



**Interpellation von Georg Helfenstein
betreffend Informatiksysteme der Kantonalen Verwaltung
(Vorlage Nr. 2017.1- 13684)**

Antwort des Regierungsrates
vom 12. Juli 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Februar 2011 hat Kantonsrat Georg Helfenstein, Cham, folgende Interpellation eingereicht:

Im Kanton Zug laufen die Einwohnerkontrolle, die Steuer- sowie die Grundbuchverwaltung auf, respektive mit Softwareapplikationen eines einzelnen Anbieters. Aufgrund von Anforderungen und gesetzlichen Vorschriften des Bundes sind zwingend auch Anpassungen in allen drei Programmapplikationen des Kantons Zug notwendig.

Der Kanton Zug ist teilweise zusammen mit anderen Kantonen daran, die entsprechenden Applikationen anzupassen, damit diese den definierten Wünschen des Kantons, aber auch den vom Bund geforderten Ansprüchen für das Jahr 2012 entsprechen.

Kantonsrat Georg Helfenstein stellt dazu zwölf Fragen.

Der Regierungsrat verweist zunächst auf die Ausgangslage und nimmt anschliessend zu den einzelnen Fragen Stellung.

1. Ausgangslage

Der von Kantonsrat Georg Helfenstein dargestellte Sachverhalt trifft zu. Der Kanton Zug setzt in der Steuerverwaltung, beim neuen Einwohnerkontrollregister und im Grundbuch Informatiklösungen einer grossen Systemlieferantin (Lieferantin) ein. Diese Firma erstellt und wartet diese auf die Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten abgestimmten ISOV-Applikationen. Die Erstellung einzelner Applikationen wurde von mehreren Kantonen in Auftrag gegeben.

Das Programm ISOV besteht aus verschiedenen Fachapplikationen. Für die Softwarelösungen der einzelnen Fachapplikationen bestehen Einzelverträge. Diese sind voneinander unabhängig, und können je einzeln geändert oder aufgehoben werden.

In der Regel bestimmen Rechtsänderungen und die Entwicklung der Technik den Zeitpunkt für die Anpassung der Informatik-Software. Gesetzesänderungen im Bereich des Steuerrechts werden regelmässig im Rahmen des Supports vorgenommen und setzen meistens keine grundlegende Veränderung der Software voraus. Im Bereich der Einwohnerkontrolle war mit dem Erlass des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG, SR 431.02) der Bedarf zur Anpassung bzw. Neuerstellung der Software gegeben. Im Grundbuchbereich waren es neben der Teilrevision des Sachenrechts im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) im Jahre 2005 vor allem die Teilrevision des Sachenrechts vom 11. Dezember 2009, welche eine Anpassung der Software erforderlich machten.

Nicht nur geänderte gesetzliche Grundlagen, sondern auch die Entwicklung der Informationstechnologie macht eine Anpassung der Informatiksysteme notwendig. Während für die Steuerlösung mit der Lieferantin eine langfristige Entwicklung vereinbart werden konnte, sind die Lösungen für das Einwohnerkontrollregister und das Grundbuch möglichst rasch den neuen technischen Möglichkeiten anzupassen.

Bezüglich der seit 1995 im produktiven Einsatz stehenden Software-Lösung der Steuerverwaltung wurde die langfristige Zusammenarbeit mit der Lieferantin im Jahre 2010 neu geregelt. Der Support und die Entwicklungszusammenarbeit dürften damit für die nächsten zehn Jahre sichergestellt sein. Im Moment laufen Anstrengungen, um die veraltete Entwicklungsumgebung technisch auf einen aktuellen Stand zu bringen. Der dafür notwendige technische Upgrade ist für Oktober/November 2011 vorgesehen. Die Arbeiten dazu kommen plangemäss voran.

