

Regierungsratsbeschluss

vom 18. August 2015

Nr. 2015/1281

KR.Nr. A 0024/2015 (FD)

Auftrag Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Beendigung der Steuerdatenaufbereitung durch ausländische Konzerne (11.03.2015); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird höflich ersucht, die erforderlichen Vorkehren zu treffen, dass das Auslagern der Steuer-Datenerfassung („Steuer-Scanning“) an RR Donelley in Uster (ZH) als Tochtergesellschaft eines US-Konzerns so rasch als möglich beendet wird und zu prüfen, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um z.B. eine der folgenden bestehenden Lösungen zu übernehmen bzw. anzupassen:

- LuTax des Kantons Luzern;
- TaxMe-Dienste des Kantons Bern;
- Scan-Dienste der CENT Systems AG, Solothurnstrasse 16, 4573 Lohn-Ammannsegg.

2. Begründung

Mit Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2013 (Nr. 2013/2347) hat der Regierungsrat zur Interpellation „Sind unsere Steuerdaten sicher?“ (I 205/2013) Stellung genommen; seither haben sich die Umstände derart geändert, dass nicht mehr davon ausgegangen werden darf, vertragliche Zusicherungen würden ausreichen, um die Datensicherheit zu gewährleisten.

Seit geraumer Zeit ist bekannt, dass unter der Bezeichnung „Five Eyes“ (FVEY) eine Allianz zwischen Grossbritannien, den USA, Kanada, Australien und Neuseeland zur Koordination nachrichtendienstlicher Operationen besteht. Seit 2013 ist bekannt, dass die USA und GB die Telekommunikation und das Internet verdachtsunabhängig überwachen. Vertretungen der UNO und der EU wurden mittels illegaler Abhöraktionen ausspioniert. Der frühere NSA-Mitarbeiter Edward Snowden gab an, die US-Behörden hätten Schweizer Banquiers zum Geheimnisverrat angeworben. Ebenso wurde Ende 2013 bekannt, dass die deutsche Kanzlerin überwacht worden war. Schliesslich hat im Dezember 2013 die UNO-Vollversammlung eine Resolution zum Schutz der Privatsphäre im Internet verabschiedet; gefruchtet hat das alles nichts und die Datensammeltätigkeit wurde von den USA und GB intensiviert.

Im Februar 2014 wurde bekannt, dass der britische Nachrichtendienst mit „schmutzigen Tricks“ arbeite, Fehlinformationen platziere und Kommunikationen stillzulegen versuche.

Im Februar 2015 wurde öffentlich, dass britische und US-amerikanische Geheimdienste durch einen Einbruch in Gemalto-Server Millionen von Kryptografieschlüssel (Zertifikate) gestohlen hätten. Mit den Schlüsseln, die auf der SIM-Karte gespeichert sind, ist es einfach, auch verschlüsselte Kommunikation - ohne richterlichen Beschluss und ohne Spuren zu hinterlassen - weltweit abzu hören. Gemalto ist eine niederländische Aktiengesellschaft, die Chip- und Magnetstreifenkarten wie SIM-Karten für Handys, Kreditkarten, biometrische Ausweise und elektronische Gesundheitskarten herstellt; es ist der weltgrößten SIM-Kartenhersteller. Die Bestimmungen des niederländischen Strafrechts haben die Geheimdienste nicht beeindruckt.

Am 12. Juli 2013 berichtete die Netzwoche, dass die NSA auf Outlook.com Zugriff nimmt. Microsoft hat dazu Stellung genommen und festgehalten, das Unternehmen habe die US-Gesetze einzuhalten, weshalb es der US-Regierung an Daten zur Verfügung halte, was es müsse; solange

die Datenbeschaffung nicht gegen US-Bürger oder Personen auf US-Boden gerichtet sei, sei eine weitergehende Ermächtigung (z.B. durch eine richterliche Behörde) nicht nötig. Im Ergebnis darf geschlossen werden, dass US-Konzerne generell verpflichtet sind, der US-Regierung an Informationen zur Verfügung zu halten, was verlangt wird. Aus Sicht der USA ist das auch nichts Böses, weil es der Durchsetzung der nationalen US-Interessen dienen soll.

