

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

Ansprache von Dr. Franz Fiedler, des Präsidenten des Österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretärs der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)

Als Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) und Präsident des österreichischen Rechnungshofes danke ich für die an mich ergangene Einladung zu dieser Jubiläumsveranstaltung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Schweiz. Es erfüllt mich mit Freude, Ihnen die Grüße und Glückwünsche der beiden von mir vertretenen Organisationen zum 100. Jubiläum der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte und zum 125. Jubiläum der Eidgenössischen Finanzkontrolle übermitteln zu dürfen. Zugleich erblicke ich in dieser Einladung das Bekenntnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowohl zu ihrem internationalen Engagement als auch zu den gutnachbarlichen Beziehungen zum österreichischen Rechnungshof. Mir selbst ist es ein aufrichtiges Bedürfnis, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihrem Direktor, Herrn Kurt Grüter, meinen Dank für die ausgezeichnete Kooperation zwischen unseren beiden Rechnungskontrollbehörden auszusprechen. Ich bin der Überzeugung, dass diese vorbildliche Zusammenarbeit sowohl für die Eidgenössische Finanzkontrolle als auch für den österreichischen Rechnungshof von Nutzen war und ist, und bin hoffnungsfroh, dass sie auch in Zukunft erhalten, gepflegt und vertieft werden wird.

Als die Eidgenössische Finanzkontrolle bzw ihre Vorläuferinstitution im Jahre 1877 gegründet wurde, war der Stellenwert der staatlichen Finanzkontrolle ganz allgemein ein relativ bescheidener. Abgesehen davon, dass noch keineswegs alle Staaten überhaupt Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle besaßen, war deren Stellung und Absicherung im staatlichen Rechtsgefüge zumeist sehr schwach; desgleichen waren die ihnen eingeräumten Prüfungskompetenzen eingeschränkt. Überwiegend war damals das Betätigungsfeld der Institutionen der staatlichen Finanzkontrolle auf die reine Hoheitsverwaltung reduziert. Auch beschränkten sich die Prüfungsziele in aller Regel auf die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit und der Einhaltung der für die Gebarung von öffentlichen Geldern maßgeblichen Rechtsvorschriften. Für diese Restriktionen gewiss nicht unwesentlich war das im 19. Jahrhundert vorherrschende Rollenverständnis des Staates, der eher zurückhaltend agierte, sich im Wesentlichen auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit konzentrierte und daher nicht zu Unrecht als „Nachtwächterstaat“ in die Geschichte einging.

Dieses Rollenverständnis hat in den seit der Gründung der Eidgenössischen Finanzkontrolle verstrichenen 125 Jahren einen entscheidenden Wandel bis hin zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat durchgemacht. Hand in Hand mit der dadurch ausgelösten Vervielfachung an staatlichen Aufgaben war notwendigerweise ein Anwachsen der staatlichen Verwaltung wie auch der Zahl der Staatsdiener und damit folgerichtig der Staatsausgaben, des Staatsbudgets verbunden. All diese Umstände konnten an der öffentlichen Finanzkontrolle nicht spurlos vorübergehen und führten sukzessive, wenngleich in den einzelnen Staaten mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, zu einer Ausweitung der Prüfungszuständigkeit der Rechnungskontrolleinrichtungen.

Nicht minder bedeutsam für die Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle war der Umstand, dass zeitlich parallel zur Ausweitung der Staatsaufgaben die allenthalben zu registrierenden Demokratiebestrebungen zunehmend erfolgreich waren. Wenngleich der Demokratisierungsprozess im 20. Jahrhundert in nicht wenigen Staaten mehr als nur bedauerliche Rückschläge hinzunehmen hatte, war sein Siegeszug in Europa letztlich nicht aufzuhalten. Dabei hat sich gezeigt, dass nahezu in allen Staaten die Einführung bzw. Stärkung der Demokratie mit einer eben solchen Stärkung der Stellung von Einrichtungen der staatlichen Finanzkontrolle synchron einherging. Besonders eindrucksvoll war dies im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts zu beobachten, als die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas nach Überwindung der kommunistischen Diktaturen und Schaffung demokratischer Rahmenbedingungen sehr rasch daran gingen, Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle zu gründen bzw. auf eine neue rechtliche Basis zu stellen. Nichts könnte besser den engen Zusammenhang zwischen Demokratie und Finanzkontrolle unter Beweis stellen, oder anders ausgedrückt: Die Position, die einer Rechnungskontrollbehörde im innerstaatlichen Rechts- und Machtgefüge eingeräumt ist, kann als Gradmesser für den Fortschritt des Demokratisierungsprozesses des betreffenden Staates angesehen werden.

Dieser Gleichklang von Demokratie und öffentlicher Finanzkontrolle ist nicht das Ergebnis von Zufälligkeiten, sondern in der ureigensten Aufgabe der Rechnungskontrollbehörden begründet. Denn die Kontrolle über die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand bedeutet zugleich die Kontrolle über jene Funktionsträger, welche für die Gebarung mit öffentlichen Geldern verantwortlich sind. Dies sind in letzter Konsequenz die hierfür bestellten Mitglieder der Regierung. Die Finanzkontrolle ist — wie dies in ihrem Namen sinnfällig zum Ausdruck kommt — eine auf das Finanzielle beschränkte, nicht aber eine politische Kontrolle über die Regierung und der dieser nachgeordneten Exekutive. Vielmehr fällt in einer Demokratie die politische Kontrolle über die Regierung dem Parlament, also der Volksvertretung zu. Dieses verfügt nicht nur über die Budgethoheit, sondern auch über die Kontrollhoheit in finanzieller Hinsicht und ist demnach der eigentliche Kontrollherr in einem Staat demokratischen Zuschnitts. Allerdings übt das Parlament diese Kontrollfunktion im operativen Bereich nicht selbst aus und wäre hiezu auch nicht — zumindest nicht flächendeckend — in der Lage. Es ist vielmehr auf die Prüfungstätigkeit der Rechnungskontrolleinrichtung und deren Berichte angewiesen. Daraus ist jedoch einsichtig, dass zwischen dem Parlament als oberstem Träger der finanziellen Kontrollhoheit und den Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle ein geradezu symbiotisches Verhältnis besteht.

Je effektiver eine Einrichtung der staatlichen Finanzkontrolle agiert und je mehr Rechte und Prüfungskompetenzen ihr eingeräumt sind, desto nachhaltiger und wirkungsvoller kann das Parlament seine Kontrollhoheit gegenüber der Regierung und deren Mitgliedern zum Einsatz bringen. Umgekehrt wiederum hängen die Stärke einer Kontrolleinrichtung und das Ausmaß ihrer Rechte von der Durchsetzungskraft des Parlaments gegenüber der Regierung ab. In Staaten mit vergleichsweise schwachen Parlamenten ist auch die Stellung der Kontrollbehörde eine eher untergeordnete, während mächtige Parlamente ein natürliches Interesse an potenten staatlichen Kontrolleinrichtungen haben. Damit wird zweierlei belegt: Einerseits der — bereits erwähnte — Zusammenhang zwischen parlamentarischer Demokratie und Kontrolleinrichtung und andererseits der Umstand, dass die Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle eine wesentliche Stütze des Parlamentarismus und damit der Demokratie sind. Denn ohne ihre Prüfungstätigkeit und ihre Berichte an das Parlament könnte dieses seine finanzielle und in weiterer Folge seine politische Kontrollhoheit gegenüber der Regierung nicht effektuieren.

Gradmesser für die Wirksamkeit einer Rechnungskontrollbehörde und ihre rechtliche Absicherung ist das Ausmaß ihrer Unabhängigkeit. Die INTOSAI hat im Jahre 1977 auf ihrem IX. Kongress in Lima die Deklaration über die Leitlinien der Finanzkontrolle (sogenannte Deklaration von Lima) beschlossen und darin den Standard an Unabhängigkeit festgelegt, dem eine Rechnungskontrollbehörde entsprechen soll, um ihr objektives und rückhaltloses Tätigwerden zu gewährleisten. Demnach hat eine Rechnungskontrollbehörde in organisatorischer, funktioneller und finanzieller Hinsicht (§§ 5 bis 7 der Deklaration von Lima) von den ihrer Prüfungszuständigkeit unterworfenen Stellen, also insbesondere von der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung, unabhängig zu sein.

Die organisatorische Unabhängigkeit verbietet die Möglichkeit des Einflusses einer prüfungsunterworfenen Stelle auf die inneren Strukturen einer Einrichtung der staatlichen Finanzkontrolle und auf die berufliche Laufbahn ihrer Prüfer. Vor allem darf keine Möglichkeit bestehen, die obersten Repräsentanten einer Kontrolleinrichtung nach Belieben, etwa aus Anlass eines unliebsamen Prüfungsergebnisses, aus ihren Funktionen abzurufen. Die Deklaration von Lima will zwar eine Abberufungsmöglichkeit nicht grundsätzlich ausschließen, doch macht sie strenge, rechtsstaatlich festgelegte Abberufungsmodalitäten zur Voraussetzung, die etwa bei schwerwiegenden Amtspflichtsverletzungen zum Tragen kommen können, wie dies beispielsweise auf die Eidgenössische Finanzkontrolle und im Übrigen auch auf den österreichischen Rechnungshof zutrifft.

Die funktionelle Unabhängigkeit einer Rechnungskontrollbehörde wiederum soll ihr eine möglichst große Autonomie bei der Erstellung ihres Prüfungsprogramms sichern und sie vor allem davor schützen, dass ihr die Vornahme von Prüfungen seitens der Exekutive untersagt wird.

Die finanzielle Unabhängigkeit schließlich zielt darauf ab, dass einer Einrichtung der staatlichen Finanzkontrolle alle erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die ihr die Erfüllung ihrer Aufgaben sichern. Dabei sollte sie die Möglichkeit haben, die von ihr für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft, also dem Parlament, erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen. Auch insoweit ist die Eidgenössische

Finanzkontrolle in der glücklichen Lage, dass der von ihr jährlich erstellte Voranschlag für Sach- und Personalmittel unverändert dem Parlament zur Behandlung vorgelegt wird.

Die Wahrung der Unabhängigkeit einer Rechnungskontrollbehörde als höchstes Gut der öffentlichen Finanzkontrolle liegt zum weitaus überwiegenden Teil in der Verantwortung des Parlaments. Es hat Begehrlichkeiten der Regierung, die Tätigkeit einer Rechnungskontrollbehörde zu beeinflussen, entgegenzutreten und Vorkehrungen für die rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit vorzusehen, also auf legislativem Wege einen ausreichenden Rechtsschutz gegen unzulässige Eingriffe in die Unabhängigkeit zu schaffen, wie dies die Deklaration von Lima gleichfalls statuiert (§ 5 Z. 3 der Deklaration von Lima).

Eines solchen Rechtsschutzes bedarf es auch, um unzulässige Eingriffe in die Prüfungs Kompetenzen der öffentlichen Finanzkontrolle hintanzuhalten. Einer Institution der öffentlichen Finanzkontrolle in einem modernen Staat mit dessen Fülle an Leistungsangeboten muss das Recht zukommen, alle öffentlichen Gelder zu überprüfen. Sie hat schon längst nicht mehr auf die bloße Hoheitsverwaltung beschränkt zu sein; ihre Prüfungszuständigkeit sollte auch die nach privatem Recht errichteten wirtschaftlichen Unternehmungen umfassen, an denen der Staat beteiligt ist — im Übrigen ebenfalls eine Forderung der Deklaration von Lima (§ 23 der Deklaration von Lima).

Unterzieht man die Geschichte der heutigen Jubilarin, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, einer Betrachtung, so wird man feststellen, dass sie in den letzten Jahrzehnten einen bedeutenden Wandel durchgemacht hat. Die Jahreszahlen 1967, 1994 und 1999 stehen für entscheidende Veränderungen in ihrer Rechtsstellung und in ihren Prüfungs Kompetenzen. Als Generalsekretär der INTOSAI bin ich verständlicherweise darüber erfreut, dass hiedurch der Stellenwert der Eidgenössischen Finanzkontrolle, als eines Mitgliedes der INTOSAI, erhöht bzw ihre Unabhängigkeit gestärkt und auch die von ihr bei den Überprüfungen anzuwendenden Prüfungsziele ausgeweitet wurden, bis hin zur Kontrolle, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben, also die Prüfung der Zielerreichung. Damit wurde gleichfalls einer Forderung der Deklaration von Lima (§ 4 Z. 3 der Deklaration von Lima) entsprochen, womit die Eidgenössische Finanzkontrolle nunmehr das gesamte Spektrum der ökonomischen Kontrollkriterien — Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit — abzudecken vermag.

Als Generalsekretär der INTOSAI ist es mir ein Bedürfnis, meiner Freude darüber Ausdruck zu verleihen, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle sich schon seit vielen Jahren überaus engagiert an den vielfachen Aktivitäten der INTOSAI beteiligt und namentlich an Kongressen immer wieder bedeutende Aufgaben übernimmt. Die Erfolge, die dabei für die INTOSAI und ihre Mitglieder erzielt wurden, stellen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihren Mitarbeitern das allerbeste Zeugnis aus und haben ihr weltweit Anerkennung verschafft.

Ganz besonders freut es mich, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle im vergangenen Jahr am letzten Kongress der INTOSAI in Seoul die Funktion eines Rechnungsprüfers der INTOSAI für die Jahre 2001 bis 2003 übernommen hat. Damit besteht nicht nur Gewähr für eine wirklich professionelle Prüfung der INTOSAI, sondern erfreulicherweise auch aufgrund der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle am Sitz der INTOSAI in Wien vorzunehmenden

Überprüfungen eine weitere Möglichkeit, die Kontakte zwischen Bern und Wien noch enger zu gestalten, als dies bei ausschließlich bilateralen Beziehungen zu erwarten gewesen wäre. Vor allem freut es mich, dass auf diese Weise mit Ihnen, sehr geehrter Herr Direktor Grüter, unsere persönlichen Beziehungen vertieft werden können.

Angesichts des sowohl national als auch international hohen Stellenwertes der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihres weltweit hervorragenden Rufes ist es mir gleichermaßen Verpflichtung wie überzeugendes Anliegen, ihr, ihrem Direktor und ihren Mitarbeitern zur 125. Wiederkehr ihrer Gründung sowohl namens der INTOSAI als auch des österreichischen Rechnungshofes allerherzlichst zu gratulieren und damit meine besten Wünsche für weitere Erfolge in der Zukunft zu verbinden.

Meine Wünsche gelten in gleicher Weise der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte, die ihr 100jähriges Jubiläum begeht. Möge die Kooperation zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Finanzdelegation zum Nutzen der Steuerzahler ihre gedeihliche Fortsetzung finden.