

Hundert Jahre der Parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen

Vorwort

Mit der Genehmigung des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat am 9. Oktober 1902 wurde die Finanzdelegation vor 100 Jahren als neues Instrument der eidgenössischen Räte zur Finanzaufsicht eingesetzt. Aus Anlass des 100-jährigen Bestehens beauftragte die Finanzdelegation einen jungen Historiker, ihre Geschichte aufzuzeichnen. Thierry Müller, lic. phil. hist. der Universität Freiburg, konnte diese Aufgabe als Stagiaire im Sekretariat der Finanzkommission und Finanzdelegation in völliger Unabhängigkeit erfüllen.

Die Finanzdelegation veröffentlicht ihre Geschichte nun aus der Feder eines jungen Wissenschafters. Sie hat selber nicht überprüft, ob die Arbeit ihrer Vorgänger in allen Punkten in Anbetracht der damaligen Zeitumstände die angemessene Würdigung gefunden hat. Die vorliegende Arbeit zeigt die institutionelle Entwicklung dieses Gremiums der parlamentarischen Finanzaufsicht während der letzten hundert Jahre. Bemerkenswert ist, dass Arbeits- und Wirkungsweise der Finanzdelegation während eines Jahrhunderts unangetastet geblieben sind und unser Land bewusst darauf verzichtet hat, einen Rechnungshof als unabhängiges Staatsorgan für die oberste Finanzaufsicht zu schaffen. Mit Unterstützung der Eidgenössischen Finanzkontrolle nimmt die Finanzdelegation auch in Zukunft die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen wahr. Vorstösse in Richtung eines Rechnungshofs als vierte Gewalt hat die Bundesversammlung jeweils klar abgelehnt.

Auch in schwierigen Zeiten hat sich die Finanzdelegation immer als Brücke zwischen Legislative und Exekutive verstanden; in der Handlungsweise so zurückhaltend und restriktiv wie möglich, hat sie dazu beigetragen, dass auch Notsituationen zum Wohle des Landes bewältigt werden konnten.

Die Finanzdelegation dankt dem Verfasser der vorliegenden Schrift. Zudem richtet sie ihren Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des Sekretariates der Finanzkommissionen und Finanzdelegation, die ihre Arbeit stets kompetent und effizient erfüllt haben.

26. Februar 2002

Die Finanzdelegation
Der Präsident

Rico E. Wenger, Ständerat

Einführung

Das Jahr 1848 bringt für die alte Eidgenossenschaft wichtige Veränderungen: Inskünftig bilden die Kantone eine Einheit, der sie zumindest teilweise ihre Macht abtreten. Als Folge einer neuen innovativen Verfassung entsteht die « moderne » Schweiz mit einer als Zweikammersystem ausgebildeten Legislative und einem Bundesrat als Exekutive.

Zu den wesentlichen Anliegen dieses Bundesstaates gehört es, « die Freiheit und die Rechte der Eidgenossen zu schützen und ihre gemeinsame Wohlfahrt zu befördern »¹. Um dieses Ziel erreichen zu können, muss der Bundesstaat über finanzielle Mittel verfügen. Diese werden von den Steuerpflichtigen aufgebracht und sind von der Regierung ordentlich zu verwalten. Das Parlament als Legislativbehörde vertritt Volk und Kantone und erstellt den jährlichen Voranschlag, überwacht den Vollzug und genehmigt die Rechnungen. Francis-J. Fabre weist immer wieder auf diesen Punkt hin, davon ausgehend, dass das Parlament in einem demokratischen Staat einen wichtigen Teil an der Kontrolle der öffentlichen Finanzen übernehmen muss².

Der Bundesrat als Exekutivorgan und Spitze der Verwaltung unterbreitet den Voranschlag, verwaltet ihn während des Jahres und erstattet dem Parlament Bericht am Ende des Rechnungsjahres. Demgemäss bestimmt die Gesetzgebung die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen der Eidgenossenschaft und legt ihre Aufgaben und Einsatzmittel fest. Ferner bestimmt sie die Grundsätze für die Verwaltung von Finanzen und Voranschlag, wie sie vom Bundesrat zu respektieren sind, und worauf die Organe der Oberaufsicht ihre Kontrollen stützen³.

Die Geschichte der parlamentarischen Aufsicht nimmt also mit der Geburt des Bundesstaates ihren Anfang, und, wie die vorliegende Arbeit zeigen wird, sind es die Verfassung von 1848 und das erste *Geschäftsverkehrsgesetz* (GVG) von 1849, welche die ersten Grundlagen dieser parlamentarischen Kontrolle über die Bundesfinanzen geschaffen haben. Dieses zu Beginn einfache System wurde im Laufe der Jahrzehnte bis heute, das heisst 2002, stets weiterentwickelt und ist, obschon immer wieder in Frage gestellt, in seinem Wesen dennoch letztlich das gleiche geblieben.

Hauptanliegen der vorliegenden Studie ist der Versuch, die Entwicklung des Systems der parlamentarischen Oberaufsicht in der Zeit ab Mitte des 19. Jahrhunderts bis heute nachzuvollziehen und vor allem zu begreifen. Dabei soll – rasterähnlich – herausgearbeitet werden, wann die wesentlichen Ereignisse eintraten, worum es sich dabei handelte, und welches die Triebkräfte und Gründe dieser Entwicklung waren.

Diese Arbeit geht das Thema somit aus einem weiterem Blickwinkel an, als dies bei den bisherigen Arbeiten der Fall war. Der grössere Teil der Arbeit, welche die parlamentarische Finanzaufsicht zum Thema hat, ist nämlich von einer letztlich streng juristischen und wirtschaftlichen Sichtweise geprägt. Die gewählte Methode sollte es erlauben, die Feinheiten des System besser zu erfassen, indem nicht nur die historischen und politischen, sondern auch die rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte zum Tragen kommen.

1 Auszug aus Artikel 2 der Bundesverfassung von 1848. In FAVRE Meinrad: Le contrôle des finances de la Confédération. Chez L'auteur, Sion, 1936, Seite 7.

2 FABRE Francis-J.: Le contrôle des finances publiques. PUF, Paris, 1968, Seite 181.

3 AYER Christian: La surveillance parlementaire des finances de la Confédération. In *Das Parlament – « Oberste Gewalt des Bundes ? »*. Haupt, Bern, 1991, Seite 244.

Eine weitere Besonderheit dieser Arbeit liegt in der behandelten Zeitspanne: Sie umfasst die ganze Entwicklung des Systems der parlamentarischen Aufsicht von 1848 bis in unsere Tage. Weil sich die Studie nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt beschränkt, können das vergangene und das aktuelle System umfassend dargestellt und gleichzeitig in einen Zusammenhang von möglichem Dialog und Entwicklung gestellt werden. In diesem Sinne behandelt das letzte Kapitel denn auch die Perspektiven der parlamentarischen Oberaufsicht, wozu sich verschiedene Akteure (Politiker, Verwaltungskader, Mitglieder von Finanzkommissionen und Finanzdelegationen, Politologen) äussern.

Zur einer Zeit, da Finanzkommissionen und die Finanzdelegation über eine bloss Sichtung geschichtlicher Daten hinaus ihren 100. Geburtstag (1902 – 2002), und die Finanzkontrolle ihren 125. Geburtstag (1877 – 2002) feiern, leistet die vorliegende Arbeit somit einen Diskussionsbeitrag zur Entwicklung des heutigen Systems der Finanzaufsicht, und zwar auch in Berücksichtigung der Veränderungen, die heute verschiedenen öffentlichen Verwaltungen in Europa widerfahren.

1 Die parlamentarische Finanzaufsicht von 1848 bis 1899

In diese Zeitspanne fallen die Anfänge der parlamentarischen Finanzaufsicht der Eidgenossenschaft. Sie ist geprägt von den beiden Bundesverfassungen von 1848 und 1874, der Umsetzung des ersten *Geschäftsverkehrsgesetzes* (GVG) im Jahr 1849 sowie der Schaffung des Eidgenössischen Kontrollbüros 1877.

1.1 Das erste Geschäftsverkehrsgesetz von 1849 (GVG)

Dieses GVG wurde am 22. Dezember 1849⁴ erlassen und bildet den Entwurf des künftigen GVG von 1902. Es regelt die folgenden drei Hauptpunkte:

- Den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat.
- Den Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat.
- Die Form der Bekanntmachung und des Erlasses der Gesetze und Beschlüsse.

Die 22 Artikel, die dieses Gesetz umfasst, bilden die Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen, welche von nun an die Beziehungen der beiden Parlamentskammern unter sich und zum Bundesrat regeln. Die stipulierten Rechtsgrundsätze begründen eine der Grundlagen der schweizerischen Demokratie, das heisst die Trennung von Exekutive und Legislative.

Artikel 16 bestimmt:

« In der ordentlichen Sitzung werden vom Bundesrat der Geschäftsbericht, die Rechnungen des vorhergehenden Jahres und das Budget für das künftige Jahr vorgelegt. Die beiden ersten Gegenstände werden jeweilen bis zum 1. Mai den von den Räten zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen eingegeben. »

Hier ist nur die Rede von der Pflicht des Bundesrates, den beiden Parlamentskammern den Stand der Staatsfinanzen aufzuzeigen, damit sie davon Kenntnis nehmen, sowie von der Bestellung von nicht ständigen parlamentarischen Kommissionen: Es handelt sich eindeutig um die Prämissen der parlamentarischen Aufsicht über die Staatsfinanzen. Es muss jedoch betont werden, dass das Gesetz in keiner Weise präzisiert, wie die Bundesfinanzen geführt werden sollen, und auch über die Mittel, über die das Parlament zu diesem Zweck verfügen kann, keine Angaben macht.

Die Verfassung vom 29. Mai 1874⁵ (in Übernahme gewisser Bestimmungen der Verfassung vom 12. September 1848) hingegen umschreibt Aufgaben und Kompetenzen der Bundesversammlung im Bereich der Finanzaufsicht detaillierter, und zwar im Teil mit dem Titel « *Befugnisse der Bundesversammlung* ». *Ziffer 10* bestimmt, dass:

« die Räte den jährlichen Voranschlag aufstellen, die Staatsrechnung abnehmen, sowie über die Aufnahme von Anleihen beschliessen. »

⁴ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen (vom 22. Dezember 1849). In *Schweizerisches Bundesblatt 1850*, Band I, den 14. Januar 1850, Seite 7 – 12.

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. In *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947*, Band I, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, 1949, Seite 3 – 46.

Ziffer 11 bestätigt ihrerseits die Verpflichtung der parlamentarischen Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung⁶.

Ein weiterer Teil der Verfassung mit dem Titel « *Bundesrat* » bestimmt dessen Aufgaben und Verpflichtungen. So präzisiert *Ziffer 14* (von Artikel 102), dass:

« der Bundesrat für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sorgt. »

Diese Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive begründet somit die Grundregel der helvetischen Finanzaufsicht.

1.2 Die Schaffung des Eidgenössischen Kontrollbüros 1877

Die Einrichtung der nicht ständigen parlamentarischen Kommissionen durch das GVG von 1849 steht für den Beginn der Parlamentsaufsicht über die eidgenössischen Finanzen. Im Lauf der Zeit sieht sich dieses seit der Geburt des Bundesstaates angewandte nicht ständige Kontrollsystem mit einem kontinuierlich wachsenden Voranschlag und mit Mängeln bei der Effizienzkontrolle konfrontiert, was unter anderem auf eine wachsende, mehr technische und personelle Mittel erfordernde Bundesverwaltung zurückzuführen ist. Nach E. Delalay⁷ erweist sich diese Art von Kontrolle somit rasch als ungenügend.

1876 kommt es zu einem ersten « Angriff » auf dieses parlamentarische Kontrollsystem. Die Bundesversammlung lädt, im Bewusstsein ihrer beschränkten Möglichkeiten, den Bundesrat im Hinblick auf die Behebung der festgestellten Mängel mittels eines Postulats ein,

« zu untersuchen, ob in Anwendung von *Artikel 85* (Ziffern 4 und 11) der Bundesverfassung die Aufstellung eines eidgenössischen Rechnungshofes zu beschliessen und im bejahenden Fall, welche Befugnisse und Verrichtungen demselben zu übertragen seien ».

Der Bundesrat antwortet mittels einer *Botschaft betreffend das Budget* vom 18. November 1876, dass er eine solche Einrichtung nicht für angezeigt halte, wobei er die Notwendigkeit einer erheblichen Verbesserung der Kontrolle durchaus bejaht. So führt er aus, die Ausdehnung des Finanzverwaltungs- und Kontrollwesens verpflichte zu einer Änderung in diesem Bereich, und zwar in dem Sinne, als Verwaltung und Kontrolle vollständig voneinander zu trennen seien, das heisst sie voneinander vollständig unabhängig zu machen.

⁶ *Idem*, Seite 30.

⁷ DELALAY Edouard: *Publicains et républicains: pour une gestion démocratique des finances*. Georg, Genève, Seite 188.

Daraus resultiert 1877 das Eidgenössische Kontrollbüro, ein Verwaltungsorgan, das dem Finanzdepartement angegliedert ist⁸. Die Zuständigkeiten dieses Büros sind in einem Reglement niedergelegt⁹. Seine Funktion wird vom *Bundesgesetz von 1882*¹⁰ bestimmt, welches festlegt, dass:

« Zum Zwecke der Kontrollierung der gesamten Finanzverwaltung des Bundes wird als besondere Abteilung des Finanzdepartements ein Kontrollbüro errichtet, bestehend aus einem Chef nebst der nötigen Anzahl von Revisoren und Revisionsgehilfen. »

Ferner kann der Bundesrat allfällige Änderungen bewerkstelligen. Er lässt sich dann bis zum 24. Februar 1903 Zeit, um das erste eigentliche Reglement für das Eidgenössische Kontrollbüro, woraus in der Zwischenzeit die Eidgenössische Finanzkontrolle geworden ist, zu erlassen¹¹.

1.3 Fortgesetzter Druck auf den Bundesrat

Das Bundesgesetz von 1882 dämpft die Forderungen der Abgeordneten, die der Einrichtung einer rechtlich von Verwaltung und Regierung unabhängigen Rechnungskammer günstig gesinnt sind, ein ganz klein wenig. Doch 1893 kommt das Thema der Rechnungskammer bei der Diskussion der Postulate der Staatsrechnung erneut auf Tapet. Die Bedingungen hatten sich im Vergleich zu 1882 in der Tat geändert: der eidgenössische Voranschlag war ausserordentlich gewachsen.

Es muss jedoch die Juni-Session 1895 abgewartet werden, bis die verschiedenen Forderungen Form annehmen. Am 28. Juni nimmt die Bundesversammlung ein Postulat betreffend die Aufstellung einer Rechnungskammer an, ein Postulat, das an den Bundesrat überwiesen wird, damit es geprüft und darüber Bericht erstattet werde.

Im *Schweizerischen Bundesblatt* vom 10. Mai 1899 ist eine Botschaft des Bundesrates (vom 30. März 1899)¹² veröffentlicht. Diese Botschaft ist in gewisser Weise eine « Vorankündigung » des Bundesrates, bevor er zur Frage der Aufstellung einer Rechnungskammer offizieller Stellung nimmt; dies ist dann der Fall in seinem Bericht vom 10. Dezember 1900. Die Botschaft des Bundesrates scheint einer Änderung des Systems der Finanzaufsicht in Richtung einer

8 Bis 1877 verfügt die Finanzverwaltung über keinerlei besondere Kontrolleinrichtung. Beauftragt mit der Kontrolle hat sich selbst das Sekretariat des Finanzdepartements, und dies nebst anderen Finanzaufgaben. Zu den Aufgaben des Eidgenössischen Kontrollbüros gehört auch die Aufgabe, gegenüber anderen Bereichen des Finanzdienstes einen Mangel an Unabhängigkeit auszugleichen.

9 Reglement über die Organisation der Finanzverwaltung und die Einrichtung und Führung des eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesens vom 19. Februar 1877.

10 Das Bundesgesetz vom 11. Dezember 1882. In *Registre des obligations* 3.21 → Trotz der Errichtung des Eidgenössischen Kontrollbüros 1877 verstärkt sich der Druck der Abgeordneten im National- und im Ständerat zunehmend:

- Postulat vom 23. Juni 1877 im Hinblick auf die Ausweitung der Kompetenzen des Eidgenössischen Kontrollbüros auf alle Departemente des Bundes.
- Allgemeine Debatte der Bundesversammlung im Jahre 1878; sie wurde ausgelöst durch eine Diskussion über die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Eidgenossenschaft; zentrale Frage war die Errichtung einer Rechnungskammer.
- Ein Bundesbeschluss (vom 21. Februar 1878) setzte den Debatten über die Frage der Schaffung einer Rechnungskammer ein Ende: Die Bundesversammlung eignet sich die gleiche Sichtweise an und nimmt die Revision des Bundesgesetzes über die Reorganisation des Finanzdepartements vom 11. Dezember 1882 an die Hand.

11 FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 70 – 71.

12 Botschaft des Bundesrates vom 30 März 1899. In *Schweizerisches Bundesblatt 1899*, Band II, Nr. 15, 12. April 1899, Seite 469 – 493.

Rechnungskammer nicht freundlich gesinnt, indem er darin ausführt, er halte weiterhin dafür, dass die Errichtung eines Rechnungshofs nicht angezeigt sei.

Der Bundesrat schlägt den Kammern deshalb eine Revision des GVG vor, die es erlaubt, eine bessere Finanzaufsicht zu erhalten, ohne dass aber auf einen Rechnungshof zurückgegriffen werden muss. Die Prüfung dieser Botschaft des Bundesrates im Nationalrat führt zu einer hitzigen Debatte zwischen Befürwortern und Gegnern der Vorlage. Die Befürworter eines Rechnungshofes heben die fehlende Kontinuität der eidgenössischen Finanzaufsicht hervor, während die Gegner keine Änderung der Verfassung im Hinblick auf eine Entbindung des Parlaments von seiner Zuständigkeit als Bundesfinanzaufsicht wollen.

Am 10. Dezember 1900 legt der Bundesrat seinen offiziellen Bericht betreffend die Aufstellung einer Eidgenössischen Rechnungskammer vor¹³. Dieser Bericht stellt die Entwicklung der Finanzkontrolle von 1877 bis 1900 ausführlich dar: er zieht eine Bilanz der bereits erfolgten Verbesserungen des in Kraft stehenden Systems und schlägt die als erforderlich befundenen Änderungen vor. Die Regierung spricht in diesem Bericht auch vom Ergebnis ihrer Überlegungen über die Aufstellung einer Rechnungskammer in der Schweiz. Diese Überlegungen betreffen vor allem die vergleichende Prüfung der finanziellen Kontrollsysteme in anderen Ländern (Frankreich, England, Belgien, Italien, Preussen, Elsass-Lothringen). Der Bundesrat kommt zu folgenden Schlüssen¹⁴:

« Wir haben nun in der Tat gesehen, dass die Schaffung eines Rechnungshofs nicht notwendigerweise eine Garantie bietet für die schnelle und peinliche Kontrollierung der Finanzverwaltung eines Landes. Will man eine wirklich ernsthafte Kontrolle, so muss dieselbe so organisiert sein, dass sie die Ausführung des Budgets und die Verwendung der bewilligten Gelder von nahem verfolgen kann und eine rasche und vollständige Prüfung aller Verhandlungen in Einnahmen und Ausgaben eines Finanzjahres gestattet, was in verschiedenen Ländern, mit einem Rechnungshof, nicht der Fall ist. »

« Eine Kontrollierung der Finanzen verliert allen Wert und jede Wirksamkeit, wenn sie erst zwei oder mehrere Jahre nach dem geschehenen Abschluss erfolgt, wie dies in Frankreich und in andern Ländern der Fall ist¹⁵. »

« Wir sind daher überzeugt, dass ein Rechnungshof, sei derselbe eine zwischen die Legislative und Exekutive gestellte spezielle und selbständige Behörde, oder ein von den Kammern errichtetes Hilfsorgan zur Überwachung der Staatsaufgaben, kein besseres Resultat erzielen wird als dasjenige, welches wir leicht und ohne Mehrkosten erlangen, wenn wir die beim Finanzdepartement schon bestehende vorgängige Kontrollierung der Ausgaben vervollkommen und wenn wir die den eidg. Räten zustehende Kontrollbefugnis vorvollständigen und stärken. »

« Durch Schaffung eines Rechnungshofes würden wir nur unsere Einrichtungen komplizieren mit einem neuen Amt und einem Räderwerk, welche sehr viel kosten würden, ohne die Garantien der Kontrolle zu vermehren in Bezug auf Schnelligkeit und auf gewissenhafte Prüfung. »

¹³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer (vom 10. Dezember 1900). In *Schweizerisches Bundesblatt 1900*, Band IV, 879 – 904.

¹⁴ Vgl. die Schlussfolgerungen des Berichts (*Idem*, Seite 902-904).

¹⁵ In diesem Bericht (*Idem*, Seite 885 – 890), behandelt der Bundesrat die Frage anhand von Frankreich, indem er sämtliche negativen Aspekte hervorhebt. Der Bundesrat spricht von « mangelhafter Kontrollierung der Einnahmen und Ausgaben », von « Leichtigkeit, mit welcher das Parlament oft, manchmal in einer einzigen Sitzung, ohne irgendwelche Bemerkung, 10 bis 12 Milliarden Ausgaben erledigt », von « Langsamkeit der Arbeiten des Rechnungshofes », usw.

« *Artikel 85* der Bundesverfassung hat den eidgenössischen Räten die Befugnis auferlegt, die Staatsrechnung zu prüfen, zu diskutieren und zu genehmigen, und es scheint uns, dass sie nicht das Recht haben, sich dieses verfassungsmässigen Vorrechtes zu begeben und dessen Ausführung einer ausserparlamentarischen Kommission, einem Rechnungshof, anzuvertrauen. Sie sollen im Gegenteil darauf eifersüchtig sein, diese erste verfassungsmässige Pflicht selbst zu erfüllen, sich durch eine ernsthafte Prüfung zu versichern, dass das von ihnen bewilligte Budget eine genaue und treue Ausführung erfahren hat und dass die budgetierten Gelder ihrem Willen gemäss und im besten Interesse des Landes verwendet worden sind. »

Für den Bundesrat erscheint es somit als äusserst wichtig, dass nicht ein anderen europäischen Ländern vergleichbares System eingeführt wird. In seinen Ausführungen ist er jedoch geradezu merkwürdig darauf bedacht, sozusagen kein Argument zu Gunsten eines Rechnungshofes zu finden: Muss daraus abgeleitet werden, dass daraus kein einziges positives Argument für die Schweiz abgeleitet werden kann, oder ist es einfach der Wille der Regierung, nur Argumente beizubringen, die vom gewollten Ergebnis her abgeleitet sind?

Wie dem auch sei, der Bundesrat favorisiert eine Lösung, welcher das Verdienst zukommt, die erkannten Lücken zu schliessen, ohne dass dies indes mit einer Verfassungsänderung verbunden wäre. Er geht von der Idee aus, dass die Räte mehr Zeit und erhöhte Anstrengungen aufbringen müssen, um die Rechnung zu kontrollieren: dies im Sinne einer Lösung, wonach eine ständige Kontrollkommission bestellt wird, um die Verwendung der Budgetkredite näher verfolgen zu können. Der Bundesrat behauptet, dass diese Kontrolle durch eine parlamentarische Kommission im Verbund mit der vollständigeren und engeren Kontrolle, wie sie im Finanzdepartement für alle Dienststellen der Verwaltung vorgesehen ist, sicher effizienter wäre als die « langsame, unvollständige und sehr kostspielige Kontrollierung durch einen Rechnungshof »¹⁶. In diesem Sinne legt der Bundesrat zu seinem Bericht vom 10. Dezember 1900 den Räten erneut einen Entwurf des Finanzdepartements betreffend ein *Reglement für die eidgenössische Finanzkontrolle* vor¹⁷. Dieser Reglementsentwurf wird vom Bundesrat (wie dies das *Bundesgesetz von 1882*) bestimmt, am 24. Februar 1903 in Kraft gesetzt¹⁸.

In der Zwischenzeit, nämlich 1902 übernehmen die Räte den Standpunkt des Bundesrates. Sie revidieren das GVG von 1849 und lehnen die Einführung eines Rechnungshofes ab.

16 Idem Seite 903 - 904.

17 Entwurf des Finanzdepartements vom 29. November 1900: Reglement für die eidgenössische Finanzkontrolle. In *Schweizerisches Bundesblatt* 1900, Band IV, Seite 1035 – 1049.

18 FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 70.

2 Die Lösung von 1902 ohne Rechnungshof

Das *Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen*¹⁹ vom 9. Oktober 1902 ist das Ergebnis der Annahme der Botschaft des Bundesrates vom 30. März 1899 durch die Bundesversammlung.

Dieses Gesetz besiegelt die wahren Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen.

2.1 Das zweite Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)

Das GVG vereinigt 38 Artikel, unterteilt in drei Hauptpunkte:

- *Den Geschäftsverkehr zwischen National- und Ständerat.* 17 Artikel regeln die Beziehungen und den Entscheidprozess zwischen den beiden eidgenössischen Kammern.
- *Den Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat.* 14 Artikel regeln die bestehenden Beziehungen und das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zwischen Bundesrat und Räten. Fünf Artikel davon betreffen direkt die parlamentarische Oberaufsicht: Es handelt sich um die *Artikel 23 bis 27*; sie schaffen die ständigen Finanzkommissionen und eine Finanzdelegation.
- *Die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen.*

2.1.1 Die Errichtung von ständigen Finanzkommissionen

Die Wahl der ständigen Finanzkommissionen ist in *Artikel 24* vorgesehen:

Art. 24.2« Jeder Rat hat seine Finanzkommission selber zu wählen (...). »

Im Gegensatz zum GVG von 1849, wonach die Kommissionen nach Bedarf gebildet wurden²⁰, bringt dieses Gesetz durch die Bildung von ständigen Kommissionen für die parlamentarische Finanzaufsicht einen neuen Impuls. In Absatz 1 von *Artikel 24* wird ausdrücklich stipuliert, dass die Aufsicht über alle Gegenstände eines Jahres von der gleichen Kommission behandelt werden.

Art. 24.1« Voranschläge, Nachtragskreditbegehren und Staatsrechnung einer Amtsperiode sind der gleichen Kommission (Finanzkommission) zur Prüfung und Berichterstattung zuzuweisen. »

¹⁹ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 9. Oktober 1902. In *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947*, Band I, Seite 245 – 254.

²⁰ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, vom 22. Dezember 1849. In *Schweizerisches Bundesblatt*, Band I, Nr. 2, 14. Januar 1850, Seite 10. Artikel 16 ist in diesem Punkt klar: « In der ordentlichen Sitzung werden vom Bundesrat der Geschäftsbericht, die Rechnungen des vorhergehenden Jahres und das Budget für das künftige Jahr vorgelegt. Die beiden ersten Gegenstände werden jeweils bis zum 1. Mai den von den Räten zur Prüfung niedergesetzten Kommission eingegeben. »

Im GVG werden ebenfalls die Rechte der Finanzkommission festgelegt: das Recht, den eigenen Präsidenten zu ernennen, Recht auf Nominierung der 6 Abgeordneten (Kommissionsmitglieder), welche die Finanzdelegation bilden.

Die verschiedenen Bestandteile dieses Gesetzes betreffend die Finanzkommissionen bilden eine solide rechtliche Grundlage für die parlamentarische Oberaufsicht, ohne aber auf die Einzelheiten der Funktionsweise einzugehen. Diese Präzisierung wird teilweise vom *Regulativ über den Geschäftsverkehr der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte mit der gemeinsamen Finanzdelegation* (vier Artikel), das während der ersten Sitzung der Finanzdelegation am 17. April 1903 ausgearbeitet worden war, geliefert²¹:

Art. 1 « Die Behandlung der Vorschläge, Nachtragskredite und Staatsrechnungen der Bundesverwaltung mit Ausschluss der Bundesbahnen und der Alkoholverwaltung ist Sache der Finanzkommissionen beider Räte. »

Art. 2 « Die Finanzkommissionen gliedern sich in je drei Sektionen. »

Art. 3 « Die Finanzkommissionen nehmen anlässlich der Behandlung der Staatrechnung die regelmässigen Berichte der gemeinsamen Finanzdelegation über ihre Aufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes entgegen. »

Art. 4 « Die Finanzkommissionen sind ihrerseits befugt, von der Finanzdelegation Berichterstattung über spezielle Teile des Bundeshaushaltes oder über Fragen, welche denselben berühren, einzuverlangen und es ist andererseits die Finanzdelegation berechtigt, den Finanzkommissionen von sich auch solche Berichte einzureichen. »

Die Finanzkommissionen haben somit die Aufgabe, die Voranschläge, die Gesuche um Nachtragskredite als auch die Kreditübertragungen und die Staatsrechnungen einer vorgängigen Prüfung zu unterziehen. Zu ihrer Aufgabe gehört auch, den beiden Räten im Parlament über ihre Prüfung Bericht zu erstatten.

Dieses Regulativ beschreibt insbesondere in *Artikel 4* das Recht der Finanzkommission, von der Delegation über diejenige Fragen informiert zu werden, welche den Bundeshaushalt betreffen, und von den Berichten der Finanzdelegation Kenntnis zu nehmen.

Die Finanzkommissionen üben eine gestaltende Aufsicht aus, denn sie erstellen den Voranschlag auf der Basis des Entwurfs des Bundesrates, sowie eine nachfolgende Aufsicht, weil sie den Ausgaben im Rahmen des Gesetzes zustimmen müssen. Die Finanzdelegation, die wir jetzt behandeln werden, übt ihrerseits eine mitschreitende Aufsicht aus, da sie ihre Kontrollen das ganze Jahr über ständig und gleichzeitig ausübt. Dieses System der Finanzaufsicht ist für die Schweiz typisch: die anderen Länder wenden vorzugsweise ein Kontrollsystem vorgängig und nachträglich an, das heisst vor und nach dem Rechnungsjahr.

2.1.2 Die Errichtung der Finanzdelegation

Das GVG von 1902 konkretisiert, wie wir bereits erwähnt haben, die Oberaufsicht des Parlamentes über die Finanzen. Einer der wesentlichen Punkte dieses Erlasses ist bekanntlich die Schaffung von ständigen Finanzkommissionen, der andere die Schaffung der

²¹ Regulativ über den Geschäftsverkehr der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte mit der gemeinsamen Finanzdelegation. In *Protokoll der Gemeinsamen Finanzdelegation der eidg. Räte* vom 17. April 1903. Verschiedene Dokumente des Sekretariats der Finanzkommission und der Finanzdelegation, Bern, Seite 4. Dieses Regulativ wurde am 22. November 1907 geändert. Siehe im Anhang (Anhang I) die damals vorgelegten Schematas betreffend den Ablauf der Oberaufsicht über die Finanzen und die Informationskanäle.

Finanzdelegation. Die Delegation wurde eingesetzt, um einen tieferen Einblick in das Finanzgebaren zu haben als die Finanzkommissionen leiden, zu beheben. Meinrad Favre führt dazu aus, das System der Finanzkommissionen mit ihrer Dualität, ihren Sitzungen in zu grossen zeitlichen Abständen und – als Konsequenz daraus – dem Mangel an Konzentration, erlaube diesen Organen nicht, in ausreichendem Mass in die Einzelheiten der Finanzverwaltung des Bundes einzudringen, so dass eine genügend wirksame Kontrolle gar nicht möglich sei. Um dieses Ungenügen zu beheben, habe das Gesetz von 1902 die allgemeine Finanzdelegation der beiden Räte » eingeführt²².