Demgegenüber haben der Kantonsrat und die Regierung die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um die Vertraulichkeit der Steuerdaten der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons zu wahren. Das seither bekannt gewordene Verhalten der Behörden von Grossbritannien und der USA zur Informationsbeschaffung geben Anlass, jedwelche Bearbeitung von sensiblen Daten durch Gesellschaften, die mit diesen beiden Staaten in irgend einer Form verbunden sind, zu vermeiden, weil diese Staaten ihr Interesse an einer Datenbeschaffung auf Vorrat höher werten als das Datenschutzbedürfnis von Personen in der Schweiz.

Es mag sein, dass in einigen Jahren die bestehenden EDV-Infrastrukturen abzulösen sind. Es mag sein, dass die Steuerverwaltung in einigen Jahren auf die Dienste von RR Donnelley nicht mehr angewiesen sein wird. Das Problem der Steuer-Datensicherheit besteht aber heute. Dieses Problem ist heute und nicht in einigen Jahren zu lösen. Die Reaktionen aus der Bevölkerung zeigen, dass die Auslagerung der Datenerfassung an ein US-Tochterunternehmen aufgrund des Verhaltens der US-Administration zur Beschaffung von Informationen nicht gutgeheissen wird. Es besteht folglich heute Handlungsbedarf.

CENT Systems AG mit Sitz im Kanton Solothurn scannt und verarbeitet Abrechnungsbelege für Krankenkassen und könnte allenfalls für eine innerkantonale Lösung herangezogen werden. LuTax und TaxMe sind Lösungen der Kantone Luzern und Bern, die als Musterlösung eingesetzt werden könnten.

Der Kanton Solothurn bezahlt jährlich mehr als eine Million Franken für das Steuer-Scanning an den US-Konzern. Es ist deshalb nicht zu viel verlangt, sofort eine Konkurrenzofferte von einem Solothurner Unternehmen einzuholen. Wir sind überzeugt, dass ein Solothurner Unternehmer beim Scanning bessere Dienstleistungen zu günstigeren Konditionen erbringen kann und dass ein öffentliches Interesse daran besteht, damit Arbeitsplätze im Kanton zu schaffen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines

In der Begründung des Auftrags wird ausführlich dargestellt, dass sich die Problematik der Datensicherheit in der letzten Zeit deutlich verschärft hat. Insofern hat sich das Risiko der rechtswidrigen Ausforschung von vertraulichen Daten, zu deren Bearbeitung und Archivierung externe Unternehmen beigezogen werden, erhöht. Diese Entwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Gemeinwesen, die ihre Daten selbst bearbeiten und archivieren, genauso Opfer von Spionage und Hackerangriffen sein können wie spezialisierte Unternehmen, die sie mit diesen Aufgaben beauftragen. Ein Unterschied besteht einzig darin, dass ausländisch beherrschte Unternehmen allenfalls im Staat ihres Konzernsitzes behördlich verpflichtet werden könnten, Daten herauszugeben, die im Sitzstaat eines Tochterunternehmens lagern.

Wir haben der Datensicherheit insbesondere beim Scanning und der Archivierung der Steuerdaten von Anfang an entscheidendes Gewicht beigemessen (vgl. dazu KR-Protokoll 2008 vom 13. Mai 2008, S. 161, und RRB Nr. 2013/2347 vom 17. Dezember 2013). Neben der Sicherheit geniesst aber auch die Qualität der Datenerfassung und –aufbereitung einen hohen Stellenwert. Denn falsch erfasste Daten und schlecht lesbare Dokumente führen zu fehlerhaften Veranlagungen, verzögern die Arbeit der Veranlagungsbehörden und vermindern damit die Zufriedenheit der Kunden (Bürgerinnen und Bürger, Gemeinden), die Effizienz und Effektivität der Steuerbehörden, was sich letztlich in höheren Kosten und tieferen Steuererträgen niederschlägt. Darum sind wir auf qualitativ einwandfreie Scanningdienstleistungen angewiesen, was die heute damit beauftragte RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH (RRD) gewährleistet.

3.2 Beschlossene Änderung

Die neuere Diskussion um die Datensicherheit und eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission haben uns veranlasst, die Situation neu zu beurteilen. Obwohl die externe Anbieterin nach unserer Beurteilung sämtliche Datenschutzbestimmungen und die Vorgaben der Datensicherheit einhält, haben wir uns entschieden, in Zukunft auf die externe Datenarchivierung zu verzichten. Ab Beginn des nächsten Jahres werden sämtliche bisher bei RRD archivierten Daten in ein neu geschaffenes Datenarchiv im kantonseigenen Rechenzentrum des Amtes für Informatik und Organisation (AIO) überführt und in Zukunft hier gelagert und bewirtschaftet (RRB Nr. 2015/869 vom 26. Mai 2015). Damit bannen wir das unwahrscheinliche, aber nicht vollständig auszuschliessende Risiko, dass Behörden anderer Staaten den RR Donnelley-Konzern verpflichten könnten, die in Bildform archivierten Solothurner Steuererklärungen herauszugeben, die bei seiner Schweizer Unternehmung in der Schweiz lagern.

