

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2013

Nr. 2013/2347

KR.Nr. I 205/2013 (FD)

Interpellation Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Sind unsere Steuerdaten sicher? (13.11.2013); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Allgemein bekannt geworden ist, dass die Geheimdienstorganisation NSA der Vereinigten Staaten von Amerika weiträumig und offenbar auch in der Schweiz Daten beschafft und dass die Geheimdienste der USA und von Grossbritannien bei solchen Projekten eng zusammenarbeiten. In einer Sendung vom 2. November 2013 berichtete das Schweizer Fernsehen, dass die Firma RR Donnelley nicht nur die Abrechnungen verschiedener Krankenkassen digital aufbereitet, sondern seit 2008 würden auch sämtliche Steuererklärungen des Kantons Solothurn erfasst und digitalisiert. Die Daten würden dabei nicht nur an den Kanton Solothurn übermittelt, sondern auch im Kanton Zürich auf einem zentralen Rechner jahrelang gespeichert. Herr Regierungsrat Roland Heim erklärte dazu im Fernsehen, er garantiere, dass diese Daten nur in der Schweiz vorhanden seien.

Einer der Geschäftsführer der RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH ist John S. Farmer, britischer Staatsangehöriger, wohnhaft in Haverhill (United Kingdom) und einzige Gesellschafterin ist die RRD BPO Holding Limited mit Sitz in Huntingdon (UK). Diese ist eine Konzerngesellschaft des US-Konzerns RR Donnelley mit Sitz in Chicago, Illinois (USA), welcher unter der Leitung von Tom Quinlan (CEO) steht.

In der Schweiz sind Unternehmen verpflichtet, der Steuerverwaltung alle Informationen offenzulegen, die für das Einschätzungsverfahren von Belang sind (Art. 127 ff. DBG; Art. 43 ff. StHG). Das englische Recht und das US-amerikanische Recht kennen noch viel weitergehende Auskunftspflichten und zwar nicht nur über das Fiskalrecht. John S. Farmer hat als Geschäftsführer der besagten GmbH Zugang zu den Solothurner Steuererklärungen und er hat als britischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in UK gewisse Auskunftspflichten gegenüber den britischen und als Kadermitglied eines US-Konzerns allenfalls auch gegenüber US-amerikanischen Behörden.

Die besagte GmbH nennt als Kernkompetenz die Erfassung und Digitalisierung von Formulardaten (Steuererklärungen, Krankenkassenabrechnungen). Es gibt Konkurrenzunternehmen, die die gleichen Dienstleistungen erbringen, aber im Kanton Solothurn Sitz haben und hier Steuern zahlen.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat höflich ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche gesetzliche Grundlage erlaubt es dem Finanzdepartement oder dem Steueramt, qualifizierte Personendaten wie den Inhalt von Steuererklärungen privaten, ausländisch beherrschten Unternehmen bekannt zu machen und zur Aufbewahrung zu übergeben?
2. Wer hat im Sinne von Art. 320 Ziff. 2 StGB die schriftliche Einwilligung zur Offenbarung der in den Steuererklärungen enthaltenen Steuergeheimnisse mit welchem Datum erteilt und wäre das nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrats gefallen?
3. Erfolgte die Auftragsvergabe zur Digitalisierung der Steuererklärungen über eine öffentliche Ausschreibung und welches waren die Zuschlagskriterien, insbesondere hinsichtlich der Da-

tensicherheit und der Datenbekanntgabe gegenüber britischen und US-amerikanischen Behörden?

4. Die Unternehmen der Cent-Gruppe im Solothurner Wasseramt digitalisieren ebenfalls für Krankenkassen Abrechnungen und könnten das auch für Steuererklärungen machen. Weshalb wurde das Unternehmen vom Finanzdepartement oder vom Steueramt nicht zur Offertstellung eingeladen?
5. Hat Regierungsrat Roland Heim oder einer seiner Mitarbeiter mit Tom Quinlan oder John S. Farmer Rücksprache genommen und über deren Auskunftspflichten gegenüber den britischen und US-amerikanischen Behörden gesprochen?
6. Ist die Garantieerklärung, die Regierungsrat Roland Heim im Fernsehen abgegeben hat, als Garantieerklärung von Art. 111 OR zu qualifizieren oder was hat sie andernfalls für einen rechtlichen Gehalt?
7. Bei verschiedenen Banken sind schon Datenträger mit Bankkundendaten abhanden gekommen und beispielsweise nach Deutschland verkauft worden. Bei der RR Donnelley sind verschiedene Engländer und Deutsche zeichnungsberechtigt. Wenn plötzlich irgendwelche Steuerdaten von schweizerischen, deutschen oder englischen Steuerzahlern mit Wohnsitz im Kanton Solothurn im Ausland auftauchen, können sich diese nach Verantwortlichkeitsgesetz auf die Garantieerklärung von Regierungsrat Roland Heim berufen, gibt die Regierung den betroffenen Einwohnern Unterstützung und zahlt dann die Regierung Schadenersatz und Genugtuung.

2. **Begründung**

Im Vorstosstext enthalten.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Einleitende Bemerkungen

Das Steueramt hat das Scanning der Steuererklärungen im Jahr 2007 eingeführt und seit 2008 werden – wie im Vorstoss richtig ausgeführt – sämtliche Steuererklärungen von natürlichen Personen digitalisiert. Dass wir den Auftrag an die im zürcherischen Urdorf domizilierte RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH vergeben haben, ist seit Jahren bekannt (siehe z.B. RRB Nr. 2007/1942 vom 20. November 2007, Stellungnahme zur Interpellation Fraktion SP/Grüne, Auslagerung des Scannings aus der kantonalen Steuerverwaltung, oder RRB Nr. 2008/1458 vom 25. August 2008, Semesterbericht 2008, Kenntnisnahme von den Semesterberichten 2008 der Globalbudgetdienststellen, den sämtliche Kantonsräte erhalten haben). Auch Fragen des Datenschutzes waren damals ein Thema.

Selbstverständlich waren bei der Auftragsvergabe Geheimhaltung und Datenschutz zentral. Die beauftragte Unternehmung hat sich vertraglich zur Geheimhaltung gemäss den Allgemeinen Geschäftsbedingungen für Informatikdienstleistungen der Schweizerischen Informatikkonferenz verpflichtet. Vertraglich stellt sie zudem sicher, dass sämtliche Archiv-Systeme, auf denen Daten des Kantons Solothurn abgelegt sind, sich physisch in der Schweiz befinden und nur für Personal zugänglich sind, das auch in der Schweiz angestellt ist.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche gesetzliche Grundlage erlaubt es dem Finanzdepartement oder dem Steueramt, qualifizierte Personendaten wie den Inhalt von Steuererklärungen privaten, aus-

ländisch beherrschten Unternehmen bekannt zu machen und zur Aufbewahrung zu übergeben?

Der Geheimhaltungspflicht (Steuergeheimnis) untersteht, wer mit dem Vollzug des Steuergesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird (§ 128 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS 614.11, StG; gleichlautend Art. 110 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer; SR 642.11, DBG). Die Steuergesetze gehen also ausdrücklich davon aus, dass nicht nur Steuerbehörden Kenntnis von Steuerdaten erhalten, sondern auch Dritte, die von den Steuerbehörden im Rahmen der Steuererhebung beigezogen werden. Das können beispielsweise Gutachter in einem Einzelfall sein, ein Treuhandunternehmen, das für eine Gemeinde die Finanz- und Steuerverwaltung besorgt, oder eben Informatikunternehmen für bestimmte Dienstleistungen. Sie alle aber unterstehen dem Steuergeheimnis.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wer hat im Sinne von Art. 320 Ziff. 2 StGB die schriftliche Einwilligung zur Offenbarung der in den Steuererklärungen enthaltenen Steuergeheimnisse mit welchem Datum erteilt und wäre das nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrats gefallen?

Die Frage unterstellt eine Amtsgeheimnisverletzung, die nicht vorliegt. Das beauftragte Unternehmen untersteht seinerseits von Gesetzes wegen dem Steuergeheimnis und hat sich auch vertraglich zur Geheimhaltung verpflichtet (vgl. Einleitende Bemerkungen). Die beauftragte Unternehmung verlangt von sämtlichen Mitarbeitern die Unterzeichnung einer Geheimhaltungserklärung, die sie auch auf das Amts- und Steuergeheimnis sowie auf die Straffolgen bei dessen Verletzung hinweist. Die Zustimmung zur Auslagerung haben wir, der Regierungsrat, erteilt (siehe auch Antwort zu Frage 3).

3.2.3 Zu Frage 3:

Erfolgte die Auftragsvergabe zur Digitalisierung der Steuererklärungen über eine öffentliche Ausschreibung und welches waren die Zuschlagskriterien, insbesondere hinsichtlich der Datensicherheit und der Datenbekanntgabe gegenüber britischen und US-amerikanischen Behörden?

Im Jahr 2001 haben wir namentlich aus Kostengründen (Investitionen, Betrieb und Unterhalt) dem Grundsatz des externen Dokumentenscanning und der externen Datenhaltung für kantonale Daten zugestimmt. Die Zustimmung erfolgte mit den Auflagen, unter denen die damalige Datenschutzkommission dieses Vorgehen billigte. Im Weiteren haben wir uns die Bewilligung eines jeden Archivprojekts, das die externe Archivierung eines neuen Datenbereichs vorsieht, vorbehalten. 2002 haben wir dann in einem ersten Schritt beschlossen, Daten und Dokumente über einen längeren Zeitraum elektronisch benutzbar zu machen. Damals ging es hauptsächlich darum, die Output-Dokumente des Steueramtes (elektronisch erstellte Veranlagungen und Rechnungen) weiterhin elektronisch verfügbar zu machen, statt sie auszudrucken und in die Steuerakten abzulegen. Die Gesamtkosten haben Fr. 176'000.— betragen, so dass der Auftrag im Einladungsverfahren vergeben werden konnte (§§ 13 und 14 je Abs. 1 des Submissionsgesetzes; BGS 721.54). Bei der Auswahl wurde besonderes Gewicht auf den Nachweis der fachlichen Kompetenz, der Zukunftssicherheit des Produkts und des Unternehmens und den Ausweis der Erfahrungen in gleichen Projekten gelegt. Entscheidend beim Zuschlag des Auftrags an die damalige Cominformatic AG waren die fast ausschliessliche Haupttätigkeit im Archiv-Bereich, sehr grosses Know-how dank Erfahrung mit Grossprojekten u.a. bei Banken und öffentlichen Verwaltungen sowie die Fähigkeit, eine Komplettlösung aus einer Hand zu bieten. Die Datensicherheit als unabdingbare Voraussetzung war kein besonderes Zuschlagskriterium.

In der Folge haben wir im Jahr 2006 dem Projekt „Automatisierung des Einschätzungs-/Veranlagungsverfahrens im Papierfluss: Scanning“ zugestimmt. Mit dem Scanning werden nicht nur die Steuererklärungen eingescannt, sondern die relevanten Daten auch in das Veranlagungssystem des Steueramtes eingespeist. Dieses Projekt bildete eine Fortführung des Entscheides von 2001 bzw. 2002. Aufgrund dieser Ausgangslage konnte es gestützt auf § 15 Abs. 2 lit. g des Submissionsgesetzes freihändig an die bisherige Dienstleisterin, nun als Astron Cominformatic GmbH firmierend, vergeben werden. Ursprünglich führte das Steueramt das Scanning in seinen Räumen und mit eigenem Personal durch, aber mit fachlicher und personeller Unterstützung der Auftragnehmerin. Aufgrund der Erfahrungen mit dem Pilotprojekt im ersten Jahr haben wir uns 2007 entschieden, das Scanning der Steuererklärungen vollständig auszulagern, aufgrund der genannten gesetzlichen Bestimmung an die bisherige Dienstleistungspartnerin, nun unter der Firma RR Donnelley Document Solutions GmbH.

