

**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Gemeindeabteilung

Finanzaufsicht Gemeinden

Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau

062 835 16 50

www.ag.ch/gemeindeabteilung

15. März 2022

Leitlinien zur elektronischen Belegaufbewahrung und zum elektronischen Rechnungsworkflow

1. Rechtsgrundlagen

Die Verantwortung für die ordnungsgemässe Aufbewahrung und Archivierung¹ der für die Rechnungsführung relevanten Daten und Dokumente liegt gemäss § 94a Abs. 2 lit. e des Gesetzes über die Einwohnergemeinden ([Gemeindegesetz, GG](#)) vom 19. Dezember 1978 beim Gemeinderat.

Die materiellen Grundlagen für die Aufbewahrung von Unterlagen und Akten der Rechnungsführung sind in § 23 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Gemeindeverbände und Gemeindeanstalten ([Finanzverordnung; FiV](#)) vom 19. September 2012 geregelt. Eine elektronische Aufbewahrung ist zulässig, wenn die Lesbarkeit der Daten während mindestens 10 Jahren gewährleistet ist. Einzig die Jahresrechnung ist physisch auf unbestimmte Zeit im Gemeindearchiv aufzubewahren.

Diese Vorgaben stehen in Analogie zu Art. 958f des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ([Fünfter Teil: Obligationenrecht](#)) vom 30. März 1911, gemäss welchem die Geschäftsbücher und die Buchungsbelege sowie der Geschäftsbericht und der Revisionsbericht während zehn Jahren aufzubewahren sind. Die Zählung der Jahre beginnt mit Ablauf des Geschäftsjahres, in dem die Buchungsbelege entstanden sind. Elektronische Aufbewahrung ist möglich, soweit dadurch die Übereinstimmung mit den zugrundeliegenden Geschäftsvorfällen und Sachverhalten gewährleistet ist und die Daten jederzeit wieder lesbar gemacht werden können. Zusätzlich sind der Geschäfts- und Revisionsbericht auf Papier und unterzeichnet abzulegen.

Konkretisiert werden die Bestimmungen zur Aufbewahrung in der Verordnung über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher ([Geschäftsbücherverordnung; GeBüV](#)) vom 24. April 2002. Diese Verordnung enthält Vorschriften über die zu führenden Geschäftsbücher, die Grundsätze zu deren Führung und Aufbewahrung sowie über die verwendbaren Informationsträger. **Diese Regelungen kommen sinngemäss auch für das öffentliche Gemeinwesen zur Anwendung.**

Je nach Geschäftsfall sind auch spezialgesetzliche Vorgaben für die Aufbewahrung von Unterlagen zu beachten, beispielsweise in den Bereichen Mehrwertsteuer, Sozialversicherungen, Schuldbetreibung und Datenschutz.

¹ Die Aufbewahrungsphase von Unterlagen beginnt bei Abschluss eines Geschäfts und dauert bis zum Ablauf der rechtlichen und administrativen Aufbewahrungsfristen. Nach Ablauf dieser Fristen werden die Unterlagen triagiert: Archivwürdige Unterlagen in das Gemeindearchiv überführt und nicht archivwürdige Unterlagen gelöscht. Unter Archivierung versteht man eine dauerhafte, bzw. zeitlich unbegrenzte Aufbewahrung.

Alle Vorgaben zur Rechnungslegung sowie zur Aufbewahrung von Geschäftsbüchern und Buchungsbelegen gelten unabhängig von den eingesetzten Hilfsmitteln und Technologien.

2. Vorgaben für die Gemeinden

Die Geschäftsbücher und Belege können in Papierform, elektronisch oder in vergleichbarer Weise geführt bzw. aufbewahrt werden. Gemäss GeBüV sind zwei Aufbewahrungsformen zugelassen

Aufbewahrungsform 1: Aufbewahrung auf unveränderbaren Informationsträgern. Papier ist der wichtigste Vertreter der «unveränderbaren Informationsträger». Zu dieser Kategorie gehören auch Bildträger und unveränderbare Datenträger.

Aufbewahrungsform 2: Aufbewahrung auf veränderbaren Informationsträgern. Veränderbar sind Datenträger, wenn die darauf gespeicherten Informationen verändert oder gelöscht werden können.

Die Anforderungen an die Betriebsorganisation und die IT bei veränderbaren Informationsträgern der Aufbewahrungsform 2 sind in den Bestimmungen von Art. 9f GeBüV festgehalten. Deren Einhaltung erfordert einen höheren Aufwand als bei der Aufbewahrungsform 1.

Veränderbare Informationsträger sind nur zulässig wenn²:

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.

Für elektronisch aufbewahrte Daten sind die Datensicherheit, der Schutz vor Veränderung (inkl. Zugriffskontrolle), die Sicherstellung der Echtheit und Zuverlässigkeit der Daten sowie die langfristige Haltbarkeit und Lesbarkeit von besonderer Bedeutung. Die Datenintegrität und Lesbarkeit müssen regelmässig kontrolliert werden (zum Beispiel mit Hilfe des internen Kontrollsystems). Die Gemeinden prüfen und legen fest, wann welche Daten in aktuelle und archivtaugliche Formate zu konvertieren sind. Bei ersetzendem Scannen muss ein definierter und dokumentierter Scanprozess zur Anwendung kommen.

Handunterzeichnete Dokumente, die aus Gründen der Rechtssicherheit wesentlich sind (z. B. Verträge), müssen aufgrund des Beweiswerts (parallel) in Papierform aufbewahrt werden.

3. Umsetzung

3.1 Voraussetzungen für die elektronische Aufbewahrung

Die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Anforderungen sind Hinweise darauf, wie die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen sind, um Belege nicht mehr physisch aufbewahren zu müssen.

Es empfiehlt sich, im Vorfeld zu definieren, welche Dokumente aufzubewahren sind und einen Datenbeauftragten zu bestimmen, der die Verantwortung über die elektronische Aufbewahrung hat. Dieser sollte unabhängig von den Nutzern der aufbewahrten Daten sein.

² Art. 9 Abs. 1 lit. b GeBüV

Tabelle 1: Voraussetzungen für elektronische Aufbewahrung

Es werden technische Verfahren (z.B. digitale Signaturverfahren) eingesetzt, welche die Unverfälschbarkeit und Echtheit der aufzubewahrenden gespeicherten Information gewährleisten.

Der Zeitpunkt der Speicherung der Information ist unverfälschbar nachweisbar (z.B. durch einen Zeitstempel), und es bleibt ein Hinweis zurück, falls diese gelöscht wird.

Die Aufbewahrung erfolgt vollständig – kein Dokument darf auf dem Weg ins elektronische System oder im System verloren gehen.

Das Scannen der Belege muss in einem definierten und dokumentierten Arbeitsprozess erfolgen.

Das Scanprodukt muss das Original inhaltlich korrekt wiedergeben. Auf einen Farbscan kann verzichtet werden, wenn der Farbgebung keine inhaltliche Bedeutung zukommt.

Jedes Dokument kann nur von entsprechend berechtigten Benutzern aufgerufen und eingesehen werden.

Jedes Dokument muss in angemessener Zeit wiedergefunden und reproduziert werden können, wozu eine einheitliche und nachvollziehbare Ordnungsstruktur im Vorfeld definiert werden sollte.

Die Lesbarkeit der Daten muss regelmässig kontrolliert werden, und bei Bedarf sind die Daten in aktuellere archivtaugliche Formate zu konvertieren.

Nach dem Scannen dürfen die Originalbelege erst nach einer definierten Frist vernichtet werden, welche ausreicht, um mögliche Fehler bei der Erfassung noch zu korrigieren.

Jede ändernde Aktion an den im elektronischen System aufbewahrten Dokumenten muss für Berechtigte nachvollziehbar protokolliert werden.

Jedes Dokument darf frühestens nach Ablauf seiner Aufbewahrungsfrist vernichtet, d.h. aus dem System gelöscht werden.

Die organisatorischen Abläufe und technischen Verfahren der Aufbewahrung der Dokumente sind zu dokumentieren, damit jederzeit eine Prüfung durch einen sachverständigen Dritten möglich ist.

Bei allen Migrationen und Änderungen am System muss die Einhaltung aller zuvor aufgeführten Grundsätze sichergestellt sein.

3.2 Voraussetzungen für einen vollständig elektronischen Rechnungsworkflow

Bei einem vollständig elektronischen Rechnungsworkflow gehen die Rechnungen digital ein (beziehungsweise werden bei physischem Eingang vor jeder weiteren Bearbeitung eingescannt), werden anschliessend digital in einen Kontierungs-, Prüfungs- und Visumsprozess geleitet, zur Zahlung freigegeben und anschliessend rechtskonform gespeichert beziehungsweise aufbewahrt.

Zusätzlich zu den unter Ziffer 3.1 aufgeführten generellen Voraussetzungen für die elektronische Aufbewahrung müssen dazu auch folgende Bedingungen erfüllt sein:

Tabelle 2: Voraussetzungen für vollständigen elektronischen Rechnungsworkflow

Die relevanten Informationen zum Beleg wie Kontonummer und Rechnungsjahr müssen als Metadaten zum Beleg hinterlegt werden.

Die erforderlichen Visa müssen über eine elektronische Signatur erfolgen.

Die Zurechenbarkeit und Unveränderbarkeit müssen bei der Speicherung sichergestellt sein.

Sind die Voraussetzungen für einen elektronischen Workflow erfüllt, können auch die Zahlungsanweisungen elektronisch erfolgen. Die geltende Unterschriftenregelung und das Vieraugenprinzip sind dabei jederzeit einzuhalten.

3.3 Voraussetzungen für einen gemischten Rechnungsworkflow

Sind die technischen Möglichkeiten für einen vollständig elektronischen Workflow nicht gegeben, ist ein hybrides Vorgehen möglich. Dabei werden die physischen Belege auf Papier geprüft und visiert. Elektronisch eingehende Rechnungen müssen dazu ausgedruckt werden. Erst nach der Verbuchung wird der Beleg gescannt und das Original später vernichtet. Für dieses Vorgehen sind folgende Bedingungen zu erfüllen:

Tabelle 3: Voraussetzungen für gemischten Rechnungsworkflow

Mit den physischen Belegen ist im operativen Bearbeitungsprozess vor der Aufbewahrung gleich zu verfahren, wie wenn anschliessend eine physische und keine elektronische Aufbewahrung erfolgen würde.

Die Zurechenbarkeit und Unveränderbarkeit müssen bei der Speicherung der gescannten Belege sichergestellt sein.

Wie beim Vorgehen gemäss Ziffer 3.2 müssen auch in diesem Fall die generellen Voraussetzungen für die digitale Aufbewahrung gemäss Ziffer 3.1 erfüllt sein.

3.4 Beurteilung der Erfüllung der Bedingungen

Der Gemeinderat ist dafür verantwortlich zu entscheiden, ob die aufgelisteten Voraussetzungen für einen Verzicht auf die physische Aufbewahrung der Belege erfüllt sind. Die Erfüllung der organisatorischen Voraussetzungen ist dabei in der Regel einfacher zu beurteilen als jene der technischen Voraussetzungen.

Für die technische Seite sind die Informationen, Zusicherungen und Garantien der Informatik-Anbieter von Bedeutung. Dabei können auch Erfahrungen von anderen Gemeinden oder Firmen, die eine elektronische Aufbewahrung schon umgesetzt haben, einfließen. Weiter kann sich der Gemeinderat (bei grösseren Gemeinden) auf das Knowhow der eigenen Informatikabteilung stützen. Im Zweifelsfall kann eine Expertise bei spezialisierten Dritten eingeholt werden. Empfehlenswert ist es ferner, periodische Informatikrevisionen durch ein entsprechend befähigtes Unternehmen vornehmen zu lassen.