Diese Delegation setzt sich aus Mitgliedern der Finanzkommissionen zusammen (3 des Nationalrates und 3 des Ständerates). Sie ist beauftragt, den gesamten Finanzhaushalt des Bundes zu prüfen und zu überwachen (*Artikel 26.1*).

Ein grundlegendes Element für die Finanzdelegation ist das absolute Recht, jederzeit in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige Einsicht zu nehmen (*Artikel 26.3*). Diesbezüglich ist die privilegierte Beziehung der Delegation gegenüber der eidgenössischen Finanzkontrolle offensichtlich: diese letztere muss der Delegation alle gewünschten Auskünfte und Erklärungen erteilen (*Artikel 26.4*). Ferner verfügt die Delegation für den Fall besonderer Prüfungen und Untersuchungen über das erforderliche Personal und kann die Meinung von Experten einholen, um sich über Punkte Klarheit zu verschaffen, die besondere Fachkenntnisse erfordern (*Artikel 26.5*).

Wie die Finanzdelegation im einzelnen funktioniert, ist im Reglement festgelegt, das an ihrer ersten Sitzung vom 17. April 1903 erlassen wurde²³. *Artikel 1* setzt die Tätigkeit der Finanzdelegation fest:

Art. 1 « Die Tätigkeit der Delegation erstreckt sich auf die im allgemeinen Voranschlag des Bundes enthaltenen Teile der Bundesverwaltung. »

Die Artikel 2 bis 8 dieses Reglements setzen das Funktionieren und die Aufteilung der Aufgaben der Delegation im Lichte von *Artikel 7* fest :

Art. 7 « Die Delegation teilt die Tätigkeit der Sektionen nach Departementen und Dienstabteilungen ab, dabei sollen die einzelnen Teile der Bundesverwaltung in dem der Delegation gutschheinenden Turnus einer eingehenden Prüfung unterstellt werden. »

Artikel 9 präzisiert, dass die Delegation und ihre Sektionen in direktem Kontakt mit der Bundesverwaltung und den Departementsverantwortlichen stehen, sowie mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

Die *Artikel 11, 12* und *13* regeln im Detail die Beziehungen und Hebelwirkungen zwischen den Kommissionen und der Finanzdelegation.

Artikel 14 spezifiziert, dass die Mitglieder der Delegation und ihrer Sektionen die ihrer Tätigkeit innewohnende Schweigepflicht zu beachten haben.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Delegation ist ihre Verpflichtung, die Ergebnisse ihrer Tätigkeit, ihre Beobachtungen, ihre Kritik, ihre Forderungen, in einem Jahresbericht, dem sogenannten *Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates über ihre Tätigkeit* festzuhalten.

22 FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 120 – 121.

23 Reglement der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. In *Protokoll der Gemeinsamen Finanzdelegation der eidgenössischen Räte* vom 17. April 1903, Bern, Seite 2 – 3. Es muss präzisiert werden, dass diese Reglement am 25. September 1907 geändert wurde.

Dieser Bericht wird den Finanzkommissionen während der Session, in welcher der Voranschlag diskutiert wird, vorgelegt, und muss im *Bundesblatt* veröffentlicht werden. Meinrad Favre, promoviert in Politik und Wirtschaftswissenschaften, hat 1936 « Le contrôle des finances de la Confédération suisse »²⁴ publiziert, worin er seine Ansicht über die Wirkung der Berichte und der Tätigkeit der Finanzdelegation äussert. Einerseits führt er aus, dass die Berichte der Delegation eine Wirkung auf die Bundesverwaltung ausüben, und zwar im Sinne einer präventiven Eigenschaft, die sie zwingt, ihre Tätigkeit den Normen, wie sie sich aus Natur und Intensität dieser Aufsicht ergeben, zu unterstellen. Andererseits zeigt sich Meinrad Favre gegenüber der Delegation und ihren Wirkungen auf die Finanzen sehr kritisch. So führt er aus, die Tragweite der von der Delegation auf die Bundesverwaltung ausgeübten Kontrolle hänge vor allem von ihrer Organisation und ihren Kompetenzen ab. Die Finanzdelegation stelle allgemeine Betrachtungen über die Finanzpolitik des Bundes an. Solche Betrachtungen bildeten den Hauptbestandteil der Berichte, die kaum in die Einzelheiten des Finanzhaushalts einzudringen vermögen.

In seiner Studie geht M. Favre auch die Frage der Kompetenzen der Parlamentarier an, die Mitglieder der Delegation sind. Dieses wiederkehrende Thema hat in den eidgenössischen Räten durchaus Spannungen hervorgerufen. Dazu bemerkt Favre, die Finanzdelegation sei nicht aus Revisionspezialisten zusammengesetzt, sondern bestehe aus Parlamentariern, von denen recht viele nur über wenig Buchhaltungserfahrung verfüge. Ferner sei ihre Aktivität zu wenig kontinuierlich, um die Konzentration zu fördern, wie sie erforderlich sei, um in einen derart komplexen Organismus wie die Verwaltung eines Staates eindringen zu können.

Diese Argumente scheinen materiell gut fundiert zu sein. Sie werden in den Zwischenkriegsjahren denn auch wiederholt vorgebracht. Auch wenn das 1902 eingeführte System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen nicht ohne Mangel war, muss dennoch anerkannt werden, dass generell gesehen das GVG von 1902 einen markanten Fortschritt bezüglich der dem Parlament zur Verfügung stehenden Mittel darstellt, damit es seine Oberaufsicht über die Finanzen der Eidgenossenschaft wahrnehmen kann.

Ein anderer Punkt dieses GVG befasst sich mit der Errichtung von Geschäftsprüfungskommissionen, deren Rolle klar definiert ist, und sich von den Aufgaben der Finanzkommissionen und Finanzdelegation unterscheidet.

2.1.3 Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)

Die Geschäftsprüfungskommissionen unterstehen den allgemeinen Vorschriften über die parlamentarischen Kommissionen, wie sie in *Artikel 23* des GVG von 1902 enthalten sind:

Art. 23.2« Die Wahl der Geschäftsprüfungskommission beider Räte ist, gleichgültig, welchem Rat die Priorität zukomme, spätestens in der Dezembersession vorzunehmen. »

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterliegt ausserdem den Spezialbestimmungen des *Reglements der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* vom 21. Februar 1924. Dieses Reglement umschreibt die Aufgaben der GPK. Diese muss jedes Jahr die Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte prüfen und kann nur beraten, wenn die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Die Kommission ist in Sektionen aufgeteilt, deren jede sich (im Prinzip) um ein Departement kümmert. Die Sektionen erstatten der Kommission über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit schriftlich Bericht. Diese diskutiert die Berichte und übergibt sie wenn nötig an weitere Experten. Die Beratungen der Kommission sind Gegenstand eines detaillierten Berichts, der allen Mitgliedern des Bundesrates ausgehändigt

²⁴ FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 128 - 129.

wird. Es muss noch präzisiert werden, dass das Statut GPK als ständige Kommission erst seit 1920 besteht²⁵.

Trotz der Einrichtung von Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen sowie einer Finanzdelegation, wäre die helvetische parlamentarische Oberaufsicht recht unbedarft, wenn sie nicht die Eidgenössische Finanzkontrolle an ihrer Seite hätte. Sie ist es nämlich, die sich auf Grund ihres Pflichtenhefts mit der Abklärung der Fragen befasst, die den Organen, welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesfinanzen umfasst.

2.1.4 Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)²⁶

Am 24. Februar erlässt der Bundesrat ein Reglement auf der Grundlage des im Dezember 1900 den eidgenössischen Räten vorgelegten Entwurfs. Dieses *Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle*²⁷ ist Teil der Kontinuität der von Bundesrat und Parlament seit 1900 eingeschlagenen Richtung in der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen, als eine Botschaft betreffend den Verzicht auf eine Rechnungskammer in der Schweiz vorgelegt wurde. Die EFK ersetzt das Eidgenössische Kontrollbüro, das zahlreiche Abgeordnete beider Parlamentskammern als veraltet und ineffizient erachteten. Das neue Organ erlaubt es, den Befürwortern eines Rechnungshofes entgegenzukommen, geht es doch in Richtung einer stärkeren Unabhängigkeit und einer Verbesserung der Finanzkontrolle.

Ihr Tätigkeitsgebiet ist wie folgt umschrieben: Gemäss *Artikel 5A* kontrolliert die EFK generell die ganze Finanzverwaltung des Bundes, sowie diejenige der der Oberaufsicht des Bundesrates unterstellten Verwaltungseinheiten, das heisst ihr obliegen:

- die vorangehende Kontrolle der Budgetkredite;
- die Prüfung aller Rechnungen und Belege;
- die Kontrolle der Tätigkeit der Bundesanleihen;
- die unangemeldete Prüfung des Kassenbestands und der wichtigsten Kassabücher;
- die Prüfung der Inventare an Ort;
- die Vernehmlassung über die zu erlassenden Buchhaltungsvorschriften.

Die EFK untersteht dem Vorsteher des Finanzdepartements (*Artikel 1*). Die EFK korrespondiert durch die Vermittlung des Finanzdepartements direkt mit der Bundeskanzlei, dem Bundesgericht und den den Departementen des Bundesrates unterstellten Kanzleien, Sektionen und Verwaltungen (*Artikel 2*).

Eine ihrer wichtigsten Funktionen ist gemäss *Artikel 2*, den Kommissionen der eidgenössischen Räte alle mit der Buchhaltung zusammenhängenden Auskünfte mitzuteilen.

Es ist festzustellen, dass der EFK bezüglich Finanzen eine Scharnierfunktion zwischen Verwaltung und Parlamentariern zukommt, eine Funktion, ohne welche die Oberaufsicht nicht durchführbar wäre. Somit ist die Frage berechtigt, wie gross die Unabhängigkeit dieser

²⁵ Idem, Seite 129 – 130.

²⁶ Vgl. die Studien von Paul BRÜGGER (im Literaturverzeichnis aufgeführt) zu Geschichte und Entwicklung der EFK.

²⁷ Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle. In *Schweizerisches Bundesblatt* 1900, Band IV, Seite 1035 – 1049.

Eidgenössischen Finanzkontrolle sein kann, wenn man weiss, dass sie in die erhaltungshierarchie eingebettet und Finanzdepartement und Bundesrat unterstellt ist. Bei der Beantwortung dieser Frage bleiben bis zur Änderung des *Gesetzes über die Finanzkontrolle von 1927* Zweifel bestehen.

« Da die Finanzkontrolle bloss ein kleines Rad im Getriebe der Verwaltung ist, die sie kontrollieren muss, kann sie auch nicht im erforderlichen Mass unabhängig sein, selbst mit der moralischen Unterstützung der Finanzdelegation. Die Finanzkontrolle mag aus der Sicht des Bundesrates oder des Finanzdepartements ein perfektes Kontrollorgan sein, ist es aber keineswegs aus der Sicht des Parlaments. »²⁸

Die Zeit des ersten Weltkriegs bringt dann gewisse Mängel in der Funktion der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie der Instanzen der parlamentarischen Aufsicht ans Licht.

28 FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 128.

3 Die Entwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht zwischen 1903 und 1968

Die erste Phase der Finanzaufsicht der Eidgenossenschaft, die von 1848 bis 1902 dauerte, ist geprägt vom politischen Willen, dieses System zu perfektionieren. Das GVG von 1902 setzt eine wesentliche gesetzliche Schranke, die zu einer immer wirksameren Finanzaufsicht des Parlaments führt, und zwar ungeachtet einiger « Jugendsünden ». Die zweite Etappe ist geprägt von besonderen Ereignissen, handelt es sich für die Eidgenossenschaft doch darum, das Land aus zwei Weltkriegen, die sich vor seinen Grenzen abspielen, herauszuhalten. So werden in einer ausserordentlichen Situation auch ausserordentliche Mittel ergriffen: die Schweizer Regierung wendet Regeln an, die einer sauberen demokratischen Haushaltsführung nicht immer Genüge tun.

3.1 Der erste Weltkrieg und sein Einfluss auf die parlamentarische Oberaufsicht

Einige Jahre vor dem Beginn des ersten Weltkrieges bestehen im Land starke Bestrebungen für eine Sanierung der Bundesfinanzen. 1911 sticht Die *Neue Zürcher Zeitung* in das Wespennest und publiziert einen scharfen Artikel²⁹ gegen den Bundesrat, das Eidgenössische Finanzdepartement und die Finanzkommissionen. Die Zeitung kritisiert die Unbeweglichkeit von Bundesverwaltung und Parlament, geprägt von Verzögerungstaktik und der Weigerung, die Weichen für eine künftige neue Finanzpolitik zu stellen (Suche nach neuen Einnahmenquellen). Der Verfasser des Artikels, August Welti, prangert die Naivität der Budgetbotschaft für das Rechnungsjahr 1912 an und besteht darauf, dass die Finanzkommissionen von ihren zurückhaltenden und sporadischen Beanstandungen abkommen und konstruktive Vorschläge für die Bereitstellung und Verstärkung der finanziellen Grundlagen vorbringen. Welti verlangt ferner von den Kommissionen, sich nicht, wie bis anhin, damit zu begnügen, in erster Linie eine formelle Kontrolle über die Finanzen auszuüben, sondern, weitergehend, die Rolle permanenter Stimulierung des Bundesrates in der betreffenden Sache wahrzunehmen.

Entgegen jeglicher Erwartung scheint diese Meinung bei den Kommissionen auf breite Zustimmung zu stossen³⁰; die Rede ist von einer gewissen Unklarheit und einem Gefühl der Unsicherheit in der Verwaltung der Bundesfinanzen. Die Finanzdelegation kritisiert ihrerseits die Art, wie die eidgenössische Buchhaltung behandelt wird; sie scheint ihr mit vielen Mängeln und einer Inkohärenz behaftet sowie unklar, was eine Kontrolle sehr erschwere³¹. Um dem beizukommen, schlägt sie eine Änderung beim Aufbau der Staatsrechnung vor.

Trotz diesen verschiedenen Interventionen im Vorfeld des Krieges lehnt es der Bundesrat immer noch ab, neue Finanzquellen zu erschliessen und rechnet weiterhin mit einer Erhöhung der Zolleinnahmen. Der zaghafte neue Wind, welcher 1911 und 1912 in der Finanzpolitik aufzukommen schien, hatte sich vollständig gelegt³². Der kommende Weltkrieg wird die Dinge nicht verbessern: die Finanzpolitik ist völlig durcheinander und die parlamentarische Oberaufsicht leg den Spargang ein.

29 Neue Zürcher Zeitung, Nr. 342, 10. Dezember 1911.

30 GUEX Sébastien: La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920. Payot, Lausanne, Seite 124 – 125.

31 Bericht des Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1910 – 1911 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates. Bundesarchiv, Bern, 4. Dezember 1911, Seite 2.

32 GUEX Sébastien: a.a.O., Seite 131.

3.1.1 Die unkontrollierbaren Militärausgaben

Am 3. August 1914 erteilt die Bundesversammlung dem Bundesrat uneingeschränkte Vollmacht. Dieser Beschluss bedeutet eine massive Verschiebung der Finanzkompetenzen des Parlaments hin zur Exekutive und zur Verwaltung: Vor allem bei den Ausgaben ist das Parlament praktisch ausgeschaltet. Ab 1915 und bis zum Ende des Krieges bilden die ordentlichen Ausgaben in der Tat kaum mehr als einen Drittel der gesamten Ausgaben der Eidgenossenschaft. Mit anderen Worten wird über den überwiegenden Teil der Ausgaben ausserhalb der traditionellen Mechanismen der parlamentarischen Demokratie beschlossen, das heisst ohne Beteiligung der Räte, die nur eine retrospektive und rein formelle Kontrolle ausüben³³.

In den Augen des heutigen Historikers ist es erstaunlich festzustellen, dass in den Berichten der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte von 1914 bis 1915 die Veränderungen der parlamentarischen Oberaufsicht mit keinem Wort erwähnt werden. Die Finanzdelegation spricht höchstens von den ausserordentlichen Verhältnissen, welche die Arbeit der Delegation beeinflusst haben³⁴, ohne jedoch die Folgen dieser ausserordentlichen Umstände auf die Arbeit der Mitglieder der Delegation oder der Finanzkommission zu präzisieren. Diese scheinen dass ihre Kontrollfunktion in der schwierigen Lage weniger hohe Priorität hat als die Militärausgaben zu akzeptieren.

Die Mitglieder der Finanzdelegation sind mit dem zufrieden, was das Eidgenössische Militärdepartement ihnen zukommen lässt. Zum Thema der *Kriegsmobilmachung* – diese verursacht nicht nur die « bekanntesten », sondern anteilmässig auch die höchsten Militärausgaben -, betonen die Mitglieder der Delegation, « dass keine förmliche Abrechnung über diese Ausgaben erfolgt, dagegen haben wir den Eindruck, dass die Kontrolle gehörig funktioniert »³⁵. Die Delegation verlangt jedoch mehrmals (seit Februar 1915), dass ihr über die Rechnungen betreffend die Mobilisationsausgaben mündlich oder schriftlich Aufschluss erteilt werde. Als Antwort auf dieses Ersuchen teilt ihr der Bundesrat mit, dass « die Prüfung dieser Ausgaben aus dem Pflichtenkreis und der Tagesordnung der Finanzdelegation » ausscheide³⁶; diese Aufgabe wird einer Spezialkommission anvertraut.

Mehrmals versuchen die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht, auf den Bundesrat und das Finanzdepartement Druck auszuüben, um eine Reduktion der Mobilmachungskosten oder eine Klärung der Beziehungen des Bundesrates mit der Armeeführung hinsichtlich der finanziellen Belange zu erreichen. Die Vorstösse bleiben jedoch toter Buchstabe.

Selbst die ab 1917 den Mitgliedern der Bundesversammlung gelieferten Berichte über die Mobilmachungskosten betreffen zahlreiche undurchschaubare und komplizierte Ad-hoc-Konten. Voranschläge und Staatsrechnungen sind undurchsichtig und lassen eine klare Differenzierung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben kaum zu. Sébastien Guex führt in seiner Arbeit « La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920 » sogar aus, dass das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle und die wirre Buchführung jegliche Art von Konto-Operationen mit dem Ziel der politischen Manipulation wesentlich erleichterten³⁷.

33 Idem, Seite 321 – 322.

34 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1913 – 1914, Seite 2.

35 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1916 - 1917, Seite 2 – 3.

36 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1917 – 1918, Seite 2.

37 GUX Sébastien: a.a.O., Seite 333. S. Guex zeigt mittels einer Tabelle (Seite 322) auf, dass die ausserordentlichen Ausgaben seit 1914 die ordentlichen Ausgaben übersteigen, und dies bis 1920.

Im Bestreben möglichst rasch zu reagieren, geht der Wille des Bundesrates und des Armeestabs deshalb dahin, die Kompetenzen der Bundesversammlung sowie der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation so stark wie möglich zu schwächen. 1914 machen die Militärausgaben 65 % der Gesamtausgaben aus 1915 77%, 1916 79% und 1918 84%³⁸.

Angesichts dieses Vollmachtenregimes, welches die für das Parlament politisch unkontrollierbar gewordenen Militärausgaben begünstigt, sucht der Ständerat nach einer Ersatzlösung und schlägt das Postulat 814 vor.

3.1.2 Das Postulat des Ständerates von 1918 und der Bericht des Bundesrates von 1924

Dieses Postulat³⁹ aus der ordentlichen Wintersession der Bundesversammlung von 1918 lädt den Bundesrat ein, nach neuen Studien über die Frage Bericht zu erstatten, ob es nicht neuerdings an der Zeit wäre, über die Errichtung eines eidgenössischen Rechnungshofs zu entscheiden, und bejahendenfalls welche Rechte und Pflichten diesem Hof zukommen sollten.

Anfangs November 1924 erinnert die Finanzdelegation in ihrem Bericht für die Jahre 1923 – 1924 daran, dass der Bundesrat noch immer nicht auf das betreffende Postulat geantwortet hat und dringt darauf, dass dies geschehe, zumal als « mit den wachsenden Ausgaben des Bundeshaushaltes die Prüfung und Überwachung desselben von Jahr zu Jahr schwieriger wird »⁴⁰. Der Bundesrat erstattet am 18. November 1924 Bericht⁴¹. Er begründet diese Verzögerung mit der schwierigen Regierungsarbeit zur Nachkriegszeit und der ausserordentlichen Situation, in welcher sich die Bundesversammlung befindet.

In diesem Bericht stellt der Bundesrat die Kompetenzen dar, die ein Rechnungshof in der Schweiz hätte, wobei er vor allem die negativen Punkte hervorhebt. Der Bundesrat bleibt nämlich weiterhin überzeugt, dass die eidgenössischen Räte nicht auf dieses verfassungsmässige Vorrecht, die Staatsrechnungen zu prüfen, zu diskutieren und zu genehmigen, zugunsten einer ausserparlamentarischen Kommission verzichten dürfen.

Der Bundesrat unterstützt somit 1924 das System der finanziellen Oberaufsicht durch das Parlament, während der Erste Weltkrieg unter ein Ausnahmeregime gestellt war. Der Bundesrat wiederholt hier geschickt die bereits in seiner Botschaft vom Dezember 1900 aufgeführten Argumente. Das einzige neue Element, das er vorbringt, um die Ablehnung eines Rechnungshofes zu rechtfertigen, ist dasjenige des ernsthaften und durchaus ehrlichen Personals der Bundesverwaltung⁴². Er geht sogar noch weiter, indem er ausführt:

« Unser Buchhaltungssystem ist sehr zweckentsprechend und die Bücher befinden sich in guter Ordnung. Die einfache und übersichtliche Anordnung des Voranschlags und der Verwaltungsrechnung, (...) ermöglichen eine verhältnismässig leichte und rasche Überwachung. »⁴³

38 Von GUEX vorgelegte Zahlen, Idem, Seite 328.

39 Postulat (953) des Ständerates vom 10. Dezember 1918. In Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Bundesarchiv, Bern, ordentliche Wintersession 1918, Seite 9.

40 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1923 – 1924, Seite 5.

41 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat des Ständerates vom 10. Dezember 1918 betreffend die Errichtung eines eidgenössischen Rechnungshofes (vom 18. Dezember 1924). In Schweizerisches Bundesblatt 1924, Band III, Seite 816 – 827.

42 Idem, Seite 818.

43 Idem, Seite 820 - 821. Nachdem mittels zahlreichen Bundesbeschlüssen Verbesserungen des Rechnungssystems am Ende des Kriegs erforderlich waren, fragt es sich, ob dieses System als « sehr zweckentsprechend » gelten kann und ob « die Bücher sich in guter Ordnung befinden ».

Diese Vorgehensweise erstaunt, weil der Bundesrat in diesem Bericht von 1924 kein Wort über das Vollmachtenregime im Finanzwesen während des Krieges verlauten lässt.

Zur parlamentarischen Kontrolle sagt der Bundesrat schlicht und einfach:

« Die gegenwärtig von den Finanzkommissionen in Verbindung mit der Finanzkontrolle ausgeübte parlamentarische Kontrolle darf als ausgezeichnet gelten. Dieses System passt sich vorzüglich der Natur und den Umständen der eidgenössischen Verwaltung an. Es arbeitet ganz normal, so dass wenige Änderungen hinreichen werden, um es einwandfrei zu gestalten. »⁴⁴

Der Bundesrat schlägt schliesslich vor, die Finanzkontrolle neu zu ordnen und die parlamentarische Kontrolle zu ändern. Er führt aus, « anstatt daneben eine neue politisch nicht unbedenkliche Einrichtung zu schaffen oder sie durch eine solche zu ersetzen, ist es viel einfacher, wirtschaftlicher und vor allem sicherer, die vorhandene Kontrolleinrichtung zu verbessern ». Dieser Vorschlag betrifft vor allem die Schaffung eines richtigen Sekretariats als ständiges Organ der Finanzdelegation, was die schwierige Aufgabe der Finanzkommission vereinfachen und erleichtern und diesem Sekretariat vermehrte Bedeutung geben könnte. »⁴⁵

Der Bericht des Bundesrates wird den Räten vorgelegt; diese beschliessen, von der Errichtung eines Rechnungshofes abzusehen und laden die Regierung ein, ihnen einen neuen Bericht über die Reorganisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle vorzulegen⁴⁶. Dieser Bericht oder *Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle* wird am 26. Dezember 1926 den Räten vorgelegt und am folgenden 2. April angenommen.

3.1.3 Das neue Regulativ der EFK von 1927

Dieses *Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle*⁴⁷ datiert vom 2. April 1927 und scheint sich auf den ersten Blick erheblich von demjenigen von 1903 zu unterscheiden. Es stellt einen weiteren Schritt in Richtung Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle dar.

Nach Meinrad Favre⁴⁸ spricht sich das Parlament, indem es dieses Reglement annimmt, somit für eine Verstärkung der verwaltungsinternen und begleitenden Kontrolle der Ausgaben sowie für eine Ausweitung der Autonomie dieser Kontrolle aus.

Das Regulativ besteht aus lediglich 14 Artikeln (gegenüber 44 in der ersten Version von 1903) und ist damit konzis und klar in seinem Wortlauf. Zum ersten Mal werden Selbständigkeit und Unabhängigkeit der EFK in den Beziehungen mit den verschiedenen Dienstzweigen der Bundesverwaltung bejaht: ferner fasst sie ihre Beschlüsse unabhängig von den Oberbehörden (*Artikel 1.2*). In seiner Arbeit kommt Favre auf diesen Begriff der Unabhängigkeit gegenüber dem Finanzdepartement zurück. Seiner Meinung nach ist das Finanzdepartement als höhere Behörde damit beauftragt, über die Ernennung oder Beförderung der Beamten der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu entscheiden, oder, sofern es um Beamte in höheren Klassen geht, dem Bundesrat einen Antrag zu stellen. Er fragt sich, in welchem Umfang ein Beamter der EFK die Akten seines Departements, von welchem seine Verwaltungskarriere

44 Idem, Seite 826.

45 Idem, Seite 826

46 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1924 – 1925, Seite 4.

47 Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle. In *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947*, Band. 1, Bundeskanzlei, Bern, Seite 21 – 24.

48 FAVRE Meinrad: a.a.O., Seite 144.

abhängt, oder Akten von Ämtern, die dem Vorsteher des EFD nahestehen, überhaupt kritisieren könne⁴⁹. M. Favre geht davon aus, dass unter diesen Bedingungen das neue Reglement von 1927 der EFK einen Platz zuweist, an dem sie mehr ein Kontrollinstrument des Finanzdepartements als des Bundesrates ist.

Trotz dieser zweideutigen Situation scheint die Finanzdelegation der EFK ihr volles Vertrauen entgegen zu bringen: Die Delegation stellt erfreut fest, dass die Finanzkontrolle ihre Verpflichtungen gegen dem Finanzdepartement und seinen Amtsstellen minutiös wahrnehme, habe sie doch wiederholt den Beweis ihrer Unabhängigkeit erbracht, was buchhalterische Massnahmen dieses Departements und seiner Abteilungen anbelange⁵⁰.

Die anderen Punkte dieses Regulativs bringen keine grossen Neuerungen mit sich, wie dies die Finanzdelegation in ihrem Bericht von 1926 – 1927⁵¹ bemerkt. Für sie sind es drei Artikel, welche die hauptsächlichsten Änderungen beinhalten:

- *Artikel 4.k):* Der Finanzkontrolle obliegt im besonderen « Bericht zu erstatten über ihre Wahrnehmungen bezüglich Büroorganisation und Arbeitsweise und Anregungen zur Beseitigung unzweckmässiger Arbeitshandlungen zu machen ».
- *Artikel 7* stipuliert: « Über Anstände, welche aus Revisionsbemerkungen, Anfragen, Anregungen oder aus anderen Gründen zwischen der Finanzkontrolle und den einzelnen Dienstzweigen der Bundesverwaltung entstehen, entscheidet in erster Instanz die Finanzkontrolle sowohl in materieller wie in formeller Beziehung. (...) »
- *Artikel 10* ist wie folgt abgefasst: « Entscheidet die Finanzkontrolle über Anstände, die sich zwischen ihr und den dem Finanz- und Zolldepartement unterstellten Abteilungen und Verwaltung ergeben, so ist die Vorprüfung des Rekurses dem Justiz- und Polizeidepartement übertragen. (...) »

Auch wenn dieses Regulativ der EFK etwas mehr Unabhängigkeit einräumt, muss schliesslich dennoch anerkannt werden, dass die gegenüber dem Reglement von 1903 eingebrachten Änderungen nicht revolutionär sind. So hat der Bundesrat ein in seiner Wirkung zeitlich begrenztes Heilmittel gefunden, um der Ende des ersten Weltkriegs schwelenden parlamentarischen Krise entgegenzutreten. Indem er sich gegen die Errichtung eines Rechnungshofes stellt, begnügt er sich mit der Änderung eines bestehenden Reglements, um erneut die Gunst der Bundesversammlung zu erhalten. Allerdings ist zu bemerken, dass der Zuwachs an Unabhängigkeit für die Eidgenössische Finanzkontrolle diese einem Rechnungshof näher bringt.

3.2 1930 – 1950 oder die Schwierigkeiten der Organe der parlamentarischen Oberaufsicht

Wie alle anderen europäischen Nationen, erlitt die Schweiz in der Zwischenkriegszeit eine wirtschaftliche Krise, verbunden mit Arbeitslosigkeit und Inflation⁵². Um die Finanzen der Eidgenossenschaft steht es schlecht, und die Streitereien zur Frage von Rolle und Funktion der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen spitzen sich angesichts dieses Notstands noch zu. Deutschland, Italien, Spanien zeigen ein neues Gesicht, autoritär und

49 *Idem*, Seite 99.

50 *Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1931 – 1932*, Seite 21 – 22.

51 *Bericht der Finanzdelegation über die Tätigkeit der Jahre 1926 – 1927*, Seite 2.

52 Siehe Roland RUFFIEUX: *La Suisse de l'Entre-deux-guerres*, Lausanne, 1974, und *Menace et repliement de Hans-Ulrich JOST*, in *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Payot, Lausanne, 1986, Seite 713 – 740.

antidemokratisch. Die Schweiz versucht sich zu positionieren, indem sie gelegentlich Zeichen des Verständnisses gegenüber diesen diktatorischen Regimes aussendet. Die Aussenpolitik der Eidgenossenschaft, die wirtschaftliche Depression und insbesondere die Notwendigkeit, wieder ein Gefühl von Solidarität und Einheit unter den Schweizern und Schweizerinnen zu schaffen, sind ebenfalls Elemente, die ihren Einfluss auf das System der finanziellen Oberaufsicht ausüben.

1931 zieht die Finanzdelegation die Alarmglocke: die Kreditüberschreitungen und die Nachtragskredite belasten die Bundesfinanzen und absorbieren sämtliche, wenn auch seit einigen Jahren in Zunahme begriffenen Einnahmen.

« Die Situation ist ernst. (...) Wenn das so weitergeht, werden wir mit aller Sicherheit schon in der nächsten Zeit bei einer unheilvollen Defizitwirtschaft landen, die wir glücklich überwunden zu haben glaubten. Das darf unter keinen Umständen eintreffen. Wir müssen unsere Finanzen in Ordnung halten, denn es hängt zuviel von guten und geordneten Finanzverhältnissen ab. Bei der Krediterteilung muss deshalb eine gewisse Vorsicht walten und das Schwergewicht auf den Voranschlag gelegt werden, weil nur so die Ausgaben mit den mutmasslichen Einnahmen in Übereinstimmung gebracht werden können. »⁵³

Im gleichen Jahr stimmen die Delegation sowie die Finanzkommissionen dem Ersuchen des Bundesrates um einen ausserordentlichen Kredit von 16 Millionen Franken zur Beschaffung von Militärmaterial zu⁵⁴; dabei wird « das Militärdepartement ersucht, die vorgesehen Ausgaben nochmals bei ihrer Anwendung auf die Möglichkeit weiterer Ersparnisse zu prüfen ».

Der Beginn der 30er Jahre scheint der Anfang einer Politik der Ausgabenstraffung von Seiten der Finanzoberaufsichtsorgane über die Finanzen zu sein, dies im Hinblick auf ausgeglichene Finanzen. Finanzdelegation und Finanzkommissionen verstärken bis zum zweiten Weltkrieg ihre Kritik gegenüber Verwaltung, Beamten und Bundesrat. Hier einige Fälle aus den Berichten der Delegation an die Finanzkommissionen:

- 1932 warnt die Delegation den Bundesrat, dass auch im Kleinen gespart werden muss und bei der Ausübung der Repräsentationspflichten im In- und Ausland mehr Sparsamkeit geboten sei.⁵⁵
- 1934 weist die Finanzdelegation darauf hin, dass der Transport der Pferde von auswärtigen Offizieren zu teuer ist⁵⁶.
- Im Laufe von 1936 kritisiert die Delegation heftig die Festsetzungen der Besoldungen, die Gewährung ausserordentlicher Gehaltszulagen, die Dienstaltersgeschenke und die Beförderungen für gewisse Beamte, denn sie erachte es als ihre Pflicht: «jedes Mal einzuschreiten, wenn eine Herabsetzung der Verwaltungsausgaben möglich erscheint. »⁵⁷

Die Delegation weist ferner darauf hin, dass die Steuerzahler, welche die Last der Verwaltungsausgaben tragen, den Eindruck bekommen müssen, dass « die zu diesem Zweck bestimmten Gelder nur mit grösster Zurückhaltung und nur soweit verausgabt

53 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1930 – 1931, Seite 5 - 6.

54 Idem, Seite 4.

55 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1931 – 1932, Seite 11.

56 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1933 – 1934, Seite 10.

57 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1935 – 1936, Seite 2.

werden, als es mit dem ungestörten Gang der verschiedenen Verwaltungsdienste vereinbar ist ».

- 1938 greift die Finanzdelegation den Bundesrat bezüglich der gewährten Gratifikationen, der besonderen Zulagen und anderer ausserordentlicher Besoldungserhöhungen oder Abänderungen der Ämtereinreihungen heftig an. Die Delegation wirft dem Bundesrat auch vor, den *Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalte* durch ausserordentliche Massnahmen zu vereiteln. Ihrer Meinung nach wurden zu viele freie Stellen wieder besetzt, was den Bestrebungen zur Abnahme des Personalbestands widerspricht.⁵⁸

Wenn es auch von Seiten der parlamentarischen Kontrollorgane vernünftig ist, sich um die Verwaltungsausgaben zu sorgen, haben die gleichen Organe in der damaligen Zeit nichts gegen die regelmässig vom Militärdepartement und Bundesrat beantragten ausserordentlichen Ausgaben unternommen. Hierbei handelte es sich um Ausgaben von ganz anderer Dimension, mit entsprechenden Folgen für die Bundesfinanzen. Während des Zweiten Weltkriegs wird diese Situation keineswegs besser, sondern verschärft sich im Gegenteil noch erheblich.

3.2.1 1939 – 1945: Unterdrückte Parlamentsaufsicht

Die Periode von 1914 bis 1945 umfasst mehr als neun Jahre Krieg; beinahe ein Jahrzehnt ist geprägt durch einen politischen Ausnahmezustand und ein Vollmachtenregime, das während den beiden Kriegen teilweise die demokratischen und verfassungsmässigen Regeln in der Schweiz ausser Kraft setzte⁵⁹. Nachdem die besondere Situation der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen während des Ersten Weltkriegs bereits dargestellt wurde, gilt es nun, sich mit den Ereignissen zu befassen, welche die Oberaufsicht während des Zweiten Weltkriegs bestimmt haben.

Am 30. August 1939 erlässt der Bundesrat einen *Bundesbeschluss zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität*⁶⁰. Dieser Beschluss wird von der Bundesversammlung angenommen und erteilt dem Bundesrat « Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen ». Dadurch sehen sich die Parlamentarier, die Mitglieder der Finanzdelegation sind, verpflichtet, sich dem Bundesrat und dem Militärdepartement zu unterstellen, was die Ausgaben für die Landesverteidigung anbelangt:

« Der Bundesrat erstattet zuhanden unserer Finanzdelegation periodisch Bericht über die Verwendung der ausserordentlichen Wehrkredite. Auf diese Weise werden die Kontrollorgane des Parlamentes über die Beanspruchung der über die Verstärkung der Landesverteidigung bewilligten bedeutenden Kredite auf dem Laufenden gehalten. Die von der Finanzdelegation ausgeübte Kontrolle ist und kann nicht präventiv sein. Auf militärischem Gebiete tauchen zahllose Fragen technischer Natur auf, die nur durch Fachleute beantwortet werden können. Die Verantwortung für die auf dem Gebiete der Landesverteidigung gemachten Ausgaben lastet deshalb ausschliesslich auf dem

⁵⁸ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1937 – 1938, Seite 5.

⁵⁹ Es muss spezifiziert werden, dass von den 293 in der Zwischenkriegszeit angenommenen Gesetzen und Beschlüssen 148 auf Grund der Dringlichkeitsklausel der Volksabstimmung entzogen wurden. In Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, Seite 690.

⁶⁰ Bundesbeschluss zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität (vom 30. August 1939). In Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947, Band I, Seite 87 – 88.

Bundesrat und seinen vollziehenden Organen. Das schliesst aber nicht aus, dass die Finanzdelegation die Verwendung jener Kredite genau verfolgt. »⁶¹

Während des ganzen Krieges muss sich die Finanzdelegation den Beschlüssen von August 1939 unterziehen. Seit Kriegsbeginn gibt es bei der Delegation keine Unstimmigkeiten mehr; Widerstand zeigen einzig ein oder zwei Parlamentarier in den Finanzkommissionen, beispielsweise Nationalrat Picot, Mitglied der 4. Sektion der Finanzkommission des Nationalrates, der sich gegen die Vollmachten der Regierung und ihre direkten Auswirkungen auf seine Kommission auflehnt, und zwar wie folgt: Die 4. Sektion hat ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Prüfung der Rechnungen des Militärdepartements. Tut sie dies, ohne sich um die ausserordentlichen Mobilmachungs- und andere Kosten zu kümmern, bedeutet das, dass ihre Tätigkeit sehr begrenzt ist. Die Sektion sollte auch ermächtigt sein, einen Blick auf die Rechnungen der vier ersten Monate der Mobilmachung zu werfen. Die Delegation ist von den beiden Finanzkommissionen damit beauftragt, diese Ausgaben aus der Nähe zu verfolgen. Dies scheint mir aber nicht genügend, käme es doch uns selbst sowie dem Parlament gegenüber einer grossen Einschränkung unserer Rolle gleich, die kritisiert werden könnte, wenn wir es bei den Militärausgaben der Verwaltungsrechnung bewenden liessen. Die Kommission sollte von daher den Grundsatzentscheid fassen, dass wir das Recht und die Pflicht haben, die Verwaltungsausgaben zu prüfen, die im Zusammenhang mit denjenigen der ersten vier Monate der Mobilmachung stehen⁶².

Dieser Wunsch bleibt Wunsch, denn als die Finanzdelegation im folgenden Jahr den Finanzkommissionen ihren Bericht erstattet, kommt sie auf die bereits 1939 vorgebrachten Argumente zurück. Sie bestätigt, dass es nicht möglich ist, diese ausserordentlichen Kredite vertraulicher Natur zu prüfen, sind sie doch nicht Gegenstand einer präventiven Kontrolle, denn « eine solche Ausdehnung der Kontrolle würde zu weit gehen »⁶³.

1941 nimmt die Finanzdelegation Stellung und macht klar, dass sie jede Verantwortung, was die Verwendung dieser Mittel anbelangt, ablehnt:

« Dem Bundesrat, dem Militärdepartement und der Armeeführung muss die Verantwortung für ihre Geschäftsführung bzw. für ihre Handlungen im vollen Umfange belassen werden. »⁶⁴

Für die Jahre 1940 – 1941 beschliesst der Bundesrat 1'700 Millionen Franken für die Landesverteidigung. Diese 1'700 Millionen sind nach der Finanzdelegation Gegenstand einer « sehr eingehenden, umfassenden Kontrolle. Diese durch die eidgenössische Finanzkontrolle durchgeführte Prüfung hat bei uns einen ausgezeichneten Eindruck hinterlassen »⁶⁵.

Auf der einen Seite vertraut die Finanzdelegation der Kontrolle dieser ausserordentlichen Ausgaben durch die Finanzkontrolle, doch will sie die Verantwortung bezüglich dieser Ausgaben nicht übernehmen. Es scheint, dass sie nun das Recht hat diese Ausgaben einzusehen, ein Aufsichtsrecht ohne jegliche Interventionsmöglichkeit, was ihrem anfänglichen Auftrag gemäss GVG⁶⁶ diametral entgegengesetzt ist. Dies hindert jedoch die Delegation nicht,

61 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1938 – 1939, Seite 2.

62 Protokolle der Finanzkommission des Nationalrates vom 3 April 1940. Bundesarchiv, Bern, Seite 2.

63 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1940 – 1941, Seite 3 - 4

64 Idem.

65 Idem. Gemäss P. Brügger von der heutigen EFK wurde die Aktivität der EFK während des Zweiten Weltkriegs durch den Bundesrat nicht behindert; dieser hat im Gegenteil eine erhebliche Personalaufstockung bewilligt, um die Militärausgaben auf angemessener Weise zu kontrollieren.

66 Artikel 26.1 des GVG von 1902 präzisiert, dass der Finanzdelegation « die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes obliegt ».

diese Ausgaben durch eine bedingungslose Unterstützung des bundesrätlichen Handelns zu rechtfertigen:

« Wir tragen eine ausserordentliche hohe Schuldenlast, bedingt durch die gewaltigen Aufwendungen für die Landesverteidigung und die Kriegswirtschaft. Diese Last kann aber das Vertrauen in den Landeskredit nicht erschüttern, wenn zu ihrer Tilgung Massnahmen im Rahmen des Erreichbaren getroffen werden. Neue Einsparungen sowohl in der Armee als in der Verwaltung sind unbedingt notwendig. Das wird aber nicht genügen. Es muss vielmehr an eine weitere Opferbereitschaft appelliert werden. Ist doch die Finanzbereitschaft ein äusserst wichtiges Glied der Landesverteidigung. Die bisherigen Massnahmen – das ist dankbar anzuerkennen – zeugen von Tatkraft und haben sich im allgemeinen bewährt. »⁶⁷

Der allgemeine Zustand der Bundesfinanzen nimmt katastrophale Ausmasse an: Ende 1942 ist der Bund mit 4'437 Millionen Franken verschuldet, wovon 3'000 Millionen für den einzigen ausserordentlichen Ausgabenposten⁶⁸. Dennoch unterstützt die Finanzdelegation im folgenden Jahr « mit allem Nachdruck die Bestrebungen, die daraus hinauslaufen, dass die Armee und die kriegswirtschaftliche Organisation die budgetierten Mittel erhalten.»; hierbei handelt es sich um 2'737 Millionen Franken offener Kredite allein für das Jahr 1943⁶⁹.

Zum Vergleich: 1919 (das Jahr mit den höchsten Militärausgaben zwischen 1913 und 1925), gab die Schweiz etwas weniger als 500 Millionen Franken pro Jahr aus, sämtliche Militärausgaben inbegriffen⁷⁰. Etwa 20 Jahre später, das heisst 1945, steigen diese Militärausgaben auf gesamthaft 7'198 Millionen Franken (Ausgaben für den Aktivdienst: 4'043 Millionen Franken / gewährte Kredite für die Verstärkung der Landesverteidigung, die Festungen, Materialreserven, Bewaffnung und Ausrüstung: 3'155 Millionen Franken)⁷¹.

Die Rechnungen zeigen es: die finanzielle Lage der Schweiz ist seit den ersten Jahren des Weltkriegs in Gefahr. In Anbetracht dieser prekären Situation ist die parlamentarische Oberaufsicht in Schwierigkeiten, denn sie ist als Folge des Ausnahmeregimes ihrer Rechte und Pflichten, die gerade ihre eigentliche Existenz ausmachen, beraubt. Von 1939 bis 1942 signalisiert die parlamentarische Oberaufsicht kein klares Zeichen eines Protests gegen die Einführung eines Kontrollsystems, das ihre grundlegenden Rechte beschneidet.

Umgekehrt gibt es ab 1943 starke Anzeichen von Nichtübereinstimmung mit dem Bundesrat. Die Finanzdelegation versucht nämlich den verschiedenen dringlichen Bundesratsbeschlüssen entgegen zu treten, die das Parlament seiner Kontrollvorrechte über die Finanzen berauben. Die Delegation ermutigt den Bundesrat es so einzurichten, dass das *Amt für Kriegswirtschaft* einen Voranschlag erstelle, seine Buchhaltung kläre sowie seine Ausgaben kontrolliere und bremse, indem es sie einer eingehenden Prüfung unterziehe⁷².

Die bissigste Bemerkung der Finanzdelegation betrifft die ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates. Die Delegation ist der Meinung, dass es ihre Aufgabe ist:

Artikel 26.3 präzisiert, dass die Delegation das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige » hat.

67 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1940 - 1941, Seite 4.

68 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1942 – 1943, Seite 3

69 Idem, Seite 8.

70 GUEX Sébastien: a.a.O., Seite 328.

71 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1944 – 1945, Seite 6 - 7.

72 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1942 – 1943, Seite 4.

« den Finanzhaushalt des Bundes zu überwachen. Es fragt sich, ob nicht die grösseren Kredite gemäss dem Vollmachtenregime den Finanzkommissionen oder wenigstens der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zur gutachtlichen Äusserung zu unterbreiten sind. »⁷³

1945 scheinen die Forderungen der Finanzdelegation wenigstens teilweise auf die Zustimmung des Bundesrates zu stossen. Dieser führt nämlich die Verpflichtung ein, für sämtliche ausserordentlichen Ausgaben Voranschläge zu erstellen, und sie den beiden Finanzkommissionen zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Die Finanzdelegation beglückwünscht sich zum Schritt, den der Bundesrat getan hat und stellt jedoch klar, dass « die Zusammenlegung der Rechnungen und der Voranschläge das von uns anzustrebende Ziel bleibt, damit eine einheitliche Budgetierung, eine klare, übersichtliche Rechnungsstellung erfolgen kann ». Für die Delegation involviert das « die Wiedereinsetzung der eidgenössischen Räte in ihre verfassungsmässigen Rechte und die Übernahme der vollen Verantwortung für die Finanzgebarung des Bundes durch das Parlament »⁷⁴.

Daraus darf geschlossen werden, dass die parlamentarische Oberaufsicht angesichts der ihr durch Dringlichkeitsmassnahmen auferlegten Einschränkungen ihrer Kontrolle zwei Verhaltensweisen angenommen hat, die sich erheblich voneinander unterscheiden: Ein passives und abwartendes Verhalten vor 1943, und ein aktiveres Verhalten in der Folgezeit.

- Bis 1943 nehmen die Organe der parlamentarische Oberaufsicht die dem Bundesrat seit 1939 zugestandenen Vollmachten hin und akzeptieren ohne Weiteres den Verlust ihrer elementaren Rechte im Bereich der Finanzaufsicht. 1941 lehnt die Finanzdelegation angesichts undurchsichtigen Bundesfinanzen die Verantwortung für die vom Bundesrat oder Militärdepartement verordneten Ausgaben ab. Die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht bleiben somit in der Defensive: sie nehmen eine abwartende Haltung ein und ergreifen selber keine Initiative.
- Ab 1943 übt die Delegation auf den Bundesrat einen gewissen Druck aus, damit er ihren Gesuchen um Wiederherstellung einer wirksamen Finanzaufsicht durch das Parlament entspreche. Die Delegation wagt es, in ihrem Bericht 1943 – 1944 die Regierung offen zu kritisieren, was zur Folge hat, dass der Bundesrat gezwungen ist, etwas Ballast abzuwerfen, indem er die Gesuche positiv beantwortet. Dieses Verhalten der parlamentarischen Kontrollinstanzen kann als aktiv qualifiziert werden.

Die Zeit unmittelbar nach dem Krieg ist von der Rückkehr zu einer gewissen demokratischen Normalität geprägt, als die Bundesversammlung am 6. Dezember 1945⁷⁵ die dem Bundesrat 1939 zugestandenen ausserordentlichen Vollmachten einschränkt. Dies erlaubt der Finanzdelegation 1946, ihre verfassungsmässigen Vorrechte wieder auszuüben und die Verantwortung über die Finanzkontrolle des Landes vollumfänglich wahrzunehmen. Zu dieser Zeit ist die Lage beunruhigend, denn die Schulden des Bundes erreichen 8,5 Milliarden Franken⁷⁶.

In ihrem Bericht von 1946 weist die Delegation darauf hin, dass zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts Einsparungen erforderlich sind, unnötige Ausgaben vermieden und die Einnahmen erhöht werden müssen:

73 Idem, Seite 6 – 7.

74 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1944 – 1945, Seite 3 – 4.

75 Bundesbeschluss über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (vom 6. Dezember 1945). In *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947*, Band I, Seite 88- 89.

76 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1945 – 1946, Seite 3.

« Ein neuer Geist muss in den Ratsälen Einkehr halten, der Geist der Sparsamkeit, wie er in jedem notleidenden Haushalt zur Tugend werden muss. Wem das Wohl von Land und Volk am Herzen gelegen ist, sieht im Bund nicht nur eine gute « Milchkuh » (...). »⁷⁷

Von daher setzen sich die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht dafür ein, verschiedene Ausgaben zu vermindern, jedoch mit einer « Präferenz » für diejenigen, welche die Verwaltung betreffen. Diese Tatsache wird in den Jahren von 1950 bis 1960 aktuell, als einer der Streitpunkte zwischen der parlamentarischen Oberaufsicht und dem Bundesrat die Besoldung der hohen Bundesbeamten betrifft. Dieser Stein des Anstosses ist einer Gründe, weshalb das Parlament eine Verstärkung seiner Kontrolle verlangt.

3.3 1950 – 1967: Druck für eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle

Diese ungefähr 20 Jahre dauernde Phase ist von verschiedenen wichtigen Ereignissen mit Einfluss auf die parlamentarische Oberaufsicht geprägt. Es gibt die im Hinblick auf der „Vereinbarung 51“ oder die Annäherung zwischen der „Finanzdelegation und dem „Bundesrat zur Frage der Besoldung gewisser Beamten. Das neue GVG von 1962 und die « Mirage-Affäre » von 1964 fördern die Mängel der vom Parlament ausgeübten Finanzaufsicht zu Tage.

3.3.1 « Die Vereinbarung 51 »

Die Finanzdelegation geht in ihrem Bericht für 1950 – 1951 das Thema der *Ämterklassifikation* an, dies mit dem Ziel, dass der Bundesrat seine Politik in diesem Bereich ändere:

« Wir haben den Bundesrat ersucht, Beförderungen von Amtschefs von der ersten in die Oberklasse und die Bewilligung von Zulagen nicht beschliessen zu wollen, ohne die Finanzdelegation der Räte zu begrüssen ; dieses Einschalten der parlamentarischen Kontrollinstanz erscheint uns angesichts der zahlreich vorliegenden Begehren und zur Vermeidung einer Verfälschung der im Beamtengesetz verankerten Ämterklassifikation durchaus am Platze. Der Bundesrat ist auch darüber informiert worden, dass die Finanzdelegation die Beförderungen von Beamten kurze Zeit vor der Pensionierung nicht als wünschenswert betrachtet. »⁷⁸

Die Delegation konzentriert ihre Politik der Einschränkung der Vorteile gewisser hoher Beamter auf zwei Punkte: die Verlangsamung der Beförderungen in die Überklasse und die Aufhebung der Beförderungen kurz vor dem Ruhestand.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Zuständigkeit zur Schaffung dauernder Bundesstellen und zur Festsetzung der Gehälter sich aus *Artikel 85 Ziffer 3* der Bundesverfassung von 1874 ergibt, mithin in der Zuständigkeit der Bundesversammlung lag. Dennoch nahm das Parlament 1927 das *Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten* an, worin es seine diesbezügliche Zuständigkeit zu Gunsten des Bundesrates aufgab (Festlegung des Stellenetats und Ämterklassifikation)⁷⁹. Der Bundesrat setzt auch die Gehälter der Beamten der Überklasse fest und kann Zuschüsse bewilligen, die 20 % des Maximums der Gehälter übersteigen. Das Parlament behält seinerseits die Kompetenz, die Besoldungsskala, einschliesslich das Maximum der Gehälter der Überklasse, und die Bestände der Bundespersonals festzusetzen.

⁷⁷ Idem, Seite 5.

⁷⁸ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1950 – 1951, Seite 3.

⁷⁹ Rechtliche Erwägungen über die Vereinbarung 51. In *Parlamentarische Finanzdelegation*, 9. Februar 1984, Seite 1.

1949 billigen die Räte eine Regelung der Besoldungen der Bundesbeamten, die 1950, das heisst nach ihre Annahme durch das Volk, in Kraft tritt⁸⁰. Die festgesetzten Besoldungen berücksichtigen einerseits die während des zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit eingetretene Teuerung, anderseits die veränderten Bedingungen seit der Annahme des *Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten*.

Der Schritt der Finanzdelegation von 1951 erstaunt unter diesen Umständen somit nicht besonders, denn die dem Bundesrat vorgeworfenen Beschlüsse scheinen im Einklang mit dem Gesetz von 1927 und der später darauf basierenden Verordnungen. Aus der Perspektive der Finanzdelegation bestand Handlungsbedarf, die Personalkosten des Bundes einzudämmen.

Der Bundesrat berücksichtigt die Wünsche, welche die Delegation in ihrem Bericht aufgelistet hat⁸¹. Ein Abkommen die « Vereinbarung 51 », wird zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat vereinbart. Es bestimmt, dass gewisse Beschlüsse des Bundesrates nur unter Vorbehalt der Genehmigung der Finanzdelegation in Kraft treten. Die der Zustimmung unterliegenden Beschlüsse sind die folgenden⁸²:

- Die Gewährung von ausserordentlichen Erhöhungen und periodischen Zulagen an Beamte der Klasse 2 und höher (zur Zeit Klassen 30, 31 und Überklasse).
- Die Schaffung und die Klassifikation neuer Stellen in den Klassen 1, Stufe a und Überklasse (zur Zeit Klasse 31 und Überklasse).
- Die Änderung der Klassifikation in den sieben Graden der Überklasse.

Diese « Vereinbarung 51 » erlaubt somit einem Organ des Parlaments, bestimmte Aktivitäten der Verwaltung zu kontrollieren, die der Öffentlichkeit nicht preisgegeben werden können, weil sie per definitionem vertrauliche Personalprobleme behandeln und unter dem Persönlichkeitsschutz stehen.

Seit dem Bestehen dieses Abkommens intensiviert die Delegation ihre Untersuchungen bei den Ausgaben, die durch den Bundesbeamten eingeräumte Vorteile verursacht werden.

1953⁸³ besteht sie auf der Notwendigkeit der Eindämmung der Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit Unterstützungen an ehemalige Bundesbeamten sowie der Ausgaben für Personen, die über das Rücktrittsalter hinaus im Amt geblieben sind, und schliesslich der Ausgaben in Form von Zuwendungen an Beamte für besondere und ausserordentliche Dienste.

80 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und der Statuten der Personalversicherungskassen (vom 7. Februar 1968). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1968, Band I, Seite 277 – 328.

81 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1951 – 1952, Seite 2.

82 Rechtliche Erwägungen über die Vereinbarung 51. Seite 2.

83 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1952 – 1953, Seite 4 - 5.

Die Zeit der beginnenden wirtschaftlichen Schönwetterlage treibt die Löhne in die Höhe, einschliesslich derjenigen der Bundesangestellten. Angesichts dieser Gefahr zieht die Delegation die Alarmglocke: Der Bund muss Acht geben, dass die Kosten für die Beamtenlöhne nicht explodieren. Gleichzeitig ist das Risiko gross, dass fähige Leute sich aus Entlohnungsgründen nicht für eine Beamtenfunktion interessieren⁸⁴. Die Delegation ist sich jedenfalls der Herausforderung im Zusammenhang mit der Entlohnung der Beamten bewusst und unterstützt den Bundesrat, als er am 29. Januar 1954 eine neue Ämterklassifikation beschliesst, was erlauben soll, in ausserordentlichen Fällen besondere Massnahmen zu treffen⁸⁵.

Bei dieser Gelegenheit erläutert die Finanzdelegation ihre Auffassung über die Ämterklassifikation. Sie warnt den Bundesrat vor den verschiedenen, bereits 1953 behandelten Punkten und legt den Akzent auf die Auswirkungen, welche Entlohnung und Privilegien von Beamten auf das Schweizer Volk ausüben. Es scheint, dass dieses durch die schweizerische öffentliche Meinung diskutierte Thema die Stellungnahme der Delegation zu dieser Frage beeinflusst hat⁸⁶.

Am 21. März 1956 veröffentlicht der Bundesrat einen Bundesbeschluss über die Erhöhung der Besoldungen der Bundesbeamten. Die Besoldungen werden generell nach oben revidiert⁸⁷.

1957 findet sich die Delegation in einer schwierigen Lage, denn sie hat keine andere Möglichkeit als 50 Fälle der Entlohnung von Beamten höherer Besoldungsklassen, die ihr vom Bundesrat gestützt auf die « Vereinbarung 51 » unterbreitet werden, zu akzeptieren. Die Delegation ist gezwungen, diesem Gesuch des Bundesrates Folge zu geben, und zwar wegen des Mangels an Arbeitskräften in den hohen Verwaltungsfunktionen. Diese paradoxe Situation wiederholt sich 1958⁸⁸.

1958 erlässt der Bundesrat einen Beschluss⁸⁹, der das *Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten* ändert. Dieser Beschluss erlaubt gemäss der Delegation, die besonderen Verhältnisse der höheren Beamten besser zu berücksichtigen. Diese Gesetzesänderung nützt den Beamten, deren Gehälter gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates steigen. In Wirklichkeit schliesst die Delegation sich dem Standpunkt des Bundesrates an, der besser in der Lage ist, die Bedürfnisse im Bereich der Klassifikation der hohen Beamten zu beurteilen.

Das Vorgehen von Delegation und Finanzkommission im Hinblick auf die Beschränkung der in den Jahren 1945 bis 1950 den hohen Beamten gewährten Vorteilen führt zu keinem Ergebnis. Der Lebensstandard verbessert sich derart, dass die Gesetze entsprechend geändert werden müssen, um die Arbeitsplätze der Verwaltung weiterhin attraktiv zu gestalten. Die Delegation, die sich dieser Realität bewusst ist, kann in der Praxis schliesslich höchstens die Bestimmungen der « Vereinbarung 51 » flexibler handhaben.

84 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1954 – 1955, Seite 4.

85 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1953 – 1954, Seite 4.

86 Idem.

87 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und der Statuten der Personalversicherungskassen (vom 7. Februar 1968), Seite 277.

88 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1958 – 1959, Seite 3-4.

89 Bundesgesetz betreffend Änderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (vom 3. Oktober 1958). In *Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1959*, Seite 29 – 4.

Diese Anpassung wird 1963⁹⁰ von der Finanzdelegation in Frage gestellt ; sie will ihr einen Riegel schieben. Dieses Ansuchen bleibt indessen toter Buchstabe.

Am 29. April 1967 verlangt der Verband der höheren Bundesbeamten vom Bundesrat, zur Dringlichkeit einer Anpassung der Löhne für die höheren Klassen Stellung zu nehmen⁹¹. Nach Prüfung dieser Frage gibt der Bundesrat eine positive Stellungnahme dazu ab. Ein Gesetz vom 15. März 1968 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Teuerungszulagen des Bundespersonals für die Jahre 1969 bis 1972 festzulegen. Dieses Gesetz wird Ende der 60er und anfangs der 70er Jahre durch mehrere Bundesbeschlüsse vervollständigt.

Es müssen die 70er Jahre abgewartet werden, bis sich die Finanzdelegation heftig gegen Massnahmen des Bundesrates zur Frage der Gehälter der höheren Beamten wehrt. Diese Auseinandersetzung zwischen dem Bundesrat und der parlamentarischen Delegation zur Frage der Löhne der hohen Bundesbeamten geht bis in die heutige Zeit weiter. Davon zeugt, die in den Medien anfangs 2001 thematisierte Aktualität der hohen Kadergehälter in Unternehmungen des Bundes.

Die « gespannte » Beziehung zwischen den Organen der parlamentarischen Oberaufsicht und dem Bundesrat betrifft nicht nur die Lohnfrage. Bereits in den 50er Jahren kommt es in der Frage einer Restrukturierung der Finanzkontrolle zu Spannungen. Die Schaffung eines Rechnungshofes wird wieder aktuell. Ergebnis dieser Spannungen ist die zweite Revision des *Geschäftsverkehrsgesetzes von 1962*.

3.3.2. Das neue GVG von 1962

Die beiden Weltkriege hatten zur Folge, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesfinanzen stiefmütterlich behandelt wurde. Dieses nicht sehr demokratische Verhalten wird jedoch durch Versuche der Ratsmitglieder ausgeglichen, ihre Vorrechte im Bereich der Finanzaufsicht zurück zu erlangen, wenn nicht gar auszubauen. Das *Geschäftsverkehrsgesetz von 1962* ist das Ergebnis einer mehrjährigen Diskussion, wobei insbesondere die Idee, einen Rechnungshof in der Schweiz einzurichten, erneut auf die Traktandenliste gesetzt wurde.

Zwischen 1955 und 1957 verlangte der Direktor der EFK ein Gutachten über Organisation und Arbeitsmethoden der Finanzkontrolle⁹². Obwohl die Finanzdelegation regelmässig die ihr unterbreiteten zahlreichen Revisionsarbeiten prüft, ist sie der Meinung, dass es nötig sei, « sich über die Rechtsgrundlagen, die Organisation, Methoden und Arbeitsweise der Kontrollstelle berichten zu lassen, im besonderen auch über die Durchführung der Oberaufsicht bei grossen Verwaltungen mit eigenem Revisionsapparat »⁹³. Die Delegation betont, dass sie die Organisation der EFK als vernünftig erachtet, wobei sie indessen doch darauf hinweist, dass sie in Zukunft zu vervollständigen sei⁹⁴.

90 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1963, S. 2 – 4.

91 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten und der Statuten der Personalversicherungskassen (vom 7. Februar 1968), Seite 314.

92 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1954 – 1955, Seite 3 und 1956 – 1957, Seite 2 – 3.

93 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1954 – 1955, Seite 3.