Damals hat der kantonale Beauftragte für Information und Datenschutz den gesamten Prozess (Scanning und Sicherung der Daten) überprüft und vor Ort die Abläufe und getroffenen Sicherheitsmassnahmen besichtigt. Er hat schriftlich bestätigt, dass Scanning und Archivierung datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden sind.

3.2.4 Zu Frage 4:

Die Unternehmen der Cent-Gruppe im Solothurner Wasseramt digitalisieren ebenfalls für Krankenkassen Abrechnungen und könnten das auch für Steuererklärungen machen. Weshalb wurde das Unternehmen vom Finanzdepartement oder vom Steueramt nicht zur Offertstellung eingeladen?

Wir verweisen in erster Linie auf die Antwort zu Frage 3. Ob die Unternehmen der Cent-Gruppe 2002, bei der Erteilung des ersten Auftrags, oder 2006, als wir den Auftrag zum Scanning der Steuererklärungen vergeben haben, die Anforderungskriterien bezüglich Technik, Sicherheit, Arbeitsvolumen, Termineinhaltung usw. hätten erfüllen können, lässt sich heute nicht mehr beantworten.

3.2.5 Zu Frage 5:

Hat Regierungsrat Roland Heim oder einer seiner Mitarbeiter mit Tom Quinlan oder John S. Farmer Rücksprache genommen und über deren Auskunftspflichten gegenüber den britischen und US-amerikanischen Behörden gesprochen?

Nein.

3.2.6 Zu Frage 6:

Ist die Garantieerklärung, die Regierungsrat Roland Heim im Fernsehen abgegeben hat, als Garantieerklärung von Art. 111 OR zu qualifizieren oder was hat sie andernfalls für einen rechtlichen Gehalt?

Regierungsrat Roland Heim hat gegenüber der Tagesschau des Schweizer Fernsehens dargelegt, dass das beauftragte Unternehmen schweizerischem Recht unterliegt und wir (der Kanton Solothurn) die Garantie (von RR Donnelley) haben, dass die solothurnischen Steuerdaten nur in der Schweiz vorhanden sind. Damit hat er die vertragliche Verpflichtung beschrieben, gemäss der RR Donnelley sicherstellt, dass sämtliche Archiv-Systeme, auf denen Daten des Kantons Solothurn abgelegt sind, sich physisch in der Schweiz befinden und nur für Personal zugänglich sind, das auch in der Schweiz angestellt ist. Aus einer Kürzestaussage über die vertraglichen Vereinbarungen, die der Kanton mit einem Dritten abgeschlossen hat, einen Garantievertrag, ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, konstruieren zu wollen, erscheint ziemlich gewagt.

3.2.7 Zu Frage 7:

Bei verschiedenen Banken sind schon Datenträger mit Bankkundendaten abhanden gekommen und beispielsweise nach Deutschland verkauft worden. Bei der RR Donnelley sind verschiedene Engländer und Deutsche zeichnungsberechtigt. Wenn plötzlich irgendwelche Steuerdaten von schweizerischen, deutschen oder englischen Steuerzahlern mit Wohnsitz im Kanton Solothurn im Ausland auftauchen, können sich diese nach Verantwortlichkeitsgesetz auf die Garantieerklärung von Regierungsrat Roland Heim berufen, gibt die Regierung den betroffenen Einwohnern Unterstützung und zahlt dann die Regierung Schadenersatz und Genugtuung?

Wir haben keinen Anlass, an der Vertrauenswürdigkeit und Verlässlichkeit unseres Vertragspartners zu zweifeln. Indessen können wie bei Banken auch bei Informatik-Dienstleistungsunternehmen strafbare Handlungen von einzelnen Mitarbeitenden nie ganz ausgeschlossen werden. Das hängt zudem nicht von deren Zeichnungsberechtigung oder Nationalität ab. Die Haftung des Staates für Schaden, den von ihm beauftragte Dritte verursachen, richtet sich nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes (BGS 124.21; VG). Die Aussage eines Regierungsrates oder eines andern Staatsangestellten gegenüber Medien, die nicht rechtswidrig ist, vermag aber keinen Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung zu begründen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Informatik und Organisation
Beauftragte für Information und Datenschutz
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat