

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

## **Grussadresse von K. Grüter, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle**

Sehr geehrter Herr Vizepräsident des Nationalrates  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Meine sehr verehrten Damen und Herren  
Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Wir feiern heute ein gemeinsames Jubiläum: 100 Jahre Finanzdelegation und 125 Jahre Finanzkontrolle. Mit dieser gemeinsamen Feier wollen wir nicht nur eine lange Geschichte der Finanzaufsicht würdigen, sondern auch die gegenseitige Wertschätzung zum Ausdruck bringen. Dass wir den heutigen Festakt nicht mit Rico E. Wenger feiern können, stimmt uns traurig. Als Präsident der Finanzdelegation freute er sich auf den Anlass. Leider durfte er die heutige Feier nicht mehr erleben. Wir lernten Rico E. Wenger in der kurzen Zeit als ein Mitglied der Finanzdelegation schätzen, der sich stets für die Anliegen der Finanzkontrolle einsetzte. Wir werden ihn in bester Erinnerung behalten.

### **I.**

Ihre Anwesenheit, meine Damen und Herren, ist Zeichen der Verbundenheit mit der Finanzdelegation und der Finanzkontrolle und zugleich Anerkennung unserer Leistungen in den zurückliegenden Jahren.

Ich freue mich, Sie, Herr Vizepräsident des Nationalrates, und Herr Ständeratspräsident, in unserer Mitte zu wissen. Ihr Kommen zeigt uns, welchen hohen Stellenwert Sie der Finanzaufsicht im Bunde beimessen.

Eine besondere Ehre ist es mir, Sie, Herr Bundespräsident, zu begrüssen. Wir freuen uns sehr, dass Sie die Zeit gefunden haben, heute zu uns zu sprechen. Mit Ihrer Anwesenheit würdigen Sie die Bedeutung der Finanzaufsicht.

Herzlich willkommen heissen möchte ich Herrn Dr. Fiedler, Präsident des österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretär der Intosai sowie die Präsidenten und Präsidentinnen der benachbarten und befreundeten Rechnungshöfe: England, Frankreich, Holland und Ungarn. Die Präsidenten der Rechnungshöfe von Italien und Deutschland mussten sich leider wegen zwingender Verpflichtungen entschuldigen. Besonders freue ich mich aber auch, meine Kollegin Frau von Wedel, ehemalige Präsidentin des deutschen Bundesrechnungshofes und heutiges Mitglied des Europäischen Rechnungshofes, hier in Bern begrüssen zu können.

Ein spezielles Willkommen gilt den Chefs der kantonalen Finanzkontrollen und der internen Finanzinspektorate des Bundes. Mit ihrer Gegenwart wird die enge Verbundenheit zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden deutlich, die wir intensiv pflegen, sowie die Zusammenarbeit mit den Finanzinspektoraten des Bundes gewürdigt.

## II.

In den 125 Jahren hat sich nicht nur die Organisationsstruktur der Finanzkontrolle verändert, sondern auch ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise unterlagen einem grundlegenden Wandel. Eine umfassende Finanzkontrolle moderner Prägung hat zunehmend die traditionelle nachgängige Rechnungsprüfung abgelöst. Äussere Zeichen hierfür sind die Hinwendung zu rechnungsunabhängigen Sonderprüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Standen früher die Belegkontrolle, die minutiöse Kontrolle einzelner Zahlungen im Vordergrund, sind es heute komplexe, prozess- und risikoorientierte Prüfungen, die wir vermehrt auch zusammen mit den kantonalen Finanzkontrollen durchführen wollen. In einem föderalistischen Staat ist es besonders wichtig, dass die verschiedenen Staatsebenen auch im Aufsichtsbereich zusammenarbeiten. Und wer wollte leugnen, dass hier nicht noch Produktivitätsreserven existieren.

Die 125-jährige Geschichte der Finanzkontrolle ist ein Spiegelbild der Entwicklung vom Nachwächterstaat zum modernen dienstleistungs- und bürgerorientierten Staat des 21. Jahrhunderts. So wie sich die Aufgaben des Staates gewandelt haben, hat sich auch das Selbstverständnis und die Ausrichtung der Eidg. Finanzkontrolle geändert. Der wachsenden Komplexität und der Aufgabenvielfalt des Bundes entsprechend wurde sie mit neuen Kompetenzen und Instrumenten ausgestattet. Dabei erfolgte dieser Ausbau nicht immer aufgrund politischer Einsicht, sondern war vielfach eine Folge politischer Skandale. Erinnerung sei etwa an die Mirage-Affäre oder an die Pensionskasse des Bundes. So mauserte sich die Finanzkontrolle in den vergangenen Jahrzehnten von einem Mauerblümchendasein zu einer selbstbewussten Institution der Finanzaufsicht des Bundes. Heute braucht sie den Vergleich mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Industrienationen nicht zu scheuen, auch wenn sie den verfassungsrechtlichen Status eines Rechnungshofes noch nicht besitzt.

## III.

Wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer unabhängigen Institution waren zweifellos die Gesetzesrevisionen von 1995 und 1999. Im Jahre 1995 wurde die mitschreitende Zahlungsfreigabe abgeschafft und gleichzeitig die Kompetenz zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen geschaffen. Die Finanzkontrolle ist damit nicht mehr „Erbsenzähler“ wie ihr Tun hin und wieder despektierlich und zu Unrecht charakterisiert wird, sondern sie stellt ihre Ressourcen vielmehr in den Dienst umfassender prozess- und risikoorientierter Prüfungen. Auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die Prüfung der Frage also, ob mit den Bundesmitteln sparsam umgegangen und ob die vom Gesetzgeber gewollten Wirkungen erzielt wurden, gehören heute zum selbstverständlichen Teil ihres Prüfungsprogrammes. Diese Prüfungen werden mit der Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung, welcher die Wirkungsprüfung von Bundesmassnahmen verlangt, zweifellos noch an Bedeutung gewinnen.

Warum muss die Finanzkontrolle unabhängig sein? Eine Frage, die im Zeichen von Corporate oder Good Governance, wie es für den öffentlichen Bereich auf Neudeutsch heisst, eigentlich

überflüssig ist. Die Kontrolle öffentlicher Finanzen durch unabhängige Finanzaufsichtsorgane ist ein Interesse, das allen Staaten unabhängig von der Organisation ihres Staatswesens eigen ist. Wenn das Parlament oder die Regierung auf Grund tagespolitischer Erwägungen die Finanzkontrolle veranlasst, Prüfungsverfahren erheblichen Umfangs ausserhalb ihrer Arbeitsplanung durchzuführen, ist diese Unabhängigkeit gefährdet. Eine geordnete Prüfungstätigkeit wäre massiv erschwert. Ich bin dem Parlament deshalb dankbar, dass es mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes von 1999 die Finanzkontrolle ermächtigt hat, Sonderprüfungen abzulehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.

Mit der Gesetzesrevision von 1999 konnten noch weitere, entscheidende Schritte in Richtung einer unabhängigen Finanzaufsicht zurückgelegt werden. In der Erkenntnis nämlich, dass nur eine unabhängige Finanzkontrolle, mit der notwendigen Distanz sowohl zur Regierung als auch zum Parlament, eine wirksame Finanzkontrolle sein kann, verstärkte das Parlament den Status und die Kompetenzen der Eidg. Finanzkontrolle. Es sind dies: Bestätigung der Wahl des Direktors durch die Vereinigte Bundesversammlung, Autonomie in Budget- und Personalfragen und Kompetenz zu Veröffentlichungen von Prüfberichten, um nur die wichtigsten Neuerungen zu erwähnen. Mit einer transparenten Berichterstattung wollen wir nicht die öffentliche Meinung als Verstärker nutzen, sondern angemessen über die Ergebnisse unserer Arbeit orientieren.

Ich möchte an dieser Stelle Herrn Bundespräsident Villiger danken für die Unterstützung bei der Umsetzung der Gesetzesreform. Mit seinem ausgeprägten Verständnis für institutionelle Fragen, Arbeitsteilung und für eine unabhängige Finanzaufsicht hat er wesentlich zum guten Gelingen der Reform beigetragen und die Finanzkontrolle nach Kräften in der Wahrnehmung ihrer unabhängigen Stellung unterstützt. Es liegt nun an uns, daraus das Beste zu machen.

#### IV.

Dass Unabhängigkeit nicht nur eine leere Floskel ist, zeigen die jüngsten Unternehmensskandale im In- und Ausland in aller Deutlichkeit. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat das Privileg, unabhängig von der Person und der Behörde Schwachstellen aufdecken zu können. Sie steht nicht unter Akquisitionszwang für Prüfaufträge und muss deshalb auch keine Kompromisse eingehen. Die Vorkommnisse um Swissair, Enron und andere Gesellschaften sollen aber auch für all jene eine Warnung sein, die die Eidgenössische Finanzkontrolle vermehrt in eine Beraterrolle drängen wollen. Unsere Aufgabe ist und bleibt die unabhängige Prüfung der sorgfältigen und gesetzeskonformen Verwendung der Steuergelder. Beratung ist für uns nicht eine eigenständige Aufgabe, sondern besteht darin, benutzerfreundliche und umsetzungsorientierte Empfehlungen zu formulieren. Und auf diesem Wege wollen wir auch Mehrwerte für den Steuerzahler und die Steuerzahlerin hervorbringen. Anders gesagt: Rechnungskontrollbehörden sind nicht Motor der Veränderung – dies ist Aufgabe von Parlament und Regierung. An der Schnittstelle zwischen Regierung und Parlament will die Eidgenössische Finanzkontrolle jedoch Reformprozesse kritisch begleiten und fördern.

#### V.

Gestatten Sie mir, dass ich an dieser Stelle die Gelegenheit nutze, um der Verwaltung ein Kränzchen zu winden. Sie unterstützt uns in unserer Aufgabe, und die Diskussionen sind im allgemeinen von einer Atmosphäre und Haltung geprägt, welche das gemeinsame Interesse zum Ausdruck bringt: Schwachstellen sind auszumerzen und die Aufgabe sind sicherer und besser zu erfüllen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass überall dort, wo geprüft und

kontrolliert wird, ein Spannungsverhältnis zwischen Prüfenden und Geprüften entsteht. So werden Prioritäten unterschiedlich gewichtet, Notwendigkeiten teils anders beurteilt.

Weil aus dieser unterschiedlichen Optik von Geprüften und Prüfer nicht immer alle Empfehlungen umgesetzt werden, muss sich die Finanzkontrolle oft als „zahnloser Tiger“ oder als „Ritter ohne Schwert“ titulieren lassen. Dieser Ritter trägt zwar kein Schwert, aber er trägt eine Fahne, wie es Mahrenholz einmal formuliert hat. Und auf dieser Fahne steht: Verantwortung gegenüber anvertrauten Mitteln. Eine Fahne ist eine Sichtmarke, die die Auseinandersetzung der politischen Kräfte zu inspirieren vermag. Dass die Finanzkontrolle nicht einsamer Mahner in der Wüste ist, belegen die zahlreichen Empfehlungen, die unbemerkt von Politik, Öffentlichkeit und der Verwaltung dankbar aufgenommen und umgesetzt werden.

## VI.

Good Governance spricht jedoch nicht nur Grundsatzfragen der Unabhängigkeit, der Gewaltenteilung und Funktionentrennung an. Good Governance heisst auch Transparenz. Wir sind froh, dass mit dem Projekt eines neuen Rechnungsmodells verschiedene Schwachstellen in der Rechnungslegung des Bundes ausgemerzt werden sollen, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle wiederholt angeprangert hat. Die Schweiz wird mit diesem Projekt zweifellos eine Pionierrolle einnehmen. Die Finanzkontrolle unterstützt diese Bestrebungen tatkräftig. Dieses ehrgeizige, finanztechnische Projekt wird nicht nur von den Finanzkommissionen aktiv begleitet und unterstützt, sondern auch vom Parlament und einer breiteren Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen. Die Zeichen dafür stehen angesichts der fast wöchentlich zum Vorschein kommenden Vertuschungsmanöver in der Rechnungslegung bei privaten Unternehmen günstig.

## VII.

Jubiläen bieten nicht nur eine willkommene Gelegenheit, die Vergangenheit Revue passieren zu lassen und zu würdigen, sondern auch einen Ausblick in die Zukunft zu wagen. Gestatten Sie mir deshalb, meine Damen und Herren, zum Schluss noch das Fenster einen Spalt weit zu öffnen.

Neuere Entwicklungen im Haushaltswesen und im Finanzrecht, die eng mit Begriffen wie schlanker Staat oder New Public Management verknüpft sind, bringen Veränderungen mit sich, die auch Einfluss auf die Arbeitsweise der Eidgenössischen Finanzkontrolle haben. Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und den Kantonen und Verselbständigungen im Rahmen des 4-Kreise-Modells sind weitere Stichworte. Mit diesen Entwicklungen werden Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Wirkungsprüfungen von Leistungsaufträgen eine wachsende Bedeutung erhalten. In diesem sich wandelnden Umfeld Prüfungsansätze und Prüfkriterien aufzuzeigen und weiterzuentwickeln, wird zweifellos eine der grossen Herausforderung an die Finanzaufsicht bedeuten. Die Eidgenössische Finanzkontrolle will sich dieser Herausforderung mit einem qualifizierten und motivierten Team stellen und sich auf dem Arbeitsmarkt als attraktive Arbeitgeberin positionieren.

Wie einleitend erwähnt wird sich die Eidgenössische Finanzkontrolle in Zukunft auch vermehrt nach einem risikoorientierten Prüfansatz ausrichten. An der morgigen Tagung werden Sie die Gelegenheit haben, diese Frage mit ausgewählten Fachleuten zu diskutieren. Die Aufgabe der Eidgenössischen Finanzkontrolle als Organ der Oberaufsicht wird sich verstärkt auf die Frage konzentrieren, ob die Aufsicht richtig ausgeübt wird. Haftungsansprüche Dritter werden nämlich zu einem wachsenden Risiko wie die tragischen Ereignisse und Vorkommnisse im Verkehrsbereich beispielhaft zeigen. Aber auch andere Aufgabenbereiche des Bundes wie das

Gesundheitswesen oder die Landwirtschaft können ein beträchtliches Risikopotenzial für den Bund in sich bergen.

## VIII.

Nicht nur neue Aufgaben, auch institutionelle Fragen werden die Eidgenössische Finanzkontrolle in Zukunft begleiten. Die Frage der Schaffung eines Rechnungshofes begleitete die Geschichte der Finanzkontrolle als treue Begleiterin auf dem langen Weg zum heutigen Status. Auch wenn das letzte Kapitel der Geschichte der Finanzaufsicht noch nicht geschrieben worden ist – die Diskussionen über das Parlamentsgesetz und über die Staatsleitungsreform belegen es – kann festgehalten werden, dass es „das“ Finanzaufsichtssystem nicht gibt. Vielmehr ist die Finanzaufsicht das Spiegelbild der politischen Strukturen. Eine Finanzkontrolle sieht in einem zentralistisch aufgebauten System zwangsläufig anders aus als in einem föderalistischen Staat. Sie ist in einem direktdemokratischen Gemeinwesen selbstverständlich anders gestaltet als in einer parlamentarischen Demokratie. Ich pflege jeweils immer auf unsere beiden starken Verbündeten in der Finanzaufsicht hinzuweisen: die Mitbestimmung des Volkes in wichtigen Finanz- und Steuerfragen und die Dezentralisierung der Macht im Bundesstaat. Beide Elemente sorgen für Ausgabendisziplin und wirken präventiv gegen Korruption.

Wir haben den Auftrag, in naher Zukunft eine Standortbestimmung über die gemachten Erfahrungen mit dem neuen Gesetz vorzunehmen und Finanzdelegation und Bundesrat unsere Erwägungen darzulegen. Ohne den Ergebnissen vorzugreifen, sehe ich als nächste Etappe eine weitere Verselbständigung der Finanzkontrolle in den dritten Kreis. Damit würde die Finanzkontrolle eine Stellung erhalten, die auch verstärkt in der Öffentlichkeit als Organ einer von Regierung und Parlament unabhängigen Finanzaufsicht wahrgenommen werden könnte. Mit diesem Schritt im Rahmen unserer Verfassungsordnung und unseres Regierungssystems würde die Eidgenössische Finanzkontrolle auch eine Stellung erhalten, die im Rahmen der Verwaltungsreform anderen Aufsichtsorganen zukommen soll.

## IX.

Wir können stolz sein auf unsere Erfolge. Wie alle Rechnungshöfe ist auch die Eidgenössische Finanzkontrolle in ihrer Wirkung auf die Leistungen ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen angewiesen. Für das Erreichte danke ich allen aktiven und ehemaligen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Herzen. Sie haben Hervorragendes geleistet. Es ist ebenso ihr Verdienst, dass wir den heutigen Stand der Finanzaufsicht erreicht haben.

Danken möchte ich aber auch der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, die uns in unserer schwierigen Aufgabe immer unterstützt hat und seinem Sekretär Christian Ayer und seinem Team.

In diesem Sinne freue ich mich, dass wir heute gemeinsam den 125-sten Geburtstag der Eidgenössischen Finanzkontrolle und das 100-Jahre-Jubiläum der Finanzdelegation feiern, und dass wir dabei mit ein wenig Stolz auf die zurückliegenden Jahre schauen dürfen.