94 Idem.

Verantwortlich für dieses von der Delegation verlangte Gutachten zur EFK ist R. Probst, promovierter Jurist. 1957 kommt er zu folgenden Schlüssen⁹⁵:

- Die Bestimmungen des Regulativs der EFK von 1927 sind den neuen veränderten Verhältnissen anzupassen. Der Bedeutung der EFK entsprechend sollten ihre Aufgaben in einem Gesetz festgelegt werden.
- Die Abgrenzung der Zuständigkeit und Verantwortung zwischen der Finanzkontrolle und den Kontrollorganen der Dienststellen ist zu allgemein und zu wenig differenziert umschrieben.
- Die EFK soll in die Lage versetzt werden, jederzeit dem Bundesrat Vorschläge zur Behebung von Mängeln in der Verwaltung und zur Abänderung von Gesetzen und Verordnungen zu unterbreiten.
- Die Schaffung eines selbständigen Rechnungshofes wird aus Gründen der Wirksamkeit als nicht nötig und aus wirtschaftlichen Überlegungen als nicht opportun bezeichnet.

Kurz zuvor, das heisst 1956, laden die Räte den Bundesrat ein, einen Bericht und Vorschläge betreffend eine Totalrevision des GVG von 1902 zu unterbreiten⁹⁶. Das in den 50er Jahren herrschende Klima scheint somit günstig für eine Entwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht einerseits und der EFK andererseits zu sein.

1959 kommt es zwischen der Finanzdelegation und der Bundesverwaltung zu einer Krise. Die Bundesverwaltung ist der Auffassung, dass es Sache der EFK ist zu entscheiden, welche Dokumente der Delegation zu unterbreiten sind. Die Delegation ist mit dieser Einschränkung ihrer Kontrollbefugnisse nicht einverstanden:

« Sie betrachtet das uneingeschränkte Einsichtnahme-recht in alle Akten und Belege, in alle Vorgänge innerhalb der Bundesverwaltung als erste Voraussetzung für die Übernahme und Durchführung des ihr von den eidgenössischen Räten übertragenen Mandates. Sie wird auch fernerhin darüber wachen, dass ihr für die Erfüllung dieser Aufgabe keine irgendwie gearteten Hindernisse in den Weg gelegt werden. Von der eidgenössischen Finanzkontrolle erwartet sie, dass diese alles daran setzt, allfällige Bestrebungen zur Einschränkung der Kontrollbefugnisse zurückweisen, und dafür zu sorgen, dass ihre Unabhängigkeit in keiner Weise tangiert wird. »⁹⁷

Um diesen Streitigkeiten ein Ende zu bereiten, erlässt der Bundesrat am 14. Januar 1959 einen Bundesbeschluss und präzisiert (gemäss *Artikel 50* des GVG von 1902), dass die Ämter und Dienststellen des Bundes den Mitgliedern der Delegation sämtliche zweckdienlichen Auskünfte erteilen, ihnen die Konsultation der Dossiers und Belege ermöglichen und ihnen jede erforderliche Unterstützung angedeihen lassen müssen, beispielsweise indem sie sie in die Gebäude des Bundes eintreten lassen, usw.⁹⁸.

Was die Kontrolle der Bundesfinanzen anbelangt, sind sich Finanzdelegation und Bundesrat bewusst, dass die Ausweitung der Verwaltungstätigkeit ihnen ständig neue Aufgaben auferlegt: gleichzeitig nehmen die Anforderungen an die EFK stark zu. Eine der von der Delegation vorgeschlagenen Lösungen besteht in der Entwicklung der internen Kontrolle der

95 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1956 – 1957, Seite 3 - 4

96 Idem, Seite 6.

97 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1958 – 1959, Seite 1 - 2.

98 AYER Christian: a.a.O., S. 252.

verschiedenen Verwaltungsdienste, um der EFK zu erlauben, ihre laufenden Kontrollen zu vermindern⁹⁹.

1961 zieht der Bericht der Finanzdelegation eine Bilanz der vergangenen Tätigkeit der Finanzaufsicht durch die EFK, die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation. Er listet Argumente zu Gunsten des in der Schweiz angewandten Systems auf und schlägt Lösungen zur Verbesserung des künftigen Systems vor. Diese Ausführungen sind interessant, denn sie erlauben insbesondere Verhalten und Beziehung der Delegation im Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle wahrzunehmen.

In erster Linie muss der Wille der Finanzdelegation erwähnt werden, das System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen, wie es in der Schweiz praktiziert wird, weiter zu führen. Die Delegation ist der Auffassung, dass das System « den schweizerischen Verhältnissen angepasst ist und dass neben klar erkannten Nachteilen, die Vorteile unseres dem Verwaltungsgeschehen unmittelbar folgenden und unkomplizierten Systems überwiegen »¹⁰⁰. Die Delegation ist überzeugt, dass der « Kontrollaufwand mit dem Ergebnis in einem durchaus zu beachtenden, guten Verhältnis steht ».

In zweiter Linie beschreibt die Delegation die Situation der EFK, die in administrativer Hinsicht vom Finanzdepartement abhängt, offiziell aber unabhängig ist: Eine Verbindung, welche die Delegation als den Hauptmangel des Systems erachtet. Umgekehrt unterstreicht sie, dass die EFK gleichzeitig Organ des Bundesrates für die Kontrolle der Finanzverwaltung des Bundes und Kontrollorgan der Legislative ist¹⁰¹. Die Delegation bestätigt:

« In organisatorischer Hinsicht, auch hinsichtlich der Kompetenzen sind somit alle Voraussetzungen für eine unabhängige Überwachung und Kontrolle gegeben. »¹⁰²

Der Bericht des parlamentarischen Aufsichtsorgans über die Finanzen bleibt gesamthaft gesehen, gegenüber der EFK sehr positiv. Eher schon hat er die Tendenz, die Bundesverwaltung zu kritisieren, die keine groben Fehler gemacht, aber wiederholt den Beweis für eine unrichtige Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen geliefert habe. Diese Kritik erscheint angesichts der im Bericht zitierten Fälle als gerechtfertigt. Der Bericht legt denn auch das Gewicht auf die manchmal folgenschweren Fehlleistungen im Bereich des Einkaufswesens, in welchem immer wieder Fehler vorkommen, die mit einem etwas mehr Sorgfalt hätten vermieden werden können¹⁰³.

Am 23. März 1962 wird das neue *Geschäftsverkehrsgesetz*¹⁰⁴ publiziert. Dieses neue GVG besteht aus 61 Artikeln, gegenüber 38 desjenigen von 1902. Der Teil, welcher Finanzkommission und Finanzdelegation anbelangt, umfasst nur einige Artikel und bringt letztlich wenig Neuerungen.

99 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit der Jahre 1959 – 1960, Seite 2.

100 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit des Jahres 1961, Seite 3 - 4.

101 Idem, Seite 4.

102 Idem, Seite 5.

103 Idem, Seite 5-6.

104 Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihre Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) (vom 23. März 1962). In *Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1962*, Seite 773 – 788.

Die *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz vom 25. April 1960*¹⁰⁵ erlaubt es, die wichtigsten Neuerungen, wie vom Bundesrat gewünscht, zu erfassen.

Gestützt auf diese Botschaft des Bundesrates können somit sechs Punkte (welche die Finanzkommissionen oder die Finanzdelegation betreffen) unterschieden werden, die im Vergleich zum GVG von 1902 geändert werden müssen.

- *Artikel 23* des Gesetzes von 1902 ist anders formuliert, damit der Voranschlag keine Ausgaben und keine Einnahmen ohne gesetzliche Grundlage enthalte.
- Im gleichen Artikel schlägt die bundesrätliche Botschaft vor, den ersten Absatz unverändert zu belassen, indem von der Verwaltung verlangt wird, den Räten die Dokumente (Geschäftsbericht, Voranschlag, Staatsrechnung) acht Tage vorher vorzulegen.
- *Artikel 24* muss geändert werden, damit er nach seinem neuen Wortlaut nicht mehr vorsieht, dass jeder der beiden Räte selbst seine Finanzkommission ernennen muss. Es ist das Büro, welches inskünftig beauftragt ist, die Finanzkommissionen zu ernennen.
- Eine Änderung von *Artikel 25* schlägt vor, den beiden Räten die Freiheit der Wahl zu belassen, ob sie in der Finanzdelegation acht anstelle von sechs Mitgliedern haben wollen.
- Gemäss dem alten *Artikel 26* von 1902 muss die Finanzdelegation vierteljährlich einmal zusammenkommen: Die Änderung verlangt, dass sich diese alle zwei Monate zu versammeln hat.
- Schliesslich schlägt der Bundesrat für die Alkoholkommission und die Alkoholdelegation eine den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation ähnliche Funktionsweise vor.

Dies sind die wichtigsten vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuerungen. Das zwei Jahre später, das heisst 1962, vom Parlament angenommene neue GVG ist jedoch eine verwässerte Version des an sich schon dürftigen Vorschlags des Bundesrates. Wird die Anordnung der Artikel verändert, ist festzustellen, dass das neue Gesetz inhaltlich keine bedeutenden Änderungen mit sich bringt. Aus der Botschaft des Bundesrates ist nur die Änderung der zeitlichen Intervalle zwischen den Tagungen der Delegation (alle zwei statt alle drei Monate) sowie die Einführung eines ähnlichen Mechanismus für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation sowie die Alkoholkommissionen geblieben.

Eine kleine Verbesserung bringt das Parlament in der Frage des Einsichtsrechts der Finanzdelegation in die Rechnungsbelege der Bundesverwaltung. Diese Änderung beschränkt sich jedoch auf die Bestätigung des bestehenden Zustands. Der zweite Punkt, in welchem das GVG von 1962 die Vorrechte der Delegation verstärkt, ist derjenige der von Dokumenten an die Kommissionen und die eidgenössischen Räte. Wiederum ist die vorgeschlagene Änderung indessen ziemlich beschränkt.

Zwischen 1927, dem Zeitpunkt der Änderung des Regulativs der Eidgenössischen Finanzkontrolle, und 1962 erfahren die parlamentarische Oberaufsicht und die administrativen Organe der Finanzkontrolle des Bundes mehrere Destabilisierungsversuche: Einerseits von Seiten der Gegner des geltenden Systems und der Befürworter eines Rechnungshofes in der Schweiz, andererseits von Seiten der Verwaltung und des Bundesrates während des Zweiten

¹⁰⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz (vom 25. April 1960). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1960, Band I, Seite 1449 – 1510.

Weltkriegs und der folgenden Jahre. Das Parlament reagiert auf diese Angriffe nur schwach, dies zweifellos aus der Sorge heraus, den im Weltkrieg entstandenen nationalen Zusammenhalt nicht zu gefährden, weshalb es nicht versucht, das geltende System in Frage zu stellen, sondern es vielmehr weiterzuführen, ohne es zu stark zu ändern. Ein drängendes Problem stellt jedoch Grundlage und Funktionsweise des Systems der Kontrolle und der Aufsicht der Bundesfinanzen in Frage: Es handelt sich um die « Mirage-Affäre ».

3.3.3 1964: Die Mirage-Affäre oder die erneute Infragestellung des Systems der parlamentarischen Aufsicht

Nachfolgend seien die wichtigsten Ereignisse dieser « Mirage-Affäre » kurz dargestellt¹⁰⁶.

Am 10. August 1958 erlässt der Vorsteher des Militärdepartements eine Verfügung betreffend die Beschaffung von Militärflugzeugen. Es wird eine Arbeitsgruppe für militärische Flugzeugbeschaffung (AGF) gebildet. Ihre Wahl fällt auf ein Flugzeug aus französischer Produktion, die Mirage III. Am 18. August 1960 schlägt das Militärdepartement dem Bundesrat den Erwerb von 100 Flugzeugen Mirage III vor. Diesem Antrag wird am 28. Dezember 1960 stattgegeben.

Der Bundesrat beantragt seinerseits den eidgenössischen Räten den Erwerb von 100 Mirages III S und von weiterem Material für die Luftwaffe. Am 8. und 21. Juni 1961 stimmen National- und Ständerat diesem Antrag zu und beschliessen zu diesem Zweck einen Rahmenkredit von 827,1 Millionen Franken.

Auf Antrag der erwähnten Arbeitsgruppe billigt der Generalstabschef den Erwerb eines Spezialmodells für 18 Aufklärungsflugzeuge vom Typ Mirage III RS. Die kriegstechnische Abteilung (KTA) schätzt die Kostenüberschreitung für die Wahl des Elektronik-Systems Taran und seiner Anpassung auf die Mirage auf 43 bis 48 Millionen Franken. Der Vertrag mit Dassault (der Mirage-Hersteller) wird am 25. Juli 1961 unterzeichnet. Die Diskussionen mit Dassault zur Frage der Anpassung des Taran-Systems machen bekannt, dass die Kostenüberschreitungen 95,3 Millionen Franken betragen.

Der Bundesrat nimmt vom Zwischenbericht, zur Kostenüberschreitung Kenntnis und ermächtigt das Militärdepartement, vom Elektronik-System Taran Gebrauch zu machen. Das Militärdepartement wird am 19. Januar 1962 damit beauftragt, dem Bundesrat zu Handen der eidgenössischen Räte das Gesuch für einen Zusatzkredit zu unterbreiten, damit dieses rechtzeitig geprüft werde.

Im Februar und Mai 1962 informiert der Vorsteher des Militärdepartements die Militär- und die Finanzkommission der beiden Räte über die Lage.

Am 3. Juli 1963 stellt die Kommission für Landesverteidigung bei der Prüfung des langfristigen Finanzprogramms fest, dass der Erwerb der Mirages Mehrkosten von mindestens 200 Millionen Franken mit sich bringen wird. Die endgültige technische Bereitstellung des französischen Flugzeugs ist für Februar 1964 vorgesehen.

Am 12. Februar 1964 informiert das Militärdepartement den Bundesrat, dass die Mehrkosten sich auf 355,9 Millionen belaufen, zuzüglich 220,4 Millionen Franken für die Teuerung. Am 28. Februar 1964 beauftragt der Bundesrat das Militärdepartement, zusammen mit dem Finanz- und Zolldepartement, die finanziellen und kredittechnischen Probleme zu prüfen und einen Botschaftsentwurf zu Handen der Bundesversammlung vorzulegen. In seinem Mitbericht vom 8.

¹⁰⁶ Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit. Bundeskanzlei, Bern, 1. September 1964, S. 81.

April 1964 verzichtet das Finanz- und Zolldepartement auf Änderungs- oder Ablehnungsanträge.

Am 21. Mai 1964 genehmigt der Bundesrat Botschaft und Entwurf zu einem Bundesbeschluss für einen Antrag auf zwei Zusatzkredite zu Handen der Räte: Der eine in Höhe von 356 Millionen Franken zur Deckung der Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit dem Kauf der Mirages, der andere über 220 Millionen Franken als Teuerungsausgleich. Die Militärkommission des Nationalrates empfiehlt mehrheitlich, die vom Bundesrat beantragten Zusatzkredite und den Teuerungsausgleich bis Ende 1964 zu genehmigen.¹⁰⁷

Am 10. Juni 1964 beschliesst der Nationalrat, die Beratung über den Zusatzkredit auszusetzen und beauftragt eine Ad-hoc-Kommission mit der Abklärung der ganzen Affäre. Im Bewusstsein der emotionalen Auswirkungen der Angelegenheit auf die Schweizer Bevölkerung und ihrer Behandlung in den Medien, setzt der Nationalrat eine Parlamentarische Untersuchungskommission mit dem Auftrag ein, einen Bericht über die Sache zu erstatten. Dieser Bericht wird im September 1964 erstattet; er kommt, was die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht anbelangt, zum Schluss, dass das Parlament durch die glaubhaft erscheinenden Botschaften des Bundesrates irreführt worden sei¹⁰⁸.

Präzisierend fährt der Bericht fort, dass die Exekutive für die Glaubwürdigkeit ihrer Botschaften einstehen und das Parlament im Interesse des Staats darüber wachen muss, dass sich so etwas nicht wiederhole. Die anderen Schlussfolgerungen dieses Berichts geben die Schuld vor allem dem Bundesrat, der für die böse Wende, welche die Mirage-Affäre genommen habe, verantwortlich sei. Die anderen Verantwortlichkeiten sind unklar, indem der Bericht ausführt, dass man nicht sagen könne, ob alle Betroffenen gutgläubig und im vollen Bewusstsein ihrer Verpflichtung gehandelt und dafür gesorgt hätten, dass die für das Parlament bestimmten Auskünfte auch wirklich wahr gewesen seien¹⁰⁹.

Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation werden somit von jeder Schuld freigesprochen. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle wird nicht in Frage gestellt. Es sind allein der Bundesrat und einige Ämter, die von dieser mit der Untersuchung des Mirage-Kaufs beauftragten Kommission kritisiert werden.

Wenn auch offiziell kaum Kritik am System der parlamentarischen Ausgabenkontrolle angebracht wird, hat die Mirage-Affäre bei den Ratsmitgliedern letztlich doch leise Zweifel über die tatsächliche Effizienz dieses Kontrollsystems über die Bundesfinanzen geweckt. « Die Mirage-Affäre » regt die Diskussion über die Ausübung der parlamentarischen Aufsicht an¹¹⁰. Die Finanzdelegation hält in ihrem Bericht für das Jahr 1964 Folgendes fest:

« Die Mirage-Angelegenheit gibt mit ihren tiefgreifenden Auswirkungen in alle Bezirke des Zusammenarbeitens unüberhörbare Veranlassung zum Neuüberdenken der grundsätzlichen Standortbestimmung und zur Abgrenzung der Verantwortungsbereiche der gesetzgebenden und ausführenden Gewalten. »¹¹¹

107 Diese Informationen stammen aus dem Bref historique de l'affaire des avions mirages, enthalten im in Fussnote 106, Seite 5 – 11 zitierten Bericht.

108 Idem, Seite 70.

109 Idem, S. 34 - 35.

110 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1964, Seite 2.

111 Idem.

Die Finanzdelegation besteht auch auf der Notwendigkeit, ein besonderes Gesetz über die Finanzkontrolle und ein Finanzgesetz (über den Voranschlag) auszuarbeiten. Ferner ist die Finanzdelegation betreffend Ausweitung der Finanzkontrolle der Meinung, es sei « auf dem Bestehenden aufzubauen und durch Verstärkung des Personaleinsatzes, vor allem bei der Finanzkontrolle, der Prüfungsbereich noch gründlicher zu erfassen und zu bearbeiten. »¹¹²

Die Mirage-Affäre beeinflusst somit auf indirekte Weise und als Folge der Diskussionen die Meinungen, wie die Wirksamkeit des Systems der schweizerischen parlamentarischen Oberaufsicht wahrgenommen wird. Dieses System, das bei Parlamentariern und Verwaltung bislang als makellos galt, offenbart bedeutende Schwächen. Die Mirage-Angelegenheit markiert durch ihre ungeahnte Auswirkungen einen Schritt in der Geschichte der Eidgenossenschaft. Das GVG von 1962 und das Regulativ der EFK von 1927 genügen nicht, um eine verlässliche Kontrolle der Bundesfinanzen zu gewährleisten. Der Kauf der Mirages dient insofern als Impuls für die Entwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht und der Finanzkontrolle, als damit der Prozess der Realisierung des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle 1967 und des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt 1968* ausgelöst wird.

Zuvor ist es interessant, einen Moment bei den Folgen der « Mirage-Affäre » zu verweilen, und zwar hinsichtlich der Entwicklung der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte.

3.3.4 Ständiges Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen

Wie von Philippe Schwab, dem heutigen Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen (seit 1920 bestehen die Geschäftsprüfungskommissionen als ständige Kommission), betont wird, bedurfte es oft bestimmter Ereignisse, um die Struktur der finanziellen Oberaufsicht zu entwickeln, zu verändern und zu verbessern, und es muss festgestellt werden, dass diese Ereignisse oft negativer Art waren.¹¹³

Die Mirage-Affäre ist im vorliegenden Fall die Triebfeder, für die Entwicklung der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte. Eine Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1966¹¹⁴ schlägt die Einrichtung eines ständigen Sekretariats für die Geschäftsprüfungskommissionen vor.

« In ihrem Bericht vom 1. September 1964 verlangte die Arbeitsgemeinschaft der von den eidgenössischen Räten zur Abklärung der Mirage-Angelegenheit eingesetzten Kommissionen, dass beim kommenden Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle auch ein ständiges Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen geschaffen werde. »¹¹⁵

Der Auftrag des Bundesrates findet t im Lauf des Jahres 1967 die Zustimmung des Parlamentes¹¹⁶. Drei Kapitel, unterteilt in sieben Artikel umschreiben die Aufgaben und die Organisation des Sekretariats der Geschäftsprüfungskommissionen.

¹¹² Idem.

¹¹³ Interview mit Herrn Philippe Schwab, Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen, am 17. Mai 2001.

¹¹⁴ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen (vom 28. November 1966). In *Schweizerisches Bundesblatt 1966*, Band II, Seite 735 – 738.

¹¹⁵ Idem, Seite 735.

¹¹⁶ Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen. In *Schweizerisches Bundesblatt 1966*, Band II, Seite 739 – 741.

Art. 1 « Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen besorgt deren Kanzleigeschäfte und steht ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung, indem es nach Weisung der Kommissionspräsidenten die für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte nötigen Unterlagen beschafft und alle weiteren Vorbereitungen für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen trifft und ihre Aufträge ausführt. »¹¹⁷

Das Sekretariat bekleidet klar die Funktion eines Verbindungsorgans zwischen Bundesrat, Bundesgerichten und den Parlamentariern, die Mitglied der Geschäftsprüfungskommissionen sind.

Die anderen Artikel (*Artikel 2* und *3*) bestimmen die Funktion und die Pflichten des Sekretärs der GPK.

Das Kapitel betreffend die Organisation des Sekretariats spezifiziert:

Art. 6.1 « Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen ist administrativ dem Sekretariat des Bundesversammlung zugeteilt. »

Art. 6.2 « Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen wird nach Anhören der beiden Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat gewählt. »¹¹⁸

Die Angelegenheit betreffend das französische Düsenflugzeug hat positive Auswirkungen auf die Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommissionen, die dank dem ihnen neu Verfügung stehenden Sekretariat, legitimerweise hoffen können, die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern. Die anderen positiven Auswirkungen dieser Affäre betreffen vor allem die Schaffung eines *Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle* und eines *Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt*.

3.4 28. Juni 1967: Schaffung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)

In seinem Bericht über die Tätigkeit der Finanzdelegation im Jahr 1965¹¹⁹, geht der Präsident der Finanzdelegation, M. E. Baumgartner, das Thema der parlamentarischen Oberaufsicht ausführlich an. Er legt offen dar dass in den Diskussionen die mangelhafte Professionalität der Parlamentarier und ihre beschränkten Mittel wiederholt zur Sprache kommen.

Der Berichterstatter greift eine Studie von Professor Kurt Eichenberger mit dem Titel « Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat » auf, um darauf mit seinen eigenen Argumenten zu antworten. M. Eichenberger weist auf drei Tatsachen hin, die seiner Meinung nach das Parlament daran hindern, eine ausreichende Kontrolle auszuüben: Zeitnot, Sachkundenot und Bewertungsnot.

¹¹⁷ Idem, Seite 739.

¹¹⁸ Idem, Seite 740.

¹¹⁹ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1965.

Das erste Thema betrifft die Zeitnot der Parlamentarier. Der Berichterstatter der Finanzdelegation behauptet, dass es falsch wäre, die Wirksamkeit der parlamentarischen Aufsichtsarbeit allein nach Massstäben der zeitlichen Verfügbarkeit zu messen. Seiner Meinung nach hängt dies eher von der Qualität der Hilfsmittel ab, welche den Ratsmitgliedern vom Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation zur Verfügung gestellt werden (Dossiers, Dokumente, usw.), sowie von den von der Eidgenössischen Finanzkontrolle erstellten Berichten.

In der Frage der Sachkundenot und der Bewertungsnot ist E. Baumgartner mit Herrn Eichenberger nicht einverstanden. Der Berichterstatter der Finanzdelegation behauptet nämlich, dass die Parlamentarier den ihnen auferlegten erhöhten Anforderungen genügen:

« wenn die Fraktionen die geeigneten Persönlichkeiten aussuchen und diese letzteren mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium und in richtiger Arbeitsteilung an die Probleme herangehen, so ist nicht einzusehen, weshalb keine brauchbaren Ergebnisse erzielt werden könnten. »¹²⁰

Herr Baumgartner weist auf die Spezialisierung der Verwaltung und führt aus, dass « dem Milizparlamentarier zugute gehalten werden darf, dass er mit gesundem Menschenverstand und dem aus der zivilen und politischen Arbeit geschulten, kritischen Sinn den sich stellenden Fragen begegnet. ». Seiner Meinung nach ist parlamentarische Milizsystem somit eher ein Vorteil. Er beschliesst sein Plädoyer mit der Feststellung, dass das schweizerische System der parlamentarischen Kontrolle besser ist als dasjenige der anderen Nationen, weil es rascher und direkter eingreift.

Präsident Baumgartner will keine Umkrempelung des Systems der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen in einen Rechnungshof, dennoch wünscht er Verbesserungen. Seiner Meinung muss auch « die beste Methode von Zeit zu Zeit den sich verändernden Verhältnissen angepasst werden »¹²¹. Zu diesem Zweck übernimmt er die in den Finanzkommissionen geführten Diskussionen über die Frage der Handhabung und der Kontrolle der Finanzen, die zum Schluss führten, dass gewisse Feststellungen, die in der Untersuchung zur « Mirage-Affäre » getroffen wurden, in gesetzgeberische Massnahmen übertragen werden sollten. Dies schlägt sich konkret in den Vorarbeiten zum Entwurf eines *Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt* und des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle* nieder.

Dabei wenden wir uns im Augenblick in erster Linie dem zweiten Entwurf des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle* zu.

3.4.1 Die Verstärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Im Entwurf wird gesagt, dass Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Finanzkontrolle und der direkte Kontakt zu den parlamentarischen Organen der Oberaufsicht den Eckstein des Systems der Prüfung bilden muss. Es wird auch präzisiert, dass die Aufgaben der Finanzkontrolle im Gesetz besser bezeichnet und umschrieben werden müssen, um den Anforderungen der heutigen Zeit Rechnung zu tragen. Dieser Entwurf des neuen Gesetzes muss auch die Koordination aller Kontroll- und Revisionsarbeiten der Verwaltung regeln.

¹²⁰ Idem, Seite 4.

¹²¹ Idem, Seite 5.

Nebst der Funktion der Oberaufsicht, die nach dem Entwurf erste Priorität bildet, übt die EFK beim Erlass von Vorschriften über Kontrolle und Revision, Buchhaltung und Zahlungsdienst eine Konsultativfunktion aus. Es sind auch stark veränderte Regelungen für den Fall vorgesehen, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen der EFK und der Verwaltung bestehen.

In ihrem Bericht für das Jahr 1966 unterstreicht die Finanzdelegation, dass sie es begrüsst, dass das neue Gesetz eine verbesserte Kontrolle der Bauten (Einstellung von qualifiziertem Personal) und eine verstärkte finanzielle Überwachung der PTT erlaubt.

Interessant ist auch, sich mit der *Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle*¹²² vom 25. November 1966 zu befassen. Diese nimmt die bereits im Entwurf vorgestellten wichtigsten zu verbessernden Punkte auf, beharrt aber auf drei Punkten, die im Rahmen des neuen Gesetzes zu entwickeln sind:

- Verstärkung der mitschreitenden Kontrolle durch die Einrichtung einer neuen Kreditart (Verpflichtungskredite), um der EFK eine bessere Kontrolle der auf mehrere Jahre verteilten Ausgaben zu ermöglichen.
- Verstärkung der nachträglichen Kontrolle, und zwar durch eine Kontrolle der Buchhaltung der Zentralverwaltung an Ort.
- Konsultation der EFK als Expertin bei den Verhandlungen der Organe, die mit der Vorbereitung des Voranschlags und der Staatsrechnung beauftragt sind, sowie bei den Gesuchen um Sonderkredite.

Am 28. Juni 1967 nehmen die Eidgenössischen Räte das *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle*¹²³ an. Es tritt am 1. Januar 1968 in Kraft. Es beinhaltet 22 Artikel, gegenüber 14 im alten Gesetz von 1927. Die Artikel sind in sechs Kapitel mit folgenden Titeln unterteilt:

- 1) *Stellung und Organisation der EFK*¹²⁴. Dieses Kapitel umschreibt die Stellung der EFK in der Verwaltung im Rahmen ihres Mandats, ihrer Organisation, ihres Rechts, Sachverständige beizuziehen, Amtsberichte zu verfassen und Zeugnis abzulegen.
- 2) *Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrolle*¹²⁵. Dieser Punkt beschreibt die Tätigkeit und die besonderen Aufgaben der EFK und weist insbesondere auf die neue Aufgaben hin, wonach die Eidgenössische Finanzkontrolle namentlich die von den Dienststellen über ihre Kredite zu führenden Kontrollen und die Verpflichtungskredite zu überwachen hat.

Eine Rolle als Begutachterin wird der EFK über Fragen betreffend die Ausarbeitung von Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst, das Buchhaltungswesen, den Zahlungsverkehr und die Führung von Inventaren zuerkannt.

¹²² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (vom 25. November 1966). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1966, Band II, Seite 708 – 727.

¹²³ Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (vom 28. Juni 1967). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1967, Band I, Seite 1146 – 1152.

¹²⁴ Idem, Seite 1146- 1147.

¹²⁵ Idem, Seite 1147 – 1149.

Ferner kann die EFK zu den Verhandlungen der vorberatenden Organe über den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie zu einzelnen Kreditbegehren beigezogen werden.

Dieses Kapitel bestimmt auch das Recht der EFK, über die Beschlüsse informiert zu werden, welche den Finanzhaushalt des Bundes betreffen, sowie über die Verpflichtung der Behörden, Organisationen oder Institutionen, ihr bei den Untersuchungen volle Unterstützung zu gewähren.

- 3) *Verfahren bei Beanstandungen, Berichterstattungen und dienstlicher Verkehr*¹²⁶. Dieses Kapitel erlaubt die Lösung von potentiellen Konflikten zwischen EFK und den kontrollierten Ämtern oder Organisationen.
- 4) *Verhältnis zu den Kantonen*¹²⁷. Ein neuer und sehr wichtiger Punkt dieses Gesetzes, denn er bestätigt das Recht der EFK, die richtige Verwendung der Bundesleistungen an die Kantone zu überprüfen.
- 5) *Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte*¹²⁸. Artikel 18 spezifiziert die Rolle des Sekretariats, das administrativ an die EFK angegliedert ist, und seines vom Bundesrat ernannten und von der Finanzdelegation bestätigten Sekretärs.
- 6) *Schlussbestimmungen*¹²⁹. Ein Punkt mit Präzisierungen zu den Sonderregelungen EFK, den Ausführungsvorschriften des Gesetzes und seinem Inkrafttreten.

Im Bericht der Finanzdelegation für 1967¹³⁰ anerkennen deren Mitglieder die Qualitäten des neuen Gesetzes, ohne auf ihre hängigen Forderungen im Bereich der erhöhten Überwachung von PTT und Bauwesen zurückzukommen.

Von einigen Detailpunkten abgesehen, scheint es, dass das FKG dazu geführt hat, dass zwischen den neuen Bedürfnissen der EFK, des Bundesrates und den Parlamentariern ein guter Kompromiss zustand kam. Das Instrumentarium der Schweiz bei der Finanzaufsicht wird aufgewertet und erlaubt gleichzeitig eine Verbesserung der Finanzkontrolle und den Verzicht auf einen Rechnungshof, worauf in der Debatte vor 1967 erneut angespielt worden war.

