

# Factsheet zur Motion 22.3004: 22.3004

## Motion «Digitale Buchführung erleichtern»

Eine Beurteilung aus Branchensicht

### Zusammenfassung

Das Parlament im Bundeshaus misst mit unterschiedlichen Ellen. Während auf der einen Seite eine rigorose Übernahme der EU-Richtlinie DSGVO vorgenommen wird, fallen fast gleichzeitig Entscheide in die diametral andere Richtung: Es kommt zu einem Abbau der Sicherheit für digitale Dokumente. Der Ständerat hat es noch in der Hand, diese für Schweizer KMU gefährliche Entwicklung noch zu korrigieren. Sofern der am 02.03.2022 überwiesene Vorstoss der Rechtskommission des Nationalrats unter der Nummer 22.3004 noch korrigiert wird.

---

*Mit dieser Motion wird der Digital-Standort Schweiz unmittelbar geschwächt, nicht gestärkt.*

---

### Ausgangslage

Am 02.03.2022 überwies der Nationalrat eine Motion 22.3004. Sie trägt den Titel „Digitale Buchführung erleichtern“. Eingereicht wurde sie von der Kommission für Rechtsfragen unter dem Präsidium von Christa Markwalder. Sprecherin war Daniela Schneeberger. Hier der Link zum Original der Motion.

Link: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223004>

### Wortlaut der Motion:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Geschäftsbücherverordnung (GeBüV) und weitere dafür nötige Erlasse anzupassen, um die Digitalisierung der Buchführung zu erleichtern. Unterlagen sollen ohne digitale Signatur oder ähnlichen Verfahren auf veränderbaren Datenträgern aufbewahrt werden können, sofern der Nachweis des Ursprungs und der Unverändertheit über die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung nach OR 957ff erbracht werden kann. Eine digitale Signatur von Belegen oder der Einsatz ähnlicher Verfahren sollen freiwillig sein.»

### Die Motion ist wie folgt begründet

- Die GeBüV fordert in Art. 9 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 komplizierte und nicht KMU taugliche Verfahren zur digitalen Aufbewahrung von Unterlagen: Belege sollen mit einer digitalen Signatur und einem Zeitstempel versehen werden, damit diese auf handelsüblichen Speichermedien archiviert werden dürfen. Das geforderte Verfahren ist für die meisten KMU zu teuer, zu komplex und zu riskant. Die Umsetzung kostet mehrere zehntausend Franken. Nur ganz wenige KMU sind

finanziell, organisatorisch oder technisch in der Lage, einen solchen Prozess nach diesen Anforderungen zu betreiben.

- Die GeBüV setzt für eine praxistaugliche digitale Archivierung wesentlich höhere Anforderungen als das OR voraus. Das OR verlangt für eine digitale Archivierung von Buchungsbelegen keine digitale Signatur und es sind lediglich die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung einzuhalten. Eine qualifizierte elektronische Signatur ist nur dort obligatorisch, wo die eigenhändige Unterschrift zur Einhaltung der Schriftform gleichgestellt wird (z.B. OR 14 IIbis).

- In der Praxis

(<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/fachinformationen/elektronischer-geschaeftsverkehr.html>) hat die ESTV die Papierrechnung der gescannten Papierrechnung und der elektronischen Rechnung gleichgestellt. Die ESTV fordert keine digitale Signatur in ihren Kontrollen. Der Nachweis des Ursprungs und der Unverändertheit gilt als erbracht, wenn die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung nach Artikel 957 ff OR eingehalten sind. Andere Behörden auch auf kantonaler Ebene orientieren sich weiterhin an der GeBüV.

- Die Widersprüche zwischen der GeBüV und der Praxis einzelner Behörden schaffen Unsicherheit. Deshalb gehen die meisten KMU auf Anraten ihrer Treuhänder den pragmatischen Weg und führen ihre Buchhaltung weiterhin zu 100% in Papierform, weil dies gemäss GeBüV Art. 9 Abs. 1 lit. a bedenkenlos und ohne komplizierte Verfahren möglich ist.

- Eine digitale Buchhaltung würde den KMU ein erhebliches Potential eröffnen und damit den Standort Schweiz stärken:

O Würden Belege digital ausgetauscht, könnte in der Buchhaltung wesentlich mehr automatische werden. Dies reduziert die Administrationskosten erheblich und macht KMU wettbewerbsfähiger.

O Finanzielle Informationen können anhand digitaler Belege einfacher, schneller und präziser aufbereitet werden. Die so geschaffene finanzielle Transparenz erlaubt es, wichtige Entscheidungen über die Zukunft des KMU auf einer solideren Zahlenbasis zu fällen.

O Der Papierverbrauch wird reduziert und die Umwelt weniger belastet.

## Der Bundesrat hat dazu wie folgt Stellung genommen am 23.02.2022

Schweizer Unternehmen sind nicht verpflichtet, ihre Buchführung (inkl. Belege) zu digitalisieren. Falls ein Unternehmen eine digitale Buchführung pflegt, so hat es Art. 957 - 958f des Obligationenrechts (OR; SR 220) und die Geschäftsbücherverordnung vom 24. April 2002 (GeBüV; SR 221.431) zu beachten.

Die GeBüV ist technologieneutral formuliert. Das heisst, dass die offene Formulierung der Verordnungsbestimmungen technischen Neuerungen sowie Weiterentwicklungen gegenüber nicht verschlossen ist. Dies sieht man insbesondere an den in der Motionsbegründung erwähnten Art. 9 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2 GeBüV.

Art. 9 Abs. 1 Bst. a GeBüV lässt elektronische Informationsträger ohne zusätzliche Anforderungen zu, wenn sie unveränderbar sind, sprich eine Veränderung oder Löschung nicht vorgenommen werden kann, ohne dass der Vorgang auf dem Datenträger selbst erkennbar ist. Demgegenüber verlangt Art. 9 Abs. 1 Bst. b GeBüV für die Zulässigkeit von veränderbaren Informationsträgern unter anderem ein technisches Verfahren, welches die Integrität der gespeicherten Informationen gewährleistet (Ziff. 1) und, dass der Zeitpunkt der Speicherung der Informationen unverfälschbar nachweisbar ist (Ziff. 2). Dabei nennt der Verordnungstext ausdrücklich als Beispiel digitale Signaturverfahren und

Zeitstempel. Damit stellt der Verordnungstext klar, dass das Verwenden von digitalen Signaturverfahren nur eine Möglichkeit, aber keine zwingende Voraussetzung zur Erstellung von digitalen Buchführungsdaten ist. Es gibt in der GeBüV somit keine Pflicht zur Verwendung einer digitalen Signatur oder gar einer geregelten oder qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur vom 18. März 2016 (SR 943.03). Weiter besteht auch die Möglichkeit, Daten auf unveränderbaren Informationsträgern (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GeBüV) zu archivieren. Als unveränderbar gelten beispielsweise Datenträger wie WORM-Medien (Write Once, Read Many) oder CD-ROM.

Die rechtlichen Grundlagen zu der in der Motion erwähnten und gelobten Praxis der ESTV finden sich in Art. 122 der Mehrwertsteuerverordnung vom 27. November 2009 (SR 641.201). Diese Bestimmung verweist für die Aufbewahrung papierloser Belege auf die Art. 957 - 958f OR und die GeBüV. Es ist aber gerade die GeBüV, die es generell zulässt, dass elektronische Buchführungsbelege nicht über eine digitale Signatur verfügen müssen, um von den Steuerbehörden als Grundlage für die Besteuerung einer Rechtseinheit akzeptiert zu werden.

*Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 9 Abs. 1 Bst. b GeBüV ist das Ziel der Motion bereits erfüllt und eine Anpassung der Rechtsgrundlagen erübrigt sich.*

Der Bundesrat beantragte, die Motion abzulehnen.

Der Nationalrat hat sie jedoch am 02.03.2022 angenommen. Das Geschäft ist nun hängig im Ständerat.

#### Beurteilung aus Branchensicht:

Der Motionstext behauptet das Bestehen einer Pflicht zur Verwendung einer digitalen Signatur. Diese Annahme ist falsch. Es existiert keine solche Pflicht. Zu verlangen, eine digitale Signatur solle freiwillig sein, zielt am Thema vorbei.

Die Forderung, die GeBüV abzuändern, um die Digitalisierung zu erleichtern, zielt ebenfalls ins Leere. Die inhaltlichen Anforderungen sind schon seit Jahren in der Praxis umgesetzt. Notwendige Verfahren sind etabliert und verfügbar. Zudem kommen ständig neue, noch kostengünstigere Lösungen auf den Markt.

Das Problem liegt nicht darin, dass die Digitalisierung erleichtert werden müsste. Es liegt dort, wo es um den Schutz von Daten vor Angreifbarkeit geht. Hier verfügt die IT-Branche über einfache und kostengünstige Lösungen zur Erfüllung der heutigen Anforderungen. Mehrere kostengünstige Integritätsschutzlösungen sind entweder bereits verfügbar oder werden es in Kürze sein. Integritätsschutz umfasst Sicherheitsmassnahmen, die Systemressourcen und Programme sowie Daten gegen unberechtigte Manipulation schützen oder deren Veränderung erkennen und anzeigen.

Es ist wichtig, dass keine Aufweichung des Integritätsschutzes stattfindet. Denn dies würde die Angreifbarkeit der Unternehmen erhöhen. So würden illegale Datenveränderungen einfacher und Ransomware-Angriffe wirkungsvoller.

Mit dieser Motion wird der Digital-Standard Schweiz präventiv geschwächt, nicht gestärkt.

## Überlegungen im Einzelnen

Die Motion ist wie folgt begründet

- Die GeBüV fordert in Art. 9 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 komplizierte und nicht KMU taugliche Verfahren zur digitalen Aufbewahrung von Unterlagen: Belege sollen mit einer digitalen Signatur und einem Zeitstempel versehen werden, damit diese auf handelsüblichen Speichermedien archiviert werden dürfen.

Diese Aussage trifft nicht zu. Die GeBüV fordert dies ja gerade nicht (vgl. dazu ausführlich die Stellungnahme des Bundesrats).

Das geforderte Verfahren ist für die meisten KMU zu teuer, zu komplex und zu riskant. Die Umsetzung kostet mehrere zehntausend Franken. Nur ganz wenige KMU sind finanziell, organisatorisch oder technisch in der Lage, einen solchen Prozess nach diesen Anforderungen zu betreiben.

Es trifft nicht zu, dass die Verfahren teuer und kompliziert sind. Günstige Lösungen sind seit Jahren verfügbar und im Einsatz. Selbst Signatur- oder Blockchainbasierte Lösungen sind mittlerweile einfach und kostengünstig zu haben.

- Die GeBüV setzt für eine praxistaugliche digitale Archivierung wesentlich höhere Anforderungen als das OR voraus. Das OR verlangt für eine digitale Archivierung von Buchungsbelegen keine digitale Signatur und es sind lediglich die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung einzuhalten. Eine qualifizierte elektronische Signatur ist nur dort obligatorisch, wo die eigenhändige Unterschrift zur Einhaltung der Schriftform gleichgestellt wird (z.B. OR 14 IIbis).

OR 14IIbis hat damit überhaupt nichts zu tun. In einem Fall geht es um die Integritätssicherung (Sicherstellung der Unveränderbarkeit), im anderen Fall um eine rechtsverbindliche Unterzeichnung digitaler Dokumente. Das kryptografische Verfahren der Digitalen Signatur kann für beide Zwecke eingesetzt werden, ist in der Anwendung aber zu unterscheiden.

- In der Praxis

(<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/fachinformationen/elektronischer-geschaeftsverkehr.html>) hat die ESTV die Papierrechnung der gescannten Papierrechnung und der elektronischen Rechnung gleichgestellt. Die ESTV fordert keine digitale Signatur in ihren Kontrollen.

Niemand fordert eine digitale Signatur - überhaupt niemand. Es gibt keine Pflicht zur digitalen Signatur. Die Praxis der ESTV folgt der GeBüV.

Der Nachweis des Ursprungs und der Unverändertheit gilt als erbracht, wenn die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung nach Artikel 957 ff OR eingehalten sind. Andere Behörden auch auf kantonaler Ebene orientieren sich weiterhin an der GeBüV.

- Die Widersprüche zwischen der GeBüV und der Praxis einzelner Behörden schaffen Unsicherheit. Deshalb gehen die meisten KMU auf Anraten ihrer Treuhänder den pragmatischen Weg und führen ihre Buchhaltung weiterhin zu 100% in Papierform, weil dies gemäss GeBüV Art. 9 Abs. 1 lit. a bedenkenlos und ohne komplizierte Verfahren möglich ist.

Die Aussage, es gebe Widersprüche zwischen der GeBüV und der Praxis ist falsch. Die ESTV wendet die GeBüV ebenfalls an, das wurde auch im Text des Bundesrats hervorgehoben. Die ESTV prüft den

gesamten Kontext der Verarbeitung und überprüft die Ordnungsmässigkeit. Da heute 90% der Belege noch in Papierform vorhanden sind, wird primär der Papierbeleg als verbindlich anerkannt. Existiert nur noch eine elektronische Datei, dann prüft die ESTV die Ordnungsmässigkeit gemäss Vorgaben der GeBüV. Die GeBüV ist der anerkannte und rechtlich eindeutige Standard für die ordnungsgemässe Führung und Aufbewahrung von elektronischen Belegen und gilt in allen Rechtsbereichen. Von einer unterschiedlichen Anwendung einzelner Amtsstellen kann keine Rede sein. Die GeBüV gilt für alle Behörden und Unternehmungen, ob Grossunternehmen oder KMU.

Der Hauptgrund für die mangelhafte Digitalisierung: Viele Treuhandfirmen drängen ihre Kundschaft weiterhin dazu, auf Papier zu setzen, weil sie selber nicht digitalisiert sind.

- Eine digitale Buchhaltung würde den KMU ein erhebliches Potential eröffnen und damit den Standort Schweiz stärken:

O Würden Belege digital ausgetauscht, könnte in der Buchhaltung wesentlich mehr automatische werden. Dies reduziert die Administrationskosten erheblich und macht KMU wettbewerbsfähiger.

O Finanzielle Informationen können anhand digitaler Belege einfacher, schneller und präziser aufbereitet werden. Die so geschaffene finanzielle Transparenz erlaubt es, wichtige Entscheidungen über die Zukunft des KMU auf einer solideren Zahlenbasis zu fällen.

O Der Papierverbrauch wird reduziert und die Umwelt weniger belastet.

Diese Argumente greifen nur, wenn die digitalen Daten vertrauenswürdig sind. Mit der Abschaffung der Integritätsschutzanforderungen würden dieses Ziel direkt torpediert.

Fehlt das Vertrauen in die Daten sind weder richtige Entscheide möglich noch kann die Revisionsstelle oder die Steuerbehörde die Richtigkeit der Buchhaltung bestätigen.

Der Vertrauensverlust in Daten ist dabei bereits heute ein Problem, siehe den Edelman Trust Barometer, der das Jahr 2022 mit «The Cycle of Distrust» betitelt und einen Vertrauensverlust beispielsweise in Regierungen und Medien von 15 – 20% seit 2021, also in einem Jahr feststellt. Ohne Vertrauen in digitale Daten ist aber jede Digitalisierung von vornherein sinnlos und wird zum unkalkulierbaren Risiko.

[https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL\\_Jan25.pdf](https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf)

Demzufolge ist es heute dringend nötig, das Vertrauen in die Integrität von Daten als Basis für die Digitalisierung zu stärken, statt es durch falsch verstandene scheinbare Erleichterungen zusätzlich zu gefährden.

Gemäss einer laufenden Studie waren bereits rund 25% aller KMUs von Ransomware-Angriffen betroffen (vgl. <https://krm.swiss/umfrage-digitale-sicherheit-schutz-der-datenintegritaet/>).

Mit dieser Motion wird der Digital-Standort Schweiz unmittelbar geschwächt, nicht gestärkt.

## Wie weiter?

Der Ball liegt nun beim Ständerat. Nachdem der Nationalrat basierend auf einem veralteten Stand der Technik die Motion mit 179:0 Stimmen überwies, liegt die Verantwortung nun bei der Ständeratskommission. Gemäss Auskunft von Simone Peter vom Sekretariat der Rechtskommission

ist noch offen, wann die Kommission sich dieser Motion annehmen wird. Sicher nicht mit Blick auf die Herbstsession. Die Geschäftsplanung für die Wintersession erfolgt erfahrungsgemäss in der dritten Woche der Vorsession. Da die Septembersession am 12.09.2022 beginnt und am 30.09.2022 endet, ist somit voraussichtlich ab dem 29.09.2022 klar, ob diese Motion für die Dezembersession vorgesehen ist, die am 28.11.2022 beginnt.

Die Mitglieder der Rechtskommission des Ständerats sind:

Carlo Sommaruga (Präsident), Philippe Bauer, Andrea Caroni, Stefan Engler, Daniel Fässler, Thomas Hefti, Daniel Jositsch, Lisa Mazzone, Thomas Minder, Beat Rieder, Martin Schmid, Celine Vara. Heidi Z'graggen.