



GEMEINDEAMT
DES KANTONS ZÜRICH

Unabhängige Finanzaufsicht – Axiom guter Führung des Gemeinwesens

Paul Brügger

Ursprünge der Finanzaufsicht

Die Notwendigkeit, dass das staatliche Finanzgebaren durch ein unabhängiges Organ geprüft werden sollte, wurde von absoluten Monarchen entdeckt:

1717 König Friedrich Wilhelm I von Preussen
Einsetzung einer „General-Rechenkammer, die von niemandem als unserer höchsten Person allein dependieren soll.“

Endgültige Festigung der Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung mit dem Königlichen Dekret vom 18.12.1824

1807 Napoleon Bonaparte hat in Frankreich einen „Cour des Comptes“ zur unabhängigen Prüfung des Finanzgebarens der Staatsverwaltung eingesetzt.

Ursprünge der Finanzaufsicht - Schweiz

In der Schweiz gab es bei der parlamentarischen Beratung der Bundesverfassung 1848 und insbesondere derjenigen von 1874 Diskussionen zur Einführung eines Rechnungshofes, die jedoch zu keinem Ergebnis führten. Auch in der Zeit von 1875 – 2000 wurde eine Reihe von Parlamentarischen Vorstössen zur Bildung einer von Regierung und Parlament unabhängigen Finanzaufsichtsbehörde eingereicht. Diese wurden jedoch von den Eidgenössischen Räten stets mit satten Mehrheiten abgelehnt, letztmals die Parlamentarische Initiative Berberat durch den NR am 4. Oktober 2000.

Der Bundesrat und die Parlamentsmehrheiten haben immer wieder die Prärogative für die eigene Wahrnehmung der Verantwortung für das staatliche Finanzgebaren betont. Insbesondere sollte die parlamentarische, zum Teil mitschreitende Finanzaufsicht über das Finanzgebaren von Regierung und Verwaltung nicht zugunsten eines demokratisch nicht legitimierten Organs geschwächt werden.

Meilensteine für die Entwicklung der Finanzaufsicht in der Schweiz

- 1877 Einrichtung der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) als kleine Zelle der Internen Revision im EFD (Prüfung und Gegenzeichnung der Zahlungsanweisungen, Prüfung Staatsrechnung).
- 1902 Bildung der Finanzdelegation der Eidg. Räte zur mitschreitenden Finanzaufsicht (Nachtragskredite, Behandlung Berichte EFK, Inspektion der Verwaltung).
- 1903 1. Regulativ für die EFK als unabhängiges und selbstständiges Fachorgan im Dienste von Bundesrat und Parlament als administrative Einheit des EFD.
Faktische Ausrichtung der EFK auf Finanzdelegation.
- 1924 2. Regulativ für die EFK im Anschluss an Ablehnung eines Vorstosses für RH
▶ Stärkung der Stellung der EFK (Erleichterungen für Personalrekrutierungen; Prüfkriterien: Ordnungs- und Rechtmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit; Kosten/Nutzen).
- 1964 Mirage-Affäre ▶ Parlamentarische Vorstösse zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die EFK

Meilensteine - 1967 Finanzkontrollgesetz (FKG)

Doppelstellung im Dienste von Regierung und Parlament wird verankert, aber gleichzeitig fachliche Selbstständigkeit und Unabhängigkeit betont;

- Kompetenz zum Beizug von Fachexperten
- uneingeschränktes Informationsrecht
- Beanstandungsverfahren nach Antragsprinzip mit Endentscheid Bundesrat
- Prüfungskriterien: Recht- und Ordnungsmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, aber nicht Zweckmässigkeit bzw. Wirksamkeit
- Kompetenz zur Beantragung von Finanzinspektoraten in den Gruppen und Ämtern (Interne Revision).

Meilensteine - 1992 PUK betr. Widerstandsorganisationen P26 und P27

Aufdeckung von Informationslücken beim Bundesrat.

- ▶ Ergänzung des FKG zur Verbesserung der Information der Departementsvorsteher über Ergebnisse von Untersuchungen und Kontrollen der EFK mit Mängeln von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung.

Meilensteine - 1994 Revision des Finanzkontrollgesetzes

Anstoss waren die Entwicklungen der Revisionstheorie und –praxis im privaten und öffentlichen Bereich und die Empfehlungen der internationalen Organisation der obersten staatlichen Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)

- ▶ Klärung der Stellung der EFK als externes Revisionsorgan.
 - Selbstständige Aufstellung des Revisionsprogrammes
 - Entlastung der EFK von der Gegenzeichnung von Zahlungsanweisungen
 - Erstinstanzliche Feststellungs- und Weisungskompetenz betr. Recht- und Ordnungsmässigkeit im Beanstandungsverfahren
 - Kompetenz zur Veröffentlichung des Tätigkeitsberichtes
 - Erweiterung der Prüfungskriterien auf Wirksamkeit

Meilensteine - 1996 Pensionskassen-PUK

Die PUK zur Aufklärung der Missstände bei der Pensionskasse stellt mängelfreie Arbeit der EFK bei der Prüfung der Jahresrechnungen fest, aber vermisst eine der Schwere der Beanstandungen angemessene Alarmierung von Bundesrat und Parlament und eine konsequente Verfolgung von Verbesserungsmaßnahmen.

Grund: Administrative Einbindung in das EFD und damit keine Unbefangenheit gegenüber Departementsvorsteher.

- ▶ Motion zur Herstellung grösstmöglicher Unabhängigkeit der EFK auf Gesetzesstufe.

Meilensteine - 1999 Revision des Finanzkontrollgesetzes

Elemente zur Stärkung der Unabhängigkeit der EFK!

- Nur Verfassung und Gesetz verpflichtet
- Abschied von der Dienerrolle gegenüber Parlament und Bundesrat
- Frei in der Festlegung des Revisionsprogrammes
- Möglichkeit der Ablehnung von Sonderaufträgen
- Kompetenz zur Veröffentlichung eines jährlichen Tätigkeitsberichtes und von einzelnen Prüfberichten
- Dem EFD nur beigeordnet, nicht unterstellt
- Parlament bestätigt Wahl des Direktors
Amtsperiode 6 Jahre mit Wiederwahlmöglichkeit
- Abberufung des Direktors während der Amtszeit nur bei schwerwiegender Verletzung der Amtspflichten durch Bundesrat möglich. Rechtsweg an Bundesgericht offen.
- Direktor wählt gesamtes Personal
- Parlament bestimmt Budget und Personaletat

Entwicklung bei den Finanzkontrollen der Kantone

Im Nachgang zur Entwicklung beim Bund haben auch zahlreiche Kantone ihre Finanzkontrollgesetze revidiert und einen Quantensprung für die Unabhängigkeit der Finanzaufsichtsorgane erreicht, so die Kantone BE, LU, BS und Zürich. In den Kantonen Genf und Waadt wurden sogar auf Verfassungsstufe verankerte Rechnungshöfe errichtet.

Hier wird lediglich kurz auf die Lösung des Kantons Zürich gemäss Gesetz vom 30.10.2000 eingegangen.

Lösung des Kantons Zürich

- Die Finanzkontrolle ist administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrats beigeordnet und bezüglich Aufgaben und Kompetenz einer Direktion des RR gleichgestellt.
- Keine Leistungsvereinbarung, sondern selbstständige Festlegung des Revisionsprogrammes; lediglich Kenntnisnahme der verschiedenen Staatsgewalten und öffentlichen Anstalten.
- Kann besondere Beratungs- und Prüfungsaufträge ablehnen, wenn dadurch die Realisierung des ordentlichen Revisionsprogrammes gefährdet wird. Ausnahmen Beizug durch PUK.
- Wahl der Leitperson (in Revisionsfragen ausgewiesene Fachperson) durch RR, auf Vorschlag des begleitenden Ausschusses (2 Vertreter KR, 1 RR, 1 OR und 2 externe Fachpersonen) auf 6 Jahre mit Wiederwahlmöglichkeit.
- Genehmigung der Wahl durch KR
- Abberufung nur auf Antrag des begleitenden Ausschusses durch RR bei erheblicher Amtspflichtverletzung oder fachlichen Ungenügens. Genehmigung durch KR.
- Beurteilung der Leistungen der Finanzkontrollleitung im 2-Jahresturnus und Entscheid über Beförderung.

Lösung des Kantons Zürich - Fazit:

Guter Standard an Unabhängigkeit mit hohem Schutzwall vor externen Einflussnahmen auf Prüfgebaren

Wesensgehalt der Unabhängigkeit einer staatlichen Finanzaufsichtsbehörde

1. Elemente der institutionellen/organisatorischen Unabhängigkeit

- Ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtetes Handeln
- Selbstständige Festlegung des Prüfprogrammes
- Uneingeschränktes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht bei geprüften Stellen
- Möglichkeit zur Ablehnung von Sonderaufträgen, wenn die Realisierung des Prüfprogrammes gefährdet wäre
- Kompetenz zur Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichtes und von Einzelberichten mit Stellungnahme der Geprüften
- Wahl der Leitungsperson durch Parlament oder Regierung mit Genehmigung Parlament für bestimmte Amtsdauer
- Abberufung der Leitperson durch Wahlbehörde nur bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung mit Rechtsweggarantie
- Festlegung hinreichender Personal- und Finanzressourcen durch Parlament
- Einstellungs- bzw. Entlassungskompetenz für Personal bei Leitperson
- Möglichkeit, externe Spezialisten beizuziehen.

Wesensgehalt der Unabhängigkeit einer staatlichen Finanzaufsichtsbehörde

2. Elemente der persönlichen/virtuellen Unabhängigkeit

- Fachlich ausgewiesene Leitperson
- Freiheit von Interessenbindungen bei Leitperson und Personal
- Fachkompetenz des Personals
- Sicherung des Revisionswissens und kontinuierliche Weiterbildung
- Ist die Leitung eines Finanzaufsichtsorgans nicht als Kollegium konzipiert, in dem Vertreter von Regierungsparteien und Opposition gleichermassen vertreten sind, erscheint das Postulat parteipolitischer Unabhängigkeit der Leitperson angebracht.

Was ergibt sich aus diesen Erkenntnissen für die Gemeinden?

Was für die oberen staatlichen Organisationsebenen gilt, hat auch für die Gemeinde als unterste Organisationszelle des Gemeinwesens seine Gültigkeit. Die Bürger und Bürgerinnen haben den demokratisch legitimierten Anspruch darauf, dass über die Gemeindefinanzen eine ordentliche Rechnung geführt und diese von einem unabhängigen Organ fachmännisch geprüft wird. Nur vor dem Hintergrund eines derart garantierten Finanzgebarens ist der Steuerstaat erträglich und schafft die notwendige Vertrauensbasis, damit die gewählten Behörden und die Verwaltung zum Wohle des Gemeinwesens arbeiten können.

Die idealtypischen Anforderungen an ein Gemeinde-Finanzaufsichtsorgan:

- Es soll ein vom Stimmvolk oder Gemeindeparlament gewähltes Kollegialorgan (Rechnungsprüfungskommission RPK) sein, das für die fachtechnische Rechnungsprüfung eine ausgewiesene Revisionsperson oder Treuhandfirma beiziehen kann.
- Wählbarkeit: in bürgerlichen Ehren und Rechten stehende Gemeindeglieder, die nicht den exekutiven Gemeindebehörden oder der Gemeindeverwaltung angehören.
- Finanz- und Revisionswissen erwünscht, aber nicht zwingend erforderlich. Sie sollen in der Lage sein, das Revisionsprogramm des Fachrevisors zu würdigen und dessen Feststellungen zu beurteilen und zu gewichten. Fähigkeit, Abklärungen zu Fragen der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Finanzgebarens zu veranlassen und zu beurteilen.
- Vorzugsweise kleines Gremium (3 Personen) ohne politische Bindung. Auch allenfalls im Gemeinderat nicht vertretene Parteien berücksichtigen.
- Wahl für eine Amtsperiode mit Wiederwahlmöglichkeit.
- RPK soll sich strikte an die Prüfung des Finanzgebarens „ex post“ halten. Sonst Gefahr der Verantwortungsverwischung.

Finanzaufsicht

Le superflu, chose très nécessaire.

(Voltaire)