

Verarbeitung von Steuererklärungen

Regierungsrat vergab heikle Millionen-Aufträge unter der Hand

Über 11 Millionen flossen ohne Ausschreibung

Seit acht Jahren verarbeitet RR Donnelley alle Steuererklärungen des Kantons Solothurn. Jetzt zeigen Recherchen: Die Behörden haben Millionen-Aufträge an das Unternehmen freihändig vergeben. Ein offener Wettbewerb hat erst gar nicht stattgefunden - und das trotz klaren Vorschriften.

VON SVEN ALTERMATT

Angefangen hat alles mit 164 000 Franken. Es war, das kann heute gesagt werden, keine bedeutende Summe. Aber sie war ein bedeutender Schritt, um sich ins Geschäft zu bringen. Und zwar im grossen Stil. Doch das wird erst Jahre später klar werden.

Das Jahr 2002 begann für viele Mitarbeiter der Solothurner Verwaltung mit guten Nachrichten: Moderne Technik sollte ihnen fortan die Arbeit erleichtern. Die Behörden liessen Tausende Dokumente elektronisch verfügbar machen. Der Auftrag zum Dokumenten-Scanning ging an die Cominformatic AG im zürcherischen Urdorf. Zu den einmaligen Kosten von 164 000 Franken kamen jährliche Folgekosten in fünfstelliger Höhe. Eine öffentliche Ausschreibung war nicht nötig, allerdings musste das Geschäft im Einladungsverfahren vergeben werden. Das zuständige Finanzdepartement hätte drei Angebote einholen müssen. Ob das Verfahren ordnungsgemäss durchgeführt wurde, lässt sich nicht mehr überprüfen. Fakt ist: Die Behörden selbst zweifeln in der Zwischenzeit daran. Offenbar wurde der Auftrag freihändig vergeben.

Auftragsvolumen explodiert

So weit, so banal? 2006 erhielt die Cominformatic AG, die nach ihrem Verkauf an einen US-Konzern in RR Donnelley Schweiz unbenannt wurde, einen weiteren Auftrag der Solothurner Verwaltung. Das Unternehmen wurde damit betraut, sämtliche Steuererklärungen des Kantons einzuscannen. Dabei werden Daten erfasst und in digitaler Form an die Veranlagungsbehörden übermittelt. Das Projekt sollte im Steueramt eine neue Ära einläuten. Verant-

wortlich für den Deal: der damalige Finanzdirektor Christian Wanner (FDP). Der Auftrag läuft bis heute und beschäftigt seit einigen Monaten die kantonale Politik.

Es geht vor allem um die Frage, ob die Solothurner Steuerdaten vor dem Zugriff amerikanischer Behörden geschützt sind. Die Bedenken mischen sich mit dem Unverständnis, dass Steuererklärungen von der Post direkt zu RR Donnelley umgeleitet werden.

Merkwürdig ist aber auch: Damit RR Donnelley den Auftrag zum Steuerdaten-Scanning erhielt, musste sich die Firma nicht wettbewerblich durchsetzen. Der Regierungsrat vergab den Auftrag erneut freihändig. Bis heute fliesen pro Jahr rund 1,3 Millionen Franken nach Urdorf. Auch alle weiteren Aufträge an die Firma wurden unter

der Hand durchgereicht. Das zeigen Recherchen dieser Zeitung. Aus dem 164 000-Franken-Grundauftrag von 2002 konnte RR Donnelley bis heute Aufträge in der Höhe von insgesamt über 11 Millionen Franken generieren - ohne die Konkurrenz anderer Firmen fürchten zu müssen. Alternativen wurden erst gar nicht geprüft. Dabei wäre «besondere Sorgfalt» angebracht gewesen, wie Ex-Finanzdirektor Wanner im Mai 2008 selbst sagte.

Bei den Vergaben sind auffällige Muster erkennbar: Der angebliche Grundauftrag wurde von den Behörden mehrmals freihändig erweitert, das Gesamtvolumen hat den Schwellenwert für eine öffentliche Ausschreibung längst deutlich überschritten. Ob die Freihandvergaben juristisch korrekt waren, ist deshalb mehr als fraglich. Denn nach

gängiger Rechtsauslegung ist klar: Folgeaufträge müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Grundauftrag stehen. «Das zusätzliche Auftragsvolumen darf allerhöchstens 50 Prozent des Grundauftrags ausmachen», erklärt der auf öffentliches Beschaffungsrecht spezialisierte Rechtsanwalt Christoph Jäger. Im vorliegenden Fall ist das Auftragsvolumen um über 6000 Prozent gewachsen. Ein solches Missverhältnis verletzt den geltenden Wettbewerbsgrundsatz - und zwar massiv.

Fragwürdige Zusammenhänge

Wird ein grosser Auftrag freihändig vergeben, gibt es keinen öffentlichen Wettbewerb zum Vorteil des Steuerzahlers. Eine Firma profitiert, ohne dass Konkurrenz-Offerten eingeholt werden. Zulässig ist dieses Vorgehen nur in Aus-

nahmefällen. Das Finanzdepartement deklarierte die freihändigen Vergaben an RR Donnelley jeweils als Folgeaufträge zur Erstvergabe von 2002. Dabei berief es sich meist auf die Ausnahmeklausel, dass «Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen» nicht öffentlich ausgeschrieben werden müssten. Einmal verwies die Regierung auf die «zeitliche Dringlichkeit». Die Inhalte der Folgeaufträge lassen allerdings daran zweifeln, ob diese Bedingungen erfüllt wurden.

Handelt es sich wirklich um die Fortsetzung von erbrachten Leistungen? Zwei Beschaffungsrechtler bestätigen unabhängig voneinander: Aus ihrer Sicht besteht kein zwingender Sachzusammenhang. Der erste Auftrag im Jahr 2002 betraf «Output»-Dokumente der Verwaltung, beim Scanning der Steuererklärungen geht es dagegen um «Input»-Dokumente der Steuerpflichtigen.

Diese Zeitung hat die umstrittenen Vergaben rekonstruiert. Die Recherchen basieren auch auf bisher geheimen Beschlüssen der Regierung. Deren Herausgabe konnte gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz erwirkt werden. Die Liste der heiklen Punkte ist lang (siehe rechts). Und je mehr Licht in die Vergabepaxis kommt, umso drängender stellt sich die Frage, warum die hohen Freihandvergaben intern offenbar niemanden beunruhigt haben.

Behörden gehen in Offensive

Immerhin, die Behörden haben auf Recherchen reagiert und gehen nun in die Offensive. Nach einer internen Untersuchung bestätigt das Finanzdepartement: Aufträge in Millionen-Höhe wurden freihändig an RR Donnelley vergeben. Es bestätigt auch, dass zwi-

BESCHAFFUNGSRECHT

Gleich lange Spiesse für alle Anbieter

Im Submissionsgesetz des Kantons Solothurn sind vier Vergabeverfahren für öffentliche Beschaffungen vorgesehen. Diese galten bereits in früheren Versionen des Gesetzes. Ein kurzer Überblick:

■ **Offenes Verfahren:** Ein Auftrag wird öffentlich ausgeschrieben. Alle Interessierten können eine Offerte einreichen.

■ **Selektives Verfahren:** Ein Auftrag wird öffentlich ausgeschrieben. Im ersten Schritt können Firmen ihr Interesse daran bekunden. Wer dafür geeignet ist, wird im zweiten Schritt zur Einreichung einer Offerte eingeladen.

■ **Einladungsverfahren:** Die zuständige Behörde sollte mindestens drei Angebote für einen Auftrag einholen, und zwar direkt bei ausgewählten Firmen. Zulässig bis zu einem Volumen von 250 000 Franken für Lieferungen und Dienstleistungen. Bei Bauaufträgen liegt die Schwelle bei 500 000 Franken.

■ **Freihändiges Verfahren:** Die zuständige Behörde vergibt einen Auftrag direkt an einen Anbieter. Ein Auftrag darf nur im freihändigen Verfahren vergeben werden, wenn sein Gesamtwert den Betrag für das Einladungsverfahren nicht erreicht: 100 000 Franken bei Lieferungen,

150 000 Franken bei Dienstleistungen und 300 000 Franken bei Bauaufträgen. Oberhalb dieser Schwellen sind freihändige Vergaben nur in Ausnahmesituationen zugelassen.

Bei freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten wird der Wettbewerb ausgeschaltet. Die blosser Vermeidung des mit einem Anbieterwechsel verbundenen Aufwands kann nicht als Ausnahme geltend gemacht werden. Folgeaufträge müssen stets in einem angemessenen Verhältnis zum Grundauftrag stehen. Und dringliche Beschaffungen lassen sich nicht durch hausgemachte Probleme oder selbst auferlegte Zeitpläne legitimieren. (SVA)



Seit acht Jahren lässt der Kanton Solothurn alle Steuererklärungen bei RR Donnelley



DIE LISTE DER HEIKLEN VERGABEN

- **2002:** Der Regierungsrat beschloss, dass Tausende Dokumente für längere Zeit elektronisch verfügbar gemacht werden sollen. Betroffen waren Output-Dokumente des Steueramts, Kreditorenbelege mehrerer Ämter und Dokumente zur Zeiterfassung. Der Auftrag zum Dokumenten-Scanning hätte im Einladungsverfahren vergeben werden müssen, ging aber offenbar freihändig an die Cominformatic AG in Urdorf. Die Gesamtkosten betrugen 164 000 Franken. Darin waren allerdings auch interne Aufwendungen eingerechnet. Die jährlich wiederkehrenden Folgekosten beliefen sich auf einen höheren fünfstelligen Betrag.
- **2006:** Die Steuererklärungen des Kantons Solothurn sollten ab 2007 in Papierform eingelesen und von den Veranlagungsbehörden digital bearbeitet werden. Geplant waren umfangreiche elektronische Dossiers. Das Projekt bilde eine Fortführung des Auftrags von 2002, so der Regierungsrat. Deshalb ging der Auftrag freihändig an die Astron Cominformatic GmbH, wie die Scanning-Anbieterin in der Zwischenzeit hiess. Keine andere Firma hatte die Gelegenheit, ein Angebot zu unterbreiten. Und das, obwohl die Kosten bereits jetzt markant höher waren als beim angeblichen Grundauftrag von 2002: 405 000 Franken gingen allein für die Einrichtung der Infrastruktur an Astron Cominformatic. Für ihre fachliche Unterstützung sollte die Firma jährlich 936 000 Franken erhalten.
- **Juni 2007:** In einer Pilotphase wurden die Steuererklärungen in den Räumen der Veranlagungsbehörde Solothurn eingescannt. Astron Cominformatic unterstützte die Verwaltung mit einem Scanning-Team. Doch zuerst verzögerte sich das Scanning um zwei Monate, dann kam es zu massiven Rückständen. «Die Inhouse-Lösung war zu wenig gut aufgegleist worden», hiess es. Im Juni vergab der Regierungsrat darum freihändig einen Zusatzauftrag in der Höhe von 296 000 Franken an Astron Cominformatic.
- **Oktober 2007:** Es gab weitere Probleme beim Scanning der Steuererklärungen, die Rückstände konnten nicht abgebaut werden. Der Regierungsrat liess daraufhin verschiedene Varianten prüfen. Schliesslich wurde die Notbremse gezogen: Das Scanning sollte vollständig ausgelagert werden. Den Vertrag für die Auslagerung schlossen die Behörden mit RR Donnelley, so der jetzige Firmenname von Astron Cominformatic. Erneut wurde der Auftrag unter der Hand vergeben. Und wieder wurde dieser als Folgeauftrag zur Vergabe von 2002 deklariert. Von den sieben Vollzeitstellen, die beim Steueramt ein knappes Jahr zuvor für das Scanning geschaffen worden waren, wurden vier nun wieder abgebaut. Bei RR Donnelley sind heute in den Spitzenwochen bis zu 50 temporäre Mitarbeiter mit dem Verarbeiten von Steuererklärungen beschäftigt. Das vereinbarte Kostendach beträgt 1,4 Millionen Franken pro Jahr. Wie die Behörden bestätigen, fliessen heute jährlich rund 1,3 Millionen Franken an RR Donnelley.
- **2012:** Der Vertrag mit RR Donnelley wurde erstmals verlängert. Seitdem gilt: Ohne eine Kündigung wird das Vertragsverhältnis automatisch um ein Jahr fortgesetzt. (SVA)

im zürcherischen Urdorf einscannen. Die Auslagerung ist umstritten.

SYMBOLBILD: CHRISTIAN BEUTLER/KEYSTONE

schen dem Auftrag von 2002 und den folgenden Vergaben kaum ein «enger Sachzusammenhang» besteht. Und es räumt ein, dass damit gegen das Beschaffungsrecht verstossen wurde. Aus heutiger Sicht sei klar: «Die Aufträge von 2002 und 2006 hätten öffentlich ausgeschrieben werden müssen», sagt Finanzdirektor Roland Heim (CVP).

«Sicher ohne böse Absicht»

Regierungsrat Heim ist erst seit 2013 im Amt. Die Vergaben an RR Donnelley liegen einige Jahre zurück, die zustän-

digen Amtsleiter arbeiten nicht mehr beim Kanton. Deshalb, so Heim, sei eine detaillierte Rekonstruktion schwierig. «Damals zählte wohl vor allem, dass die Verarbeitung der Steuererklärungen reibungslos funktionierte. Und das tut es auch heute noch.»

Jürg Studer, Leiter Rechtsdienst im Finanzdepartement, hat die interne Untersuchung geführt. Nach seiner Einschätzung müsse man von «einer gewissen Eigendynamik» ausgehen. «Die freihändigen Vergaben in den Jahren 2002 und 2006 waren nicht korrekt.»

Alle weiteren Vergaben betrachtet er als Folgen dieses Fehlers.

Das Ganze sei sicher ohne böse Absicht passiert, sagt Studer. «Irgendwann war der Wurm drin.» Könnten ähnliche Fehler wieder passieren? Nein, beteuert zumindest das Finanzdepartement: Der Kontrollmechanismus sei heute ausgereifter, die Sensibilität in den Stellen grösser. Beschaffungen würden systematisch überwacht. Man gelobt Besserung – auch beim Scanning der Steuererklärungen: Der Auftrag soll im Jahr 2016 erstmals ausgeschrieben werden.

RR DONNELLEY UND DIE STEUERERKLÄRUNGEN

Angst vor Zugriff der US-Behörden

Seit acht Jahren lässt der Kanton Solothurn sämtliche Steuererklärungen bei RR Donnelley in Urdorf einscannen. Die Auslagerung ist umstritten – vor allem, weil das Unternehmen zu einem US-Konzern gehört. Wie Recherchen dieser Zeitung im Dezember 2014 publik gemacht haben, hat ein Betriebsbesuch der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrats für einige Irritationen gesorgt. In der Zwischenzeit ist ein Gutachter mit einer Untersuchung beauftragt worden. Offiziell äussert sich die GPK nicht zu Details ihres Besuchs. Diese seien Gegenstand ihrer Abklärungen. GPK-Chef Peter Brügger (FDP) bestätigte im Januar jedoch:

«Die Delegation war nach dem Besuch nicht hundertprozentig überzeugt, ob alles so funktioniert, wie es muss.» Befürchtet wird, dass sensible Daten nicht vor dem Zugriff der amerikanischen Behörden geschützt sind. Und die Kritik an der Auslagerung wächst weiter, seit diese Zeitung enthüllt hat: SVP-Kantonsrat Manfred Küng ist vom Schweiz-Chef von RR Donnelley beschimpft und subtil bedroht worden. Dem Manager war eine bereits 2013 eingereichte Interpellation Küngs sauer aufgestossen. Der Ausrutscher blieb auch im Mutterhaus in den USA nicht unbemerkt. Vor vier Wochen musste der Schweiz-Chef seinen Posten räumen. (SVA)

INSERAT

Swiss Netto Bonus Jetzt von zusätzlichem Währungsausgleich profitieren!*

*Aktion gültig bis 31.3.2015 oder bis auf Widerruf.

Plus exklusivem
Ausstellungsrabatt!

AMAG Emotion Days 20.–22. März

Testen, geniessen, profitieren.

Entdecken Sie die neue Leichtigkeit unserer energieeffizienten «WE CARE» Modelle, besuchen Sie die grosse Frühlingsausstellung der AMAG, und lassen Sie sich von vielen Attraktionen überraschen. Profitieren Sie ausserdem vor Ort von unseren lukrativen Frühlings-Sonderangeboten.

AMAG Zuchwil

Langfeldstrasse 30
4528 Zuchwil
www.zuchwil.amag.ch

Vorsprung durch Technik