Für das Einwohnerkontrollregister wurde eine Submission nach den Gatt-Vorgaben durchgeführt. Es wurden zehn Offerten eingereicht. Den Zuschlag erhielt die Lieferantin. Diese erstellt auf der Basis ihres heutigen Einwohnerkontrollregisters (ISOV EK V4) zusammen mit dem Verwaltungs- und Rechenzentrum St. Gallen (VRSG) ein neues Einwohnerkontrollregister. Diese neue Standard-Einwohnerkontrolle wird zuerst im Kanton Zug eingeführt, danach in etwa 200 Gemeinden, die beim Verwaltungs- und Rechenzentrum St. Gallen die Einwohnerkontrolle betreiben. Da die vertraglich vereinbarten Fristen von der Lieferantin nicht eingehalten wurden, weil sie für die Entwicklung mehr Zeit als geplant benötigte, ist gegenüber der Planung mit einer Verzögerung von bis zu einem Jahr zu rechnen. Die Standardlösung ist zu 90 % entwickelt und getestet. Zurzeit wird sie in der Systemumgebung des Kantons Zug installiert. Die vollständige Implementierung in das Informatikumfeld sowie die Produktionsaufnahme in den Gemeinden scheinen zurzeit planbar und umsetzbar zu sein.

Was die Grundbuchlösung anbelangt, so besteht diese seit 1995. Sie muss in erster Linie angepasst werden, um dem technischen Fortschritt zu genügen. Mit Werkvertrag vom 10. Oktober 2005 bestellte der Kanton Zug zusammen mit den Kantonen Zürich, Luzern, Schaffhausen und Solothurn sowie der Stadt Chur (Besteller bzw. Bestellerin) bei der Lieferantin die Erstellung des Werkes "ISOV Grundbuch Version 6", eine Weiterentwicklung der Informatik-Software Grundbuch Version 5. In den Jahren 2008 und 2009 geriet das Projekt ins Stocken. Alsdann stellte sich heraus, dass die Systemlieferantin die versprochene Software nicht zum vertraglich vereinbarten Zeitpunkt liefern konnte. In der Folge legten die Besteller bzw. die Bestellerin und die Lieferantin am 15. Oktober 2009 in einem Nachtrag 1 zum Werkvertrag ein neues Vorgehen fest, das die Realisierung der ISOV-Grundbuchlösung Version 6 bis am 1. November 2010 doch noch ermöglichen sollte. Die Mehrkosten der Besteller und der Bestellerin wurden mit einer Bankgarantie in der Höhe von 3.9 Millionen Franken gesichert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Kanton Zug in seiner Verwaltung heute drei Softwarepakete der ISOV einsetzt, die von einer einzigen Lieferantin stammen. Die Steuerlösung besteht bereits und ihre Wartung ist für die nächsten rund zehn Jahre vertraglich gesichert. Die Lösung für das Einwohnerkontrollregister sollte demnächst fertig gestellt werden können. So betrachtet macht es Sinn, die Fragen des Interpellanten in erster Linie mit Blick auf die Grundbuchlösung zu beantworten

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Ist es richtig, dass die aktuellen wie auch die bereits zum Teil entwickelten, neuen Programme zum Teil grössere Probleme aufweisen?

Bei allen drei Informatiklösungen, die zurzeit in Betrieb sind, bieten die aktuellen Programme keine Probleme. Sie laufen stabil und periodische Wartungsmassnahmen stellen den Betrieb sicher. Nebst der Verzögerung bei der Entwicklung der neuen Version des Einwohnerkontrollregisters ist es die Erneuerung der Informatiksoftware für das Grundbuch, die Probleme verursacht.

Frage 2

Wenn ja, welche Probleme sind das genau?

Das neue Einwohnerkontrollregister ist fachlich ca. zu 90 % entwickelt und getestet. Die Schnittstellen zu den Umsystemen sind noch nicht fertig eingerichtet und konnten noch nicht getestet werden. Bis die Mängel des neuen Einwohnerkontrollregisters behoben sind und das Performanceproblem gelöst ist, kann das neue Einwohnerkontrollregister nicht produktiv eingesetzt werden.

Was die Grundbuchlösung anbelangt, ist die im Jahre 2005 bestellte Grundbuch-Software bis heute nicht geliefert worden. Die ursprünglich auf Mitte 2008 vereinbarte Frist zur Ablieferung der Software musste mit Nachtrag vom 15. Oktober 2009 bis am 1. November 2010 verlängert werden. An diesem Datum stellte die Lieferantin den Bestellern und der Bestellerin zwar eine Software-Version zum Testen zur Verfügung, musste jedoch mehrmals Ergänzungen nachliefern, damit die Tests überhaupt durchgeführt werden konnten. Bis zum Abschluss der Testphase am 31. Dezember 2010 wurden über 1'000 Fehler gefunden, die vor einem produktiven Einsatz der neuen Version zwingend beseitigt werden mussten. Zudem bestanden massive Performanceprobleme, welche den Einsatz der Software als Auskunftstool im Alltag völlig unbrauchbar machten. Die Besteller und die Bestellerin haben der Lieferantin das Scheitern der Abnahme angezeigt, formell Rüge erhoben und eine Nachfrist zur Ablieferung einer fehlerfreien Applikation gesetzt. Auch an diesem Datum wurde keine verbesserte Software geliefert und eine Einigung über den Zeitpunkt der definitiven Ablieferung kam nicht zustande. Der Lieferantin wurde deshalb eine letzte Nachfrist zur Ablieferung eines fehlerfreien Werkes gesetzt, verbunden mit der Androhung des Vertragsrücktritts. Auch dieses Mal wurde der Vertrag nicht erfüllt und das geschuldete Werk nicht geliefert. Mit Schreiben vom 30. Mai 2011 teilte der Rechtsvertreter der Besteller und der Bestellerin der Lieferantin mit, dass die Besteller und die Bestellerin mit sofortiger Wirkung von allen mit ihr abgeschlossenen Verträgen und Vereinbarungen zurücktreten, gleichzeitig die Bankgarantie in der Höhe von 3.9 Millionen Franken beziehen und Schadenersatzforderungen vorbehalten blieben.

Frage 3

Können die vom Bund geforderten Termine für das Umsetzen der Applikationssoftware auf 2012 eingehalten werden?

Die Änderungen des ZGB, die am 1. Januar 2012 in Kraft treten, waren beim Vertragsabschluss nicht bekannt und bildeten weder Gegenstand des Werkvertrages zur Erstellung der Software-Version 6, noch des Nachtrages 1 zum Werkvertrag. Es bestand jedoch die Absicht, die bestellte Version fristgerecht zu ergänzen. Mit dem Abbruch der Arbeiten ist diese Umsetzung der aktuellen Teilrevision des Sachenrechts im ZGB nicht in der geplanten Art und Weise

möglich. Die Umsetzung des Bundesrechts auf den 1. Januar 2012 kann aber auch mit einer Ergänzung der bestehenden Software-Version 5 abgedeckt werden. Diese Ergänzung ist infolge des Scheiterns des Projekts Software-Version 6 erforderlich und beinhaltet Anpassungen, die zur Darstellung und Verwaltung des Register-Schuldbriefes erforderlich sind.

Frage 4

Wenn Probleme im IT Bereich bestehen, sind damit Mehrkosten verbunden und in welcher Höhe?

Infolge der Verzögerung des Einwohnerkontrollregisters steigen die Projektkosten auf Seiten der Lieferantin und der Besteller. Sie versucht deshalb, den Kanton für die Entstehung dieser Mehrkosten verantwortlich zu machen.

Im Bereich des Grundbuchs machte die Lieferantin im Jahre 2009 gegenüber den Bestellern und der Bestellerin eine Nachtragsforderung in der Höhe von Fr. 3.5 Mio. geltend, die den Kanton Zug mit Mehrkosten in der Höhe von Fr. 328'000.- (inkl. MwSt) belasteten. Diese Mehrkosten hiess der Regierungsrat am 10. November 2009 gut; der Kantonsrat genehmigte sie mit Budgetbeschluss 2010. Dieser Betrag wurde im Rahmen einer Bankgarantie gesichert für den Fall, dass das Projekt trotz der zusätzlichen Zahlung nicht erfolgreich abgeschlossen werden kann. Diese Bankgarantie haben die Besteller und die Bestellerin nun geltend gemacht und von der Bank bereits erhalten.

Aus dem Vertragsrücktritt werden möglicherweise Mehrkosten entstehen. Die Bankgarantie deckt nur den Zahlungszeitraum ab 2009, also den Betrag von Fr. 328'000.- ab. Die früheren Zahlungen von Fr. 536'000.- müssen im Rahmen der Rückabwicklung des Vertrages zurückgefordert werden, was wohl kaum ohne Gerichtsurteil oder das Zustandekommen eines Vergleichs möglich sein wird - verbunden mit Anwalts- und Gerichtskosten. Hinzu kommt, dass die heutige ISOV-Lösung Version 5 später abgelöst werden muss, was neue Investitionen in zum heutigen Zeitpunkt unbekannter Höhe erforderlich macht.

Frage 5

Wie hoch sind die Kosten für das gesamte Softwarepaket für die geforderte Umsetzung aller Kantone und mit welchem Betrag / Verhältnis sind der Kanton Zug sowie weitere Kantone beteiligt?

Das neue Einwohnerkontrollregister ist eine Lizenz die von der Lieferantin und dem Verwaltungs- und Rechenzentrum St. Gallen entwickelt wird. Die Kosten für diese Lizenz betragen Fr. 538'000.- (inkl. MwSt); für die Zusätze und Dienstleistungen der Lieferantin wurden vertraglich Fr. 453'562.- (inkl. MwSt) vereinbart.

Die Kosten für das gesamte Softwarepaket "ISOV-Grundbuch Version 6" belaufen sich auf insgesamt 11 Millionen Franken (exkl. MwSt). Die Kostenverteilung ist im Werkvertrag von 2005 nach der Formel aufgeteilt: 20% fix für jeden Besteller und die Bestellerin und 80% nach der Anzahl Tagebuch-Geschäfte. Mit dem Nachtrag 1 zum Werkvertrag vom 15. Oktober 2009 wurden die Zusatzinvestitionen nur noch nach Anzahl Tagebuch-Geschäfte verteilt (Kanton Zug: 5'700). Der Kanton Zug hat dabei einen Anteil von 5.61 % zu tragen, was dem Betrag in der Höhe von Fr. 328'000.- entspricht.

Frage 6

Existiert mit dem verantwortlichen Lieferanten der Softwarelösung ein Werkvertrag? Kann dieser seitens des Lieferanten eingehalten werden, oder ist mit Mehrkosten zu rechnen, falls die Leistungen im Vertrag nicht eingehalten werden können?

Bezüglich des Einwohnerkontrollregisters bestehen ein Lizenzvertrag und ein Dienstleistungsvertrag. Beim Dienstleistungsvertrag handelt es sich um einen Werkvertrag im Sinne des Obligationenrechts. Durch die Verzögerungen ist gemäss heutiger Schätzung mit Mehrkosten im Umfang von etwa Fr. 150'000.- zu rechnen.

Bezüglich der Grundbuchlösung wurde am 10. Oktober 2005 ein Werkvertrag und am 15. Oktober 2009 der Nachtrag 1 zum Werkvertrag abgeschlossen. Bezüglich der Mehrkosten in der Höhe von Fr. 328'000.- wird auf die Ausführungen zu Frage 4 verwiesen.

Frage 7

Wer kommt für diese Mehrkosten auf?

Die Höhe der Mehrkosten des Einwohnerkontrollregisters sind noch nicht bekannt. Sollten gerechtfertigte Mehrkosten zu übernehmen sein, ist der Verteilschlüssel 60% (Kanton) zu 40% (Gemeinden).

Bezüglich der Grundbuchlösung ist die Kostentragung grundsätzlich im Werkvertrag und im Nachtrag 1 zum Werkvertrag vom 15. Oktober 2009 festgelegt. Bestellt war ein Werk (ISOV-Grundbuch Version 6) zu einem Fixpreis. Die Mehrkosten, die sich ab dem Jahr 2009 ergaben, wurden durch eine Bankgarantie sichergestellt. Es ist davon auszugehen, dass Gerichte entscheiden müssen, wer die Mehrkosten tragen wird.

In diesem Zusammenhang gilt es nochmals zu betonen, dass es sich bei den Kosten für die Anpassung der Software an die am 1. Januar 2012 in Kraft tretende Teilrevision des Sachenrechts im ZGB, die die Kantone und die Stadt Chur zu tragen haben, nicht um Mehrkosten im Sinne der Fragestellung handelt. Diese Gesetzesänderung und die damit verbundenen Anpassungen der Software waren im Zeitpunkt des Abschlusses des Werkvertrages noch nicht bekannt und daher - wie bereits erwähnt - nicht Gegenstand des Werkvertrages. Sie wären auch angefallen, wenn der Werkvertrag richtig und fristgerecht erfüllt worden wäre. Es handelt sich somit nicht um Mehrkosten infolge Nichterfüllung des Werkvertrages und des Nachtrages 1 zu demselben.

Frage 8

Gibt es eine Garantie für das einwandfreie Funktionieren der Applikationen, wie lange dauert die Garantiezeit und ab wann beginnt diese?

Beim Projekt Neues Einwohnerkontrollregister beginnt die Garantiefrist mit der Produktionsaufnahme in der letzten Gemeinde und dauert sechs Monate.

Im Werkvertrag ISOV-Grundbuch Version 6 war eine Garantie vereinbart worden: Nach erfolgreicher Abnahme wäre das Werk definitiv ausgeliefert worden. Ab diesem Datum hätte eine 60-tägige Gewährleistungsfrist bestanden. Nach der Garantiezeit wäre die Fehlerbehebung über den Wartungsvertrag abgedeckt worden.

Frage 9

Wie hoch sind die jährlichen Wartungskosten für die geforderten Programme? Sind diese Wartungskosten Gegenstand des Werkvertrages?

Die offerierten Wartungskosten für das Einwohnerkontrollregister betragen Fr. 75'000.- (exkl. MwSt) pro Jahr. Die Wartung wurde für die nächsten 10 Jahre garantiert.

Zum Werkvertrag ISOV-Grundbuch Version 6 vom 10. Oktober 2005 wurde von allen Bestellern und der Bestellerin ein Wartungsvertrag für das ISOV-Grundbuch Version 6 in der Höhe von 508'000 Franken (für alle Besteller und die Bestellerin insgesamt) mit einer Wartungsgarantie bis 31. Dezember 2017 abgeschlossen. Die Wartungskosten wären nach Anzahl Tagebuch-Geschäften unter den Bestellern und der Bestellerin aufgeteilt worden. Der Kanton Zug hätte davon 5.61%, d.h. Fr. 28'498.80.- tragen müssen.

Frage 10

Wie hoch sind die Stundenansätze der Softwarespezialisten und in welchem Verhältnis stehen diese Ansätze zu anderen Anbietern im selben Angebotsbereich?

In der Behördeninformatik haben sich die Ansätze für Dienstleistungen in den letzten Jahren unterproportional zur Teuerung entwickelt. Schwankungen und projektbezogene Ansätze sind bei marktführenden Unternehmen, die global tätig sind, kaum zu beobachten. Bei lokalen Dienstleisterinnen und Dienstleistern sowie KMU können aufgrund verschiedener Faktoren (wirtschaftlicher Druck, marketinggesteuerte Projektpreise, Leiharbeit etc.) grössere Schwankungen beobachtet werden. Generell liegen die Ansätze bei kleineren und/oder lokal operierenden Unternehmen tiefer als bei den Marktführerinnen und Marktführern.

Derzeit bewegen sich die Ansätze pro Stunde (exkl. MwSt.) bei den marktführenden Unternehmen zwischen Fr. 165.– für weniger komplexe Dienstleistungen (Support auf Zeit, Geräte Reparaturen, kleinere Programmanpassungen in Fachanwendungen, 2nd Level Support für Betriebsfragen, etc.) und Fr. 260.– für komplexe Dienstleistungen (SW-Entwicklung, Netzwerk, Speziallösungen).

Bei allen drei Anwendungen handelt es sich um eine technisch anspruchsvolle und komplexe Lösung. Bei der Steuerungslösung handelt es sich um ein Projekt, an dem zwei Kantone (Zug und Solothurn) mit unterschiedlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen beteiligt sind. Eine ähnliche Ausgangslage besteht auch bei der Grundbuchlösung.

Die Stundensätze gemäss Rahmenvertrag ISOV Steuern entsprechen den branchenüblichen Ansätzen und bewegen sich im Bereich der Ansätze für technisch anspruchsvolle und komplexe Lösungen. Dies gilt auch für die Stundenansätze für das ISOV Grundbuch. Die Angabe konkreter Stundenansätze ist aufgrund der im Rahmenvertrag vereinbarten Geheimhaltungspflicht nicht möglich. Selbstverständlich kann aber die Staatswirtschaftskommission jederzeit Einsicht in die vertraglichen Grundlagen nehmen.

Frage 11

Kann der Werkvertragspartner des Kantons Zug seinen Auftrag im Zusammenhang mit der Lieferung einer einwandfreien Software zeitgerecht und ohne Mehrkosten erfüllen?

Nein, die Lieferantin ist mit der Entwicklung des Einwohnerkontrollregisters bereits im Verzug. In technischer Hinsicht sind Probleme vorhanden, die zu Mehrkosten führen könnten.

Die zeitgerechte Lieferung der Grundbuch-Software ist nicht erfolgt. Der erste Ablieferungstermin ist im Jahr 2008 abgelaufen und mit Zustimmung der Besteller und der Bestellerin auf den 30. November 2010 verlängert worden. Dieser Termin war zwar eingehalten worden, das Werk konnte jedoch wegen massiver Fehler und Performance-Problemen nicht abgenommen werden. Zwei zusätzliche Nachfristen wurden von der Systemlieferantin nicht beachtet.

Frage 12

Wenn Nein: Was wären die Folgen terminlich und finanziell?

Terminlich ist die Lieferantin des Projekts "Einwohnerkontrollregister" im Verzug. Über die Folgen dieses Verzugs, insbesondere in finanzieller Hinsicht, können derzeit noch keine Aussagen gemacht werden. Die Direktion des Innern hat die Nichteinhaltung der vertraglichen Fristen jeweils rechtzeitig abgemahnt. Zudem hat sie (unter Beizug eines Rechtsanwaltes ab 20. Januar 2011) die vertraglich vereinbarte Konventionalstrafe für die Nichteinhaltung der Fristen geltend gemacht, eine Nachfrist zur Fertigstellung des neuen Einwohnerkontrollprogramms angesetzt und die Zahlung des Restbetrages der vertraglich vereinbarten Entschädigung bis zur vertragsgemässen Ablieferung des Werkes sistiert.

Nach dem Scheitern des Projekts "ISOV-Grundbuch Version 6", sind Anpassungen der bestehenden Applikation "ISOV-Grundbuch Version 5" vorzunehmen, um vor allem die zwingenden Vorgaben des geänderten ZGB auf den 1. Januar 2012 erfüllen zu können. Ohne Verzug ist anschliessend eine neue EDV-Lösung für das Grundbuch zu suchen. In welcher Form diese Beschaffung möglich ist, wird zurzeit abgeklärt.

Zu den finanziellen Konsequenzen siehe die Ausführungen zu den Fragen 4 und 6.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 12. Juli 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart