

Sitzung vom 28. September 2011

1185. Anfrage (Desaster beim elektronischen Grundbuch)

Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, haben am 4. Juli 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Seit einigen Jahren möchte der Kanton Zürich eine Digitalisierung der Grundbuchdaten vornehmen. Hierzu wurde der IBM Schweiz AG ein Auftrag erteilt, ein neues elektronisches Grundbuchprogramm zu entwickeln. Am Projekt beteiligt sind auch die Kantone Luzern, Solothurn, Zug, Schaffhausen und die Stadt Chur. Bis 2008 hätte das Programm ausgeliefert werden sollen, doch bei der Entwicklung der Software gab es grössere Probleme. IBM Schweiz AG stellte die Behebung des Problems bis Ende 2010 in Aussicht. Nun hat das Notariatsinspektorat des Kantons Zürich die Notbremse gezogen und die Zusammenarbeit mit IBM Schweiz beendet, da das Programm offenbar noch immer nicht funktioniert. Wie es nun weitergehen soll, ist offen. Die Wahrscheinlichkeit eines längeren und intensiven Rechtsstreits ist nicht von der Hand zu weisen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es richtig, dass die von der IBM Schweiz AG versprochene Software nicht funktioniert? Wenn ja, wieso wurde das Software-Projekt erst jetzt gestoppt?
2. Wieso wurde die Öffentlichkeit erst jetzt darüber informiert? Andere Kantone, wie der Kanton Zug, haben dies bereits anfangs Jahr gemacht?
3. Warum lief das Software-Projekt aus dem Ruder? Wie gedenkt der Regierungsrat dieses Problem rasch möglichst zu lösen? Welche Korrekturmassnahmen wurden eingeleitet?
4. Wie ist die Zuständigkeit beim Kanton für das Projektcontrolling des Software-Projekts geregelt? Wann wurde festgestellt, dass das Software-Projekt aus dem Ruder läuft?
5. Welche Kosten sind bis jetzt angefallen? Mit welchen weiteren Kosten ist zu rechnen?
6. Wie werden sich die höheren Kosten auf die Gebühren der Notariate auswirken? Ist mit höheren Kosten für Grundbuchgeschäfte resp. Grundeigentümer zu rechnen?

7. Hinkt der Kanton Zürich in der Entwicklung eines elektronischen Grundbuchs anderen Kantonen hinterher? Wird der Kanton Zürich nun ein anderes Programm evaluieren (z. B. Terris)?
8. Gibt es vom Bund geforderte Termine für die Umsetzung? Wenn ja, wie gedenkt der Kanton Zürich diese einzuhalten?
9. Bestehen in der kantonalen Verwaltung weitere Probleme bei der fristgerechten Auslieferung von Software-Programmen?
10. Welche Software-Projekte mussten generell in den letzten fünf Jahren beim Kanton eingestellt resp. zurückgestellt werden? Wie hoch waren die (Zusatz-)Kosten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Carmen Walker Späh, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Einleitend und zur Beantwortung der Fragen 1 bis 8 wird nachfolgend die Stellungnahme des Obergerichts wiedergegeben, da der Regierungsrat zur Beantwortung dieser Fragen nicht zuständig ist.

Unter der Marke «ISOV» bietet die Firma IBM ein «Lösungsportfolio der InformationsSysteme für Öffentliche Verwaltungen» an, nämlich für die Bedürfnisse der Steuerbehörden, der Grundbuchämter, der Notariate und der Einwohnerkontrollen. Das Grundbuchrecht ist eidgenössisches Recht, seine elektronische Umsetzung ist aber den Kantonen überlassen. Der Bund hat lediglich ein einheitliches Datenmodell festgelegt. Die Kantone haben sich weitgehend zu Zweckgemeinschaften zusammengetan, um das elektronische Grundbuch zu verwirklichen, nämlich wie folgt:

- ISOV (ZH, SH, ZG, LU, SO und Stadt Chur)
- CAPITASTRA (BE, VS, FR, VD, GE, AG, BS, Teile GR)
- TERRIS (TG, SG, AR, AI, SZ, GL, NW, OW, UR, NE, BL, Teile GR)
- FUNDIX (JU)
- SIFTI (TI)

Als einfache Gesellschaft bilden die Kantone ZH, SH, ZG, LU und SO sowie die Stadt Chur die PAG (Projektauftraggeber). Sie sind bezüglich des Projektes ISOV die Vertragspartner der IBM. Der Kanton Zürich ist gemäss internem Schlüssel mit 49,5% an der Finanzierung des Projektes beteiligt. Der Kanton Zürich kann sich innerhalb der

PAG nur durchsetzen, wenn ihm mindestens zwei weitere Partner zustimmen, wobei für wichtige Entscheide die absolute Mehrheit der PAG-Mitglieder erforderlich ist.

Ab 2004 reifte die Erkenntnis beim Notariatsinspektorat, auf den Ausbau der mit Hilfe einer Softwarefirma entwickelten Eigenlösung «Eigentumsverhältnisse» (EV) zum vollständigen EDV-Grundbuch zu verzichten. Die IBM stellte damals die Fortentwicklung ihres Produktes «ISOV GB V5» (Version 5) zur «ISOV GB V6» (Version 6) in Aussicht. Neben «Terris» und «Capitastra» bildete das ISOV EDV-Grundbuch in der Schweiz die dritte, seit Jahren in den Kantonen Solothurn, Luzern, Schaffhausen, Zug und der Stadt Chur im produktiven Betrieb stehende Standardlösung im Grundbuchbereich. Gestützt auf die umfangreichen Vorabklärungen und nach Abschluss der Konzeptphase am 30. April 2005 stimmte das Obergericht dem Projekt am 5. Juni 2005 zu.

Der Vertrag zwischen PAG und IBM wurde 2005 abgeschlossen. Die erste Phase des Projektes verlief wie folgt:

Mitte 2005 wurde mit der Phase «Makrodesign» begonnen. Bereits am 4. Februar 2006 meldete die IBM als Projektleiterin eine Verzögerung. Diese Verzögerung führte dazu, dass die Makro-/Mikrodesign-Phasen im März 2007 – also rund ein Jahr später – vereinigt werden mussten. Zudem entschloss man sich zur Realisierung in Etappen. Der neue Projektplan wurde am 20. September 2007 genehmigt. Obwohl die IBM immer wieder versicherte, alles sei im «grünen Bereich», zeigte im November 2007 eine Präsentation des damaligen Entwicklungsstandes des Projekts vor den Notaren und Notar-Stellvertretern, dass die Erwartungen nicht erfüllt wurden. Dies führte zu Fragen an die Adresse der IBM.

Am 13. Dezember 2007 und 24. Januar 2008 räumte die IBM Probleme ein und kündigte eine Verzögerung von rund einem Jahr an. Die PAG nahm diese grosse Zeitverzögerung zur Kenntnis, weil die IBM versicherte, aus Qualitätsgründen sei eine Beschleunigung nicht möglich. Infolge dieser unerfreulichen Entwicklung wurden jedoch verschiedene Massnahmen seitens der PAG ergriffen; unter anderem wurden Krisenworkshops mit der IBM durchgeführt. Im Dezember 2008 tauschte die IBM faktisch die Projektleitung aus. Aber auch danach nahmen die Probleme nicht ab, was am 15. Dezember 2009 nach langen und harten Verhandlungen zur Unterzeichnung des Nachtrages zum Werkvertrag führte: Mit diesem Nachtrag gestand die IBM den PAG eine Erfüllungsgarantie der IBM in Form einer Bankgarantie über den Betrag von 3,9 Mio. Franken zu, die von den PAG Anfang Juni 2011 in Anspruch genommen werden musste. Ferner wurde mit dem Vertrags-

nachtrag das Vorgehen zur Entwicklung und Abnahme der Software verbindlich geregelt. Die PAG sind überzeugt, sich während der Kundentests, des Abnahmetests und beim Vertragsrücktritt stets an diese vertraglichen Vereinbarungen gehalten zu haben.

