



**Interpellation der FDP-Fraktion
betreffend eDossier Steuern - Scanning-Dienstleistungen
(Vorlage Nr. 2358.1 - 14578)**

Antwort des Regierungsrates
vom 18. März 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zur Interpellation der FDP-Fraktion vom 5. Februar 2014, die der Kantonsrat dem Regierungsrat am 20. Februar 2014 zur Beantwortung überwiesen hat, nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat unternimmt mit Blick auf seine Strategie 2010–2018, seine Legislaturziele 2010–2014 und sein Leitbild 2010 grosse Anstrengungen, um der Zuger Bevölkerung und den Zuger Unternehmen im Verkehr mit der Verwaltung inskünftig vermehrt elektronische Dienstleistungen anbieten zu können.

Seine Pläne und Anstrengungen im Bereich eGovernment hat der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats bereits früher einmal in seiner Antwort vom 16. August 2011 auf die Interpellation von Alt Kantonsrat Thomas Aeschi betreffend eGovernment vom 21. März 2011 beschrieben (Vorlage Nr. 2029.2 - 13827).

Jedes Jahr reichen rund 100 000 Privatpersonen und Unternehmen im Kanton Zug eine Steuererklärung samt Beilagen ein. Die weitere Bearbeitung der Steuererklärungen sowie der übrigen umfangreichen täglichen Korrespondenz erfolgt heute in der Steuerverwaltung weitgehend papierorientiert. Zur Steigerung der Effizienz der betrieblichen Abläufe, zur Erhöhung der externen und internen Auskunftsbereitschaft sowie als Grundlage für ein sukzessiv auszubauendes Angebot an eGovernment-Dienstleistungen soll mit dem Projekt «eDossier Steuern» die bisher papiergestützte Veranlagung und Dossierbewirtschaftung auf ein elektronisches Dossier umgestellt werden. Die Steuererklärungen der natürlichen Personen (Privatpersonen) und der juristischen Personen (Unternehmen) für das Jahr 2014 sollen daher erstmals im Frühling 2015 eingescannt und die daraus gewonnenen Daten in der Steuerverwaltung elektronisch weiterverarbeitet werden. Wie bei jedem aufwändigem Projekt mit hohem Neuigkeitsgehalt und grosser Komplexität ist der definitive Startzeitpunkt mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Falls aus technischen, betrieblichen, organisatorischen oder anderen Gründen Verzögerungen eintreten sollten, wird sich der Start verschieben. Es ist geplant, der Bevölkerung und den Unternehmen sukzessive die Einreichung von Unterlagen und weitere Eingaben in elektronischer Form zu ermöglichen. Und natürlich sollen die Daten und die vorhandenen Unterlagen dann auch ähnlich wie bei einem eBanking abgerufen werden können. Als letzte Etappe wird für Interessierte der elektronische Empfang von Veranlagungsverfügungen und von weiteren Entscheiden sowie von Rechnungen möglich sein.

Zahlreiche Steuerbehörden haben elektronische SteuereDossier bereits eingeführt oder arbeiten an entsprechenden Vorhaben. Im gesamtschweizerischen Vergleich dürfte die Zuger Steuerverwaltung ungefähr im Mittelfeld der Kantone zu finden sein, d.h. sie war weder bei den Pionierverwaltungen dabei noch hinkt sie hinter dem Gros der anderen Kantone nach. Dies entspricht der regierungsrätlichen Haltung eines massvollen und zweckmässigen Mittelwegs zwi-

schen teurer und risikobehafteter Pionierarbeit einerseits und Hinterherhinken hinter modernen Entwicklungen andererseits. Beide Extreme sollen nach Ansicht des Regierungsrats bei aufwändigen Organisations- und Informatikprojekten vermieden werden.

Die Abklärungen und Vorbereitungen zur Einführung eines elektronischen Steuerdossiers im Kanton Zug laufen bereits seit längerer Zeit:

In den Jahren 2011 und 2012 wurden unter der Federführung der hauptbetroffenen Steuerverwaltung Vorabklärungen zu den Voraussetzungen und zur denkbaren Ausgestaltung eines elektronischen Steuerdossiers vorgenommen. Dabei wurden auch Grundlagen für den später zu treffenden Entscheid zwischen einem rein verwaltungsinternen Scanning und einer Ausschreibung dieser Arbeiten an externe Scanning-Dienstleistende gesammelt. Abklärungen anderer Kantone, die auch schon mit dieser Auslagerungs-Frage konfrontiert waren, wurden einbezogen. Auf die Gründe, die letztlich zum Entscheid für eine externe Ausschreibung geführt haben, wird nachfolgend bei der Antwort auf die Fragen 2.1 und 2.2 vertieft eingegangen.

Schon früh hat sich gezeigt, dass dem Datenschutz eine grosse Bedeutung zukommen wird. Aus diesem Grund war der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug über die Pläne zur Einführung eines elektronischen Steuerdossiers und über den Start entsprechender Abklärungen informiert. Ferner wurde er zur konkreten Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit eines externen Scannings vertieft einbezogen. Er hat sich in seinen Stellungnahmen dahingehend geäußert, dass er aus Sicht Datenschutz ein rein steuerverwaltungsinternes Scanning als Wunschlösung sähe, dass aber § 6 des Zuger Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG, BGS 157.1) eine ausgelagerte Datenbearbeitung durch Dritte explizit zulasse, wobei entsprechende Sicherheitsvorkehrungen zu treffen seien. Falls aus technischen, betrieblichen oder finanziellen Gründen ein Grundsatzentscheid für ein externes Scanning getroffen werde, so empfehle er, die submissionsrechtliche Zulässigkeit von Restriktionen wie etwa eine Auslagerung nur an ein Scan-Center einer anderen Verwaltungsbehörde (z.B. einer anderen Kantons- oder Gemeindeverwaltung) zu prüfen.

Am 29. Januar 2013 hat sich der Regierungsrat im Rahmen eines Aussprachepapiers mit der Ausschreibung von Scanning-Dienstleistungen im Bereich Steuern befasst. Gestützt auf dieses Aussprachepapier hat er die Finanzdirektion beauftragt, den Bezug von Scanning-Dienstleistungen im Sinne eines Betriebsoutsourcings im offenen Verfahren auszuschreiben (GATT-/WTO-Submission) und die dafür nötigen Ausschreibungsunterlagen zwecks Genehmigung des Ausschreibungstextes sowie der Eignungs- und Zuschlagskriterien durch den Regierungsrat zu erstellen. Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion zudem beauftragt, zusammen mit der Datenschutzstelle und dem Kompetenzzentrum für submissionsrechtliche Fragen der Baudirektion vertieft zu prüfen, ob bei der Ausschreibung – abgesehen vom Erfordernis der ausschliesslichen Datenbearbeitung und damit des Scannings in der Schweiz gemäss § 10a DSG – einschränkende Vorgaben betreffend Dienstleisterin oder Dienstleister ins Pflichtenheft aufzunehmen sind.

Im Sommer 2013 wurden das Pflichtenheft und die weiteren Ausschreibungsunterlagen erarbeitet. Involviert waren neben der Steuerverwaltung als hauptbetroffenes Amt der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug, das Kompetenzzentrum Submissionswesen der Baudirektion, das Staatsarchiv, das Amt für Informatik und Organisation (AIO) und das Generalsekretariat der Finanzdirektion. In mehreren Sitzungen wurden die technischen, betrieblichen und rechtlichen Anforderungen erarbeitet und besprochen. Dabei wurde unter anderem auftragsgemäss geprüft, welche einschränkende Vorgaben betreffend Dienstleisterin bzw. Dienstleister ins Pflichtenheft aufzunehmen sind. Abgesehen vom Erfordernis der ausschliesslichen Datenbear-