3.5 18.Dezember 1968: Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)

Der gleichzeitig zum Entwurf des *Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle* 1965 vorgelegte Entwurf des *Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt* umfasst Bestimmungen über den Voranschlag, die Staatsrechnung und die Verwaltung der Finanzen. Der Entwurf definiert mehrere Prioritäten:

« In den Aufgabenbereich des Finanz- und Zolldepartementes bzw. der Finanzverwaltung fallen dabei u.a. die Prüfung der Kreditbegehren der Departemente und der unselbständigen Betriebe und Anstalten. »

126 Idem, Seite 1149 – 1150.

127 Idem, Seite 1150 – 1151.

128 Idem, Seite 1151.

129 Idem, Seite 1151 – 1152.

130 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahr 1967.

« Für den Voranschlag sind die bereits in der Praxis angewandten Grundsätze der Universalität, der Bruttodarstellung und der Spezifizierung (Art und Zweck der einzelnen Posten) sowie der Jährlichkeit im Entwurf festgelegt. »

« Die bisherige Entwicklung hat die Verpflichtungskredite schrittweise ausgebaut. Das Gesetz bringt eine Zusammenfassung und Straffung; diese Teile enthalten die bedeutendsten Neuerungen, wie z.B. die von der Arbeitsgemeinschaft Mirage geforderten Projektierungskredite. »¹³¹

In der Botschaft von Februar 1968¹³² greift der Bundesrat die Grundgedanken des parlamentarischen Entwurfs auf und führt sie näher aus, um die bislang bestehende Lücke in der Gesetzgebung zu füllen. Auf Bundesebene ist das Finanzrecht¹³³ zu jener Zeit tatsächlich nur fragmentarisch vorhanden und nicht kodifiziert, da es in der Bundesverfassung, in verschiedenen Gesetzen und Bundesbeschlüssen sowie in den Verordnungen und Weisungen des Bundesrates verstreut vorkommt¹³⁴.

Die *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt* sollte in erster Linie die verworrene Situation klären. Der vorgelegte Entwurf wurde den interessierten Kreisen sowie den politischen Parteien zur Stellungnahme unterbreitet und von einer überwiegenden Mehrheit akzeptiert¹³⁵.

In der Botschaft werden die grundlegenden Prinzipien des Finanzgebarens genannt. Aufgeführt wird der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, das Kriterium der Dringlichkeit, die wirksame und sparsame Verwendung öffentlicher Gelder, der Grundsatz des langfristigen Haushaltsgleichgewichts und die notwendige Berücksichtigung der Imperative der Konjunkturpolitik und des Wachstums. Diese Grundsätze sind auf sämtliche Stufen der Hierarchie anwendbar und bestimmen letztlich die Durchführung der Finanzpolitik auf Bundesebene. Die parlamentarische Oberaufsicht beeinflussen sie insofern, als sie den Parlamentariern, den Mitgliedern der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, Anhaltspunkte und Hinweise dazu liefern, was bei der Prüfung der eidgenössischen Finanzen aufmerksam zu untersuchen und zu verfolgen ist. Dadurch wird ihre Arbeit zwar besser definiert, aber gleichzeitig ihr Handlungsspielraum eingeschränkt.

Das definitive, vom 18. September 1968 datierte und von der Bundesversammlung angenommene Gesetz¹³⁶ umfasst 35 in sieben Kapitel gegliederte Artikel:

- 1) Geltungsbereich und Grundsätze (2 Artikel)
- 2) Voranschlag (13 Artikel)
- 3) Staatsrechnung (7 Artikel)
- 4) Verpflichtungskredite (6 Artikel)
- 5) Finanzplanung (2 Artikel)
- 6) Verwaltung der Finanzen (4 Artikel)
- 7) Schlussbestimmungen (1 Artikel)

¹³¹ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1965, S. 5-6.

¹³² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 21. Februar 1968). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1968, Band I, S. 471 – 506.

¹³³ Unter Finanzrecht sind neben dem Haushaltsrecht auch alle Vorschriften und Bestimmungen zu verstehen, die sich auf die Finanzverwaltung und –planung beziehen. Idem, S. 471.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Idem, S. 474-475.

¹³⁶ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 18. Dezember 1968). In *Schweizerisches Bundesblatt* 1968, Band II, S. 1253-1266.

Die vorliegende Arbeit ist im wesentlichen der parlamentarischen Oberaufsicht gewidmet; die verschiedenen Punkte des erwähnten Gesetzes müssen daher nicht weiter erörtert werden. Besondere Aufmerksamkeit soll den Artikeln gelten, welche die Organe der finanziellen Oberaufsicht und die Finanzdelegation betreffen.

- *Kapitel 2* befasst sich mit dem Voranschlag. In *Artikel 9* steht Folgendes: «Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen. Er holt – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein »¹³⁷. Dieser Artikel überlässt dem Bundesrat die Wahl, die Finanzdelegation zu konsultieren.
- *Kapitel 4* behandelt die Verpflichtungskredite. *Artikel 26* definiert die Verwendung der Zusatzkredite und präzisiert in Absatz vier Folgendes: « Erträgt die Inangriffnahme oder Fortsetzung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites die Ermächtigung zum vorzeitigen Beginn erteilen. Er holt – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein »¹³⁸. Hier gilt der gleiche Grundsatz wie beim vorhergehenden Artikel: Der Entscheid liegt bei der Exekutive.

Es ist festzuhalten, dass die beiden oben genannten Bestimmungen der Finanzdelegation eine Entscheidungskompetenz in einem Bereich einräumen, der zu den ausschliesslichen Befugnissen des Parlaments zählt. Mit anderen Worten: Wenn die Finanzdelegation befragt wird, trifft sie Entscheidungen an Stelle und im Namen des Parlaments.

Im Bericht über 1968 begrüsst die Finanzdelegation das Inkrafttreten der beiden neuen Gesetze und äussert ihre Zufriedenheit mit dem erzielten Ergebnis.

« Die Finanzdelegation ist überzeugt, dass mit dieser Zusammenarbeit das bestehende Aufsichtssystem, welches 1903 eingeführt und nun in den unlängst in Rechtskraft erwachsenen *Bundesgesetzen über den Finanzhaushalt und die Eidgenössische Finanzkontrolle* verankert wurde, zweckmässig, einfach zu handhaben und wirkungsvoll ist. »¹³⁹

Kapitel 3 endet mit dem ereignisreichen und bewegten Zeitabschnitt zwischen 1903 und 1968. In rund siebzig Jahren hat sich die Welt grundlegend geändert: Nach zwei Weltkriegen erleben Politik, Wirtschaft und Technologie der europäischen Länder eine beispiellose Umwälzung. Der Bruch mit den alten politischen oder wirtschaftlichen Strukturen findet vor dem Hintergrund tiefgreifender Krisen statt. Inmitten des von allzu vielen gewaltsamen Umbrüchen gebeutelten Europas befindet sich die Schweiz – ein Sonderfall, da das Land Ereignisse von weltweiter Tragweite unterschiedlich erlebt und bewältigt. Die Entwicklung der Schweiz verläuft oft gegenläufig zu den übrigen Nationen: Die Schweiz floriert dank Frieden, einer stark wachsenden Wirtschaft und dem einigenden Zentralstaat, während die anderen Staaten sich selbst in Bürgerkriegen und Weltkriegen zugrunde richten und ihre wirtschaftliche Substanz durch die « Kriegswirtschaft » gefährden. Die Schweiz erlebt weniger düstere Zeiten als ihre Nachbarn, selbst wenn sie sich vereinzelt versucht sieht, ein autoritäres System anzuwenden, das die etablierten demokratischen Grundsätze beeinflusst.

137 *Idem*, S. 1255.

138 *Idem*, S. 1259.

139 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1968, S. 3.

Auch die parlamentarische Oberaufsicht über die Finanzen bleibt vor solchen autoritären Entgleisungen nicht verschont. Die Vollmachten gelten jedoch nur für eine begrenzte Zeit. Änderungen sind mehrheitlich das Resultat des politischen Entscheidungsprozesses zur Behebung festgestellter Mängel. Auslöser für eine Weiterentwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht sind oft negative Ereignisse (Ausnahmestand von 1914 –1918 und 1939 – 1945, « Mirage-Angelegenheit » usw.). Trotzdem werden die Entscheidungen in jedem Fall mit Augenmass getroffen. Die schweizerische Politik pflegt den Konsens und ist stets darauf bedacht, eine Mehrheit der Stimmen für ein Vorhaben oder ein Gesetz zu gewinnen. Nur wenige Geschäfte werden übereilt oder dringlich erledigt. Das gilt auch für die Nachkriegszeit: Erst in den sechziger Jahren kam es zu einer Weiterentwicklung des GVG, obwohl es bereits unmittelbar nach Kriegsende vehement kritisiert wurde.

4 Die parlamentarische Oberaufsicht von 1969 bis heute

Der Zeitabschnitt von 1969 bis heute war sehr reich an Ereignissen. In den letzten dreissig Jahren entwickelten sich die parlamentarischen Finanzkontrollstellen¹⁴⁰ und ihre administrativen Pendanten meistens Schritt für Schritt zum heutigen System. Im vorliegenden Bericht soll insbesondere die Tätigkeit der Finanzdelegation und ihr Verhältnis zur Eidgenössischen Finanzkontrolle beleuchtet werden, um die Bedeutung und die Auswirkung ihrer Arbeit auf die Entwicklung der Finanzlage des Landes besser einzuschätzen.

4.1 Die zentrale Rolle der Finanzdelegation

In den 70er und 80er Jahren emanzipiert sich die parlamentarische Finanzdelegation schrittweise und zeigt ein aktiveres und dynamischeres Gesicht. Nach der relativen Passivität beginnt ab Anfang der 70er Jahre die Phase der kritischen Prüfung der Verwaltungs- und Regierungsstruktur. Die Finanzdelegation spielt in verschiedenen Kontrollorganen über die Bundesfinanzen eine wesentliche Rolle, obwohl ihre Position meistens auf einer Politik beruht, die Änderungen und Weiterentwicklungen der Strukturen der parlamentarischen Oberaufsicht skeptisch gegenübersteht.

Seit der Mirage-Affäre, als das gesamte Finanzaufsichtssystem in das Kreuzfeuer der Kritik geriet, zeichnet sich ein deutlicher politischer Willen ab, diesem System gegenüber wachsam zu sein. Die Delegation spürt nicht gerechtfertigte bzw. nicht zu rechtfertigende Ausgaben auf, sie bemüht sich, in zahlreichen Verwaltungssektoren die Kosten zu verringern und Begünstigungen für Beamte und sogar Parlamentarier einzuschränken. Diese Aussagen werden mit den nachstehend beschriebenen Fällen oder Dossiers beleuchtet.

In der Folge werden wir uns mit den Wechselwirkungen zwischen der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle und mit der Auswirkung auf die Entwicklung des Finanzaufsichtssystems, die 1994 in der Änderung des *Finanzkontrollgesetzes* mündet, auseinandersetzen.

4.1.1 Von der Finanzdelegation behandelte Angelegenheiten

Die Finanzdelegation engagiert sich hauptsächlich auf zwei Aktionsfeldern: Sie setzt sich mit der Funktionsweise der Verwaltung bzw. den von Beamten verursachten Ausgaben auseinander und kritisiert Fehler der Verwaltung oder des Bundesrates.

Der erste Punkt betrifft Ausgaben, die auf die Verwaltungstätigkeit der Beamten zurückgehen. Dieser Bereich bildet nach wie vor das wichtigste Anliegen der Mitglieder der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation. Als Hauptgründe gelten die zu hohen Kosten der vom Staat für den Bürger erbrachten Dienstleistungen sowie der Kostensenkungsdruck den ein ausgeglichener eidgenössischer Haushalt erfordert. Im Berichtszeitraum tauchen in den Berichten der Delegation etliche einschlägige Fälle auf.

¹⁴⁰ Im November 1985 verabschiedeten die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation ein neues Reglement zwecks Anpassung an die letzten in Kraft gesetzten Gesetze (FKG von 1967 oder FHG von 1968). Reglement vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. In *Systematische Sammlung des Bundesrechts* 171.126.

In ihrem im Jahr 1973 veröffentlichten Bericht¹⁴¹ bedauert die Delegation, dass « ein gewisser Fatalismus, entstanden unter dem Einfluss der unheilvollen inflationären Entwicklung, da und dort dazu führte, die Angemessenheit im Ausgeben, die Verpflichtung auf eine gewisse demokratische Einfachheit, den Willen zum Sparen auch im Kleinen in den Hintergrund zu drängen ». Ansatzpunkte für diese Kritik finden sich nach Auffassung der Finanzdelegation vor allem im Bereich der Repräsentationskosten: « Auch offizielle Gastfreundschaft oder protokollarische Verpflichtungen brauchen durchaus nicht immer Anlass zu überbordenden Ausgaben zu sein ». Die Finanzdelegation warnt nachdrücklich vor der als « Verwaltungstourismus » bezeichneten Erscheinung bei Begegnungen oder Konferenzen mit grossen Teilnehmerzahlen.

Die Delegation will unter anderem bürokratische Auswüchse bekämpfen. So unterstützt sie einen Verwaltungsdirektor, der seine Mitarbeiter anwies, auf den Briefverkehr zu verzichten, wenn Geschäfte sich auch telefonisch erledigen lassen¹⁴². Ausserdem fordert sie die Bundeskanzlei auf, der unnötigen Veröffentlichung zahlreicher Zeitschriften, ein Ende zu bereiten¹⁴³.

Im Vergleich zu den vorhergehenden Jahrzehnten üben die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation nun eine « wachsamere » Oberaufsicht aus. Mit allen - bisweilen anekdotenhaft anmutenden - Mitteln wird versucht, die Bundesausgaben zu kürzen. So fordert die Delegation den Bundesrat beispielsweise im Jahr 1979 zu grösserer Zurückhaltung auf, als sie feststellt, dass das Personal der PTT-Betriebe gewisse Privilegien für Telefonabonnementsgebühren geniesst¹⁴⁴. 1988¹⁴⁵ beschäftigt sich die Eidgenössische Finanzkontrolle mit der Frage, inwiefern die Weihnachtsessen der Bundesämter aus öffentlichen Mitteln finanziert werden dürfen. Antwort der Finanzdelegation: Grundsätzlich hätten die Teilnehmer an solchen Anlässen die Kosten selbst zu bestreiten.

Im Jahr 1982 erklärte die Finanzdelegation die Gründe für ihre Zurückhaltung gegenüber den Ausgaben der Bundesverwaltung:

« Die Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht zu halten und den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen, ist leider seit Jahren trotz durchaus intakter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht gelungen. Voraussetzung dazu wäre ja, die allzu schwere Grundlast des Bundes auf jenes Mass abzubauen, das seinen derzeitigen finanziellen Möglichkeiten entspricht. Dass ein Missverhältnis zwischen den dem Bund übertragenen Aufgaben und den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln besteht, ist nicht bestritten. Es zu beseitigen, erfordert indessen eine Reihe mutiger Entscheide. »¹⁴⁶

Nach Auffassung der Delegation sollte der Bund die Anzahl der Bundesangestellten verringern, um ein Gleichgewicht zwischen den zu leistenden Aufgaben und den verfügbaren Mitteln zu erzielen. Dabei handelt es sich eindeutig um einen zentralen Punkt in der Finanzaufsichtspolitik der eidgenössischen Räte. Die Delegation bemüht sich mehrmals, den Verwaltungspersonalbestand zu verringern, da 1978 die Personalausgaben des Bundes allein rund 1,6 Milliarde Franken¹⁴⁷ betragen, was 10% der Gesamtausgaben des Bundesstaates

141 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1972, S. 3 – 4.

142 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1973, S. 5.

143 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1975, S. 4.

144 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1978, S. 5.

145 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit in den Jahren 1987 – 1988, S. 26.

146 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1981, S. 3.

147 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1978, S. 4- 5.

entspricht. Eine Personalkürzung beim Bund lässt sich mit mehreren von der Delegation empfohlenen Optionen erreichen¹⁴⁸.

Als erste Option wird ein Personalstopp erwogen. Diese Massnahme ermöglicht es, die Ämteraufblähung wirksam zu bekämpfen und zwingt die Verwaltung, auf nicht unbedingt erforderliche Aufgaben zu verzichten¹⁴⁹.

Die zweite Option besteht in der systematischen Nicht-Neubesetzung freier Stellen: Bei freiwerdenden Arbeitsplätzen ist in einem Verfahren zu entscheiden, ob sie wieder besetzt werden sollen oder nicht¹⁵⁰.

Die von der Finanzdelegation verabschiedete Einschränkungspolitik berührt hauptsächlich die Bundesverwaltung und das Bundespersonal. 1985¹⁵¹ widmet sich die Delegation indessen einem bisher beiseite gelassenen Thema: den von den Mitgliedern der eidgenössischen Räte verursachten Ausgaben. Die Delegation sieht sich gezwungen, die Dringlichkeit eines Nachtragskredits von 160'000 Franken, den das Parlament für den Besuchsaustausch mit ausländischen Abgeordneten im Rahmen der Interparlamentarischen Union beantragte, abzulehnen. Die Stelle der mitschreitenden Oberaufsicht über die Bundesfinanzen begründet den Beschluss damit, dass die Verwaltung einer rigorosen Haushaltsdisziplin untersteht und dass das Parlament selbst mit dem guten Beispiel vorangehen müsse. Solche Situationen wiederholten sich z.B. im Geschäftsjahr 1985 – 1986, als die Delegation sich zweimal einschalten musste und einer parlamentarischen Kommission nahelegte, auf geplante Reisen zu verzichten. Die Delegation rechtfertigt ihren Standpunkt damit, dass nach ihrer Auffassung die Ausgaben nicht « in einem angemessenen Verhältnis zur Dienstleistung » stehen¹⁵².

Solche « Vorhaltungen » an die Adresse der Ratsmitglieder sollen die Arbeit der Finanzdelegation glaubwürdig erscheinen lassen und die Aufgeschlossenheit und Akzeptanz des Parlaments für restriktive Sparmassnahmen beweisen; sie zeugen weniger vom Willen, die Politiker den gleichen Kriterien zu unterstellen wie die übrige Bundesverwaltung. Im übrigen kommt die Delegation in den darauffolgenden Jahren nicht mehr auf Fragen zu den Ausgaben des Parlaments zurück. Die von der Delegation bewiesene Transparenz lässt sich auf zwei Arten deuten: Zum einen wird ein greifbares Zeichen der Fairness der für alle ausnahmslos gleichen Anwendung der Sparmassnahmen gesetzt, zum anderen gewährt diese Haltung der Delegation grösseren Handlungsspielraum: Sie kann nun sämtliche unwillkommenen Ausgaben anfechten, indem sie als Begründung durchweg das Beispiel der Kürzungen der Parlamentskosten aufgreift.

Welche Massnahmen ergreift die Finanzdelegation indessen bei relativ gravierenden Fehlern und Missbräuchen in der Verwaltung oder in der Regierung?

Nach 1964 verpflichten sich die parlamentarischen Finanzkontrollorgane zu grösserer Wachsamkeit. Sie wollen Missstände aufdecken, um nicht erneut mit misslichen Situationen wie im Zusammenhang mit der Mirage-Affäre konfrontiert zu werden. Einige besondere Fälle sollen als Beispiele ausreichen. Interessant ist vor allem die Untersuchung der Meinungsunterschiede zwischen der Delegation einerseits und dem Eidgenössischen Militärdepartement und dem Bundesrat andererseits.

148 Ab 1974 wendet das Parlament Stellenplafonierung an.

149 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1977, S. 4- 5.

150 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1979, S. 7.

151 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1984, S. 4-5.

152 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit in den Jahren 1985 – 1986, S. 10-11.

1980¹⁵³ äussert die Finanzdelegation ihren Unmut im Zusammenhang mit zwei Affären im Rüstungsbereich betreffend RAPIER-Lenkflugkörper und TIGER-Kampfflugzeuge. Die Delegation musste die Eröffnung von Verpflichtungskrediten für den Erwerb dieser Rüstungsgüter im Dringlichkeitsverfahren bewilligen, um die finanziellen Folgen eines Zahlungsverzugs zu vermeiden. Die Delegation gibt dem Bundesrat zu verstehen, dass sie nicht nochmals in eine Lage geraten möchte, in der sie sich gezwungen sieht, hastig gestellte Anträge gutzuheissen. Ausserdem ermahnt sie das Eidgenössische Militärdepartement, sich bei Materialanschaffungen an das ordentliche Kreditplanungsverfahren zu halten.

Im Tätigkeitsbericht 1983¹⁵⁴ befasst sich die Delegation mit dem Tausch von Grundstücken durch den Bund im Rahmen der Eidgenössischen Turn- und Sportschule Magglingen. Die Eidgenössische Schule beabsichtigte, ein Sportzentrum für die Unterbringung der Wassersportarten zu errichten, und beging dabei gravierende Fehler: Ein Grundstück im Bundesbesitz wurde gegen ein Privatgrundstück am Seeufer in Ipsach ausgetauscht. Der Wert der beiden Grundstücke war jedoch nicht vergleichbar, und das Eidgenössische Militärdepartement (Unterzeichner des Vertrags) vereinbarte mit dem betreffenden Privatunternehmen mehrere Sonderklauseln, wonach dieses den mit dem Erwerb des Bundesgrundstückes erhaltenen Mehrwert in Form von Sachleistungen (Infrastrukturarbeiten) zurückerstatten sollte. Nach Auffassung der Delegation weist die Vereinbarung zahlreiche rechtliche Unstimmigkeiten auf, die nachweislich auf Inkompetenz zurückgehen. Die Delegation unterstreicht, dass der Bundesrat sich in seinem Bericht gar nicht zur Angelegenheit betreffend Ipsach äussert, und ruft die Regierung auf, das Parlament über solche Vorkommnisse rechtzeitig und gründlich zu informieren.

1987 lehnt die Delegation die Dringlichekeit beim Kauf von drei Kampfpanzern für die Fahrschule im Wert von zehn Millionen Franken ab; die drei Maschinen waren im Vertrag über 380 Kampfpanzer und einen Betrag von 3'365 Millionen Franken nicht vorgesehen. Die Delegation ersucht den Bundesrat, das ordentliche Verfahren über den Nachtragskredit zu befolgen, um die Zustimmung des Parlaments für die Finanzierung der drei Panzer einzuholen.

Schliesslich ist auch die Tätigkeit der Finanzdelegation im Zusammenhang mit den Fehlern des EMD oder des Bundesrates in der Affäre P-26 (Projekt einer militärischen Geheimorganisation, die im Fall einer Invasion der Schweiz Widerstand leisten soll) und P-27 (Projekt, in dem die Bundespolizei Fichen über Bürger anlegt, die einer anti-patriotischen Gesinnung verdächtigt werden). Zusammen mit der « Mirage-Affäre» hat dieses Thema mit Sicherheit die meisten Schlagzeilen gemacht und den Bund wie auch die parlamentarische Oberaufsicht in Aufruhr versetzt. In ihren Berichten vor 1990 erwähnte die Delegation die Existenz von P-26 und P-27 nie offiziell: Im Klartext war der Delegation die Existenz der Geheimorganisationen entweder nicht bekannt oder sie wollte sie nicht bekannt machen. Als die Affäre ans Licht kommt, erleidet die Delegation einen beträchtlichen Schaden, weil die Missstände und Mängel in der Aufsicht über die Bundesfinanzen erneut blossgelegt werden. Das Parlament setzt eine parlamentarische Untersuchungskommission ein, die im November 1990 Bericht erstattet¹⁵⁵. Diese Kommission gelangt zu folgenden Schlussfolgerungen:

« Die parlamentarische Kontrolle über die Organe, die sich mit der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz befassen, ist ungenügend oder besteht überhaupt nicht. Die Mittel – namentlich der Geschäftsprüfungskommission – reichen für eine effektive

153 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1980, S. 7.

154 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1983, S. 6-7.

155 Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement (PUK EMD). Bundeskanzlei, Bern, 17. November 1990, 277 Seiten.

Ausübung der parlamentarischen Kontrolle nicht aus; die Tätigkeit der Finanzdelegation ist auf die Überprüfung finanzieller Fragen beschränkt. »¹⁵⁶

Diese Schlussfolgerungen werden durch folgende Tatsachen begründet:

« Eine parlamentarische Aufsicht über die Finanzen der Organisation P-26 konnte die PUK EMD nicht feststellen. Insbesondere wurden die Finanzkommissionen über die Existenz von P-26 als solcher wie auch über deren Finanzierung nie ins Bild gesetzt. Auch die Finanzdelegation wurde hierüber nicht orientiert. »

Etwas abgemildert werden die Schlussfolgerungen durch die Tatsache, dass mindestens zwei Präsidenten der Finanzdelegation über gewisse Fragen betreffend P-26 unterrichtet wurden und dass auch der Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation im Bilde war¹⁵⁷.

Die Organe der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen stehen vor einer ähnlichen Situation wie bei der « Mirage-Affäre »: Erneut haben sie sich überrumpeln lassen und keine angemessenen Massnahmen ergriffen. Mit der Unterstützung der Finanzkommissionen erstattet die Finanzdelegation im März 1991 einen Bericht¹⁵⁸ zu den Affären P-26 und P-27. Damit will sie ihre Position klären und die Schlussfolgerungen der PUK etwas entschärfen. Die Delegation rechtfertigt die schwierige Entscheidung, die ihr Sekretär und die aufeinander folgenden Präsidenten zu treffen hatten, mit folgenden Argumenten:

Die Wahrung der Geheimhaltung erfordere eine Abschottung der Information, eine Einschränkung der Anzahl Eingeweihten und eine Reduzierung der aufschlussreichen Dokumente.¹⁵⁹

Nach Auffassung der Delegation soll diese Regel die Gefahr von Indiskretionen verringern und ausserdem Einzelpersonen gegen Erpressungsversuche und erzwungene Kompromittierungen schützen. Die Wahrung der Geheimhaltung bildete gemäss der Delegation den Grund dafür, dass die eingeweihten Personen entweder schwiegen oder gar nicht Näheres erfahren wollten¹⁶⁰.

Es ist festzustellen, dass die verschiedenen Beteiligten an der Affäre P-26 und P-27 das Gesetz sehr unterschiedlich auslegen. Diese heikle Angelegenheit schlägt auch in der Presse¹⁶¹ hohe Wellen und setzt die verschiedenen Finanzkontrollorgane der Verwaltung und des Parlaments unter Druck. Am 20. April 1991 veröffentlicht der Express ein Interview mit Claude Frey, FDP Neuenburg und Mitglied der Finanzkommission des Nationalrates, nach dessen Auffassung es weder Betrügereien noch dubiose Geschäfte mit den Kontrollen entzogenen Mitteln gegeben habe; man solle aufhören, Entschuldigungen vorzubringen und sich zu verhalten, als hätte man mit P-26 und P-27 einen moralischen Fehler begangen.

156 Idem, S.70-71.

157 Idem, S. 209.

158 Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement (PUK EMD). Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (B), 1996 / 253, n. 68, 1992 – 1993.

159 Idem.

160 Idem.

161 Zu den Affären P-26 und P-27 werden eine Vielzahl von Artikeln veröffentlicht. Im Hintergrund steht die Frage nach der Verantwortung für die begangenen Fehler. Siehe Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (B), 1996 / 253, Nr. 68 mit einer Zusammenstellung von über zehn Presseauszügen.

Die Revision des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle* im Jahr 1994 gehört zu den Konsequenzen der Meinungsunterschieden zu den festgestellten Mängeln in der Oberaufsicht über die Finanzen sowie in der Koordinierung der Kontrollmittel. Die Koordinierung und die Beziehungen unter den verschiedenen Kontrollorganen bleiben die Achillesferse der Finanzaufsicht über die Bundesverwaltung, wie die Mirage-Affäre sowie P-26 und P-27 vor Augen geführt haben.

Aus diesem Grund müssen die Beziehungen zwischen der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft und die Verbindungen und Motivationen der Zusammenarbeit erforscht werden.

4.1.2 Wechselwirkung zwischen der Delegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die EFK ist wie erwähnt als selbständige und unabhängige Stelle für die laufende Kontrolle des Finanzgebarens des Bundes zuständig. Laut Gesetz unterstützt sie die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege; sie unterstützt auch den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Ziel ist es in unserem Zusammenhang insbesondere, die « unsichtbaren » Beziehungen und die Gründe, welche die EFK, die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation miteinander verbinden, zu definieren.

Die Delegation äussert sich in ihren Jahresberichten stets enthusiastisch und respektvoll über die EFK und ihre Arbeit, die als « das Rückgrat der Finanzaufsicht im Bunde »¹⁶² gilt. Vor 1970 kommt es nur selten zu Spannungen zwischen den beiden Finanzaufsichtsorganen. Selbst die « Mirage-Affäre », die 1964 ans Licht kommt, vermag ihren festen und engen Beziehungen nichts anzuhaben. Auch die Affäre P-26 und P-27 um 1990 stellt die Zusammenarbeit zwischen den parlamentarischen Aufsichtsorganen und der EFK nicht in Frage: Diese bilden gegen etwaige Kritiker eine geeinte und starke Front. Die Delegation hält dazu in ihrem Bericht für die Jahre 1990 – 1991 Folgendes fest:

« Bei der Überprüfung der Führung der Projekte P-26 und P-27 durch die EFK sind die Ziele des Finanzhaushaltsgesetzes und des Finanzkontrollgesetzes erreicht worden. »¹⁶³

Die Finanzdelegation unterstützt die EFK – und damit ihre eigenen Massnahmen im Zusammenhang mit den beiden heiklen Angelegenheiten: «Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass sich die Tätigkeit der Verwaltung in den geheimen Bereichen – wie von der PUK EMD festgestellt – nicht auf eine klare gesetzliche Grundlage abgestützt hat. Die ins Vertrauen gezogenen Parlamentarier und die mit der Verwaltung und Kontrolle der geheimen Bereiche befassten Bundesbeamten haben jedoch die Frage der Rechtmässigkeit nicht in Zweifel gezogen»¹⁶⁴.

Offensichtlich kennen die Parlamentarier die Risiken einer zu strengen Position gegenüber der EFK: Eine Infragestellung ihrer Funktionsweise und ihrer Arbeit wäre Wasser auf die Mühlen der Befürworter eines Rechnungshofes in der Schweiz. Schlimmer noch: Die EFK selbst könnte die Gelegenheit beim Schopf packen und eine breitere Autonomie fordern; damit würde sie sich de facto einem System annähern, das nach dem Modell eines völlig unabhängigen Rechnungshofes funktioniert. Die vorbehaltlose Unterstützung der Mitglieder der

¹⁶² Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1970, S.4 - 5.

¹⁶³ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit in den Jahren 1990 – 1991, S. 5.

¹⁶⁴ Idem.

Finanzdelegation an die Eidgenössische Finanzkontrolle erfolgt zu einem Wendepunkt in der Geschichte der finanziellen Oberaufsicht: Nach der durch die Affären P-26 und P-27 ausgelösten Krisen werden vier parlamentarische Initiativen zur Finanzaufsicht des Parlamentes eingereicht.

Die erste Initiative wird am 20. Juni 1990 von der Grünen Fraktion eingereicht¹⁶⁵. Darin wird die Vertretung von Nicht-Regierungsgruppen in der Finanzdelegation gefordert. Ausserdem sollen die Finanzkommissionen des Ständerates und der Nationalrates im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung umfassende Einsicht in die Akten der Delegation bzw. der Verwaltung erhalten.

Der erste Punkt wird von der Finanzkommission des Nationalrates im Frühjahr 1990 kategorisch abgelehnt. Der zweite Punkt – die umfassende Akteneinsicht im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung – fällt weg, da die Grüne Fraktion ihre Initiative am 19. Dezember des gleichen Jahres zurückzieht, am 13. Dezember 1990¹⁶⁶ aber eine neue Initiative zur Erweiterung der Vertretung parlamentarischer Fraktionen in der Finanzdelegation einreicht. Die zweite Initiative wird anlässlich der Herbstsession 1991 vom Nationalrat abgelehnt.

Die parlamentarische Initiative Züger über das *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle* (Revision von *Artikel 5*) vom 10. Dezember 1990¹⁶⁷ beantragt, dass bei Unregelmässigkeiten oder Protesten betreffend das Finanzgebaren einer Verwaltungsdienststelle der zuständige Departementschef sowie der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements orientiert werden. Die Initiative wird vom Nationalrat und von der Finanzdelegation diskussionslos angenommen und von der für das Geschäft zuständigen Kommission für Wirtschaft und Abgaben gutgeheissen. Bei der Vorlage von Nationalrat Züger handelt es sich um eine Konsequenz aus den Affären P-26 und P-27, die bewiesen haben, dass die Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements bzw. des Finanzdepartements über die beiden Projekte nicht auf dem laufenden waren.

Die letzte Initiative für eine Reform der parlamentarischen Finanzkontrolle wird am 5. Dezember 1990 von der sozialdemokratischen Partei eingereicht¹⁶⁸ und umfasst vier Hauptpunkte:

- 1) Die doppelte Unterstellung der EFK unter den Bundesrat und unter die Bundesversammlung wird aufgehoben.
- 2) Die EFK ist als Instrument der Finanzaufsicht der Verwaltung künftig allein dem Bundesrat unterstellt.
- 3) Die Finanzaufsicht der Verwaltung durch die Bundesversammlung wird einem von der Regierung und von der Verwaltung unabhängigen Rechnungshof übertragen, der seine Kontrollaufgaben in eigener Initiative oder im Auftrag des Parlaments ausübt und diesem Bericht erstattet.

¹⁶⁵ Pa. Initiative (111/90.243) der Grünen Fraktion vom 20. Juni 1990 über die Finanzkontrolle des Parlaments. In *Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1989 – 1991*, Bundesarchiv, Bern.

¹⁶⁶ Pa. Initiative der Grünen Fraktion (80/90.270) über die Verwaltung der Finanzen und die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle vom 13. Dezember 1990. In *Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1989 – 1991*, Bundesarchiv, Bern.

¹⁶⁷ Pa Initiative Züger (79/90.268) über das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 10. Dezember 1990. In *Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1989 – 1991*, Bundesarchiv, Bern.

¹⁶⁸ Pa. Initiative (102/90.267) der Sozialdemokratischen Fraktion vom 5. Dezember 1990 betreffend Neuordnung der parlamentarischen Finanzkontrollstelle. In *Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1989 – 1991*, Bundesarchiv, Bern.

4) Ein gemischter Ausschuss des beiden Finanzkommissionen, der sich aus Mitgliedern aller parlamentarischer Fraktionen zusammensetzt, ist befugt, Einsicht in sämtliche Dossiers des Rechnungshofes zu nehmen und diesen mit der Untersuchung bestimmter Geschäfte zu beauftragen. Die gleichen Rechte werden den Kommissionsminderheiten gewährt.

Diese Initiative geht viel weiter als die drei ersten: Sie stellt die Grundlage der parlamentarischen Oberaufsicht in Frage und möchte sie durch ein völlig unabhängiges mit richterlichen Funktionen – den Rechnungshof – ersetzen. Ausserdem verändert sie den Einfluss des Parlaments auf die Eidgenössische Finanzkontrolle, die künftig nur dem Bundesrat unterstellt werden soll.

Erstmals seit der Errichtung des Systems der parlamentarischen Oberaufsicht durch das *Geschäftsverkehrsgesetz* von 1849 unternimmt eine politische Partei in Form einer Initiative eine konzentrierte Aktion, um einen Rechnungshof einzuführen. Die nationalrätliche Kommission, die sich mit der Initiative zu befassen hat, lehnt sie am 12. August 1991 mit 12 zu 6 Stimmen ab, da die monarchistischen Wurzeln der ausländischen Regelungen und die mögliche Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparats einer Änderung der Situation in der Schweiz entgegenstünden¹⁶⁹.

Anders als die Finanzkommissionen beweist die Finanzdelegation grosse Diskretion, was diese Initiative und ihren Inhalt anbelangt, und erwähnt sie in ihren Berichten mit keinem Wort (im Gegensatz zu den drei übrigen Initiativen). Nachdem der Vorstoss der Sozialdemokraten im Stimmenverhältnis 2 zu 1 abgelehnt worden ist, kann sich die Delegation Zeit nehmen, um einen wirksamen « Gegenschlag » gegen die Verfechter eines Rechnungshofs vorzubereiten. Im Bericht für die Jahre 1991 – 1992 schlägt die Delegation denn auch vor, eine Revision des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)* in die Wege zu leiten. Das Revisionsprojekt verspricht wesentliche Änderungen gegenüber dem Bundesgesetz von 1967: Es geht in die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle gewünschte Richtung, welche den Anlass nutzt, um für sie vorteilhafte Veränderungen und grössere Handlungsfreiheit zu verlangen. Ausserdem beschwichtigt der Gesetzesentwurf den Eifer und die Forderungen derjenigen, die für die Einführung eines Rechnungshofes in der Schweiz plädieren, da die Tendenz genau dorthin zielt, ohne jedoch bis zum letzten Schritt – der Abschaffung der parlamentarischen Finanzoberaufsicht – zu gehen.

Der von der Finanzdelegation vorgeschlagene Gesetzesentwurf besitzt einen hohen Symbolwert: Die Delegation selbst wird in den Vordergrund gerückt und nimmt ihr Geschick in die Hand, indem sie Neuerungen beantragt, welche die Kontinuität des geltenden Finanzkontrollsystems gewährleisten sollen. Mit ihrer Aktion erstickt die Delegation momentan ein weiteres Aufkeimen der Forderungen nach einem Rechnungshof; sie versichert sich der treuen Unterstützung der EFK und bietet dieser im Gegenzug Entwicklungsmöglichkeiten.

Die frühen 90er Jahre prägen die parlamentarische Oberaufsicht durch eine Fülle neuer Elemente, die sie beeinflussen und ihre Entwicklung vorantreiben. Zu jenem Zeitpunkt ist das Band zwischen der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle sehr eng: Die Aktion der Finanzdelegation erschliesst der EFK ein Entwicklungspotenzial; im Gegenzug ermöglicht die EFK dem parlamentarischen Aufsichtssystem eine Stärkung der technischen Kompetenzen. Insofern besteht eine starke Wechselwirkung zwischen den beiden Organen der Finanzkontrolle.

¹⁶⁹ Pressemitteilung der Parlamentsdienste vom 12. August 1991. In *Questions fondamentales de la surveillance financière*. Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (B), 1996/253, 67, 1991 – 1994.

4.2 Die Revision des FKG vom 7. Oktober 1994

Die Revision des FKG markiert eine wichtige Etappe in der Entwicklung des Finanzaufsichtssystems zu seiner heutigen Form. Zum besseren Verständnis der Änderung des FKG soll zuvor die Änderung des *Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt* (FHG) vom 6. Oktober 1989¹⁷⁰ erörtert werden.

Das FHG berührt die Oberaufsicht über die Finanzen durch die Bundesversammlung nicht direkt. Es betrachtet die Frage der Bundesfinanzen aus der allgemeineren Warte der Verwaltung der Finanzen. Die Auswirkungen der FHG-Änderung auf die parlamentarische Oberaufsicht über die Finanzen sind an sich unwesentlich¹⁷¹. Allerdings wird in *Artikel 31* FHG mit dem sogenannten « Zahlungsrahmen » ein neues Kreditinstrument verankert, das wie folgt definiert wird:

Art. 31

- 1 « Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite für bestimmte Ausgaben. »
- 2 « Zahlungsrahmen können festgesetzt werden, wenn Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen, ein Ermessensspielraum besteht und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist. »
- 3 « Der Zahlungsrahmen stellt keine Ausgabenbewilligung dar. »

Die Finanzdelegation genehmigt diesen Artikel und erklärt sich auf Ersuchen des Eidgenössischen Finanzdepartements einverstanden, dass Zahlungsrahmen künftig im Rahmen des Voranschlags unterbreitet werden und dass ihre Gültigkeit nach Möglichkeit auf jene des Finanzplans abgestimmt wird.

Neben *Artikel 31* ist auch die Auswirkung des Gesetzes auf die Arbeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu erwähnen. Die Modernisierung der Rechnung und die Neugliederung des Kontenrahmens erfordern eine geringfügige Veränderung der Arbeitsweise. Die im *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle von 1967* niedergelegten Rechte und Pflichten werden jedoch nicht angetastet.

Mit der Änderung des FHG verändert sich im System der parlamentarischen Oberaufsicht nur wenig. Da das Parlament und der Bundesrat bestrebt sind, das auf 1968 zurückgehende Gesetz weiter zu entwickeln, können doch zahlreiche Fragen zur Verwaltung der öffentlichen Mittel transparenter gestaltet und vereinfacht werden. Ungeachtet dieser Transparenz kommt es indessen wie erwähnt zu Entgleisungen wie P-26 und P-27. Aus diesem Grund schlägt die Finanzdelegation angesichts der Beziehungs- und Funktionsprobleme zwischen den parlamentarischen Kontrollorganen und der Bundesverwaltung oder der EFK eine Teilrevision des *Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle* vor.

Am 30. März 1994 veröffentlicht der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des *Finanzkontrollgesetzes* vom 30. März 1994¹⁷². Die Botschaft orientiert sich an einem Revisionsentwurf dieses Gesetzes, der von der Finanzdelegation - auf der Grundlage von

¹⁷⁰ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 6. Oktober 1989). In *Bundesblatt* 1989, Band III, S. 914-924.

¹⁷¹ Siehe dazu Botschaft zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 24. August 1988. In *Bundesblatt* 1988, Band III, S. 829-898.

¹⁷² Botschaft zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes vom 30. März 1994. In *Bundesblatt* 1994, Band II, S. 721 - 741.

Vorschlägen der EFK - erarbeitet und von den beiden Finanzkommissionen gutgeheissen wurde. Diese lobenswerte Vorlage erlaubt es der Finanzkommission, die Forderungen nach der Einführung eines Rechnungshofes zu mässigen.

« Die durch das Geschäftsverkehrsgesetz und das Finanzkontrollgesetz vorgezeichnete Zusammenarbeit zwischen den Organen der parlamentarischen Finanzaufsicht (Finanzkommissionen und Finanzdelegation der eidg. Räte) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat in den vergangenen 25 Jahren einwandfrei funktioniert. Die Frage nach der Errichtung eines Rechnungshofes, welche die Bundesversammlung und den Bundesrat seit 1876 periodisch immer wieder beschäftigt hat (...) und stets verneint wurde, muss deshalb heute nicht neu aufgerollt werden, dies um so weniger, als erst 1991 eine entsprechende Initiative der Sozialdemokratischen Fraktion des Nationalrates deutlich abgelehnt wurde. »¹⁷³

Interessanterweise vertritt die Finanzdelegation, unterstützt vom Bundesrat, diese Stellungnahme drei Jahre nach dem letzten Versuch, einen Rechnungshof zu schaffen. Die Finanzdelegation begründet die Gesetzesänderung damit, dass sich nach einem Vierteljahrhundert *Finanzkontrollgesetz* eine Revision im Lichte der modernen Revisionstheorie und –praxis aufdränge¹⁷⁴.

Der Gesetzesentwurf umfasst im wesentlichen drei Parameter¹⁷⁵:

- *Klare Definition der EFK als externes Revisionsorgan* mit einer Präzisierung des Verhältnisses zwischen der EFK und den Finanzinspektoraten in den Ämtern (in Richtung Stärkung der Organe der internen Revision), Übertragung der alleinigen Verantwortung für die Zahlungsanweisungen auf die Dienststellen, Koordination mit anderen Kontrollstellen und Kontrollorganen des Bundes.
- *Erweiterung des Prüfungsauftrages der EFK* mit einer Definition der Wirtschaftlichkeitsprüfungen im weiteren Sinn, umfassend die Kriterien der Sparsamkeit, des günstigen Verhältnisses von Nutzen und Kosten sowie der erwarteten Wirkung der finanziellen Aufwendungen.
- *Festigung der Stellung der EFK* mit der Festlegung der Prüfungsprogramme in eigener Kompetenz, der erstinstanzlichen Festlegungs- und Weisungskompetenz bei Verletzung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit anstelle des bisherigen Antragsrechts, Veröffentlichung eines eigenen jährlichen Tätigkeitsberichts.

Der Gesetzesänderungsentwurf beinhaltet echte Neuerungen, so zum Beispiel die klare Trennung zwischen interner und externer Revision, die Erweiterung der Kontrollkriterien gemäss der Empfehlung der INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) und die Möglichkeit der EFK, einen eigenen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten zu veröffentlichen.

Alle diese Elemente werden im *Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle* (Änderung vom 7. Oktober 1994) aufgegriffen¹⁷⁶. 14 der 22 Artikel des FKG von 1967 werden geändert.

¹⁷³ Idem, S. 723.

¹⁷⁴ Idem und Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit in den Jahren 1993 – 1994, S. 5-6.

¹⁷⁵ Botschaft zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes vom 30. März 1994, S. 722.

¹⁷⁶ Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Änderung vom 7. Oktober 1994). In *Bundesblatt* 1994, Band III, S. 1856-1860.

In *Artikel 13* wird ein neuer Absatz eingefügt:

Art. 13 Abs. 1:

« Die Eidgenössische Finanzkontrolle tauscht mit der Verwaltungskontrolle des Bundesrates und mit der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle die Revisionsbeziehungsweise Prüfungsprogramme aus und koordiniert ihre Tätigkeit mit diesen Stellen im direkten Verkehr. »¹⁷⁷

Zur Ergänzung der Oberaufsicht wurde in den letzten Jahren die Verwaltungskontrolle geschaffen. Zur Festigung der Aufsicht über die Verwaltung¹⁷⁸ setzte der Bundesrat die der Bundeskanzlei unterstellte VKB und die PVK ein, welche die Geschäftsprüfungskommissionen unterstützen soll¹⁷⁹. Mit der Revision von *Artikel 13* wird die Verpflichtung zur Koordinierung der Tätigkeiten unter der EFK, der PVK und der VKB verankert. Ziel ist die zeitliche Abstimmung der jährlich erstellten Revisionsprogramme. Die Verwaltungskontrollstellen sollen dann zum Zug kommen, wenn Fragen der Organisation, von Arbeitsweisen und Entscheidungsverfahren der Verwaltung zur Diskussion stehen und die Überprüfung von Zielen, Wirkungen und Aufgaben in einem weiteren Rahmen angegangen werden soll¹⁸⁰.

Artikel 14 äussert sich zum Recht der EFK auf Unterbreitung eines Jahresberichts an die Finanzdelegation.

Art. 14 Abs. 2:

« Die Eidgenössische Finanzkontrolle erstattet der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird zusammen mit dem Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates veröffentlicht. »¹⁸¹

Die Revision des FKG tritt am 1. März 1995 in Kraft. Das Pflichtenheft der Eidgenössischen Finanzkontrolle wird um die Finanzaufsicht über die Bundesbahnen ergänzt. Ausserdem führt die EFK ihre Überprüfungen künftig neu nach dem Kriterium der Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben durch, wonach Ausgaben nicht mehr nach den anfänglichen Kosten, sondern nach der Wirtschaftlichkeit der Ausgabenverwendung gerechtfertigt werden. Mit anderen Worten: Die EFK prüft künftig auch, ob die Verwaltung « die richtigen Dinge tut » und nicht nur, ob sie « die Dinge richtig tut »¹⁸².

Die Änderung des FKG bringt wesentliche Neuerungen in der Funktionsweise der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit sich: Erweiterung des Prüfauftrages, Festigung der Position der EFK (Festlegung der Prüfungsprogramme in eigener Kompetenz, Veröffentlichung eines eigenen jährlichen Tätigkeitsberichts), Ausbau der Zusammenarbeit mit den übrigen Kontrollorganen des Bundes. Diese Innovationen sollten der parlamentarischen Oberaufsicht

¹⁷⁷ Idem, S. 1859.

¹⁷⁸ Die Aufgaben der drei Kontrollorgane des Bundes (EFK, PVK, VKB) werden in der Tabelle in Anhang II verdeutlicht. In In DELALAY Edouard: op.cit., S. 200

¹⁷⁹ Die eidgenössischen Räte setzten sich eingehend mit der Einführung einer Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle auseinander. Siehe zu diesem Punkt: Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle: Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen vom 12. Februar 1990. In *Bundesblatt* 1990, Band I, S. 1065-1115.

¹⁸⁰ Botschaft zur Änderung des Finanzkontrollgesetzes vom 30. März 1994, S. 729.

¹⁸¹ Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle (Änderung vom 7. Oktober 1994), S. 1859.

¹⁸² Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 1995. In *Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahr 1995*, S. 49.

und den Verwaltungskontrollorganen eine wirksame Verwaltung der Finanzen des Landes erlauben. Die Affäre um die Pensionskasse des Bundes zeigte jedoch, dass dem nicht so war, und liess das zur Zeit der « Mirage-Affäre » oder der P-26 und P-27 verspürte Unbehagen wieder aufleben.

4.3 Die Affäre um die Pensionskasse des Bundes (PKB)

Seit Mitte der 80er Jahre hat die PKB mit grossen Problemen in den Bereichen Führung und Organisation, EDV und Finanzen zu kämpfen. Zur Zeit der Eidgenössischen Versicherungskasse (bei der PKB handelt es sich um eine Abteilung der EVK) deckt die Eidgenössische Finanzkontrolle erstmals Lücken in den Finanzen und in der Buchführung der Kasse auf. 1988 kann die Eidgenössische Finanzkontrolle die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der Kasse für 1987 nur mit Vorbehalten bestätigen. Ab 1988 lehnt sie es ab, die Jahresrechnung der Kasse als ordnungsmässig zu bezeichnen.

1989 wird die neue Direktorin der Eidgenössischen Versicherungskasse ernannt. Sie löst die ehemalige Verantwortliche ab, die auf Druck der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vorzeitig in den Ruhestand treten musste. Um verschiedene Probleme wie Personalknappheit oder wenig leistungsfähige EDV-Systeme zu überwinden, führt die neue Direktorin das Informatiksystem G&P ein, mit dem sich fast 40'000 Abweichungen bei den Lohnabzügen aufdecken lassen. Dank dem System G&P kann die Lage stabilisiert, ja gar leicht verbessert werden.

Anschliessend beschliesst die Direktorin die Umstellung auf das Informatiksystem SUPIS. Der Systemwechsel führt zu neuen Betriebsproblemen. SUPIS funktioniert von Anfang an nicht gut.

Auch in diesem Zeitraum (1989 bis 1994) kann die EFK die Jahresrechnungen der Kasse angesichts der gravierenden Mängel nie als ordnungsgemäss bezeichnen. Saldi in zweistelliger Millionenhöhe können nicht nachgewiesen werden. Es müssen Korrekturbuchungen in Höhe von mehreren Millionen Franken vorgenommen werden. Die Buchhaltung befindet sich in einem desolaten Zustand. Das Personal ist hoffnungslos überfordert. Überdies können widerrechtliche Mittelentnahmen zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.

1993 wird wieder eine Frau an die Spitze der PKB ernannt. Im gleichen Jahr kann die EFK die Jahresrechnung erneut nicht genehmigen. Um sich gegen Druckversuche von seiten des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements Otto Stich zu wappnen, lässt die EFK ihre Revision durch eine private Treuhandgesellschaft kontrollieren, welche die Schlussfolgerungen der EFK bestätigt.

Im August 1994 tritt die EVK-Verantwortliche aus Gesundheitsgründen von ihrem Amt als Direktorin zurück und geht in den vorzeitigen Ruhestand. Sie wird im Juni 1995 von der PBK-Verantwortlichen ersetzt, deren Nachfolge an der Spitze der PKB erst im Februar 1996 ausgefüllt wird. Die personellen Wechsel ändern jedoch nichts am Desaster der PKB: Das SUPIS-System für die Mitgliederverwaltung wird nicht stabilisiert und kann nie als gut funktionierend gelten. Die Bereinigung der hängigen Versichertendossiers kommt nur schleppend voran (30'000 von 120'000 Fällen in über zwei Jahren).

Nachdem die eidgenössischen Räte mehrere Jahre lang gezögert haben, ob die Einsetzung einer Untersuchungskommission am Platze sei, wird im Oktober 1996 der Bericht der PUK PKB veröffentlicht, der die Hauptverantwortlichen des Debakels benennt: alt Bundesrat Stich und die beiden früheren Direktorinnen. Nach Auffassung der PUK hat Otto Stich die hoffnungslose Lage der PKB ignoriert, dann unterschätzt und sie sogar verharmlost. Er hat das Regierungskollegium vorsätzlich in die Irre geführt und den Geschäftsprüfungskommissionen

falsche Informationen geliefert. Die PUK denkt, dass – wenn Bundesrat Stich 1996 noch im Amt wäre – sie ernsthaft die Möglichkeit erwägen müsste, seinen Rücktritt zu verlangen.¹⁸³

In diesem kurzen Abriss zur Entwicklung der Lage in der Pensionskasse des Bundes werden vor allem die Mechanismen beschrieben und die Personen erwähnt, die unmittelbar mit den festgestellten Mängeln verbunden sind. Der Bericht der PUK richtet seine Kritik jedoch auch gegen den Bundesrat als Aufsichtsbehörde über die Bundesverwaltung, das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), das Bundesamt für Informatik (BFI) und gegen die Eidgenössische Finanzkontrolle. Die häufigsten Vorwürfe an die EFK lauten:

- Die Unabhängigkeit der EFK wird durch die administrative Unterstellung unter das Eidgenössische Finanzdepartement beeinträchtigt. In der Angelegenheit um die PKB hatte Bundesrat Stich die EFK mehrmals unter Druck gesetzt (Ablehnung von Personalaufstockungsgesuchen der EFK, Beförderungsstopp der EFK-Beamten). Ausserdem wird die EFK kritisiert, weil sie die festgestellten Fehler nicht dem Gesamtbundesrat mitgeteilt habe.
- Die EFK hat gegenüber der EVK nur als Finanzkontrolle, nicht aber als Kontrollstelle nach *Artikel 53 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)* gehandelt. In der Tat kontrollierte die EFK die Rechtmässigkeit der Geschäftsführung der PKB nur am Rande. Ebensowenig setzte sie Fristen zur Behebung der Unregelmässigkeiten in der Buchhaltung.¹⁸⁴

Der Bericht der PUK PKB beurteilt die Tätigkeit der EFK in der Abwicklung der Angelegenheit sehr streng und geht sogar so weit, konkret Änderungen der geltenden Gesetze vorzuschlagen. Nach Auffassung der PUK PKB muss das *Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle* wie folgt geändert werden:

« Das Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 ist dahingehend zu ändern, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle ihren Auftrag in grösstmöglicher Unabhängigkeit erfüllen kann, ohne dabei durch die administrative Unterstellung beeinträchtigt zu werden. »¹⁸⁵

Im Jahresbericht für 1996 informiert die Eidgenössische Finanzkontrolle über ihre Feststellungen und schlägt drei Hauptvarianten vor, um der EFK grössere Unabhängigkeit zu gewährleisten¹⁸⁶.

- Die EFK bleibt weiterhin administrativ dem EFD unterstellt; sie verstärkt ihren Verkehr mit dem Bundesrat in Fachfragen und legt auf administrativer Ebene ihre Personal- und Budgetbegehren direkt dem Bundesrat vor. Diese Variante entspricht allerdings der Empfehlung der PUK PKB nach Neuunterstellung der EFK nicht.
- Für die EFK kommt eine Unterstellung unter an anderes Departement insofern nicht in Frage, als neue Abhängigkeiten geschaffen würden. Möglich wäre dagegen eine Direktunterstellung unter den Bundespräsidenten. Der Nachteil bestünde in diesem Fall

¹⁸³ Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB. Bern, 7. Oktober 1996, S. 3 – 11.

¹⁸⁴ Idem, S. 256-257.

¹⁸⁵ Idem, S. 306. Die PUK PKB reicht ihre Motion (96.3554) am 7. Oktober 1996 ein. Dieser Vorstoss folgt in einem Abstand von einigen Monaten auf die (inzwischen in ein Postulat umgewandelte) Motion von Nationalrat Raggenbass vom 22. März 1996, die unter anderem mehr Selbständigkeit für die EFK fordert.

¹⁸⁶ Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahre 1996. In *Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1996*, BBl 1997 III S. 72-73.

darin, dass jedes Jahr der Bundespräsident und damit der Ansprechpartner der EFK wechselt.

- Die EFK zieht eine Neukonzeption der Finanzaufsicht in Richtung Rechnungshof in Betracht. Die Einsetzung eines Rechnungshofes bedarf einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. Der Vorteil wären die grosse Unabhängigkeit und Vertrauenswürdigkeit im Urteil der Bürger; seine Nachteile die höheren Verwaltungskosten sowie die längeren Reaktionszeiten und –wege bei Beanstandungen.

Die EFK betrachtet folglich einen Rechnungshof zwar als grundsätzlich sinnvolle und zukunftsgerichtete Option, befürwortet aber als Sofortmassnahme schneller zu realisierende Autonomielösungen über eine Änderung des *Finanzkontrollgesetzes*.

Hinsichtlich der parlamentarischen Oberaufsicht erwähnt die PUK PKB in ihrem Bericht die festgestellten Versäumnisse:

- Die Finanzdelegation, die über die Situation der Buchhaltung der PKB durchaus Bescheid wusste, hat sie sechs Jahre lang geduldet, ohne den Finanzkommissionen je zu beantragen, Vorbehalte gegen die Sonderrechnung der PKB anzumelden.¹⁸⁷
- Ab 1988 wird die Jahresrechnung der PKB von der EFK hart kritisiert. Die Finanzkommissionen beantragen ihren entsprechenden Räten jedoch erst im Jahr 1995, die Jahresrechnung der Kasse für 1994 nicht zu genehmigen.
- Die Kontrollkommissionen hätten viel früher einen Informatikexperten heranziehen und mit der Kontrolle der Informatikprojekte der PKB beauftragen sollen.¹⁸⁸

Die PUK PKB hält in ihrer Würdigung Folgendes fest:

« Das Parlament wiederum war mit seinen wenig griffigen Mitteln der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung nicht in der Lage, der fatalen Entwicklung eine entscheidende Wende zu geben. Mit den stumpfen Waffen der parlamentarischen Oberaufsicht ist gegen einen widerspenstigen Departementschef, der mindestens stillschweigend vom Bundesrat gedeckt wird, nicht anzukommen. »¹⁸⁹

Die PUK PKB beendet den Bericht wie folgt:

« Der Fall PKB darf nicht nur Anlass dazu geben, die individuellen Verantwortlichkeiten der Hauptbeteiligten schonungslos offenzulegen. Er muss auch Anlass dazu sein, festzustellen, dass die geschaffenen Strukturen völlig versagt haben und durch grundlegend neue in den Bereichen Oberaufsicht, Aufsicht und Kontrolle, aber auch in der Organisation und Ausgestaltung der Kasse zu ersetzen sind. Es muss jetzt alles daran gesetzt werden, dass die schweren Fehler auf allen Ebenen so rasch als möglich und gründlich korrigiert werden. »¹⁹⁰

Die parlamentarische Untersuchungskommission plädiert ausserdem für eine Gesetzesrevision mit dem Ziel, die parlamentarische Oberaufsicht zu stärken. Sie unterbreitet verschiedene Entwürfe in Form von parlamentarischen Initiativen:

187 Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB, S. 261.

188 Idem, S. 265-266.

189 Idem, S. 291-294.

190 Idem, S. 294.

- 1) « Die Bundesverfassung sowie das *Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG)* sind dahingehend zu ändern oder zu ergänzen, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteilen kann. Die neue Bestimmung ist so zu formulieren, dass die Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Bundesrates verstärkt werden unter Gewährung der Entscheidungsfreiheit des Bundesrates. »¹⁹¹
- 2) « Das *Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG)* ist in dem Sinne zu ergänzen bzw. zu ändern, dass die Geschäftsprüfungskommissionen in geeigneter Weise Einblick sowohl in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente als auch in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können. »¹⁹²

Die Finanzdelegation kommt in ihrem Bericht über das Jahr 1996¹⁹³ auf den Änderungsantrag der PUK PKB zum *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle* zurück und verweist auf die Diskussionen, die der Nationalrat und der Ständerat zum Änderungsentwurf geführt haben. Die Debatte über die Schaffung eines Rechnungshofes ist wieder im Gang. Verschiedene Standpunkte prallen aufeinander. Nach Auffassung der Finanzdelegation verdient die Struktur der finanziellen Oberaufsicht eine vertiefte Diskussion. Deswegen schlägt sie den Finanzkommissionen vor, 1997 ein gemeinsames finanzpolitisches Seminar zum Thema Oberaufsicht durchzuführen.

Das Seminar¹⁹⁴ ist drei Hauptpunkten gewidmet: Überblick über die Aufsichtsorgane des Bundes, Konzeption und Organisation der Oberaufsicht im Bund, Oberaufsicht des Parlaments im Rahmen des New Public Management. Aus dem Seminar ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

Ein Rechnungshof würde zwar das angestrebte Autonomieziel erreichen, aber eine neue Verfassungsgrundlage erfordern und das Parlament seiner Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in der finanziellen Oberaufsicht weitgehend berauben. Ein Rechnungshof würde eine vierte Gewalt darstellen und ausserdem eine grundlegende Änderung der Verfassung bedeuten. Die mitschreitende Kontrolle müsste aufgegeben und durch die nachträgliche Kontrolle ersetzt werden, wodurch die Oberaufsicht an Effizienz einbüßen würde. Daneben wurde auch das Problem der Kosten einer solchen Einrichtung diskutiert.

« Die Finanzkommissionen sind der Auffassung, dass in jedem Fall vor der Prüfung der möglichen Schaffung eines Rechnungshofes die Staatsleitungsreform abzuwarten ist. »¹⁹⁵

Als logische Folge erteilen die Finanzkommissionen der Eidgenössischen Finanzkontrolle das Mandat, einen Bericht über die unmittelbar zu ergreifenden Massnahmen zu erarbeiten, um die Unabhängigkeit der obersten Kontrollinstanz zu verstärken. Die EFK unterbreitet am 30. Juli 1997 ihren Bericht mit dem Titel « EFK plus » und verlangt die folgenden Änderungen¹⁹⁶:

191 Idem, S. 307.

192 Idem, S. 307.

193 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1996, S. 6 – 8.

194 Protokoll des finanzpolitischen Seminars der eidgenössischen Räte von 1997. In Archiv des Sekretariats der Finanzkommission und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

195 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1997, S. 4- 5.

196 Idem, S. 5-6.

- Die EFK übt ihre Kontrolltätigkeiten unabhängig aus; sie kann Sonderrevisionsmandate ablehnen, wenn diese die Programmumsetzung beeinträchtigen.
- Die Entwürfe zum Voranschlag und zum Personalbestand der EFK werden ohne Änderungen dem Parlament übergeben, das sie der Finanzdelegation zur Prüfung unterbreitet.
- Der Direktor bzw. die Direktorin ernennt das Personal und entscheidet über Beförderungen der EFK-Mitarbeiter.
- Die Revisionsberichte können selektiv veröffentlicht werden.

Das von der EFK vorgelegte Programm erhält den Vorzug vor der Initiative, die Gerold Bühler¹⁹⁷ einreichte und wonach die EFK der Finanzdelegation unterstellt werden sollte. Die eidgenössischen Räte unterstützen das Vorhaben der EFK, und das Eidgenössische Finanzdepartement wird beauftragt, eine Botschaft über die Revision des FKG vorzubereiten.

Im Juni 1998 legt der Bundesrat die Botschaft über die Revision des FKG vor, welche die Schaffung einer unabhängigen Finanzaufsichtsbehörde, ähnlich einer vierten Gewalt, befürwortet. Im Rahmen der darauffolgenden Diskussionen wird im Parlament erneut die Frage der Einrichtung eines Rechnungshofes gestellt: Das Thema taucht immer wieder auf, bleibt aber ohne Folgen, weil es dem in der Schweiz angewandten System der Gewaltentrennung nicht entspricht.

Der bundesrätliche Entwurf wird vom Nationalrat während der Wintersession 1998 in einigen Punkten abgeändert. Am 19. März 1999 geht die Revision des FKG schliesslich in die Schlussabstimmung.

4.3.1 Das FKG vom 19. März 1999¹⁹⁸

7 Artikel werden teilweise oder gänzlich geändert. Die wichtigsten Änderungen gegenüber der alten Fassung von 1994 werden nachstehend erläutert.

Der erste Artikel hält fest, dass die EFK als das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes betrachtet wird und nur dem Gesetz und der Bundesverfassung verpflichtet ist: Dazu wird noch präzisiert, dass sie gegenüber dem Parlament und dem Bundesrat lediglich eine unterstützende Rolle spielen darf.

Der Gesetzgeber anerkannte in der Folge, dass die Unabhängigkeit der EFK gewährleistet werden müsse, um das Problem der potentiellen indirekten Einflüsse einer administrativen Einbindung in das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zu lösen. Zu diesem Zweck wurde die Stellung des EFK-Direktors neu beurteilt. Der Bundesrat spricht sich für eine Mandatsdauer von 6 Jahren aus und unterbreitet die Wahl des Direktors der Bundesversammlung zur Genehmigung. Diese bestimmt anschliessend die Beförderungsbedingungen für das EFK-Personal, welche sich weitgehend mit den Bedingungen aus dem Recht betreffend das Bundesverwaltungspersonal decken. Die Autonomie hat für die EFK die positive Folge, dass zwischen ihr und dem EFD nur noch eine administrative, formelle Beziehung besteht.

¹⁹⁷ Am 13. Dezember 1996 reichte Nationalrat Bühler eine Parlamentarische Initiative ein, welche die Stärkung der Stellung und der Unabhängigkeit der EFK fordert.

¹⁹⁸ Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle : Änderung vom 19. März 1999. In *Bundesblatt* Nr. 12, 30. März 1999, S. 2567 – 2570.

Ausserdem ist zu erwähnen, dass die Unterstellung unter die Finanzaufsicht der EFK auf die Parlamentsdienste und auf Unternehmungen, an deren Kapital der Bund mit mehr als 50% vertreten ist, ausgeweitet wird¹⁹⁹.

Die EFK erhält zudem die Möglichkeit, ihren Jahresbericht unabhängig von demjenigen der Finanzdelegation zu veröffentlichen.

In groben Zügen dargestellt führt das *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle* begrenzte Änderungen herbei. Die Empfehlung der PUK PKB wurde nicht gänzlich befolgt: Sie forderte, dass «die Eidgenössische Finanzkontrolle ihren Auftrag in grösstmöglicher Unabhängigkeit erfüllen kann, ohne dabei durch die administrative Unterstellung beeinträchtigt zu werden»²⁰⁰. Letztlich bleibt die EFK dem EFD nach wie vor administrativ unterstellt – trotz der unbestreitbaren Stärkung der Rechte, welche der EFK gewährt werden.

Ein weiterer Schritt hin zur vollständigen Unabhängigkeit der EFK hätte sicherlich der Schaffung eines Rechnungshofes Tür und Tor geöffnet – eine Entwicklung, welche die meisten Parlamentarier nicht zu fördern wünschten. Gemäss Paul Brügger, Rechtsdienst der EFK bedeutet die Revision von 1999 nichtsdestotrotz eine wichtige Phase in der Geschichte der EFK, welche damit den grösstmöglichen und machbaren Grad an Unabhängigkeit erhalten hat.

Diese neue Änderung des FKG nach jener von 1994 markiert keine entscheidende Etappe in der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Die Parlamentarier schliessen sich den Empfehlungen der PUK PKB zur Änderung des FKG nicht gänzlich an, selbst die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht, die einer weniger «extremen» Lösung wie dem Programm «EFK plus» den Vorzug erteilt. Erneut werden Vorschläge zu tiefgreifenden Gesetzesänderungen hinten angestellt, um einen Konsentext zu erreichen. Angesichts der Politik der «kleinen Schritte» unterbreitet das Lager der Verfechter der Einführung eines Rechnungshofes neue Vorstösse und setzt das Parlament und den Bundesrat wiederum unter Zugzwang.

4.4 Die jüngsten Entwicklungen in der parlamentarischen Oberaufsicht

«Das Finanzkontrollgesetz wurde vor kurzem geringfügig geändert. Die vom Bundesrat vorgeschlagene und von den eidgenössischen Räten verabschiedete Lösung bleibt unbefriedigend. Sie leistet dem Eindruck Vorschub, dass Regierung und Parlament, und insbesondere die Regierungsparteien, dazu neigen, Probleme wenn immer möglich unter den Teppich zu kehren. Jedenfalls bietet sie weder der Öffentlichkeit noch den Parlamentarierinnen und Parlamentariern die Sicherheit, dass die Oberaufsicht über die Finanzen mit der nötigen Transparenz und Unabhängigkeit ausgeübt wird.»²⁰¹

Mehrere Parlamentarier, die von der Revision des FKG nicht überzeugt sind, reichen zwischen Juni und Dezember 1999 zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen ein.

Die erste Parlamentariergruppe umfasst 5 Mitunterzeichner um Nationalrat Borel. Sie fordert eine unabhängige Überprüfung des Bundeshaushaltes²⁰². Zwei Änderungen werden verlangt:

199 Idem.

200 PUK PKB, S. 306.

201 Pa. Initiative Borel (132/99.425). Unabhängige Überprüfung des Bundeshaushaltes vom 16. Juni 1999. In Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1999. Bundesarchiv, Bern. Ebenfalls Initiative Berberat (131/99.460). Unabhängige Überprüfung des Bundeshaushaltes vom 20. Dezember 1999. In Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1999. Bundesarchiv, Bern.

202 Pa. Initiative Borel (132/99.425). Unabhängige Überprüfung des Bundeshaushaltes vom 16. Juni 1999. In Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1999. Bundesarchiv, Bern.

1. « Eine unabhängige Behörde übt die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen aus. Die Bundesversammlung wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten. Das Gesetz regelt die Einzelheiten. »
2. « Die Finanzaufsichtsbehörde prüft insbesondere die Staatsrechnung und die Sonderrechnungen des Bundes zuhanden des Parlaments. »

Die zweite Initiative²⁰³, die Nationalrat Berberat mit 15 Mitunterzeichnern am 20. Dezember 1999 einreicht, übernimmt wortwörtlich den Text der vor einigen Monaten unterbreiteten Initiative Borel.

Der Wortlaut der Initiative ist unbestimmt: Es ist nicht deutlich von einem Rechnungshof, sondern lediglich von einer « unabhängigen Behörde » die Rede. In der Begründung der Initiative ist indessen zu lesen, dass es Aufgabe des Parlamentes sein wird, eine unseren Institutionen entsprechende Lösung zu finden.

Die Initiative bringt die Diskussion über die parlamentarische Oberaufsicht nicht wirklich wieder in Gang. Der Nationalrat lehnt sie am 4. Oktober 2000 ab. Die Initiative gehört vor allem zum Elan der Reformen, der mit der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 entstanden ist: Diese « bedingt diverse zum Teil dringliche Gesetzesanpassungen »²⁰⁴. Per 1. Januar 2000 werden auch verschiedene Bestimmungen des GVG von 1962 geändert.

Die Staatspolitische Kommission spielt erneut eine massgebliche Rolle in der Beschlussfassung: Ihre Aktion führt zur Änderung des Status der Parlamentsdienste, die neu ausschliesslich der Bundesversammlung unterstellt sind (in der Vergangenheit waren sie der Bundeskanzlei beigeordnet). Ausserdem versucht die Staatspolitische Kommission im Jahr 1999, das Sekretariat der Finanzkommission und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (ESFK) den Parlamentsdiensten zu unterstellen²⁰⁵. Der Versuch, den Status zu verändern, wird jedoch von den Finanzkommissionen und von der Finanzdelegation entschieden abgelehnt, da ihnen an der Beibehaltung des Status quo gelegen ist. Schliesslich wird folgender Kompromiss gefunden:

« Ausserdem ist das ESFK administrativ nicht mehr der EFK, sondern den Parlamentsdiensten beigeordnet. Bei der Beratung in den Räten betonten die Verfechter dieser Lösung den besonderen Charakter der Beordnung, die nicht mit einer administrativen Unterstellung zu verwechseln sei. (...) Der Sekretär des ESFK (...) wird durch die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung ernannt. Diese Ernennung bedarf jedoch der Genehmigung der Finanzdelegation. »

« Auf administrativer wie auf sachlicher Ebene ist das ESFK also nicht den Parlamentsdiensten, sondern der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen unterstellt. »²⁰⁶

Die Änderung gehört global in den Rahmen der Überarbeitung des GVG, das aktuell vom Parlament unter der Bezeichnung *Parlamentsgesetz* erörtert wird. Die Bestandteile des künftigen Gesetzes werden die Funktionsweise der parlamentarischen Oberaufsicht und ihrer – politischen und administrativen – Kontrollorgane merklich beeinflussen. Im Vorfeld der

²⁰³ Initiative Berberat (131/99.460) Unabhängige Überprüfung des Bundeshaushaltes vom 20. Dezember 1999. In *Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1999*. Bundesarchiv, Bern.

²⁰⁴ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1999, S. 3411.

²⁰⁵ Bis 1999 ist das ESFK administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet.

²⁰⁶ Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1999, S. 3413. Die Änderung der Stellung ergibt sich aus der Revision von Artikel 18 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle vom de 1967.

Totalrevision des GVG wurde die Frage unterschiedlich beurteilt, ob die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommissionen zusammenzulegen seien (*Artikel 52 Entwurf Parlamentsgesetz*).

« Die Finanzdelegation meint jedenfalls, die Koordination zwischen den Oberaufsichtskommissionen sei befriedigend. Sie weist auf die grundlegenden Strukturänderungen hin, die sich bei einer Zusammenlegung der Kontrollorgane aufdrängen würden, unter anderem eine Änderung des Status der Eidgenössischen Finanzkontrolle, welcher doch bei einer kürzlichen Gesetzesänderung mehr Unabhängigkeit verliehen wurde. Im Falle einer Zusammenlegung wäre das gesamte System der parlamentarischen Oberaufsicht über die Finanzen zu überprüfen. »²⁰⁷

Nach Auffassung der Geschäftskommissionen « enthält der Entwurf zahlreiche Bestimmungen, welche die Koordination zwischen den Kontrollkommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzkommissionen und Finanzdelegation) verbessern und institutionalisieren sollen. Die GPK finden diese Vorschläge gut. In ihrer Stellungnahme schlagen sie sogar vor, weiter zu gehen und meinen, man könnte längerfristig sogar einen Zusammenlegung der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen ins Auge fassen. »²⁰⁸.

Die Fusion der beiden Sekretariate bleibt eine wichtige Frage. Zu erwähnen ist auch, dass bei der Beratung des Parlamentsgesetzes die direkt betroffenen parlamentarischen Kommissionen zum Mitbericht eingeladen worden sind. Zum Thema der Oberaufsicht über die Bundesfinanzen legt die Finanzkommission des Ständerates (FK-S) mehrere als wesentlich betrachtete Argumente vor.²⁰⁹

Zunächst fordert die Finanzkommission, die Zuweisung der Aufgaben an die verschiedenen Parlamentsorgane in diesem Gesetz besser zu definieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die FK-S schlägt eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den Legislativ- und den Aufsichtscommissionen vor: Diese Massnahme soll zu Effizienzsteigerungen und zur Aufwertung des Parlaments führen. In diesem Zusammenhang lehnt die FK-S einen ex-post-Evaluationsauftrag an alle Kommissionen betreffend die Effizienz ihrer Prüfgeschäfte ab.

Die FK-S äussert sich im Zusammenhang mit der Kritik an den Swissair-Krediten auch zu den Kompetenzen der Finanzdelegation:

„Die Kompetenzen der Finanzdelegation sind einerseits in Art. 51 PG und andererseits in Art. 18 und 31 des Finanzhaushaltsgesetzes umschrieben. Art. 51 PG regelt im wesentlichen die Befugnisse der Finanzdelegation in Bezug auf die Oberaufsicht sowie den Verkehr mit der Eidg. Finanzkontrolle und den Finanzkommissionen. Art. 18 und 31 FHG regeln den Einbezug der Finanzdelegation im Verfahren der Bevorschussung von Nachtrags- und Zusatzkrediten. Vom Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation beschlossene Nachtrags- bzw. Zusatzkredite werden als Nachtrags- bzw. Zusatzkredite mit gewöhnlichem Vorschuss, solche vom Bundesrat in eigener Kompetenz ohne Zustimmung der Finanzdelegation bewilligte Kredite als Nachtrags-Zusatzkredite mit dringlichem Vorschuss bezeichnet. Beide Verfahren bedürfen der nachträglichen Genehmigung durch die eidgenössischen Räte. Eine Limitierung der entsprechenden Kompetenzen der Finanzdelegation hätte somit im FHG zu erfolgen und könnte im Zuge der Anpassungen des FHG in den Übergangsbestimmungen des Parlamentsgesetzes vorgenommen werden.“²¹⁰

207 Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 1999, S. 3418 – 3420 und Bericht der Finanzdelegation über ihre Tätigkeit im Jahre 2000.

208 Jahresbericht 2000/2001 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 22. Mai 2001, S. 52.

209 Parlamentsgesetz. Mitbericht der Finanzkommission des Ständerates. Bern, 17. Januar 2002, 13 S.

210 Idem, S. 4/5.

Die Mehrheit der Finanzkommission des Ständerates erachtet es nicht für opportun, das „während eines Jahrhunderts gewachsene und in ausserordentlichen Situationen bewährte“ dringliche Kreditrecht enger zu kodifizieren.

Interessant ist hier eine kurze Schilderung der Ereignisse im Zusammenhang mit der Schweizerischen Fluggesellschaft Swissair, um die Position der verschiedenen Protagonisten und die Mechanismen, welche die – bisweilen umstrittenen – Beschlüsse der Finanzdelegation auslösten, besser zu verstehen.

4.4.1 Die Swissair-Affäre und ihre Auswirkungen auf die parlamentarische Oberaufsicht

R. Lüchinger, der Autor von „*Swissair, l'histoire secrète de la débâcle*“²¹¹ (bei den Editions Bilan Ende 2001 erschienen), vermittelt einen Abriss der verschiedenen Ereignisse und Beschlüsse, die Swissair schliesslich an den Rand des Abgrunds trieben. Das Buch ist gespickt mit interessanten Anekdoten, die ein Schlaglicht auf bestimmte Punkte in der Geschichte der schweizerischen Fluggesellschaft und auf die wichtigsten Akteure in dieser Affäre zwischen 1986 und 2001 werfen. Die jüngsten Entwicklungen bei Swissair und die Reaktion des Bundes werden allerdings nicht eingehend behandelt. Der volle Umfang der Ereignisse erschliesst sich daher aus anderen Dokumenten. Ein Auszug aus dem Bericht 2001 der Finanzdelegation sowie die Botschaft des Bundesrates vom 7. November 2001 betreffend die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt liefern die gesuchten Informationen.

Der bereits vor September 2001 angeschlagene Sektor der internationalen Zivilluftfahrt wurde durch die wirtschaftlichen Konsequenzen der Attentate vom 11. September aufs härteste getroffen. Eine beispiellose internationale Krise erschütterte die verschiedenen Fluggesellschaften und zog zwangsläufig auch die von der Flugbranche abhängigen Sektoren in Mitleidenschaft. Swissair blieb davor nicht verschont. Bereits im März 2000 wies Swissair eine Finanzierungslücke von 400 bis 500 Millionen Franken auf. Zu jenem Zeitpunkt überstieg das langfristige Defizit der Gruppe 1,5 Milliarden Franken.²¹² Der 11. September verstärkte letztlich die zahlreichen Fehler, die in der Führung der Swissair-Gruppe von den Verantwortlichen begangen und in den Jahren zuvor vom Verwaltungsrat abgesegnet worden waren.

- Am 24. September 2001 unterstützt der Bundesrat die Gewährung eines dringlichen Verpflichtungskredits von 3'112 Millionen Franken, um die Übernahme der Kriegsrisikogarantie für Dritthaftpflichtschäden durch den Bund zu ermöglichen. Zuvor wurde diese Garantie Swissair und den übrigen schweizerischen Luftverkehrsgesellschaften von Versicherern angeboten. Der Kredit bedurfte laut Gesetz der Zustimmung der Finanzdelegation, die ihn für eine Frist von 30 Tagen mit einer Verlängerungsklausel genehmigte. Es kam nicht zu weiteren terroristischen Akten, welche die schweizerische Fluggesellschaft in eine heikle Lage gebracht hätten. Nachdem Produkte zur Kriegsversicherungsdeckung erneut auf dem Versicherungsmarkt angeboten werden, lief die Garantie des Bundes am 24. Dezember 2001 aus, ohne dass der Bund dafür Geld ausgeben musste.

Am 2. Oktober stand die Schweiz vor einem beispiellosen Debakel: Die Flotte der Swissair-Flugzeuge bleibt wegen Liquiditätsmangels am Boden. Ausnahmslos alle Lieferanten weigern sich, die für den Flugbetrieb unverzichtbaren Waren und Dienstleistungen zu liefern. R. Lüchinger hält seine Eindrücke im erwähnten Werk fest:

211 LÜCHINGER René : Swissair, l'histoire secrète de la débâcle. Editions Bilan, Lausanne, 2001, 313 S.

212 Idem, S. 249.

Swissair ist am Boden zerstört – ein unglaubliches, nie da gewesenes Ereignis in der Geschichte der Fluggesellschaft, die noch vor ein paar Jahren Milliarden in ihren Kassen hatte. Im Ausland trug sie den Beinamen „die fliegende Bank“. ²¹³

19'000 Passagiere auf 262 Flügen der schweizerischen Gesellschaft bleiben ihrem Schicksal überlassen – ohne Rückzahlung der nutzlos gewordenen Flugscheine. Das Image der Schweiz in der internationalen Öffentlichkeit nimmt schweren Schaden. Im Inland herrscht riesiges Chaos. Wie konnte es so weit kommen? Die Antwort gibt womöglich Lüchinger mit folgenden Ausführungen:

- Im letzten Akt – während der vier letzten Tage dieses Dramas – trug neben den offensichtlichen operativen Problemen des Unternehmens nicht zuletzt die Haltung der Akteure (Banken und Verantwortliche von Swissair) zum finalen Fiasko bei.²¹⁴
- Der Bund steht unter Zugzwang und muss rasch handeln. Auf Ersuchen des Bundesrates gewährt die Finanzdelegation einen Zahlungskredit von 450 Millionen Franken, um die unmittelbare Fortführung des Swissair-Flugbetriebs zu ermöglichen. Die Finanzdelegation verlangt, die 450 Mio. nicht zu überschreiten, und fordert eine genaue Überwachung der Beträge durch die Eidgenössische Finanzkontrolle.
 - Ab diesem Augenblick steht ausser Zweifel, dass die Fluggesellschaft in den letzten Zügen liegt und eine rasche Restrukturierung benötigt; in Aussicht steht die anschliessende Schaffung einer neuen nationalen Gesellschaft, die der Bund, die Banken, Kantone und Privatunternehmen finanzieren sollen. Um während der Zeit des Übergangs und der Aufrechterhaltung des Swissair-Betriebs die Umstellung von der alten auf die neue Gesellschaft (Swiss) zu ermöglichen, ersucht der Bundesrat die Finanzdelegation um einen Verpflichtungskredit von rund 1 Milliarde Franken, welchen die Finanzdelegation nach einigem Zögern akzeptiert.
 - Der Bundesrat beantragt zudem eine Beteiligung des Bundes von 600 Millionen Franken bzw. 20% des Kapitals der neuen Gesellschaft Swiss, die auf den Grundlagen der ehemaligen Crossair errichtet wird. Auch dieser Kredit wird von der Finanzdelegation bewilligt.

Der Gesamtbetrag der vom Bund über die Finanzdelegation zur Abwendung des Swissair-Desasters freigegebenen Mittel beläuft sich auf 2'212,22 Millionen Schweizer Franken (einschliesslich der 12,22 Mio. der Budgetposten 601.3180.100 / 611.3180.000 / 611.3190.000). Diese schwindelerregende Summe, die von den Schweizer Steuerzahlern berappt wird, ist das Resultat von politischen Beschlüssen zu einem ökonomischen Thema.

Die Interessensabwägung veranlasste die Finanzdelegation schliesslich nach langem Zögern, die vom Bundesrat beantragten sehr hohen Beiträge zu bewilligen – und zwar deshalb, um den Abbau von Zehntausenden Arbeitsplätzen, Konkurse nach dem Schneeballsystem und den Verlust von Werten und Wohlstand, der sich für die Wirtschaft und für das Image der Schweiz verheerend auswirken würde, abzuwenden.²¹⁵

213 R. Lüchinger : op.cit., S. 48.

214 Idem.

215 Auszug aus dem Bericht 2001 der Finanzdelegation vom 26. Februar 2002, S. 6.

Die Delegation wird vom Wirbel der Kritik (im wesentlichen in den Medien) erfasst und stösst bei der Schweizer Bevölkerung, die erst vor kurzem für die Schuldenbremse abgestimmt hat, auf Unverständnis. Während der Bundesrat oder die eidgenössischen Räte soziale Themen von nationaler Bedeutung wie die Verringerung der Steuerlast auf Familien jahrelang in den Hintergrund stellten, gibt jetzt der Bund wie von Zauberhand kurz hintereinander nicht budgetierte Kredite von über 2 Milliarden frei – ein Betrag, der die kommenden Voranschläge der Schweiz zwangsläufig negativ beeinflussen wird. Ausserdem sorgt die Option, den Staat in die Rettungsaktion eines nicht-staatlichen Unternehmens einzubeziehen, für Überraschung, selbst wenn diesem Unternehmen wegen der Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz ein nationales Interesse zuerkannt wird.

In der Schweiz herrscht nahezu generelle Überraschung. Die Finanzdelegation muss noch stärker als der Bundesrat oder die eidgenössischen Räte ihre Beschlüsse an vorderster Front verteidigen und ihre Aktion in der Swissair-Affäre rechtfertigen.

4.4.1.1 Die Kompetenzen der Finanzdelegation

Im Grunde kann der Finanzdelegation nur vorgeworfen werden, dass sie ihre Arbeit gemäss der geltenden Gesetzgebung geleistet hat. Mehrere Artikel im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt von 1989 präzisieren die Tragweite von Massnahmen der Finanzdelegation bei der Genehmigung von Verpflichtungs- oder Zahlungskrediten.

Art. 18 Abs. 1 FHG

„Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.“

Art. 31 Abs. 3 FHG

„Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen. Wo dies möglich ist, holt er vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.“

Die Begrenzung des Vorgehens der Finanzdelegation wird auch im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1985 aufgegriffen. Demnach gehen die verschiedenen von der Finanzdelegation in der Swissair-Affäre genehmigten Kredite auf deren gesetzliche Kompetenz zur Kreditgewährung in Dringlichkeitssituationen zurück. Dabei ist zu ergänzen, dass diese Kompetenz nur wahrgenommen wird, wenn das Parlament aus praktischen Gründen oder wegen zu knapper Fristen sich nicht selbst zu sehr dringenden Fragen äussern kann, wie im Fall der 50 Mio., die für die Schadensbehebung nach dem Sturm Lothar im Jahr 2000 freigegeben wurden, oder der 257 Mio. von 1999 zur Bewältigung des massiven Zustroms von Flüchtlingen in der Schweiz infolge des Jugoslawien-Konflikts.

Den Kritiken an der Wirkungsweise der Beschlussfassung insbesondere in den vier Vorstössen der SVP, der Grünen Fraktion und von Nationalrätin Vallender, welche die von der Delegation bewilligten Kredite auf einen Maximalbetrag beschränken wollten, wurde die positiven Argumente für dieses Vorgehen gegenübergestellt:

„Dieses Entscheidungsverfahren im Namen und auf Rechnung des Parlamentes bei Nachtragskrediten hat sich in mehrfacher Hinsicht bewährt. Es erlaubt dringliche Probleme in einem raschen und flexiblen Dialog zwischen Exekutive und Legislative zu lösen. Die Exekutive beantragt die dringlichen Kredite und hat in der Finanzdelegation ein kompetentes Entscheidungsorgan für solche Fälle.“

„Dieses Verfahren verhindert, dass die Exekutive in dringlichen Fällen allein entscheidet und die Budgethoheit des Parlamentes für sich in Anspruch nimmt.“

„Obwohl der Bundesrat nur sehr selten von seiner ausserordentlichen Kreditkompetenz Gebrauch macht, sollten seine diesbezüglichen Vollmachten für die Fälle erhalten bleiben, wo Entscheide keinen Aufschub dulden.“²¹⁶

Die Finanzdelegation stellt ihre Kompetenzen grundsätzlich nicht in Frage, vertritt aber die Auffassung, dass allenfalls „die Finanzkompetenzen der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren etwas eingegrenzt werden könnten, indem für besondere Fälle ein Entscheidungsverfahren auf höherer hierarchischer Stufe der parlamentarischen Finanzorgane vorgesehen wird“.

4.4.2 Vereinbarung 2001

Im Zusammenhang mit den jüngsten Veränderungen in der Oberaufsicht ist ausserdem die Vereinbarung 01 als Folge des neuen, im Jahr 2001 in Kraft getretenen Bundespersonalgesetzes zu erwähnen. Die Finanzdelegation hat einige Änderungen der Vereinbarung 51 beantragt, um sie den neuen administrativen Gegebenheiten anzupassen:

„...vertritt die Finanzdelegation die Auffassung, dass die bestehende Vereinbarung 1951 den neurechtlichen Strukturen und der neuen Verteilung der Kompetenzen in der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung angepasst werden sollte.“²¹⁷

Die Finanzdelegation fordert den Bundesrat auf, die mitschreitende Finanzaufsicht in der neuen Vereinbarung wie folgt zu ändern:

Die folgenden Personalmassnahmen treten nur mit Zustimmung der Finanzdelegation in Kraft:

- 1.1 Die Errichtung neuer Stellen in den Besoldungsklassen 32 oder höher gemäss Artikel 36 der Bundespersonalverordnung (BPV) sowie die Umbenennung von Stellen zum/zur Vizedirektor/in oder zum/zur stellvertretenden Direktor/in.
- 1.2 Die Höhereinreihung bisheriger Stellen in den Besoldungsklassen 32 oder höher.
- 1.3 Die Gewährung von Sonderzulagen gemäss Artikel 48 BPV sowie von Arbeitsmarktzulagen gemäss Artikel 50 BPV in den Besoldungsklassen 32 und höher.
- 1.4 Die Ausrichtung von Entschädigungen bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses gemäss Artikel 78 ff. BPV bei Kaderstellen.

Gemäss der Finanzdelegation erfordert die Vereinbarung 01 noch Änderungen bei der nachträglichen Oberaufsicht:

²¹⁶ Bericht zuhanden der Subkommission ad hoc der FK-S zur Prüfung der Vorlage neues Parlamentsgesetz : Kompetenzen der Finanzdelegation, S. 8.

²¹⁷ Vereinbarung 1951 : Anpassung an das neue Bundespersonalrecht. Bern, 10. Dezember 2001, 7 S.

„Der Bundesrat unterbreitet der Finanzdelegation am Ende des Budgetjahres einen Bericht über die Personalmassnahmen in den Besoldungsklassen 30 und höher.“

„Der Bundesrat richtet am Ende des Budgetjahres einen standardisierten Bericht über die Anstellungs-, Lohn- und Entschädigungspraxis bei den Kadern der Bundesunternehmungen an die Finanzdelegation.“²¹⁸

Vorbehaltlich zweier Punkte, die im Februar 2002 noch diskutiert werden, stimmte der Bundesrat dem Vorschlag grundsätzlich zu.²¹⁹

In jüngster Vergangenheit stand die Parlamentarische Oberaufsicht des öfteren direkt oder indirekt vor heiklen Problemen, was hauptsächlich zur Umsetzung von geringfügigen Veränderungen der Arbeitsweise der Oberaufsicht führte. Welche Lektion bzw. Bilanz lässt sich heute aus den Erfahrungen der parlamentarischen Oberaufsicht in ihrem 100-jährigen Bestehen ziehen? Welche möglichen Veränderungen tragen zu einer Verbesserung der Oberaufsicht bei? An dieser Umfrage haben sich mehrere Personen beteiligt.

218 Idem, S. 3/ 4.

219 Schreiben des Bundesrates an die Finanzdelegation betreffend die Vereinbarung 01. Bern, 16. Januar 2002, 2 S.

5 Die parlamentarische Oberaufsicht: Bilanz und Ausblick

Die aktuelle Umfrage zu bestimmten Institutionen legt Meinungsunterschiede in Bezug auf die parlamentarische Oberaufsicht offen. Die frühere und die heutige Arbeitsweise der Oberaufsicht im Finanzbereich sollen verglichen werden. Anschliessend schlagen wir Ansätze zur Weiterentwicklung des Kontrollsystems vor.

Verschiedene Vertreter aus unterschiedlichen Kreisen (Verantwortliche politischer Parteien, Mitglieder der Finanzkommissionen, Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen, Mitglieder der Finanzdelegation, hohe Bundesbeamte, Intellektuelle und Politikwissenschaftler), die alle mit dem schweizerischen Oberaufsichtssystem befasst sind, äusserten sich zum Thema. Ein einschlägiger Fragebogen ging an rund dreissig Personen, wobei versucht wurde, die Vielfalt der politischen Parteien und der Meinungen zum Thema Oberaufsicht bestmöglich zu respektieren.

Die Ansichten der befragten Personen geben keinesfalls die allgemeine Ansicht der übrigen im Rahmen der « Meinungsumfrage » nicht konsultierten Mitglieder wieder. Es geht um die Vermittlung persönlicher Einsichten, nicht um eine generelle Betrachtung zu Lösungsmöglichkeiten für Probleme in der Oberaufsicht.

11 von 33 befragten Personen - genau ein Drittel - haben auf den Fragebogen geantwortet. Die Antworten ergeben im Detail folgendes Bild:

- von 7 Verantwortlichen politischer Parteien: keine Antwort.
- von 11 Mitgliedern der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation: 4 Antworten.
- von 7 Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommissionen: 3 Antworten.
- von 4 hohen Bundesbeamten: 3 Antworten.
- von 4 Intellektuellen/Politikwissenschaftlern: 1 Antwort.

Die Beteiligungsquote bestimmter vertretener Kategorien darf nicht zu voreiligen Schlüssen verleiten. Der Bereich der Oberaufsicht setzt spezifisches Fachwissen voraus, und mehrere Befragte fühlten sich wahrscheinlich nicht ausreichend « sachverständig », um die Funktionsweise der Oberaufsicht zu beurteilen. Einige haben den Fragebogen wohl aus Zeitgründen nicht beantwortet, und andere zogen es vielleicht vor, sich zu diesem heiklen Thema nicht zu äussern.

Trotzdem lassen sich mit den eingegangenen Antworten fürs erste die Bilanz zur parlamentarischen Aufsicht ziehen und anschliessend mögliche Weiterentwicklungen des Systems aufzeigen.

5.1 Versuch einer Bilanz zur parlamentarischen Oberaufsicht

Generell herrscht Einstimmigkeit zum guten Funktionieren des Oberaufsichtssystems in der Vergangenheit. Das typisch schweizerische System hat im Vergleich zur nur mässigen Effizienz der anderen europäischen Finanzkontrollsysteme positive Ergebnisse erzielt. Das besondere Aufsichtsmodell (gestaltende, mitschreitende und nachträgliche Aufsicht) gilt als Hauptgrund für den guten Zustand der schweizerischen Finanzen. Weitere Kriterien gehören nach Auffassung der befragten Personen zu den Pluspunkten des Oberaufsichtssystems²²⁰:

²²⁰ Um das Recht auf Geheimhaltung zu wahren, werden die befragten Personen nicht namentlich zitiert.

- Die Oberaufsicht verfügt über Mittel, um festgestellte Mängel zu beheben (Weg des Voranschlags, Gesetzesrevision, Motion, Postulat, Auftrag).
- Die Parlamentarier - die Mitglieder der Oberaufsicht - geniessen durch die Volkswahl eine sehr weitgehende demokratische Legitimation.
- Verbindung der technischen und der politischen Kontrolle.
- Das System erzeugt nur geringe Kosten.

Die Oberaufsicht weist zahlreiche und vielfältige Vorteile auf. Wurden indessen in der Geschichte der Oberaufsicht Fehler begangen, die Angriffsfläche für Kritik bieten ?

In der Hälfte der zurückgeschickten Fragebögen werden keine genauen Fakten genannt, welche die parlamentarische Oberaufsicht in Verruf gebracht hätte. Dieser Prozentsatz erstaunt insofern, als das System ganz offensichtlich mehrmals gravierende Krisen durchmachte. Grund für die « Nachsicht » ist entweder, dass die Geschichte der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen unzureichend bekannt ist oder aber, dass ein bereits stark in Frage gestelltes System vor weiterer Kritik verschont werden sollte.

Nach Auffassung der zweiten Hälfte der Befragten haben unter den am häufigsten erwähnten « Affären » jene der Pensionskasse des Bundes, P-26 und P-27 und die Landesausstellung 2001/2002 die Grundlagen des Kontrollsystems über die Bundesfinanzen am stärksten erschüttert. Über diese Beispiele (es gibt weitere, z.B. die « Mirage-Affäre») wird Kritik an der parlamentarischen Oberaufsicht und an ihren Kontrollorganen geübt. Dabei fällt auf, dass sehr unterschiedliche kritische Argumente gegen das frühere und das aktuelle System der parlamentarischen Oberaufsicht vorgebracht werden.

- Unzureichende Information und Personalknappheit verursachen die Mängel in der Aufsicht.
- Mangelnde Unabhängigkeit und mangelnde Mittel der technischen Kontrollorgane.
- Den Parlamentariern fehlt die Zeit für eine Auseinandersetzung mit den Dossiers.
- Die Parlamentarier haben Schwierigkeiten, zu bestimmten Dossiers klare Auskünfte zu erhalten.
- Das System ist zu anfällig auf eine Verweigerungshaltung bei der Regierung.
- Wegen der Beschränkungen in der Oberaufsicht hinsichtlich Arbeitsrhythmus und Kontinuität (Milizparlament) ist eine regelmässige und systematische Kontrolle über sämtliche staatlichen Tätigkeiten nicht möglich.

Diese Kritik stammt sowohl aus dem politischen linken wie aus dem rechten Lager. Ein genauerer Blick zeigt, dass Abhilfemöglichkeiten vorhanden sind. Mit der Einführung eines Rechnungshofes könnten die technischen Kontrollmittel perfektioniert, eine echte Unabhängigkeit vom Bundesrat und von der Verwaltung erzielt, dem Zeit- und Kompetenzmangel der Parlamentarier abgeholfen, die Qualität der Kontrollarbeit dank mehr Personal verbessert und sämtliche Tätigkeiten des Staates regelmässig kontrolliert werden. Die Idee, einen Rechnungshof einzusetzen, ist zwar nicht neu, wurde aber bei jedem Versuch zurückgestellt. Herrschen heute, im Jahr 2001, nach wie vor geteilte Meinungen? Mit welchen Lösungen kann der Kritik begegnet und die Effizienz des parlamentarischen Kontrollsystems verbessert werden ?

5.2 Perspektiven für die parlamentarische Oberaufsicht

In diesem Punkt gehen die Meinungen ebenfalls auseinander, und die vorgeschlagenen Lösungen sind sehr unterschiedlich. Trotzdem zeichnet sich eine Linie klar ab: niemand schlägt ausdrücklich vor, einen Rechnungshof zu schaffen. Den Befragten ist offensichtlich - trotz der bisweilen festgestellten Mängel - an der Finanzaufsicht durch das Parlament als « Sicherheitsgeländer » gelegen. Nach über einem Jahrhundert bleibt die Skepsis an der Funktionsweise des Systems zwar aktuell, aber eine radikale Änderung des heutigen Modells wird nach wie vor abgelehnt.

Bei den Änderungsvorschlägen handelt es sich häufig um kleinere technische, gesetzliche oder strukturelle « Retuschen », welche die Grundlage – die Basis des Aufsichtssystems durch die eidgenössischen Räte – nicht antasten:

Kategorie Technik: Perfektionieren der Zusammensetzung der Kontrollorgane.

- Die Milizarbeit des Parlaments verhindert eine durchgreifende Kontrolle über die Arbeit der Bundesverwaltung, welche ihrerseits professionelle Strukturen besitzt. Die parlamentarische Arbeit muss deswegen professioneller gestaltet werden.
- Die politischen Parteien sollten sich vermehrt in der Oberaufsicht engagieren, um die betroffenen Parlamentarier direkt zu mobilisieren.
- Erweiterung der mitschreitenden Aufsicht.
- Aufstockung des Personalbestands der Kontrollkommissionen und der Finanzdelegation.
- Die Sekretariate der Kontrollkommissionen mit mehr Ressourcen ausstatten.
- Einstellung qualifizierter und leistungsfähiger Mitarbeiter in den technischen Kontrollorganen; Förderung der Weiterbildung.

Kategorie Gesetzgebung: Juristische Möglichkeiten zur Rationalisierung der Kontrollqualität vorsehen.

- Vergrösserung der Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle.
- Aufhebung des Grundsatzes des Zweikammersystems in der Oberaufsicht.
- Die Finanzdelegation im Bereich 3. und 4. Kreis mit mehr Befugnissen ausstatten.
- Möglichkeit, an den Gesamtbundesrat zu gelangen, falls ein Bundesrat die Zusammenarbeit verweigert.
- Die parlamentarischen Aufsichtskapazitäten über die Regiebetriebe des Bundes (SBB, Die Post, Swisscom) steigern.

Kategorie Strukturen: Zusammenarbeit unter den verschiedenen Kontrollorganen vertiefen.

- Ressourcen der aktuellen parlamentarischen Kontrollorgane und bestimmter Organe des Bundesrates zusammenführen und optimieren.
- Die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommissionen in einer « Kontrolldelegation » zusammenfassen.

- Die Methoden der verschiedenen parlamentarischen Oberaufsichtsorgane standardisieren.
- Die Arbeitsmethoden der Kontrollkommissionen harmonisieren und systematisieren.

Die Stellungnahmen zu möglichen Verbesserungen des Oberaufsichtssystems über die Bundesfinanzen vermitteln einen interessanten Einblick in die potentielle künftige Funktionsweise der Finanzkontrolle durch Organe des Parlaments und der Verwaltung. Auch wenn nicht alle Tendenzen (insbesondere diejenigen zu Gunsten der Einführung eines Rechnungshofes) abgebildet worden sind, wurde in der vorliegenden Studie doch das ganze politische Spektrum berücksichtigt und jedem Lager die Möglichkeit geboten, sich zu äussern.

Das letzte Kapitel endet mit Denkanstössen zu einer noch etwas weitergehenden Entwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht. Prognosen zur Zukunft der parlamentarischen Oberaufsicht bleiben jedoch angesichts der unterschiedlichen Standpunkte schwierig. Eines steht fest: Die durch die Volksvertreter ausgeübte Finanzaufsicht geniesst trotz ihrer Unvollkommenheiten in der politischen Landschaft der Schweiz nach wie vor grosse Beliebtheit²²¹.

²²¹ Siehe auch KOLLER Stefan: Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? Eine Studie über die optimale Ausgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeption. Dissertation, St. Gallen, 2002.

Schlusswort

Im vorherigen Kapitel der Studie wurde gezeigt, dass die schweizerischen Abgeordneten, die Beamten und die Intellektuellen zur Bewahrung des parlamentarischen Obergerichtssystems in seiner heutigen Form tendieren. Sie schlagen zwar bestimmte Verbesserungen vor, stellen jedoch die Grundlagen nicht in Frage. Bildet die parlamentarische Obergericht der Schweiz letztlich eine tragende Säule für die Funktionsweise der schweizerischen Politik? Welche Argumente rechtfertigen die Beibehaltung des Status quo im Funktionsmodell der Obergericht? Handelt es sich um rein rationale Argumente, oder spielt das vom kollektiven Gedächtnis und von der Symbolik geprägte Gedankengut mit?

Zur Beantwortung dieser Fragen soll zunächst der Begriff kollektives Gedächtnis umrissen werden²²². Das Konzept ergibt sich aus der Geschichte und der auf einer emotionalen Basis abgestützten geschichtlichen Rekonstruktion. Mit dem kollektiven Gedächtnis schafft sich ein Volk ein Selbstverständnis, eine Einheit und eine Solidarität, die es nicht immer besitzt. Ein treffendes Beispiel dafür ist Wilhelm Tell: Einige wahrscheinliche, aber nie nachgewiesene Fakten wurden immer wieder neu gedeutet, um die Beliebtheit, Popularität und Einheit zu erzeugen, die dem Land zur Zeit grosser Spannungen fehlten²²³. Mit der Festigung der inneren Solidarität um eine Symbolfigur herum, die zu einem Mythos geworden ist (wobei sich Realität und Auslegung der Realität vermischen) wurde das kollektive Gedächtnis geschaffen: Alle Schweizer teilen die gleiche Geschichte und gemeinsame Ansichten. Nach dem gleichen Prinzip hat die Schweiz sich um drei geschichtliche – zu Mythen und Symbolen erhobene – Realitäten herum selbst erschaffen: Demokratie, Föderalismus und Neutralität. Diese « Nährstoffe » trugen die Schweiz durch Krisen- und Konfliktzeiten mit dem Ausland und auch im Inland hindurch.²²⁴

Die erwähnten Symbole schälten sich vor allem zur Zeit der beiden Weltkriege heraus und erlaubten der Schweiz, die Anfang des Jahrhunderts etwas gelockerten Bande der Identität, Solidarität und nationalen Einheit wieder zu festigen. Ab jenem Zeitpunkt kommen Symbole regelmässig zum Einsatz: Der Bundesrat, Politiker und Intellektuelle beziehen sich häufig darauf. Auch die heutige Schweiz stützt eine Vielzahl der politischen Optionen weitgehend auf ihre Symbole ab.

In Bezug auf das Thema Obergericht durch die eidgenössischen Räte ist festzustellen, dass die Symbole auch hier weitgehend als Begründung für die Bewahrung des schweizerischen Modells dienen.

Demokratie²²⁵, das erste Symbol, wird von den Ratsmitgliedern regelmässig zur Verteidigung der Funktionsweise der Obergericht angeführt - ein System in der Hand der Mitglieder der eidgenössischen Räte, die das Schweizer Volk und die Schweizer Stände vertreten. Die

222 Zum kollektiven Gedächtnis siehe auch:

- ROUSSO Henry: La hantise du passé. Paris, Textuel, 1998.
- CITRON Suzanne: Mémoires des peuples. Paris, Assas, 1996.

223 Siehe BERGIER Jean-François: Guillaume Tell. Fayard, Paris, 1988.

224 Zu Fragen betreffend das kollektive Gedächtnis und die Mythen siehe:

- IM HOF Ulrich: Mythos Schweiz. Identität – Nation – Geschichte, 1291 – 1991. Zurich, NZZ, Verlag, 1991.
- MARCHAL Guy P., MATTIOLI Aram: Erfundene Schweiz – La Suisse imaginée. Zurich, 1992.
- RESZLER André: Mythes et identité de la Suisse. Genève, 1986.
- SANTSCHI Catherine: La mémoire des Suisses. Histoire des fêtes nationales du XIIIème au XXème siècle. Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1991.

225 Betreffend die Schweiz und ihre Institutionen siehe:

- DELLEY Jean-Daniel: L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe. Lausanne, L'Age d'homme, 1978.
- ROHR Jean: La démocratie en Suisse. Paris, Economica, 1987, 529 p.

Oberaufsicht geht insofern auf die direkte Demokratie zurück, als das Volk diejenigen Personen bezeichnet, welche die Bundesverwaltung in seinem Namen führen. Die Vertreter des Souveräns halten sich an dieses Schema und achten darauf, eine Funktionsweise, die mit den eigentlichen Ursprüngen des Landes und mit der Bundesverfassung von 1848 verbunden ist, zu schützen. Die Untersuchung der Geschichte und Entwicklung der parlamentarischen Oberaufsicht zeigt, dass der Bundesrat und die überwiegende Mehrheit der Parlamentarier sich dann auf die symbolische Seite der schweizerischen Demokratie berufen, wenn Teile davon gefährdet erscheinen. Die Schweizer Demokratie wird auf ein zeitloses Podest gestellt, das keine Anfechtung duldet. Parlamentarischen Initiativen, welche die Aufsicht durch das Parlament hinterfragen und für die Einführung eines Rechnungshofs plädieren, werden neben logischen auch emotionale Argumente entgegengehalten, die mit der schweizerischen Vergangenheit und deren Lesart zusammenhängen. Die direkte Demokratie und ihre Bestandteile sind unanfechtbar, weil sie als unangreifbare Teile der schweizerischen Identität und ihrer Einrichtungen gesehen werden. Der Aspekt Demokratie umfasst eine Mischung aus soliden historischen Verweisen, emotionalen Argumenten und einem stark präsenten kollektiven Gedächtnis.

Auch der Föderalismus²²⁶, das zweite Symbol, ist im Zusammenhang mit dem Thema parlamentarische Oberaufsicht anzutreffen. Die föderale Gesinnung drückt sich innerhalb der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation aus: Die einzelnen Kommissionen arbeiten zwar selbständig, sind aber durch Sitzungen und durch gemeinsame Stellungnahmen miteinander verbunden. « Zusammengeschweisst » werden sie durch die Finanzdelegation, die in der parlamentarischen Oberaufsicht die Rolle des wichtigsten Kontrollorgans erfüllt. Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen stehen ausserdem in engem Kontakt mit den Geschäftsprüfungskommissionen und den Kontrollorganen, namentlich wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Die allgemeine Struktur der Oberaufsicht richtet sich nach dem Kollegialsystem und beruht auf dem föderalen Modell: Kantone und deren Delegation von Teilbefugnissen an die Bundesversammlung und an den Bundesrat. Das Modell ist in der Geschichte der Schweiz verankert, gehört aber wie das Modell Demokratie wegen seiner Verwendung auch zur Symbolik. Die Einführung eines Rechnungshofes würde eine auf die Gewaltentrennung ausgerichtete Funktionsweise gefährden. In den Diskussionen der Befürworter und Gegner eines Rechnungshofes kommt punktuell das Thema Vereinnahmung der Macht und die Konsequenzen auf das schweizerische Selbstverständnis zur Sprache. Dabei handelt es sich zweifellos um eine grosse Hürde für eine Revolution des schweizerischen Aufsichtsmodells.

Das letzte Symbol, der « Sonderfall Schweiz »²²⁷, ergibt sich letztlich aus dem Glauben an die übrigen Schweizer Mythen. Die direkte Demokratie und der Föderalismus machen die Schweiz zu einem « besonderen » Land. Der Mythos « Sonderfall Schweiz » ist bezeichnend für das Widerstreben des Landes, an seinen Werten zu rühren. Die Schweiz hat sich immer als besonderes Land in Europa angesehen. Sie hat sich aus zwei Weltkriegen herausgehalten, sie besitzt ein in Europa einzigartiges politisches System, beherbergt vier Sprachgemeinschaften, gehört zu den reichsten Ländern der Welt, obwohl sie keine Rohstoffe besitzt, usw. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Idylle einer Schweiz, die « anders ist als die anderen », entstehen und bestehen konnte. Einige Punkte heben die Schweiz zwar tatsächlich von den übrigen Ländern ab, aber sie deswegen zu einer Insel inmitten der Nationen zu machen, erscheint übertrieben. Auf der dünnen Basis weniger Fakten gelangten die Schweizer zur Überzeugung, ihren europäischen Nachbarn überlegen zu sein. Deswegen konnten sich

226 Betreffend den Föderalismus in der Schweiz und seine Institutionen siehe:
- LASSERRE David: Etapas du fédéralisme, l'expérience suisse. Lausanne, 1954.

227 Das Symbol der Neutralität spielt in der Parlamentarischen Oberaufsicht keine Rolle. Zum « Sonderfall Schweiz » siehe:
- CORNU Daniel et VODOZ Jean-Marie: La Suisse ou le piège des certitudes. Lausanne, Payot, 1978.
- ROUGEMONT Denis de: La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux. Lausanne, L'Age d'homme, 1965.

zahlreiche Klischees auch noch halten²²⁸. In der parlamentarischen Oberaufsicht werden zur Behebung von Mängeln des schweizerischen Modells eindeutig europäische Modelle vorgeschlagen. In den Diskussionen über den Systemwechsel führten die Gegner einer Umwälzung die schweizerischen Besonderheiten ins Feld und behaupteten, den übrigen Modellen fehlten die Qualitäten des « swiss made » - Modells. Das mag wahr sein; interessant ist vor allem festzustellen, dass die schweizerischen Gründungsmythen zur Erhaltung des Modells der parlamentarischen Oberaufsicht erneut zum Einsatz kommen.

In der vorliegenden Studie über die Geschichte der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen wurden die Mechanismen und Triebkräfte aufgezeigt, welche die Energie für die Weiterentwicklung des Kontrollsystems lieferten. Hinter der Kraft der – zahlreichen und unumstrittenen – Fakten, die auf tiefe Krisen zurückgehen, zeichnet sich aber womöglich die Perspektive auf andere Kräfte und Einflüsse ab.

Eine Nation wird definiert als souveräner Staat mit einem Gebiet und mit Grenzen. Der Staat besteht aus einem Volk, das sich über die durch das kollektive Gedächtnis umgeformte und allmählich zum Mythos gewordene Geschichte mit dieser Nation identifiziert. Das Ganze bildet die kollektive Identität, einen Kitt, der sich in der Lebensweise der Einzelnen widerspiegelt. Insofern ist nicht auszuschliessen, dass Politiker bzw. die Regierung ihre Handlungen rechtfertigen, indem sie sich auf die Basis der kollektiven Identität abstützen. Der Rückgriff auf Zeichen der kollektiven Identität und die Verwendung von nationalen Symbolen und Mythen kamen in der vorliegenden Studie verschiedentlich zur Sprache. Dass die Grundlagen der parlamentarischen Oberaufsicht seit 1848 bewahrt blieben, liegt vielleicht ebenso, wenn nicht mehr, an der kollektiven Identität und an den Symbolen wie an den Ereignissen, die das System langsam, aber stetig weiter entwickelten, ohne die anfänglichen Schlüsselprinzipien je in Frage zu stellen.

Das schweizerische System der parlamentarischen Oberaufsicht hat sich in den anderthalb Jahrhunderten seines Bestehens offensichtlich bewährt. Die Bundesverwaltung hat mit diesem System, seinen Besonderheiten und Qualitäten (wie der mitschreitenden Kontrolle) trotz einiger Aufsehen erregenden Störfälle beachtliche Arbeit geleistet. Die sehr unterschiedlichen Finanzkontrollsysteme der übrigen europäischen Länder beruhen grösstenteils auf dem Modell eines von der Verwaltung völlig unabhängigen Rechnungshofs. Seit langem wünschen bestimmte Politiker, in der Schweiz ein ähnliches System einzuführen. Trotz diesen Bestrebungen erfreut sich die parlamentarische Oberaufsicht weiterhin guter Tage.

Gemäss den verschiedenen Protagonisten wird die Zukunft des Systems eine sanfte Entwicklung ohne tiefgreifende Veränderung und Umgestaltung der grundlegenden Prinzipien mit sich bringen. Eine radikale Umwälzung des Finanzaufsichtsystems wird wenn überhaupt frühestens dann eintreten, wenn die innerliche Akzeptanz dafür gefunden wird, die schweizerischen Symbole in Frage zu stellen und etwas am Lack der Konsenspolitik, die der Schweiz sehr am Herzen liegt, zu kratzen.

²²⁸ Siehe zu diesem Thema RESZLER André: Mythes et identité de la Suisse. Georg, Genève, 1986, 143 S.

Bibliographie

Quellen:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand vom 26. Oktober 1999). Bundeskanzlei, Bern, 2000.
- Zusammenstellung verschiedener Dokumente des Sekretariats der Finanzkommission: Jahre 1902 – 2000. Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte, Bern.
- Verschiedene Dokumente über die Eidgenössische Finanzkontrolle, die parlamentarische Initiative Züger. Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (B), 1996/253, 67, 1991 – 1994.
- Verschiedene Dokumente über die Aufsicht über die Bundesfinanzen von 1964 bis 1987. Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (A), 1994/198, 48, 1964-1987.
- Verschiedene Dokumente über die Finanzdelegation des Bundes, Arrangement 51. Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (B), 1996/253, 74, 1990.
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jahre 1848 - 1999. Bundeskanzlei, Bern.
- Protokolle der Finanzkommission des Ständerates 1940 – 1945. Bundesarchiv, Bern, Signatur E 1050.3 (A), -/I, 4, 1940 – 1945.
- Questions fondamentales de la surveillance financière. Bundesarchiv unter Signatur E 1050.3 (B), 1996/253, 68, 1992 – 1993.
- Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission zur besonderen Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement (PUK EMD). Bundeskanzlei, Bern, 17. November 1990.
- Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB. Bern, 7. Oktober 1996.
- Berichte der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Aufsicht über die Bundesfinanzen. Bundesarchiv, Bern, 1910 bis 1999.
- Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen. Bern, 1977 bis 2001.
- Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit. Bern, 1. September 1964, 76 Seiten.
- Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 2000:

- Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947. Band I, Bundeskanzlei, Bern, 1949.
- Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947. Band 6, Bundeskanzlei, Bern, 1951.
- Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947: Inhaltverzeichnis. Band 15, Bundeskanzlei, Bern, 1957.
- Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1962. Bundeskanzlei, Bern, 1963.
- Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1967. Bundeskanzlei, Bern, 1968.
- Systematische Sammlung des Bundesrechts 2000. Bundeskanzlei, Bern, 2000.
- Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1880 – 1902. Bundesarchiv, Bern.
- Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1902 – 1922. Bundesarchiv, Bern.
- Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1939 – 1951. Bundesarchiv, Bern.
- Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1989 – 1991. Bundesarchiv, Bern.
- Übersicht über die Verhandlungen der Vereinigten Bundesversammlung 1999. Bundesarchiv, Bern.
- Sekretariat der Finanzkommission und der Finanzdelegation der Bundesversammlung: Bundesarchiv, Bern. Signatur E 1050.3 (A), -/I, 1, 1903-1930.
- Furkatunnel, Nachfinanzierung (Verantwortlichkeiten). Bericht der Kommission des Nationalrates über ihre Abklärung allfälliger Fehldispositionen. Bern, 13. April 1978 BBL 1978 I S. 1329

Texte und Bücher:

Standardwerke

- Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Payot, Lausanne, 1998, 1005 p.
- FABRE Francis – J.: Le contrôle des finances publiques. PUF, Paris, 1968, 204 p.

Standardwerke zu den Bundesfinanzen

- ARLETTAZ Gérald: Les finances de l'État fédéral de 1848 à 1939. Structures financières, administratives et documentaires. In *Études et sources*, Publications des Bundesarchiv Suisses, Bern, 1977, 143 p.
- GUËX Sébastien: La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900 – 1920. Payot, Lausanne, 1993, 504 p.
- LETSCH Hans: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Schweiz. Haupt, Bern, 1972, 160 p.
- WEBER Max: Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen. Haupt, Bern, 1969, 55 p.

Die Parlamentarische Oberaufsicht in der Schweiz

- AYER Christian: La surveillance parlementaire des finances de la Confédération. In *Das Parlament – « Oberste Gewalt des Bundes ? »*, Haupt, Bern, 1991, pp. 243 – 260.
- BOSSHART Edouard: Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischen Statsrecht, insbesondere die Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesverwaltung. Ziegler, Winterthur, 1926.
- BRÜGGER Paul: Evolution der Eidgenössischen Finanzkontrolle. In *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Nr. 3. Schulthess, Bern, März 2000, pp. 113 – 128.
- BRÜGGER Paul: 25 Jahre Finanzkontrollgesetz des Bundes. In *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, Nr. 3. Schulthess, Bern, März 1993, pp. 93 – 108.
- DELALAY Edouard: Publicains et républicains: pour une gestion démocratique des finances. Georg, Genève, 1999, 242 p.
- FAVRE Meinrad: Le contrôle des finances de la Confédération suisse. Chez l'auteur, Sion, 1936, 157 p.
- Behelf für die Mitglieder der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. Bern, 2000.
- KOLLER Stefan: Braucht die Schweiz einen Rechnunghof? Eine Studie über die optimale Ausgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeptionen. Dissertation, St. Gallen, 2002.
- Handbuch der Bundesversammlung. Bern, 1999, 504 p.

- STENGEL Karl: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und Verfassungsrechtliche Grundlage. Haupt Verlag, Bern, 1977, 210 p.

Finanzielle Oberaufsicht in den europäischen Ländern

- De CROUY-CHANEL Imre, PERRON Christophe: La cour des comptes européenne. PUF, Paris, 1998, 127 p.
- GRAF Rainer: Die Finanzkontrolle der europäischen Gemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 1999, 246 p.
- Histoire de l'administration française: La cour des comptes. Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1984, 1191p.
- Der Europäische Rechnungshof: 1977 – 1997. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1998.
- La cour des comptes européenne: le contrôle et les finances de l'Union européenne. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1996, 43 p.
- Le contrôle des finances publiques au seuil du XXIème siècle: tendances et innovation. Cour des comptes de Belgique, 1994, 132 p.

Verschiedenes

LÜCHINGER RENE : Swissair, l'histoire secrète de la débâcle. Editions Bilan, Lausanne, 2001. 313 S.

Gespräche:

- Mit **Herrn Christian AYER**, Sekretär der Finanzkommission und der Finanzdelegation, Januar – September 2001.
- Mit **Herrn Paul BRÜGGER**, Wissenschaftlicher Berater im Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzkontrolle, 27. April 2001.
- Mit **Herrn Philippe SCHWAB**, Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen, 17. Mai 2001.

ANHANG I

ANHANG II

ANHANG III

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
EINFÜHRUNG	2
1 DIE PARLAMENTARISCHE FINANZAUF SICHT VON 1848 BIS 1899	4
1.1 Das erste Geschäftsverkehrsgesetz von 1849 (GVG)	4
1.2 Die Schaffung des Eidgenössischen Kontrollbüros 1877	5
1.3 Fortgesetzter Druck auf den Bundesrat	6
2 DIE LÖSUNG VON 1902 OHNE RECHNUNGSHOF	9
2.1 Das zweite Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)	9
2.1.1 <u>Die Errichtung von ständigen Finanzkommissionen</u>	9
2.1.2 <u>Die Errichtung der Finanzdelegation</u>	10
2.1.3 <u>Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)</u>	12
2.1.4 <u>Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)</u>	13
3 DIE ENTWICKLUNG DER PARLAMENTARISCHEN OBERAUFSICHT ZWISCHEN 1903 UND 1968	15
3.1 Der erste Weltkrieg und sein Einfluss auf die parlamentarische Oberaufsicht	15
3.1.1 <u>Die unkontrollierbaren Militärausgaben</u>	16
3.1.2 <u>Das Postulat des Ständerates von 1918 und der Bericht des Bundesrates von 1924</u>	17
3.1.3 <u>Das neue Regulativ der EFK von 1927</u>	18
3.2 1930 – 1950 oder die Schwierigkeiten der Organe der parlamentarischen Oberaufsicht	19
3.2.1 <u>1939 – 1945: Unterdrückte Parlamentsaufsicht</u>	21
3.3 1950 – 1967: Druck für eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle	25
3.3.1 <u>« Die Vereinbarung 51 »</u>	25
3.3.2 <u>Das neue GVG von 1962</u>	28
3.3.3 <u>1964: Die Mirage-Affäre oder die erneute Infragestellung des Systems der parlamentarischen Aufsicht</u>	32
3.3.4 <u>Ständiges Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen</u>	34
3.4 28. Juni 1967: Schaffung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)	35
3.4.1 <u>Die Verstärkung der Eidgenössischen Finanzkontrolle</u>	36
3.5 18. Dezember 1968: Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)	38
4 DIE PARLAMENTARISCHE OBERAUFSICHT VON 1969 BIS HEUTE	42
4.1 Die zentrale Rolle der Finanzdelegation	42
4.1.1 <u>Von der Finanzdelegation behandelte Angelegenheiten</u>	42
4.1.2 <u>Wechselwirkung zwischen der Delegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle</u>	47

4.2	Die Revision des FKG vom 7. Oktober 1994	50
4.3	Die Affäre um die Pensionskasse des Bundes (PKB)	53
4.3.1	<u>Das FKG vom 19. März 1999</u>	57
4.4	Die jüngsten Entwicklungen in der parlamentarischen Oberaufsicht	58
4.4.1	<u>Die Swissair-Affäre und ihre Auswirkungen auf die parlamentarische Oberaufsicht</u>	61
4.4.1.1	<i>Die Kompetenzen der Finanzdelegation</i>	63
4.4.2	<u>Vereinbarung 2001</u>	64
5	DIE PARLAMENTARISCHE OBERAUFSICHT: BILANZ UND AUSBLICK	66
5.1	Versuch einer Bilanz zur parlamentarischen Oberaufsicht	66
5.2	Perspektiven für die parlamentarische Oberaufsicht	68
	SCHLUSSWORT	70
	STANDARDWERKE	75
	STANDARDWERKE ZU DEN BUNDESFINANZEN	75
	DIE PARLAMENTARISCHE OBERAUFSICHT IN DER SCHWEIZ	75
	FINANZIELLE OBERAUFSICHT IN DEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN	76