

**Erläuternder Bericht zum Verordnungsentwurf
zur Änderung des Ausführungsreglements
zum Gesetz über die Gemeinden
(elektronische Buchungsbelege)**

1 URSPRUNG DES ENTWURFS

Im November 2014 wandte sich eine Gruppe von Gemeinden, die unter dem Kürzel RZGD für Informatik und Buchhaltung zusammenarbeiten, an das Amt für Gemeinden mit einem Antrag betreffend die Zulassung von elektronischen Buchungsbelegen anstelle von Papierunterlagen. Die elektronische Form sollte auch das Kontrollvisum mit einschliessen.

Dieser Antrag wurde im Verlauf des Sommers 2015 von den Gemeinde-Dachverbänden, d. h. dem Freiburger Gemeindeverband, der Vereinigung der Gemeindesekretäre und -kassiere des Kantons Freiburg, dem Verband des Gemeindekaders des Seeb Bezirks sowie der Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks unterstützt.

Mit Schreiben vom 3. September 2015 hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft die Beteiligten darüber informiert, dass ihr Anliegen eine Änderung der Gesetzesgrundlagen nach sich zieht, dass sie bereit ist, die entsprechenden Arbeiten in Angriff zu nehmen, aber dass das gewünschte Datum des Inkrafttretens am 1. Januar 2016 nicht garantiert werden könne (vgl. dazu jedoch den Kommentar zu Artikel 2 des Verordnungsentwurfs).

Das Amt für Gemeinden hat einen ersten Vorentwurf sowie einen erläuternden Bericht ausgearbeitet. Diese Unterlagen wurden den von diesem Bereich betroffenen staatsinternen Instanzen zur Stellungnahme unterbreitet. Das interne Vernehmlassungsverfahren lief zwischen Oktober und November 2015. Aufgrund der Bemerkungen dieser Instanzen wurden die Texte, die Gegenstand dieses externen Vernehmlassungsverfahrens sind, überarbeitet und korrigiert.

2 GRUNDZÜGE DES ENTWURFS

Angesichts der technischen Entwicklung im Bereich der Buchhaltung muss die Zulässigkeit der ausschliesslichen Verwendung von elektronischen Datenträgern geprüft werden, bevor die derzeit laufenden Arbeiten zu einem neuen Gesetz über die Gemeindefinanzen abgeschlossen sind. Gemäss Artikel 86c des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) ist der Staatsrat dafür zuständig, die Grundsätze für die Führung der Gemeindebuchhaltungen festzulegen.

Damit die Gemeinden rechtswirksam auf Buchungsbelege in Papierform verzichten können, muss das Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG, SGF 140.11) ergänzt werden. Die Nachfrage bei mehreren Kantonen hat gezeigt, dass sich jene, die diesen Bereich geregelt haben, meistens an den eidgenössischen Regelungen in diesem Bereich orientieren, namentlich an der Verordnung des Bundesrats vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher (GeBüV, SR 221.431).

In Erwartung des neuen Gemeindefinanzgesetzes erscheint ein Verweis auf die einschlägigen Vorschriften der GeBüV sinnvoll, also Artikel 2 Abs. 2 sowie 3 bis 10 dieses Erlasses (vgl. Ziff. 3 unten). Der Vorteil dieses Verweises liegt darin, dass auf Gemeindeebene ergänzend die gleichen Normen gelten wie für die privaten Unternehmen, die oft Lieferanten oder Kunden der Gemeinden sind.

Auf Gemeindeebene erfolgt der Übergang zu elektronischen Buchungsbelegen durch einen Entscheid des Gemeinderats in Form einer Änderung des Organisationsreglements des Gemeinderats (vgl. Art. 24 Bst. i und j ARGG, der Teil dieses Vorentwurfs ist). Die vorgeschlagenen Ergänzungen des ARGG sind unter Ziffer 4 näher beschrieben.

3 REFERENZVORSCHRIFTEN DES BUNDES

Der standardmässige Verweis bezieht sich auf die Artikel 2 Abs. 2 sowie 3 bis 10 GeBüV. Auch wenn gewisse Bestimmungen anscheinend ohne den Verweis anwendbar sind (zum Beispiel Artikel 5 GeBüV), könnte durch eine Entfernung dieser Artikel aus dem Verweis fälschlicherweise angenommen werden, dass diese nicht gelten; aus diesem Grund bezieht sich der Verweis auf die Artikel 2 Abs. 2 sowie 3 bis 10 GeBüV.

Artikel 2 GeBüV kann hingegen nicht als Ganzes als Referenz dienen, da die Gemeinden den spezifischen Rechnungslegungsvorschriften unterliegen, und nicht jenen des Obligationenrechts.

Die sinngemäss anwendbaren Artikel haben den folgenden Wortlaut:

Art. 2 ...

(...)

² Werden die Geschäftsbücher elektronisch oder auf vergleichbare Weise geführt und aufbewahrt und die Buchungsbelege elektronisch oder auf vergleichbare Weise erfasst und aufbewahrt, so sind die Grundsätze der ordnungsgemässen Datenverarbeitung einzuhalten.

(...)

Art. 3 Integrität (Echtheit und Unverfälschbarkeit)

Die Geschäftsbücher müssen so geführt und aufbewahrt und die Buchungsbelege müssen so erfasst und aufbewahrt werden, dass sie nicht geändert werden können, ohne dass sich dies feststellen lässt.

Art. 4 Dokumentation

¹ Je nach Art und Umfang des Geschäfts sind die Organisation, die Zuständigkeiten, die Abläufe und Verfahren und die Infrastruktur (Maschinen und Programme), die bei der Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher zur Anwendung gekommen sind, in Arbeitsanweisungen so zu dokumentieren, dass die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege verstanden werden können.

² Arbeitsanweisungen sind zu aktualisieren und nach den gleichen Grundsätzen und gleich lang aufzubewahren wie die Geschäftsbücher, die danach geführt wurden.

3. Abschnitt: Grundsätze für die ordnungsgemäße Aufbewahrung

Art. 5 Allgemeine Sorgfaltspflicht

Die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege sind sorgfältig, geordnet und vor schädlichen Einwirkungen geschützt aufzubewahren.

Art. 6 Verfügbarkeit

¹ Die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege müssen so aufbewahrt werden, dass sie bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist von einer berechtigten Person innert angemessener Frist eingesehen und geprüft werden können.

² Soweit es für die Einsicht und die Prüfung erforderlich ist, sind das entsprechende Personal sowie die Geräte oder Hilfsmittel verfügbar zu halten.

³ Im Rahmen des Einsichtsrechts muss die Möglichkeit bestehen, die Geschäftsbücher auf Begehren einer berechtigten Person auch ohne Hilfsmittel lesbar zu machen.

Art. 7 Organisation

¹ Archivierte Informationen sind von aktuellen Informationen zu trennen bzw. so zu kennzeichnen, dass eine Unterscheidung möglich ist. Die Verantwortung für die archivierten Informationen ist klar zu regeln und zu dokumentieren.

² Auf archivierte Daten muss innert nützlicher Frist zugegriffen werden können.

Art. 8 Archiv

Die Informationen sind systematisch zu inventarisieren und vor unbefugtem Zugriff zu schützen. Zugriffe und Zutritte sind aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen unterliegen der selben Aufbewahrungspflicht wie die Datenträger.

4. Abschnitt: Informationsträger

Art. 9 Zulässige Informationsträger

¹ Zur Aufbewahrung von Unterlagen sind zulässig:

- a) unveränderbare Informationsträger, namentlich Papier, Bildträger und unveränderbare Datenträger;
- b) veränderbare Informationsträger, wenn:

1. technische Verfahren zur Anwendung kommen, welche die Integrität der gespeicherten Informationen gewährleisten (z.B. digitale Signaturverfahren),
2. der Zeitpunkt der Speicherung der Informationen unverfälschbar nachweisbar ist (z. B. durch «Zeitstempel»),
3. die zum Zeitpunkt der Speicherung bestehenden weiteren Vorschriften über den Einsatz der betreffenden technischen Verfahren eingehalten werden, und
4. die Abläufe und Verfahren zu deren Einsatz festgelegt und dokumentiert sowie die entsprechenden Hilfsinformationen (wie Protokolle und Log files) ebenfalls aufbewahrt werden.

² Informationsträger gelten als veränderbar, wenn die auf ihnen gespeicherten Informationen geändert oder gelöscht werden können, ohne dass die Änderung oder Löschung auf dem Datenträger nachweisbar ist (wie Magnetbänder, magnetische oder magnetooptische Disketten, Fest- oder Wechselplatten, solid state-Speicher).

Art. 10 Überprüfung und Datenmigration

¹ Die Informationsträger sind regelmässig auf ihre Integrität und Lesbarkeit zu prüfen.

² Die Daten können in andere Formate oder auf andere Informationsträger übertragen werden (Datenmigration), wenn sichergestellt wird, dass:

- a) die Vollständigkeit und die Richtigkeit der Informationen gewährleistet bleiben; und
- b) die Verfügbarkeit und die Lesbarkeit den gesetzlichen Anforderungen weiterhin genügen.

³ Die Übertragung von Daten von einem Informationsträger auf einen anderen ist zu protokollieren. Das Protokoll ist zusammen mit den Informationen aufzubewahren.

4 KOMMENTAR DER EINZELNEN ARTIKEL

Artikel 1 des Verordnungsentwurfs – Änderungen des ARGG

Die vorgeschlagene Teilrevision betrifft die Artikel 24a Bst. j, 43b, 60c (nur dt. Text) und 64 Bst. e ARGG.

Artikel 24a Bst. j Organisationsreglement

Im derzeit geltenden Buchstaben j wird der Begriff «Buchhaltungsbelege» verwendet. Dieser soll vereinheitlicht werden, indem der Begriff durch «Buchungsbelege» ersetzt wird (vgl. die detaillierte Erklärung im folgenden Artikel, der speziell den Buchungsbelegen gewidmet ist).

Gemäss dem aktuellen ARGG sieht das Organisationsreglement die Massnahmen der Arbeitsorganisation und die vorbeugenden Massnahmen für die Sicherheit von Finanztransaktionen sowie die Regeln zur Visierung vor (Art. 24a Bst. i und j ARGG). Der geltende Buchstabe j beschränkt sich jedoch auf die Zuständigkeiten zur Visierung.

Mit dieser Revision soll die Gemeindeautonomie in diesem Bereich gewahrt bleiben, und die geltenden Regeln gleichzeitig ergänzt werden. Durch die Präzisierung von Buchstabe j in Artikel 24 regelt das Organisationsreglement die zulässigen Informationsträger und wesentlichen Verfahren für die Buchungsbelege, einschliesslich der Zuständigkeiten zur Visierung; die Bestimmungen der GeBüV gelten subsidiär.

Um zu verhindern, dass alle Gemeinden ihr Organisationsreglement in diesen Punkten ändern müssen, auch wenn sie keine Änderung vorsehen, enthält Artikel 43b zwei subsidiäre Regeln, die der geltenden Situation entsprechen, und zwar die Schriftform der Buchungsbelege und die Visierung durch das Gemeinderatsmitglied, das für das betreffende Ressort zuständig ist.

Artikel 43b ARGG – Buchungsbelege

Das geltende ARGG verwendet zwei verschiedene Begriffe: Belege und Buchhaltungsbelege. Da auf Bundesebene jedoch der Begriff «Buchungsbelege» benutzt wird (vgl. Art. 2 ff. GeBüV), soll dieser hier übernommen werden, was dazu führt, dass die Artikelüberschrift und Absatz 1 angepasst werden müssen. Ausserdem sind im deutschen Text zwei weitere Bestimmungen anzupassen (siehe Kommentar zu Art. 60c Abs. 4 und zu Art. 64 Bst. e 1. Satz).

Absatz 2 übernimmt zuerst die Grundregel zur Schriftform der Buchungsbelege, die derzeit in Absatz 1 steht. Der zweite Satz von Absatz 2 hat zum Zweck, den Gemeinden die Wahl zu überlassen, auf Papier zu verzichten, indem er besagt, dass das Organisationsreglement elektronische Informationsträger vorsehen kann.

Absatz 3 übernimmt wortwörtlich den aktuellen Absatz 2.

Absatz 4 verweist auf die GeBüV (vgl. Auszug unter Ziff. 3 oben). In der neuen künftigen Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen, wahrscheinlich in Form einer Verordnung, müssen spezifische Bestimmungen vorgesehen werden. In der Zwischenzeit scheint ein Verweis auf die einschlägigen Artikel der GeBüV eine einfache und pragmatische Lösung.

Artikel 64 Bst. e ARGG – Fristen für die Aufbewahrung der Buchungsbelege

Satz 1 betrifft nur den deutschen Text. Der Ausdruck «Buchhaltungsbelege» wird durch «Buchungsbelege» ersetzt.

Mit dieser Revision wird nicht beabsichtigt, die Fristen für die Aufbewahrung der Buchungsbelege zu ändern, dies umso weniger, als die Umsetzung des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG; SGF 17.6) Änderungen in diesem Bereich zur Folge haben könnte.

Auch die GeBüV behandelt nicht die Aufbewahrungsfristen als solche. In Artikel 6 GeBüV werden beispielsweise die Fristen in dem Zusammenhang erwähnt, dass die Buchungsbelege bis zum Ablauf der Frist jederzeit innert angemessener Frist eingesehen und geprüft werden können müssen.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass die derzeit in Artikel 64 Bst. e ARGG festgehaltene Frist von 10 Jahren nicht alle Fälle berücksichtigt, namentlich die längeren Aufbewahrungsfristen, die aus der Spezialgesetzgebung hervorgehen (z. B. der Steuergesetzgebung, wie die Bestimmungen zur Mehrwertsteuer oder zu den direkten Steuern). Aus diesem Grund muss der bestehende Buchstabe e) durch einen neuen zweiten Satz ergänzt werden, durch den die in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen längeren Aufbewahrungsfristen vorbehalten bleiben.

Artikel 2 des Verordnungsentwurfs – Inkrafttreten

Angesichts der notwendigen Vernehmlassungen kann ein Inkrafttreten am 1. Januar 2016 nicht gewährleistet werden, ohne die Rückwirkung anzuwenden, die ohne ausreichende Rechtfertigungsgründe nicht gestattet ist. Was die Buchungsbelege betrifft, scheint es angesichts der zu berücksichtigenden technischen Normen und der zu treffenden organisatorischen Massnahmen sinnvoll, ein Inkrafttreten am 1. Januar 2017 in Betracht zu ziehen. Dieser Termin hätte den Vorteil, dass er in den meisten Gemeinden mit dem ersten vollständigen Jahr der neuen Legislaturperiode zusammenfällt.

Die Frage des Inkraftretens wurde im Übrigen während des internen Vernehmlassungsverfahrens vom Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) explizit aufgeworfen. Das ITA war der Meinung, dass ein früheres Inkrafttreten erwägt werden müsste. Auf die Frage wird also eingegangen, damit sie im Rahmen des externen Vernehmlassungsverfahrens beraten werden kann. Ferner sollte geprüft werden, ob ein allfälliges rückwirkendes Inkrafttreten auf den 1. Januar 2016 durch ausreichende Rechtfertigungsgründe gestützt werden könnte, angesichts dessen, dass es sich um eine Abweichung von der Regel handeln würde, die besagt, dass kein Erlass in Kraft treten kann, bevor er das ordnungsgemäße Verfahren durchlaufen hat, das für seine Verabschiedung und Publikation gilt.

5 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS FÜR DEN STAAT UND DIE GEMEINDEN

Die vorgeschlagenen Bestimmungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Staat. Die Revisionsformulare werden angepasst (Vereinheitlichung der Terminologie: «Buchungsbelege»).

Da der Übergang zu elektronischen Dokumenten ohne Aufbewahrung der Papierversion fakultativ ist, können die Gemeinden frei entscheiden (Art. 24a Bst. j und 43b Abs. 3 2. Satz ARGG).

Die Dematerialisierung der Buchungsbelege hat jedoch einen gewissen finanziellen und organisatorischen Aufwand zur Folge. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass die Arbeitsanweisungen, von denen in Artikel 4 Abs. 2 GeBüV die Rede ist, Änderungen auf Ebene des Organisationsreglements des Gemeinderats nach sich ziehen könnte, falls die Gemeinde auf Papier verzichten will (vgl. Art. 24a Bst. i ARGG).