

10-Thesen-Konzept

für die Einheitsrevision (monistisches System) bei öffentlichen Verwaltungen

(als 'Argumentarium' für den internen Gebrauch)

Grundidee: Im Mittelpunkt der Aufgaben der Finanzkontrolle steht die Finanzaufsicht. Diese hat sich sowohl der Methoden der internen wie der externen Revision zu bedienen. Eine Trennung: interne und externe Revision drängt sich deshalb für die Finanzkontrolle als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht nicht auf.

These 1:

Die Ziele im Bereich Finanzaufsicht sind für Parlament (externe Revision) und Regierung/DepartementsvorsteherInnen (interne Revision) weitgehend deckungsgleich

Begründung: Oberaufsicht und Dienstaufsicht sollen gewährleisten, dass die vorgegebenen Ziele wirtschaftlich und sparsam angestrebt und erreicht werden. Da das Parlament die uneingeschränkte Budgethoheit und die Kompetenz hat, die Staatsrechnung zu genehmigen, tritt die Unterscheidung von Oberaufsicht und Dienstaufsicht im Bereich Finanzaufsicht in den Hintergrund.

These 2

Der Auftraggeber im Bereich Finanzaufsicht ist für den überwiegenden Teil der Aufgaben für die interne und die externe Revision derselbe

Begründung: Der überwiegende Teil der Tätigkeit wird aufgrund eines gesetzlichen Auftrages (erteilt durch das Volk im Sinne der vollen Unabhängigkeit)

ausgeübt. Spezialaufträge von Parlament und Regierung/Departement weisen einen vergleichsweise geringen Anteil auf.

These 3:

Die Aufgaben von interner und externer Revision im Bereich Finanzaufsicht sind in weiten Teilen deckungsgleich

Begründung: Für das unabhängige oberste Fachorgan der Finanzaufsicht (externe Revision) sind die Prüfung der ordnungs- und rechtmässigen Rechnungslegung, die Einhaltung der Gesetzmässigkeit und die Prüfung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gleichwertig (siehe auch §4 aus der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, herausgegeben von der INTOSAI). Aufgrund der Aufgaben müssen dafür Methoden der externen **und** internen Revision angewandt werden.

These 4:

Bei einer Aufteilung der Revisionskapazitäten (Duelles System) kann die Spezialisierung nicht mehr auftragsgerecht erfolgen

Begründung: Der heterogene Aufgabenbereich einer öffentlichen Verwaltung verlangt auch im Bereich Revision eine Spezialisierung (Spitalfachleute, Baufachleute, Informatiker, usw.). Die entsprechenden Fachleute sowohl für das interne als auch für das externe Revisionsorgan bereitzuhalten oder zusätzliche externe Kapazität einzukaufen, würde die Kosten beträchtlich erhöhen.

These 5:

Die Einheitsrevision kann Synergien nutzen und damit auch Kosten sparen

Begründung: Bei der Trennung in interne und externe Revision müssten vielfach die gleichen Sachverhalte aus unterschiedlicher Sicht beurteilt werden. Die dafür notwendigen Unterlagen müssen bei der Einheitsrevision nur einmal herausgesucht und bearbeitet werden. Die Koordination von zwei Revisionsorganen verursacht zusätzliche Overhead-Kosten.

These 6:

Die Einheitsrevision minimiert die Beanspruchung der geprüften Stelle (Linienmitarbeiter und -verantwortliche)

Begründung: Fragen zum gleichen Sachverhalt werden nicht von zwei Revisionsorganen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, sondern nur von der Einheitsrevision gestellt. Sowohl die Zeit zur Beantwortung von Fragen

als auch die Zeit für die Bereitstellung von Unterlagen kann gegenüber dem dualen System reduziert werden.

These 7:

Die Unabhängigkeit ist beim Einheitsmodell grösser

Begründung: Wird die Finanzkontrolle zur internen Revision, bedeutet dies zugleich einen Verlust der Unabhängigkeit. Die Regierung wird zur administrativ wie fachlich vorgesetzten Stelle. Die Unabhängigkeit der externen Revision hängt von deren Ausgestaltung ab. Die Vergabe an eine Drittfirma birgt die Gefahr der Honorarabhängigkeit in sich. Ebenso sind der Übertragung der Aufsichtsfunktion auf Private aus staatsrechtlicher Sicht gewisse Bedenken zu setzen. Die Finanzaufsicht vereinigt in sich Elemente und Funktionen aus dem legislativen, exekutiven sowie judikativen Bereich und sollte deshalb eine möglichst unabhängige Sonderstellung zwischen den Gewalten einnehmen.

These 8:

Die Einheitsrevision ist gegenüber der Trennung in interne und externe Revision kostengünstiger und verhindert Doppelpurigkeiten

Begründung: Die Ausgestaltung von zwei gleichwertigen Revisionsorganen mit personellen und technischen Ressourcen würde zu markant höheren Kosten führen. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass bei einer Trennung gewisse Sachverhalte unabhängig voneinander (d.h. doppelt oder überlappend) geprüft werden. Bei Differenzen ist eine Bereinigung nötig bzw. muss eine Beurteilung der Gründe für die Abweichung vorgenommen werden, was wiederum mit Mehrkosten verbunden ist.

These 9:

Für die Einheitsrevision spricht die Tatsache, dass die Rechte der parlamentarischen Aufsichtskommissionen weitgehend sind und sich auch auf die Einsichtnahme und Auskünfte zu internen Revisionsberichten erstrecken

Begründung: Eine Trennung in interne und externe Revision kann nicht ordnungsgemäss erfolgen, wenn die Aufsichtskommissionen umfassende Einsichts- und Auskunftsrechte haben (Auffassung RR Kanton Zürich).

These 10

Die Einheitsrevision wird den speziellen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung gerechter

Begründung: Die Problematik hinsichtlich der Trennung der internen von der externen Revision bildet Kernpunkt weit auseinander liegender Auffassungen über eine moderne Finanzaufsicht für die öffentliche Verwaltung. Bezeichnenderweise wird bei der Diskussion bezüglich einer Trennung der Revision in intern und extern fast ausschliesslich mit organisatorisch-hierarchischen anstelle von funktionalen Gründen argumentiert, d.h. die Institutionelle Trennung steht im Vordergrund. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass der Kanton mit seinen Gewalten nicht eins zu eins auf die Privatwirtschaft übertragen werden kann. Wenn vergleichsweise der Bürger als Aktionäre, das Parlament als Verwaltungsrat und die Regierung als Konzern- oder Geschäftsleitung bezeichnet werden, müsste die Revision (als Einheitsrevision) dem Verwaltungsrat, also dem Parlament, zugeordnet werden.

Schlussbemerkungen

Allgemein: Entscheidend für den Erfolg der Einheitsrevision sind Stellung (Hierarchie) und Struktur sowie die personellen und technischen Ressourcen. Zur Stärkung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle als Einheitsrevision sollte die Budget- und Personalverantwortung bei der Finanzkontrolle liegen und die Genehmigung des Voranschlages direkt über das Parlament erfolgen. Ebenso ist die Form der Berichterstattung den neuen Anforderungen und Erwartungen anzupassen. Der Leiter der Einheitsrevision sollte vom Parlament gewählt werden. Die Einheitsrevision hat einen eigenen Tätigkeitsbericht zu erstellen, welcher gleichzeitig dem und der Regierung zur Kenntnis gebracht wird.

Praxiserfahrung: Das Einheitsmodell hat sich in der Vergangenheit sowohl auf Stufe Bund wie Kantone bewährt. Es ist auf die schweizerischen Verhältnisse mit den besonderen politischen Gegebenheiten (insbesondere dem politischen Konkordanzsystem) zugeschnitten. Bei allen grösseren Kantonen ist eine Bekennung zur Einheitsrevision festzustellen, hingegen wird das nur in zwei Kantonen (BE und AR) existierende duale System im Kanton Bern seitens des Parlamentes in Frage gestellt.

Zürich, 25. Juni 1999

Fachvereinigung der Finanzkontrollen

Ernst Kleiner

Thomas Stadler