. Das ist für den Kanton Zürich jedoch kaum ein Problem, da dies nur dann relevant wäre, wenn sich der Rechtsstreit auf die Durchsetzung urheberrechtlicher Aspekte ausserhalb der Schweiz beziehen würde. Dabei ist kaum eine Konstellation vorstellbar, in welcher der Kanton Zürich ein Interesse daran hätte, urheberrechtliche Aspekte durchzusetzen, die sich nicht auf die Schweiz auswirken (vgl.

		hierzu Leitfaden OSS-Lizenzen», Ziff. 7.1, S. 14). Dennoch wurde – aufgrund der auch mit dem erwähnten Postulat angestrebten Übereinstimmung mit dem EMBAG – von entsprechenden Vorgaben in der VOG RR abgesehen.
--	--	--