Die vorliegende Anfrage wurde ausgelöst durch einen Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 2. Juli 2011, der unter dem Titel «Daten-Desaster bei den Grundbuchämtern» stand. Diese Überschrift ist in dem Sinne irreführend, als von einem «Daten-Desaster» nicht die Rede sein kann: Weder gingen Daten verloren noch wurden sie vermengt. Indessen bestehen Schwierigkeiten bei der Einführung des elektronischen Grundbuches.

In der zweiten Septemberhälfte ist IBM an den Kanton Zürich gelangt. Seitens IBM wurde darauf hingewiesen, dass das ISOV-Projekt «zwischenzeitlich weiterentwickelt» worden sei, weshalb vorgeschlagen werde, das Projekt auf neuer Basis weiterzuverfolgen. Die PAG werden den Vorschlag prüfen; wie sie darauf reagieren werden, ist derzeit noch völlig offen.

Zu Frage 1:

Die PAG sind am 30. Mai 2011 vom Werkvertrag mit der IBM zurückgetreten; im Gegenzug trat dann die IBM ihrerseits mit Schreiben vom 7. Juni 2011 vom Vertrag zurück. Die von den PAG gesetzten Fristen für eine zweite und eine dritte Ablieferung wurden von IBM nicht beachtet; monatelange Verhandlungen auf allen Stufen mussten schliesslich als gescheitert angesehen werden. Schon seit längerer Zeit durchlief das Projekt mehrere kritische Phasen. Mit verschiedenen gezielten Massnahmen wurde daher versucht, das Projekt doch noch erfolgreich zu beenden und damit die bereits getätigten Investitionen zu sichern.

Es ist richtig, dass die 2005 bestellte und ursprünglich auf Mitte 2008 vertraglich zur Auslieferung versprochene ISOV-Grundbuchsoftware bei den Abnahmetests nicht abgenommen werden konnte: Beim ersten Abnahmetest (November/Dezember 2010) wurde festgestellt, dass das von IBM abgelieferte Werk auf weiten Strecken nicht funktionierte, sodass wesentliche Teile der Applikation (Datenmigration, einzelne Schnittstellen usw.) nicht getestet werden konnten. Zu den von den PAG gesetzten Terminen für die vertraglich vorgesehenen zweiten und dritten Abnahmetests hat IBM schliesslich gar keine korrigierten Versionen mehr abgeliefert.

Zu Frage 2:

IBM stellt sich durch ihre Anwälte – letztmals durch Brief vom 25. Juli 2011 – auf den Standpunkt, den Mitgliedern der PAG sei es strikte verboten, die Öffentlichkeit in irgendeiner Form über den unglücklichen

Verlauf des Projektes zu orientieren. Demgegenüber ist das Obergericht der Auffassung, dass es gestützt auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) die Öffentlichkeit in geeigneter Form über die unerfreulichen Vorgänge informieren muss (§§ 14 und 20 IDG). Vorbehalten bleiben ferner in jedem Fall die Informationsrechte des Parlamentes, die ihm kraft seines Oberaufsichtsrechts über die Gerichte zustehen.

Über die Schwierigkeiten des Projektes orientierte das Obergericht am 10. Februar 2011 die Justizkommission des Kantonsrates und die Finanzkontrolle.

Bis Ende Mai 2011 haben die PAG mit der IBM verhandelt. Eine Orientierung der Öffentlichkeit während den Verhandlungen fiel nicht in Betracht. Die Justizkommission des Kantonsrates wurde am Tage nach dem Vertragsrücktritt seitens der PAG, nämlich am 31. Mai 2011, mündlich über das Scheitern des Projektes orientiert.

Zu Frage 3:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Projekt nicht im Verantwortungsbereich des Regierungsrates liegt, sondern in jenem des Obergerichts.

Das Obergericht des Kantons Zürich hat nach eingehender Prüfung im Jahr 2005 auf das ISOV-Grundbuch gesetzt, weil bereits andere Kantone erfolgreich mit dem alten System ISOV GB V5 arbeiteten. Die Verantwortlichen haben zudem zur Absicherung vor dem Projektstart eine grössere Vorabklärung veranlasst, in der IBM dem Obergericht zusicherte, den Systemwechsel ohne nennenswerte Probleme zu bewältigen. Aufgrund dieser Analyse und der Zusicherung von IBM, dass die Spezialisten des alten Systems von IBM auch das neue System erstellen, wurde ein Werkvertrag mit Festpreis abgeschlossen. Allein der Kanton Zürich hat viele Personenjahre in das Projekt gesteckt und das Projekt intensiv begleitet. In das Projekt waren über 40 Personen aus dem Notariatsinspektorat und aus verschiedenen Notariaten einbezogen. Einen vergleichbaren Einsatz entsprechend ihrer Grösse leisteten die übrigen PAG-Mitglieder.

Mit dem bestehenden System kann im Kanton Zürich das Grundbuchgeschäft weiterhin abgewickelt werden – dies auch im Hinblick auf die auf den 1. Januar 2012 anstehenden gesetzlichen Änderungen (Sachenrechtsreform). Der Service public ist in keiner Form beeinträchtigt. Dennoch ist es wichtig, auch im Kanton Zürich baldmöglichst ein vollständiges elektronisches Grundbuch einführen zu können; derzeit wird mit einer Teillösung gearbeitet. Die Arbeiten zur Klärung des weiteren Vorgehens laufen derzeit intensiv. Bereits zeichnen sich auch

sinnvolle Lösungsvarianten ab. Die Grundbuchämter sind nach wie vor mit den Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Einführung des elektronischen Grundbuches beschäftigt (Grundbucheinführungen als solche, Umschreibungen usw.). Das Obergericht wird sich im Herbst erneut über den Stand der Arbeiten orientieren lassen. Abklärungen dazu sind im Gange.

Zu erinnern daran ist, dass es beim Projekt «ISOV GB V6» nicht um ein Projekt des Kantons Zürich, sondern um ein solches der PAG geht. Während des ganzen Projektverlaufes haben die PAG vom Vertragspartner IBM immer wieder klassische Korrekturmassnahmen für Projekte gefordert, wie eine Verschärfung des Monitorings, Anpassungen der Projektorganisation usw. In den ersten vier Jahren der Zusammenarbeit mit IBM (nämlich bis zum Vertragsnachtrag 2009) lag die Projektleitung gestützt auf den Werkvertrag allerdings ausschliesslich bei IBM. Während dieser Zeit musste IBM die Verantwortlichen des Projektes auswechseln. Ende 2009 – als Folge des Vertragsnachtrages – wurde zusätzlich auch noch ein PAG-Projektleiter bestimmt, der die Koordination der PAG-Aktivitäten vornahm und zentraler Ansprechpartner für die IBM war.

Zu Frage 4:

Das Controlling der Kernprojekte des Notariatsinspektorats des Kantons Zürich erfolgt durch ein internes Projektausschussgremium unter Beizug eines externen Controllers. Die PAG haben im September 2009 auf eigene Rechnung einen Code-Review durchgeführt, was zum erwähnten Vertragsnachtrag führte. Seit dem Vertragsnachtrag 2009 wurde diesem Controlling auch das hier interessierende Projekt, das nicht vom Kanton Zürich, sondern von den PAG geführt wurde, unterworfen. Dabei wurden sämtliche üblichen Controllinginstrumente eingesetzt.

Das Obergericht, das jeweils durch seine Verwaltungskommission die Finanzmittel für das Projekt freigeben musste, war stets über den Verlauf des Projektes orientiert und intervenierte ab Herbst 2009 auf oberster Leitungsebene, um das Projekt in vertretbarer Form zu retten.

Zu Frage 5:

Dem Kanton Zürich sind für werkvertragliche Leistungen der IBM Kosten von 6,3 Mio. Franken entstanden. Für die Anbindung der Umssysteme und für die Migration der Daten weitere 1,2 Mio. Franken. Für die Anbindung der Umsysteme und für die Migration der Daten sind weitere 2 Mio. Franken zu veranschlagen. Hierbei sind die internen Personalkosten nicht berücksichtigt. Zu denken ist aber auch an die Kosten eines allfälligen Rechtsstreites. Für all diese Kosten werden die PAG der Firma IBM Rechnung stellen.

Die Erarbeitung einer alternativen Grundbuchlösung wurde erst nach dem Vertragsrücktritt begonnen. Kostenangaben bezüglich dieser Alternativlösung sind zum heutigen Zeitpunkt daher noch nicht möglich.

Zu Frage 6:

Weder für Notariatsgeschäfte noch für Grundbuchgeschäfte wird das gescheiterte Projekt zu höheren Gebühren führen. Die Gebühren werden nämlich gestützt auf die vom Kantonsrat erlassene Notariatsgebührenverordnung (LS 243) festgesetzt. Das Obergericht sieht zurzeit keine Veranlassung, dem Kantonsrat wegen der beschriebenen Vorgänge eine Änderung dieser Verordnung zu beantragen.

Zu Frage 7:

Der Kanton Zürich verfügt heute noch über ein papierbasiertes Grundbuch, das EDV-mässig unterstützt ist. Aus diesem Grunde erfolgte im Jahre 2005 die Beteiligung am Projekt ISOV, das abgebrochen werden musste. Eine Alternative wird zurzeit geprüft.

Zu Frage 8:

Art. 18 der Technischen Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch (TGBV, SR 211.432.11) schreibt die Einhaltung gewisser Fristen bis 2012 und 2014 vor. Allerdings stehen durch die Sachenrechtsrevision auf den 1. Januar 2012 Änderungen in der Grundbuchführung an.

Die Fristen der TGBV sind grundsätzlich erstreckbar (Art. 18 Abs. 3 TGBV). Die sich aus der Sachenrechtsreform ergebenden Änderungen in der Grundbuchführung können fristgerecht auf den 1. Januar 2012 eingeführt werden (Anpassung in den Papierbüchern).

Zu Frage 9:

Eine entsprechende Umfrage ergab, dass einzig bei der Finanzdirektion, im Zusammenhang mit der Applikation «Personalmanagement- und Lohnadministrationssystem (PULS)» im Bereich Reporting, Einführungsverzögerungen zu verzeichnen waren. Die im Lieferumfang enthaltenen Auswertungen konnten nicht zeitgerecht abgeliefert werden, wodurch das Personalcontrolling zeitweise behindert worden ist. Im Rahmen des Gesamtprojekts sind diese Mängel aber als untergeordnet einzustufen.

Im Übrigen bestehen bei den Direktionen und bei der Staatskanzlei keine Probleme bei der fristgerechten Auslieferung von Software-Programmen.

Zu Frage 10:

Das Migrationsamt der Sicherheitsdirektion setzte Ende 2008 eine neue Verfahrenskontrolle ausser Betrieb, weil sie nicht ordnungsgemäss funktionierte. Es kehrte zur alten Lösung zurück. Die Kosten beliefen sich auf Fr. 77 000.

Bei der Finanzdirektion brach das Steueramt beim Teilprojekt Steuerstatistik wegen zu hoher Folgekosten die Submission ab. Dadurch entstanden Kosten von Fr. 150 000. Weiter stellte die Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) 2011 die Einführung des Workflow-Moduls als Zusatz zu einem bestehenden Software-Produkt ein. Grund dafür war, dass der Zusatzaufwand bei der Datenerfassung sich als unverhältnismässig erwiesen hat. Dadurch entstanden Kosten von rund Fr. 40 000.

Im Übrigen sind bei den Direktionen und bei der Staatskanzlei in den letzten fünf Jahren keine Software-Produkte eingestellt bzw. zurückgestellt worden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates, an das Obergericht und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi