



Bern, 22. März 2017

Open Source in der Bundesverwaltung. Standortbestimmung und Ausblick

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats
14.3532 Graf-Litscher vom 19. Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ausrichtung der IKT-Teilstrategie OSS	3
3	Resultate der Teilstrategie und des Aktionsplans.....	3
4	Einsatz von OSS in der Bundesverwaltung	4
5	OSS-Zusammenarbeit	5
6	Open Source Strategie für die Schweiz.....	5
7	Handlungsbedarf	6
8	Anhang	6

1 Einleitung

Am 15. März 2005 erliess der Informatikrat Bund (IRB) die „IKT-Teilstrategie OSS in der Bundesverwaltung“¹. Diese verfolgte das Ziel, dass sich Open Source Software (OSS) in der Bundesverwaltung zu einer gleichwertigen Alternative zur Closed Source Software (CSS) entwickelt.

In den letzten Jahren wurden dem Bundesrat zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Einsatz von Open Source Software (OSS) eingereicht. Das Postulat „Open Source in der Bundesverwaltung. Standortbestimmung und Ausblick“ 14.3532 von Nationalrätin Edith Graf-Litscher vom 19. Juni 2014 (Anhang) fordert den Bundesrat auf, aufzuzeigen, was die bestehende Open-Source-Strategie der Bundesverwaltung bis heute erreicht hat und wo noch Handlungsbedarf besteht.

Der Bundesrat erklärte sich am 20. August 2014 zur Annahme bereit. Der Nationalrat überwies das Postulat am 26. September 2014.

Der vorliegende Bericht soll die gestellten Fragen beantworten und aufzeigen, ob allenfalls weitere Aktivitäten im Bereich Open Source sinnvoll sind.

2 Ausrichtung der IKT-Teilstrategie OSS

Die in der heute gültigen „IKT-Teilstrategie OSS“ vom 15. März 2005² geforderte Gleichbehandlung von Open Source Software (OSS) mit Closed-Source-Software (CSS) ist mittlerweile in der Bundesverwaltung umgesetzt und gilt im Rahmen von Beschaffungsverfahren als selbstverständlich.

Der Einbezug von OSS ist heute eine von vielen Möglichkeiten zur Gestaltung einer Sourcing-Strategie durch IKT-Leistungsbezüger oder IKT-Leistungserbringer. Massgebend für den Entscheid, ob OSS oder CSS zum Einsatz kommt, sind heute primär die Gesamtkosten beim Software-Einsatz, Risiken im Zusammenhang mit Partnerschaften durch langjährige Wartungsverträge, die Reduktion der Komplexität im Betrieb, die Releasefähigkeit der IKT-Systeme, die Wertschöpfungstiefe des Bundes in der IKT sowie Interoperabilitätsfragen. Eine ausschliessliche Betrachtung einzelner Kriterien, wie beispielsweise der Lizenzkosten als ein Vorteil von OSS-Konzepten, greift zu kurz.

Diese Situation muss bei der Beschaffung und dem Einsatz von Software berücksichtigt werden.

3 Resultate der Teilstrategie und des Aktionsplans

Die 2005 vorgegebene strategische Stossrichtung der Gleichbehandlung von OSS und CSS wurde unter Berücksichtigung der Entwicklung des Verständnisses zu OSS erreicht; dies insbesondere durch den vermehrten Einsatz von OSS in den Bereichen der Werkzeuge zur Software-Entwicklung und des IKT-Betriebes.

Die durch die OSS-Teilstrategie geforderten Umsetzungsprojekte „OSS-Strategieumsetzung ISB“, „OSS-WEB-Plattform“, TOSS (TCO [Total Cost of Ownership] unter OSS), welches unter www.tcotool.org publiziert wurde und „OSS-Recht“ wurden erfolgreich realisiert. Einzig „OSS-Ausbildung“ wurde nur geprüft, aber wegen fehlender Nachfrage nicht realisiert.

¹ <https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sb004-ikt-teilstrategie-open-source.html>

² OSS-Strategie der Bundesverwaltung, Version 1.01 vom 15.03.2005

Noch offene rechtliche Fragen sollen im Rahmen eines Rechtsetzungsprojekts geklärt werden (vgl. dazu Ziff. 8 am Ende).

Bereits in der IKT-Strategie der Bundesverwaltung vom 22. Dezember 2006³ wurde festgelegt, dass die Interoperabilität auf Basis offener Standards gewährleistet werden soll. Dies wird unter anderem durch die aktive Mitarbeit der Bundesverwaltung beim Erarbeiten von Standards durch den Verein eCH⁴ sichergestellt.

Erkenntnisse bezüglich offenen Standards und der Wiederverwendbarkeit von Software wurden aus der OSS-Teilstrategie auch in die Kap. 1.2, 1.4 sowie 3 der E-Government-Strategie Schweiz vom 24. Januar 2007⁵ übernommen. Ein Beispiel im Bereich E-Government ist eine Vote électronique-Anwendung⁶, wovon Teile durch den Kanton Genf mit OSS bereitgestellt werden. In der zweiten Hälfte 2017 wird auch das Portal „One-Stop-Shop“, welches mit OSS entwickelt wird, in die Produktion überführt. Dabei handelt es sich um ein Transaktionsportal der Verwaltung auf allen Ebenen für ihre Leistungen für die Wirtschaft.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und das ISB erarbeiteten zusammen mit Vertretern von OSS-Firmen und der Vereinigung CH Open (Swiss Open Systems User Group) laufend gemeinsam Hilfsmittel. So wurde bspw. Ende 2013 ein Merkblatt⁷ für die Beschaffung von Software zur Sicherstellung eines breiten Wettbewerbs ausgearbeitet und publiziert. Gleichzeitig erfolgte in diesem Rahmen auch eine Überarbeitung der allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes (AGB)⁸. Dabei wurde sichergestellt, dass für Anbieter von OSS und CSS gleiche Rechte und Pflichten gelten, damit es keine Vor- oder Nachteile für beide Produktgruppen gibt.

4 Einsatz von OSS in der Bundesverwaltung

Der Bundesrat hat bereits im Rahmen anderer parlamentarischer Anfragen detailliert aufgezeigt, wo OSS in der Bundesverwaltung eingesetzt wird. Verwiesen wird hierzu exemplarisch auf die Antworten des Bundesrates zu den Interpellationen Wasserfallen (09.3495) und von Graffenried (10.3837).

Die Bundesverwaltung führt keine zentrale Liste für Alternativprodukte. Produktalternativen werden im Rahmen entsprechender Beschaffungsvorhaben, an denen OSS basierte Offerten gleiche Chancen haben wie CSS basierte, evaluiert. U.a. greift die Bundesverwaltung bei der Evaluation auch auf Erkenntnisse von bekannten Analysten wie bspw. Gartner Inc. oder Forrester Research zu.

Ein Beispiel des substanziellen Einsatzes von OSS in der Bundesverwaltung liegt im Server-Umfeld: hier laufen unter anderem die SAP-Betriebsumgebungen auf Open Source Betriebssystemen. Ebenso werden immer mehr OSS-Produkte, welche die Standardsoftware ergänzen, auf den Arbeitsplatzsystemen der Bundesverwaltung eingesetzt.

³ IKT-Strategie der Bundesverwaltung. Strategische Planung 2007-2011, verabschiedet vom Informatikrat Bund am 22. Dezember 2006

⁴ <http://www.ech.ch/>

⁵ E-Government Schweiz 2008 – 2015 - www.egovernment.ch

⁶ <https://republique-et-canton-de-geneve.github.io/chvote-1-0/index-en.html>)

⁷ <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/merkblaetter.html>

⁸ <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/beschaffung/merkblaetter.html>

Auf der Plattform Open eGov⁹ werden diverse OSS-Anwendungen der Bundesverwaltung aufgezeigt, welche bereits breit eingesetzt werden.

Das Schweizer Geodatenportal der Bundesverwaltung unter OSS wurde mehrmals national und international ausgezeichnet. Dies auch durch CH Open. Mehr Informationen dazu sind in der Abschlusspublikation E-Government Schweiz 2008 – 2015¹⁰ zu finden.

Die folgende Tabelle listet die Beträge der Bundesverwaltung an die zehn Anbieter mit dem grössten Volumen auf:

Jahr	Software, inkl. Lizenzen (in 1'000 CHF)	Software-Pflege + Hardware-Wartung (in 1'000 CHF)	Total (in 1'000 CHF)
2013	35'758	57'240	92'998
2014	37'874	45'768	83'642
2015	40'751	39'307	80'058

Zu beachten sind folgende Punkte:

- Auch wenn unter den zehn Anbietern OSS-Lieferanten dabei sind, kann finanztechnisch nicht unterschieden werden, wieviel der Anteil für OSS oder proprietäre Software ausmachte.
- Die Software-Pflege und Hardware-Wartung werden finanztechnisch in der gleichen Kategorie geführt. Somit ist eine Aufteilung nicht möglich.

5 OSS-Zusammenarbeit

Die Bundesverwaltung arbeitet insbesondere im Rahmen der Schweizerischen Informatikkonferenz mit den Kantonen und mit anderen öffentlichen Stellen zum Thema OSS zusammen. Durch die Mitgliedschaft bei CH Open und die personelle und finanzielle Unterstützung von mehreren OSS-Tagungen, der Veranstaltung „Öffentliche Ausschreibungen, AGB Bund und Open Source“, der „IT-Beschaffungskonferenz“ sowie weiterer Veranstaltungen trägt der Bund aktiv dazu bei, die Potentiale rund um OSS zu kommunizieren. In den vergangenen Jahren hat der Bund die Verbesserung der Interoperabilität zwischen offener und proprietärer Office-Software durch finanzielle Unterstützung entsprechender Vorhaben gefördert, wie dies aktuell auch für die Verbesserung einer OSS-Fotobearbeitungsanwendung erfolgen soll. In Bezug auf die Thematik OSS sieht der Bund derzeit keinen dringenden Bedarf nach Optimierungen der Zusammenarbeit. Im Übrigen wird diesbezüglich auch auf die Antwort des Bundesrates zur Motion 09.3680 „Open-Source-Kompetenzzentrum“ verwiesen.

6 Open Source Strategie für die Schweiz

Eine separate nationale Open-Source-Strategie erscheint nicht sinnvoll. Stattdessen könnte aber geprüft werden, ob die relevanten Grundsätze (insb. die Gleichbehandlung von OSS und CSS) in die allgemeineren strategischen Grundlagen (insb. in die Strategie «Digitale Schweiz» [BBI 2016 3985] und die E-Government-Strategie-Schweiz¹¹) einfließen könnte. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Ausgangslagen, die Sourcingpolitik sowie die Bedürfnisse der

⁹ <http://www.openegov.admin.ch/egov/de/home/produkte.html>

¹⁰ <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/publikat/>

¹¹ https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sn001-e-government-strategie_schweiz.html

einzelnen Verwaltungen sehr unterschiedlich sind.

Aus diesen Gründen könnte eine gemeinsame Strategie nur sehr oberflächlich gehalten werden. Da somit praktisch keine Wirkung erzielt werden könnte, ist der grosse Aufwand, den die Erarbeitung und Abstimmung einer solchen Strategie trotzdem mit sich bringen würde, nicht vertretbar. Deshalb wird darauf verzichtet.

7 Handlungsbedarf

Nach den Vorgaben des ISB und des BBL werden OSS und proprietäre Produkte (CSS) heute gleich behandelt. Die generelle Bevorzugung der einen oder anderen Kategorie wäre nicht kompatibel mit den aktuellen beschaffungsrechtlichen Bestimmungen. Das Potential von OSS wird in der Bundesverwaltung heute bereits genutzt. Die laufend verbesserten Massnahmen tragen dazu bei, insbesondere alle IKT-Leistungsbezüger zu motivieren, in ihrem Bereich das Potential von OSS bestmöglich zu erkennen und zu nutzen.

Es besteht kein Handlungsbedarf, die Sourcing-Modelle mit mehr OSS-Anteilen strategisch einseitig zu fördern. Vielmehr soll eine ausgewogene Gewichtung möglichst objektiver Kriterien die Produktwahl des Bundes prägen. In der Bundesverwaltung soll weiterhin diejenige Software-Lösung zum Einsatz kommen, welche die notwendigen geschäftlichen Anforderungen funktional und wirtschaftlich am besten abdeckt. In der Abwägung zwischen OSS und CSS sind dabei insbesondere die Gesamtkosten der Anwendungen über deren Lebenszyklen und nicht nur die einmaligen Beschaffungskosten zu berücksichtigen.

Die mittlerweile nicht mehr zeitgemässe Teilstrategie OSS der Bundesverwaltung soll jedoch vom ISB ausser Kraft gesetzt und eine neue Version bis 2018 erarbeitet werden.

Ausserdem beauftragt der Bundesrat das EFD und das EJPD, in Erfüllung des Postulats Glättli (14.4275), mit der Klärung und Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur Ermöglichung der unentgeltlichen Freigabe von OSS durch die Bundesverwaltung.

8 Anhang

- Postulat 14.3532

Nationalrat

14.3532

Postulat Graf-Litscher

Standortbestimmung und Ausblick Open Source in der Bundesverwaltung

Wortlaut des Postulates vom 20. Juni 2014

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat 2005 die Teilstrategie Open Source Software (OSS) Bund vorgegeben. Ich bitte den Bundesrat in einem Bericht folgende Fragen zu beantworten:

1. Wird die 2005 vorgegebene strategische Stossrichtung heute erreicht, teilweise erreicht oder nicht erreicht?
2. Welche der im Aktionsplan aufgeführten Umsetzungsprojekte wurden realisiert?
3. In welchen Bereichen der Bundesinformatik gibt es heute insbesondere bezüglich Gleichbehandlung und Potentialnutzung von OSS Handlungsbedarf?
4. Wo wird heute in der Bundesverwaltung OSS eingesetzt? Wo bestehen Alternativen auf dem Markt, die proprietäre Produkte ablösen könnten?
5. Wie viel bezahlt die Bundesverwaltung pro Jahr an die 10 Anbieter von Software Lizenzen und Software-Wartung mit dem grössten Volumen?
6. Wie arbeitet der Bund intern sowie mit den Kantonen und anderen öffentlichen Stellen diesbezüglich zusammen? Wie kann die Zusammenarbeit optimiert werden?
7. Wie könnte eine Schweiz-weite Open Source Strategie der öffentlichen Verwaltung entwickelt werden?

Mitunterzeichnende

Allemann, Fehr Jacqueline, Glättli, Hadorn, Kessler, Quadranti, Reimann Lukas, Reynard, Riklin Kathy, Schwaab, Voruz, Wasserfallen, Weibel (13)

Begründung

Die 2005 veröffentlichte Open Source Strategie der Bundesverwaltung enthält zahlreiche Massnahmen, wie eine Gleichbehandlung hergestellt werden kann. Allerdings wurden die damals genannten Massnahmen nur bruchstückhaft umgesetzt. So beschaffen heute Verwaltungen meist proprietäre Software. Mittels Enterprise Agreements und anderen Wartungsverträgen können die IT-Konzerne heute mühelos grosse Software-Lösungen ohne öffentliche Ausschreibung einführen. Auch stehen bei den Software-Standards für die Bundesverwaltung fast ausschliesslich proprietäre Produkte zur Auswahl (rund 90%) obwohl es in den meisten Software-Kategorien unterdessen ebenbürtige Open Source Alternativen gibt. Des Weiteren wird die Interoperabilität mit offenen Dokumentenformaten wie dem Open Document Format (ODF) oft vernachlässigt, sodass die Bevölkerung gezwungen wird Microsoft Office Produkte zu beschaffen um Behördenformulare bearbeiten zu können. In der IKT-Strategie der Bundesverwaltung 2012 - 2015 ist festgehalten: "Wenn es das Geschäft oder die Geschäftsprozesse erfordern, ist der Einsatz innovativer und neuer Technologien möglich. Die Erfahrungen

werden ausgewertet und anderen zur Verfügung gestellt." Der Bericht soll nun aufzeigen, was die Strategie bis heute erreicht hat und wo noch Handlungsbedarf besteht.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.