beitung und damit des Scannings in der Schweiz (§ 10a DSG) wurde auf weitere Einschränkungen verzichtet. Der Ausschluss ausländischer Beteiligungsverhältnisse hätte einerseits die Grundsätze des Submissionsrechts gemäss Art. 1 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB; BGS 721.52) verletzt, d.h. die Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbietenden, die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbietenden und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel. Andererseits war zu befürchten, dass angesichts des relativ engen Markts von denkbaren externen Dienstleistenden in der Schweiz nur wenige Angebote und wohl erst noch eher teure Angebote eingehen würden, wenn der Kreis der Anbieterinnen und Anbieter noch zusätzlich beschränkt wird. Hinzu kam die Erkenntnis, dass viele andere Kantone und Gemeinden, Bundesstellen, Banken, Privat- und Sozialversicherungen sowie renommierte Unternehmen bereits seit langem mit privaten Anbieterinnen und Anbietern zusammenarbeiten, auch mit solchen, die sich nicht in ausschliesslich schweizerischer Hand befinden. Sie alle haben schon seit vielen Jahren Sicherheitsvorkehrungen getroffen, um den Datenschutzvorschriften der sie betreffenden Gesetze (Verwaltungsrecht, Bankengesetz usw.) nachzukommen. Entscheidend ist in allen Fällen letztlich, dass die Datenbearbeitung ausschliesslich in der Schweiz durch vertrauenswürdige Personen in zweckmässig gesicherten Räumlichkeiten stattfindet und dass bei der anschließenden Datenübertragung sichere Verfahren zur Anwendung kommen. Die Daten dürfen die Schweiz nicht verlassen, auch nicht für Sicherungszwecke. Diese Vorkehrungen waren somit auch für das Zuger Vorhaben im Pflichtenheft und in den übrigen Ausschreibungsunterlagen sicherzustellen.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 17. September 2013 hat der Regierungsrat den Ausschreibungstext sowie die Eignungs- und Zuschlagskriterien inkl. Gewichtung für die Ausschreibung «eDossier Steuern - Scanning-Dienstleistungen» im offenen Verfahren genehmigt. Die Publikation im Amtsblatt des Kantons Zug und auf der Submissions-Plattform www.simap.ch erfolgte am 27. September 2013. Um an der Ausschreibung teilnehmen zu können, mussten Anbietende hinsichtlich Datenschutz u.a. folgende Verpflichtungen eingehen:

- Sämtliche Datenbearbeitungen durch die Anbieterin bzw. den Anbieter sowie allfällige Subunternehmen erfolgen ausschliesslich in der Schweiz.
- Die Datenschutzstelle ist befugt, die Datenbearbeitungen bei der Anbieterin bzw. dem Anbieter sowie bei den durch diese beigezogenen Subunternehmen, angekündigt oder unangekündigt, vor Ort zu kontrollieren. Die Anbieterin bzw. der Anbieter und deren Subunternehmen sind verpflichtet, den Datenschutzbeauftragten dabei zu unterstützen, diesem somit den Zugang zu den entsprechenden Lokalitäten zu ermöglichen und sämtliche für die Kontrolle erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen (§ 19, 19a und 21 DSG).
- Subunternehmen dürfen nicht ohne schriftliche Genehmigung der Finanzdirektion gewechselt werden.
- Die Anbieterin bzw. der Anbieter muss sich vertraglich zur Geheimhaltung verpflichten. Ferner muss sie bzw. er sich dazu verpflichten, die Daten ausschliesslich gemäss den Weisungen des Auftraggebers zu bearbeiten.

- Sämtliche von der Auftragnehmerin bzw. dem Auftragnehmer eingesetzten Mitarbeitenden müssen die Geheimhaltungserklärung der Finanzdirektion für verwaltungsexterne Auftragnehmende unterzeichnen.
- Die Geheimhaltungspflichten werden durch Konventionalstrafen abgesichert und unterliegen der Strafdrohung von § 24 DSG.

Insgesamt 27 potenzielle Anbietende haben die Ausschreibungsunterlagen von www.simap.ch heruntergeladen. Mehrere dieser potenziellen Anbietenden, darunter auch renommierte Schweizer Unternehmen, von denen sich die Finanzdirektion ein Angebot zwecks grösser Auswahl sehr gewünscht hätte, haben ihren Verzicht auf eine Offerte explizit mit den sehr hohen Anforderungen an den Datenschutz bei gleichzeitig relativ geringem Scan-Volumen des Kantons Zug begründet.

Eingereicht wurden vier Offerten. Die Steuerverwaltung hat mit keiner der vier Anbieterfirmen in der Vergangenheit zusammengearbeitet. Die Evaluation konnte daher frei von subjektiven Eindrücken oder personellen Verbindungen aus früheren Kontakten angegangen werden. Die Offertöffnung fand am 6. November 2013 statt. Drei Anbietenden wurde wegen Nichterfüllung der festgelegten Eignungskriterien und Verletzung wesentlicher Formerfordernisse (§ 26 Abs. 1 der Submissionsverordnung vom 20. September 2005 [SubV; BGS 721.53]) das rechtliche Gehör vor Erlass einer Ausschlussverfügung gewährt. Bei einer dieser drei Firmen wurde aufgrund ihrer Stellungnahme und gestützt auf vertiefte rechtliche Abklärungen mit dem Kompetenzzentrum Submissionswesen der Baudirektion auf einen Ausschluss verzichtet. Die beiden so verbliebenen Angebote wurden gemäss den vom Regierungsrat am 17. September 2013 genehmigten Zuschlagskriterien inkl. Gewichtung in einem zweistufigen Verfahren bewertet. Eine Anbieterfirma zog ihr Angebot nach erfolgter Offertpräsentation zurück.

Bei der Evaluation der eingegangenen Angebote wurde dem Datenschutz neben den übrigen betrieblichen und technischen Aspekten grosse Bedeutung zugemessen. Aus diesem Grund wurde der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug eng einbezogen. Er war persönlich an den Offert-Präsentationen der Anbieterfirmen in Zug anwesend und konnte entsprechende Fragen stellen. Er hat sich zudem vorbehalten, die zugesicherten Sicherheitsvorkehrungen im Falle eines Zuschlags später im Scanning-Center vor Ort zu prüfen.

Mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 erteilte der Regierungsrat den Zuschlag an eine der Anbieterinnen. Entgegen einer Pressemitteilung hat diese Anbieterin nicht das teuerste Angebot eingereicht, sondern ein Angebot, welches sich preislich im Mittelfeld bewegte. Gleichzeitig mit dem Zuschlag erfolgte der Ausschluss der beiden Anbietenden, die in ihrem Angebot unzulässige preisliche Umlagerungen vorgenommen und damit gegen die im Pflichtenheft aufgestellten Preisbildungsregeln verstossen hatten (Verletzung wesentlicher Formvorschriften gemäss § 26 Abs. 1 SubV). Eine der beiden ausgeschlossenen Anbietenden erhob darauf gegen die Ausschlussverfügung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht entzog dieser Beschwerde mit Zwischenentscheid vom 16. Januar 2014 die aufschiebende Wirkung. Seinen Zwischenentscheid begründete das Verwaltungsgericht unter anderem damit, dass der Verdacht nicht von der Hand zu weisen sei, dass die Beschwerdeführerin Preisumlagerungen vorgenommen habe, um sich gegenüber den ausschreibungskonform offerierenden Anbietern einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen und dass «bei Verletzung der im Pflichtenheft aufgestellten Preisbildungsregeln im Interesse des Gleichbehandlungsgebots aller Anbieter ein strenger Massstab anzuwenden ist; wer sich nicht an die in den Ausschreibungsunterlagen vorgeschriebenen Preisbildungsregeln hält, muss in Anwendung von § 26 lit. i SubV vom Verfahren ausgeschlossen werden». Durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung erhielt die Finanzdirektion gemäss Art. 14 IVöB das Recht, und mit Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2013 den Auftrag, den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin abzuschliessen.

Bei der Zuschlagsempfängerin handelt es sich um die Firma RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH, In der Luberzen 17, 8902 Urdorf. Sie wird sämtliche Scanning-Aktivitäten ausschliesslich in ihren beiden Scan-Centern in Urdorf ZH (Hauptzentrum) und Carouge GE (Back-Up) vornehmen. Die Firma verfügt in der Schweiz über 30 Jahre Erfahrung in der Dokumentenverwaltung und verbundenen Bereichen.

Bei der berücksichtigten Anbieterin handelt es sich um eine Schweizer GmbH, welche für drei weitere Kantone die Steuerakten einscannet bzw. deren steuerliche Dokumentenverwaltung mitentwickelt hat. Mit einem dieser Kantone besteht die Zusammenarbeit schon seit bald zehn Jahren und dessen Kundenzufriedenheit ist ausgesprochen hoch. Die berücksichtigte Anbieterin erledigt zudem das Scanning und/oder wichtige Arbeiten im Bereich der Dokumentenverwaltung für zahlreiche Schweizer Banken (auch aus dem Kantonalbanksektor) und Schweizer Versicherungen sowie für weitere renommierte Unternehmen. Gemäss der im Internet frei einsehbaren Referenzkundenliste http://www.rrdonnelley.ch/html/references_de.php gehören darüber hinaus auch die Eidgenössische Steuerverwaltung, das auf Anlagefonds- und Vorsorgedienstleistungen spezialisierte Gemeinschaftsunternehmen Swisscanto der Schweizer Kantonalbanken sowie Sozialversicherungsanstalten von 17 Kantonen zur Kundschaft. Die berücksichtigte Anbieterin untersteht ausschliesslich schweizerischem Recht. Auf sie ist dementsprechend weder der für die Überwachung von Kommunikationsdaten durch die USA massgebliche Patriot Act noch der Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) anwendbar.

Praktisch alle wichtigen und sensitiven Informatikprogramme der Zuger Kantonsverwaltung und der meisten anderen Schweizer Behörden auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden basieren zumindest teilweise auf Komponenten ausländischer und namentlich US-amerikanischer Provenienz. Und auch bei Arbeitsvergaben an rein schweizerisch beherrschte Unternehmen besteht keine Garantie, dass diese schweizerischen Unternehmen nicht an irgendeiner Stelle ihrer betrieblichen Prozesse Hard- oder Software-Komponenten US-amerikanischer Provenienz verwenden. Dem Datenschutz wird daher im Rahmen der technischen und betrieblichen Möglichkeiten grösstmögliche Aufmerksamkeit zu schenken sein, gerade auch beim geplanten elektronischen Steuereossier. Eine ausländische Beherrschung ändert an dieser Ausgangslage nichts, im Gegenteil: Die Sensibilität ist bei allen Beteiligten besonders hoch und die berücksichtigte Dienstleisterin ist sich dessen auch bewusst.

Der kritische Punkt bei US-amerikanischen Datendienstleistern wie etwa Facebook, Google, Microsoft, Yahoo, Skype, YouTube oder Apple ist aus Sicht von Schweizer Nutzenden, dass die Daten auf US-amerikanischen Servern gespeichert sind, zumindest im Sinne von Back-Ups. Hier hingegen ist ausschliesslich eine Datenbearbeitung und Datenhaltung in der Schweiz gestattet. Dazu hat sich die Schweizer Gesellschaft RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH verpflichtet und sie wird sich entsprechenden Prüfungen unterziehen müssen. Es ist explizit auch nicht erlaubt, Daten im Ausland zu sichern (Back-Up) oder für die Auftrags Erfüllung Konzerngesellschaften beizuziehen, welche ihrerseits Daten im Ausland halten.

2. Beantwortung der Fragen

- 2.1. *Wie stellt der Regierungsrat den Persönlichkeitsschutz der Zuger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler im Rahmen des Projekts «eDossier Steuern» während dem Projekt und danach im ordentlichen Betrieb rechtlich und faktisch sicher?*
- 2.2. *Der Regierungsrat hat im Rahmen des Projekts «eDossier Steuern» die Ausschreibung «eDossier Steuern - Scanning-Dienstleistungen» genehmigt. Mit RRB vom 17. Dezember 2013 hat der Regierungsrat sodann den Zuschlag an eine der Anbieterinnen erteilt. Was hat die (Teil-)Auslagerung von Aufgaben in diesem Zusammenhang für Auswirkungen auf die Datensicherheit bzw. was sind die rechtlichen und faktischen Massnahmen der Regierung, um den Persönlichkeitsschutz trotz Outsourcing sicherzustellen?*

Die Fragen 2.1 und 2.2 zielen auf ähnliche Themen, weshalb sie zur Wahrung des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet werden.

Bei allen Steuerdaten handelt es sich um sensitive und dementsprechend schützenswerte Daten. Sie fallen unter die Datenschutzgesetzgebung des Kantons Zug, wozu namentlich das Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (DSG, BGS 157.1) und die Datensicherheitsverordnung vom 16. Januar 2007 (DSV, BGS 157.12) gehören. Darüber hinaus sind die spezialgesetzlichen Bestimmungen im eidgenössischen und kantonalen Steuerrecht zu beachten, namentlich zu den Geheimhaltungspflichten (Amts- und Steuergeheimnis) gemäss Art. 110 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und § 108 des Zuger Steuergesetzes (StG, BGS 632.1). Alle drei genannten Gesetze lassen eine Datenbearbeitung durch Dritte ausdrücklich zu (§ 6 DSG, Art. 110 DBG und § 108 StG), wobei entsprechende Vorkehrungen zum Datenschutz zu treffen sind.

Der Regierungsrat hat bei der Zustimmung zum Pflichtenheft und den übrigen Submissionsunterlagen grossen Wert auf den Datenschutz gelegt. Um an der Ausschreibung «eDossier Steuern - Scanning-Dienstleistungen» teilnehmen zu können, mussten Anbietende hinsichtlich Datenschutz strenge Verpflichtungen eingehen, unter anderem jene, die in den einleitenden Bemerkungen zur vorliegenden Interpellationsantwort genannt und ausführlich beschrieben sind.

Die faktische Durchsetzung der rechtlichen Verpflichtungen und Rahmenbedingungen wird regelmässig durch konkrete Weisungen, Vereinbarungen, Nachfragen, Bescheinigungen und Prüfungen sicherzustellen sein, auch durch Prüfungen vor Ort. Diese Prüfungs- und Durchsetzungsmassnahmen hat sich der Kanton Zug als Auftraggeber ausdrücklich vorbehalten. Er wird sie vor und nach der Aufnahme des Scanning-Betriebs in zweckmässiger Weise wahrnehmen, entweder durch eigene Mitarbeitende oder speziell beauftragte Fachpersonen.

- 2.3. *Hat die Regierung geprüft, ob diese Arbeiten auch verwaltungsintern erledigt werden könnten und was die Vor- und Nachteile gegenüber der (Teil-)Auslagerung sind und falls ja, was diese sind und falls nein, warum dies nicht umfassend geprüft wurde und ob dies nachgeholt wird?*

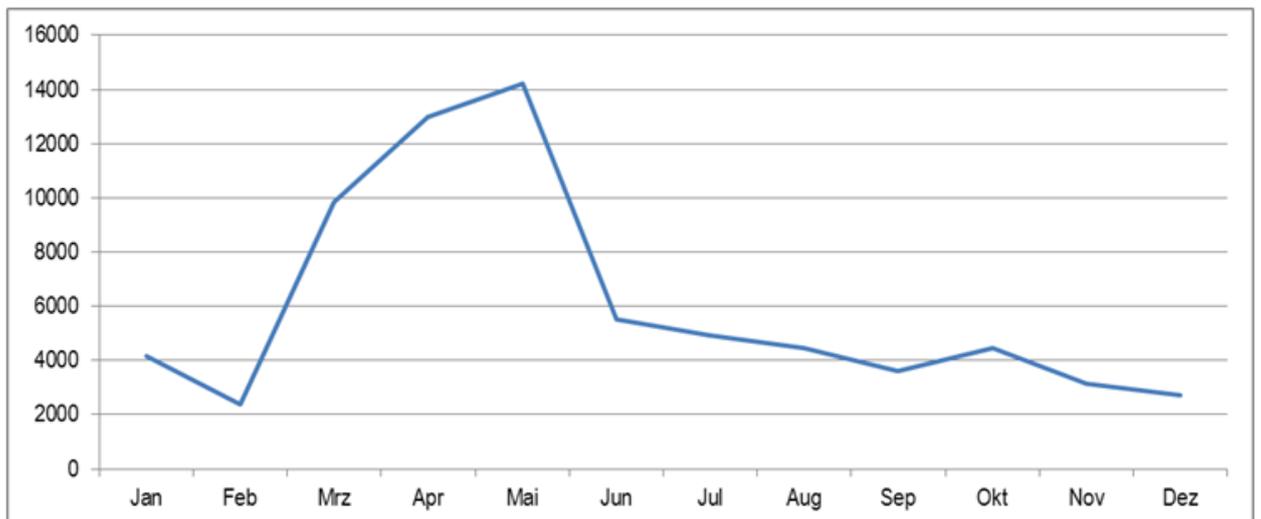
Im Vorfeld der Ausschreibung wurden beide Vorgehensweisen, also sowohl ein steuerverwaltungsinternes wie auch ein externes Scanning geprüft und die Vor- und Nachteile einander gegenübergestellt. Letztlich ist der Entscheid aus betrieblichen Gründen und im Interesse des haushälterischen Umgangs mit finanziellen Mitteln (Kosten-/Nutzenüberlegungen) zugunsten eines externen Scannings ausgefallen.

Auf dem Markt lassen sich professionelle Scanning-Dienstleistungsunternehmen finden, die schon seit vielen Jahren für (Steuer-)Verwaltungen, Banken, Versicherungen und weitere vergleichbare Unternehmen vertrauliche Dokumente mit grossem Know How scannen und verarbeiten. Die für solche Scanning-Tätigkeiten notwendige Infrastruktur (Hochleistungs-Scanner, Software-Lizenzen für das Auslesen von Barcodes und Handschriften, digitale Signierung, Daten-Indexierung etc.) ist aufwändig und teuer. Sie lohnt sich nur bei einem entsprechenden Scanning-Volumen, für welches der Kanton Zug zu klein ist. Auch andere Kantone standen schon vor einem ähnlichen Auslagerungs-Entscheid. Selbst Kantone mit deutlich höherer Bevölkerungszahl und entsprechend höherem Scanning-Volumen haben sich aufgrund von Kosten-/Nutzenüberlegungen für ein externes Scanning entscheiden.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass im Kanton Zug mittelfristig eine vollelektronische Einreichung der Steuererklärungen und der Beilagen geplant ist, womit auch das Scanning-Volumen in einigen Jahren sukzessive zurückgehen dürfte.

Ein steuerverwaltungsinternes Scanning hätte unter diesen Voraussetzungen bedeutet, für ein relativ kleines Scanning-Volumen hohe einmalige und später dann auch jährlich wiederkehrende Beträge in eigene Hardware (Scanning-Strassen, Wartungsverträge), Software (v.a. Erkennungsprogramme, Lizenzen für digitale Signaturen usw.) und organisatorische Abläufe investieren zu müssen, dies im Wissen darum, dass nur wenige Jahre für eine Amortisation dieser hohen Anlaufkosten zur Verfügung stehen würden.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass der Steuererklärungseingang starken saisonalen Schwankungen unterliegt. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich der Steuererklärungseingang bei den natürlichen Personen (d.h. Privatpersonen) ungefähr über das Kalenderjahr verteilt:



Eingegangene Steuererklärungen NP im Jahr 2012												
Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Total
4'160	2'363	9'858	13'004	14'206	5'498	4'935	4'448	3'611	4'460	3'148	2'707	72'398

Eine gleichmässige Verteilung der Scanning-Arbeiten über das ganze Jahr ist nicht möglich. Für den Fall von Nachfragen von Steuerpflichtigen oder Behörden müssen die eingehenden Steuererklärungen und weitere Unterlagen laufend erfasst und rasch verfügbar sein. Sie sind auch unerlässlich für den Start diverser betrieblicher Abläufe und den Versand von Steuerrechnungen. Für die Steuerverwaltung hätte dies bedeutet, ihre Scanning-Infrastruktur und ihre be-

triebliche Organisation weitgehend auf die Spitzenzeiten ausrichten zu müssen, mit der Folge, dass diese Infrastruktur dann in verkehrsärmeren Zeiten wenig hätte ausgelastet werden können. Die jährliche Anstellung und Einarbeitung von saisonalen Aushilfen wäre aufwändig gewesen. Zudem besteht gerade in einem kleinräumigen Kanton wie dem Kanton Zug die unerwünschte Möglichkeit, dass Aushilfen Steuererklärungen aus einem ihnen bekannten Verwandten-, Freundes- und Nachbarschaftskreis bearbeiten würden. Dies wurde mit Blick auf den Datenschutz als heikel eingestuft.

Externe Dienstleistungsunternehmen hingegen, welche für zahlreiche Verwaltungen und Unternehmen tätig sind, können diese Spitzenbelastungen wesentlich besser abfedern. Sie können nicht unmittelbar zeitkritische Arbeitsvorräte für andere Kundschaft für einige Wochen etwas zurückfahren und sich dann in verkehrsärmeren Zeiten wieder darum kümmern. Auf diese Weise kann das Personal über das Jahr verteilt gleichmässiger ausgelastet werden, was sich im offerierten Dienstleistungspreis vorteilhaft auswirkt. Externe Dienstleistungsunternehmen können sich zudem auf langjähriges Teilzeitpersonal speziell für Spitzenbelastungen abstützen und Zwei- oder gar Dreischichtbetrieb mit dem immer gleichen bewährten und überprüften Personal anbieten.

2.4. Ist es zutreffend, dass die Regierung den Zuschlag - auch wenn dieser noch nicht rechtskräftig sein sollte - an eine Unternehmung erteilt hat, welche ausländisch beherrscht wird bzw. die Tochtergesellschaft einer ausländischen Gesellschaft ist? Handelt es sich dabei um ein US-beherrschtes Unternehmen?

Gestützt auf die Ausschreibung im offenen Verfahren hat der Regierungsrat den Zuschlag an die Firma RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH, In der Luberzen 17, 8902 Urdorf, erteilt. Über deren Website http://www.rrdonnelley.ch/html/rrdonnelley_de.php können Interessierte weitere Informationen abrufen.

Die Schweizer Gesellschaft gehört zu einer grossen international tätigen Unternehmensgruppe. Die Konzernobergesellschaft befindet sich in Chicago in den USA. Die Unternehmensgruppe ist an der NASDAQ kotiert und beschäftigt weltweit rund 58 000 Mitarbeitende.

Die mit dem Scanning betraute Schweizer Gesellschaft wird sämtliche Arbeiten für den Kanton Zug ausschliesslich in ihren beiden Scan-Centern in Urdorf ZH (Hauptzentrum) und Carouge GE (Back-Up) vornehmen. Die Daten dürfen ausschliesslich in der Schweiz bearbeitet werden. Als Schweizer Gesellschaft ist für sie weder der für die Überwachung von Kommunikationsdaten durch die USA massgebliche Patriot Act noch der Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) anwendbar. Die Firma verfügt in der Schweiz über 30 Jahre Erfahrung in der Dokumentenverwaltung und verbundenen Bereichen. Eine Liste mit Referenzkunden und den für sie ausgeübten Arbeiten findet sich auf http://www.rrdonnelley.ch/html/references_de.php.

2.5. Falls ja, warum hat sich die Regierung - ohne ersichtliche Not - für ein ausländisch beherrschtes Unternehmen für die Bearbeitung dieser sensiblen Finanzdaten entschieden und steht die Regierung noch heute vollumfänglich hinter diesem Auslagerungs-Entscheid?

Der Ausschluss einer Schweizer Firma, welche zu einer ausländischen Unternehmensgruppe gehört, wäre gemäss Art. 1 Abs. 3 IVöB submissionsrechtlich gar nicht zulässig gewesen. Der Entscheid zugunsten der Firma RR Donnelley Document Solutions (Switzerland) GmbH erfolgte gestützt auf eine korrekt und sachgerecht durchgeführte Submission im offenen Verfahren, in deren Verlauf alle interessierten Anbietenden ein Angebot abgeben konnten.

Der Regierungsrat steht weiter hinter seiner Entscheidung. Sowohl bei der Ausschreibung wie auch im Vertrag mit der berücksichtigten Anbieterin wurden zweckmässige rechtliche und faktische Vorkehrungen mit Blick auf Datenschutz und Datensicherheit getroffen.

2.6. *Was müsste vorgekehrt werden, um den allfälligen Zuschlag rückgängig zu machen und im Interesse der Datensicherheit eine Neuausschreibung zu starten, welche - sollte eine verwaltungsinterne Lösung nicht möglich sein - ausländische oder ausländisch beherrschte Firmen von der Teilnahme ausschliesst und weitere Auflagen (rechtlich und faktisch) macht, wie sie in sicherheitssensitiven Bereichen üblich sind? Ist die Regierung bereit, im Interesse des Kantons Zug und seiner Bürgerinnen und Bürger diese Massnahme zu ergreifen und damit höchstmögliche Sicherheit und Reputation für den Kanton Zug und seine Bevölkerung zu gewährleisten? Falls nein, warum.*

Der Regierungsrat hat in der Ausschreibung vom 27. September 2013 strenge Vorkehrungen für Datenschutz und Datensicherheit getroffen. Die Vorkehrungen sind in der Antwort auf die Fragen 2.1 und 2.2 sowie den einleitenden Bemerkungen ausführlich beschrieben. Sie gewährleisten die in der Interpellationsfrage geforderte Sicherheit und Reputation für den Kanton Zug und seine Bevölkerung. Der Regierungsrat sieht daher keine Veranlassung, eine Neuausschreibung zu starten.

Würde der Kanton Zug den Vertrag mit der gemäss Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2013 nach einer korrekt durchgeführten Submission berücksichtigten Anbieterin nicht erfüllen, müsste der Kanton Zug mit Schadenersatzforderungen rechnen. Hinzu käme ein erheblicher Reputationsschaden, weil Anbietende sich bei künftigen Ausschreibungen des Kantons Zug und künftigen Verträgen nicht mehr darauf verlassen könnten, dass der Kanton Zug seinen eingegangenen Verpflichtungen und Versprechungen später auch tatsächlich nachkommt. Dieser Reputationsverlust kann auch zu finanziellem Schaden führen, wenn bei künftigen Ausschreibungen wegen Zweifeln an der Zuverlässigkeit der ausschreibenden Behörde weniger Offerten eingehen. Anbietende würden es sich wohl zweimal überlegen, ob sie unter solchen Voraussetzungen überhaupt noch aufwändige Offerten erstellen und einreichen sollen.

Ein Ausschluss von Schweizer Firmen, welche zu einer ausländischen Unternehmensgruppe gehören, wäre auch bei einer Neuausschreibung nicht zulässig, da eine solche Einschränkung, wie bereits ausgeführt, gegen Art. 1 Abs. 3 IVöB verstossen würde.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 18. März 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser