

# Ausschreibung von Software mit offener Lizenzierung für eine Institution der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich

Software & Systems Engineering Essentials 2013, Aachen, Deutschland  
27.2.2013

Stefan Schiffer, Norbert Sterrer

Johannes Kepler Universität Linz  
Institut für Wirtschaftsinformatik – Software Engineering

Oberösterreichischer Landesrechnungshof

stefan@schiffer.at  
norbert.sterrer@lrh-ooe.at

**Abstract:** Der Vortrag erläutert eine praxisorientierte Herangehensweise für die Ausschreibung von Software mit offener Lizenzierung, mit der eine faire, nachvollziehbare und effiziente Auswahl des besten Angebots möglich ist. Der vorgestellte Ansatz wurde im Jahr 2012 in einem Vergabeverfahren einer Institution der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich angewendet, das u.a. die Beschaffung eines Audit Information Systems, eines Customer Relationship Management Systems und eines Document Management Systems zum Ziel hatte.

Die Ausschreibung von Open-Source-Software (OSS) ist für öffentliche Auftraggeber, die dem Vergaberecht unterliegen, mit der Ungewissheit verbunden, ob wegen besonderer Merkmale von OSS, die in die Ausschreibungskriterien einfließen, z.B. der Quelloffenheit oder spezieller OSS-Lizenzen, mit Einsprüchen von Anbietern proprietärer Software zu rechnen ist und durch ein diesbezügliches Verfahren bei der Vergabekontrollbehörde die Beschaffung verzögert oder gar die Zuschlagserteilung aufgehoben wird. Der Grundsatz des freien, lautereren und fairen Wettbewerbs und das Prinzip der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter erlauben nämlich keine Bevorzugung von OSS gegenüber proprietärer Software aufgrund allgemeiner Erwägungen, beispielsweise aus förderungspolitischen Motiven oder anderer vergaberechtsfremder Kriterien, sondern fordern sachliche Gründe für alle Eignungs-, Auswahl- und Zuschlagskriterien sowie deren Bewertung. In [Be12] wird darauf hingewiesen, dass Ausschreibungen neutral erfolgen müssen, ohne Anbieter bestimmter Software-Typen von vornherein auszuschließen. Zwar sollen sich Behörden nicht vom pauschalen Hinweis auf angebliche rechtliche Gefahren von einer Migration zum OSS abschrecken lassen, allerdings wäre eine abschließende Beurteilung vom Einzelfall abhängig. Erenli [Er07] vertritt die Ansicht, dass Forderungen nach einem bestimmten Lizenztyp vergaberechtlich ebenso unrechtmäßig wären, wie solche nach Nutzungs-

bzw. Verwertungsrechten, die nur einzelne Lizenzen einräumen und auch das Verlangen nach Offenlegung des Quellcodes nur in begründeten Fällen zulässig sei.

Der Vortrag zeigt die vergaberechtskonforme Gestaltung und Abwicklung einer Ausschreibung zur Beschaffung einer Software-Lösung mit offener Lizenzierung für die Unterstützung der Prüfungsprozesse und administrativen Tätigkeiten einer Institution der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich.<sup>1</sup>

Um die verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit dieser Institution auch in Bezug auf den Hersteller der zu beschaffende Softwarelösung sicherzustellen, entschied man sich für die Ausschreibung einer Softwarelösung mit offener Lizenzierung, die dem Auftraggeber das Recht einräumt, die (quelloffene) Software zu analysieren, zu nutzen und zu verändern und sich dazu Dritter zu bedienen, ohne eine bestimmte, bestehende OSS-Lizenz vorzugeben. Vergabetechnische Herausforderungen dabei waren vor allem die Fokussierung auf einen geeigneten Kreis von Bewerbern in der ersten Stufe des Vergabeverfahrens, die grundsätzlich bereit und der Lage sind, eine solche Lizenz zu erteilen (obwohl dies in dieser Stufe nicht gefordert werden kann), die Festlegung von sachlich begründeten und einfach bewertbaren Zuschlagskriterien sowie eine teilautomatisierte Bewertung, um den dafür notwendigen Aufwand zu reduzieren und Fehler zu vermeiden, wofür entsprechende Formulare entwickelt wurden.

Bei der Vorbereitung der Ausschreibung wurde das V-Modell XT als Leitlinie für die Beschaffung festgelegt, was insofern eine Besonderheit darstellt, als dieses Vorgehensmodell in Österreich kaum verbreitet ist, obwohl es wegen seiner klaren Struktur und Begrifflichkeit gerade bei Ausschreibungen wertvolle Hilfestellung leisten kann und sich auch diesmal bewährt hat. Nach einer Geschäftsprozessanalyse und der darauf beruhenden Erstellung des Lastenheftes wurden mehrere am Markt befindliche Produkte evaluiert, um sicherzustellen, dass der aus budgetären und strategischen Gründen angestrebte Einsatz von Standardsoftware mit offener Lizenzierung und individuellen Anpassungen prinzipiell machbar ist. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Teilsysteme *Audit Information System*, *Customer Relationship Management System* und *Document Management System* gelegt.

Da sowohl der Auftraggeber als auch die zentrale Beschaffungsstelle mit der speziell für diese Ausschreibung entwickelten Vorgehensweise streckenweise Neuland betreten, bestand anfänglich Unsicherheit darüber, ob die Ausschreibung in der geplanten Weise durchführbar sei. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die festgelegten Kriterien und Verfahren für die Prüfung und Bewertung der Angebote eine faire, nachvollziehbare und effiziente Auswahl des besten Angebots ermöglichen.

Der unangefochten gebliebene Zuschlag wurde an den Bestbieter im Dezember 2012 erteilt.

---

<sup>1</sup> Das dafür gewählte Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung beruht auf dem Bundesvergabegesetz 2006, mit dem Österreich die einschlägigen EU-Richtlinien umgesetzt hat, die auch für Deutschland verbindlich sind und sich dort im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der Vergabeverordnung (VgV) und weiteren Bestimmungen wiederfinden, z.B. der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), wo auch das Verhandlungsverfahren geregelt ist.

## **Literaturverzeichnis**

- [Be12] Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.): Rechtliche Aspekte der Nutzung, Verbreitung und Weiterentwicklung von Open-Source-Software, Bundesministerium des Innern, Berlin, 2012.
- [Er07] Erenli, K.: Die rechtliche Relevanz von Open Source Lizenzen unter besonderer Berücksichtigung praktischer Problemstellungen, Dissertation, Karl-Franzens-Universität Graz, 2007