Bekanntlich lässt die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK) zurzeit die organisatorische und technische Datensicherheit des Steuerdatenscannings durch einen unabhängigen Sachverständigen prüfen. Unter Vorbehalt des Ergebnisses dieser Prüfung gehen wir davon aus, dass die Datensicherheit gewährleistet ist, umso mehr als wir mit der beschlossenen internen Archivierung einen möglichen Risikofaktor ausgeschaltet haben. Deshalb und aus den nachstehend genannten Gründen beabsichtigen wir, das Scanning der Steuererklärungen und die Datenextraktion für das Kantonale Steueramt weiterhin durch RRD besorgen zu lassen. Im Unterschied zu bisher wird RRD jedoch nicht nur die extrahierten Steuerdaten sondern neu auch die Steuerakten im PDF-Format täglich an das AIO überspielen. Bei RRD werden folglich keine Steuerdaten und Steuererklärungen in Bildform mehr lagern ausser der laufenden Tagesproduktion.

3.3 Alternativen und ihre Konsequenzen

Den Anbieter der eigentlichen Haupttätigkeit (Einscannen der Steuererklärungen und Datenextraktion) zu wechseln, ist wesentlich komplexer und aufwendiger als bei der Archivierung (Datenhaltung). Das gilt für beide möglichen Alternativen, den Aufbau eines kantonseigenen Scan-Centers und den Wechsel zu einem andern externen Anbieter von Scanning-Dienstleistungen. Beides wird mindestens zwei Jahre Zeit beanspruchen. Aufgrund einer Studie einer unabhängigen Fachperson gehen wir davon aus, dass der Aufbau eines eigenen Scan-Centers Investitionen von rund 1.4 Mio. Franken (ohne internen Aufwand) erfordert. Die jährlichen Betriebskosten für das Scanning der Steuererklärungen dürften nahezu 1 Mio. Franken oder 70% teurer zu stehen kommen als mit der bisherigen Lösung. Als weitere Nachteile einer Inhouse-Lösung sind mindestens in der erweiterten Einführungsphase Effizienz- und Qualitätsprobleme zu erwarten, da ein neu geschaffenes Scan-Center mit der Kompetenz einer spezialisierten und erfahrenen Unternehmung kaum Schritt halten kann. Die Folge der mangelhaften Datenqualität haben wir in Ziffer 3.1 bereits beschrieben. Weitere Herausforderungen werden die Bewältigung der saisonalen Arbeitsspitzen, die permanente Anpassung an die technische Entwicklung und die Anforderungen an die Sicherheit darstellen.

Beim Wechsel zu einem andern externen Anbieter werden die Schnittstellen zwischen dem Scanning mit Datenextraktion und dem Steuersystem bzw. dem Datenarchiv neu gebaut werden müssen. Auch hier sind Einführungsprobleme nicht auszuschliessen. Entgegen dem Vorschlag im Auftragstext wird es zudem aus submissionsrechtlichen Gründen nicht möglich sein, einfach die Scanning-Lösung eines bestimmten Anbieters zu übernehmen und anzupassen. Vielmehr wird ein solcher Auftrag im öffentlichen oder im selektiven Verfahren ausgeschrieben werden müssen (§ 13 des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen; BGS 721.54). Fraglich erscheint dann, ob eine Beschränkung auf schweizerisch kontrollierte Unternehmen zulässig ist. Wie den Medien zu entnehmen war, musste nämlich das Bundesamt für Bauten und Logistik eine Submission für einen IT-Dienstleistungsauftrag abbrechen, von der ausländisch beherrschte Technologiekonzerne ausgeschlossen waren. Es wäre also durchaus denkbar, dass sich RRD auch bei der neuen Ausschreibung wieder beteiligen dürfte und sich u.U. als der günstigster Bewerber herauskristalli-

siert, wie z.B. bei der durch den Kanton Zug im Jahr 2013 erfolgten Ausschreibung. Selbst wenn eine Beschränkung akzeptiert wird, könnte ein späterer Kontrollwechsel nicht ausgeschlossen werden, wie dies bei RRD der Fall war oder sich nun bei der im Auftrag erwähnten Cent Systems AG abspielt, die Medienberichten zufolge von einem (zwar schweizerischen) Grosskunden übernommen wird. Bei den beiden andern im Auftragstext genannten Institutionen handelt es sich nicht um Anbieter von Scanning-Dienstleistungen sondern um das einheitliche Steuersystem des Kantons Luzern, an dem alle Luzerner Gemeinden angeschlossen sind (LuTax), bzw. um die elektronischen Dienste der Steuerverwaltung des Kantons Bern (TaxMe).

Bekanntlich erreicht die heutige Steuerapplikation INES nach über 20 Jahren im Einsatz demnächst das Ende ihres Lebenszyklus. Das Steueramt bereitet gegenwärtig die Ausschreibung für deren Ablösung vor, die diesen Herbst erfolgen wird. Das neue System wird im Jahr 2020 in Betrieb gehen müssen. Der Ersatz der Steuerapplikation bindet jetzt schon und mehr noch in den nächsten Jahren erhebliche Personalressourcen im Steueramt, die im Alltagsgeschäft fehlen. Für ein weiteres Grossprojekt stehen schlicht keine weiteren Kapazitäten mehr zur Verfügung. Weiter ist zu berücksichtigen, dass auch Gesetzgebungsprojekte (Stichwort Unternehmenssteuerreform III), die auf das Inkrafttreten hin zwingend umzusetzen sind, die Informatik vor grosse Herausforderungen stellen werden. Abgesehen davon erachten wir es als wenig sinnvoll und wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen, die funktionierende und bewährte Scanninglösung im Steuerinformatiksystem, dessen Ablösung bevorsteht, zu ersetzen. Nach zwei bis drei Jahren wären die Investitionen weitgehend verloren. Denn für das neue Steuerinformatiksystem wären zweifellos wieder erhebliche Anpassungen an der Scanninglösung notwendig, wenn sie nicht vollständig umgebaut werden müsste. Zudem werden sich auch die Voraussetzungen ändern. Denn ein neues Steuerinformatiksystem wird die Möglichkeit der elektronischen Steuererklärung online vorsehen müssen (vgl. dazu unsere Stellungnahme zum Auftrag Simon Bürki, Steuererklärung vollständig online ausfüllen und einreichen, A 027/2015). Allein damit wird sich der Umfang der einzuscannenden Steuerakten erheblich reduzieren.

3.4 Ergebnis

Im Ergebnis können wir festhalten, dass

- ein sofortiger Wechsel vom heutigen Vertragspartner für die Steuerdatenerfassung wegen der für die Entwicklung einer Alternative notwendigen Zeit nicht möglich ist,
- die schlichte Übernahme einer bestehenden Scanning-Applikation rechtlich nicht zulässig ist,
- eine neue Scanning-Lösung erst kurz vor der Ablösung des Steuer-Informatiksystems INES in Betrieb genommen werden könnte, so dass die Investition unwirtschaftlich wäre, und
- das Steueramt und das AIO ein zusätzliches Informatikprojekt dieser Grössenordnung kapazitätsmässig nicht bewältigen können.

Diese Schwierigkeiten ändern indessen nichts daran, dass wir offen dafür sind, das Scanning der Steuererklärungen einer neuen Lösung zuzuführen. Sinnvoll und wirtschaftlich ist dies aber nur dann, wenn die neue Lösung auf das neue Steuer-Informatiksystem zugeschnitten ist. Einer näheren Prüfung bedarf dabei die Frage, wie weit und unter welchen Voraussetzungen der Kreis der Anbieter auf Unternehmen unter schweizerischer Kontrolle beschränkt werden kann. Entsprechend können wir der Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut zustimmen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, ob und wie die Steuerdatenerfassung neu organisiert werden kann. Dabei hat er neben der Wirtschaftlichkeit insbesondere dem Risiko, dass andere Staaten unter Verletzung von schweizerischem Recht Zugriff auf die Steuerdaten erhalten könnten, besondere Beachtung zu schenken, z.B. durch Beschränkung der Anbieter auf Unternehmen unter schweizerischer Kontrolle.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Informatik und Organisation
Aktuarin Finanzkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat