

Kommentar

I. Ausgangslage

1. Finanzaufsicht nach heutigem Recht

Die Finanzaufsicht wird bis anhin i.d.R. im Finanzhaushaltsgesetz geregelt. Grundlage bildet das von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 1977 verabschiedete Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone. Das Fachorgan der Finanzaufsicht ist die Finanzkontrolle, die sowohl Methoden der externen wie auch der internen Revision anwendet. Administrativ ist die fachlich unabhängige Finanzkontrolle i.d.R. dem Finanzdepartement unterstellt. Ihr Aufsichtsbereich erstreckt sich auf die kantonale Verwaltung, die Bezirksverwaltung, die Verwaltung der Rechtspflege und die unselbständigen Anstalten. Sie kann auch eingesetzt werden zur Prüfung von Anstalten und Unternehmen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, Staatsbeiträge erhalten oder an denen der Staat finanziell beteiligt ist. Die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Parlamentes kann Einsicht in die Revisionsberichte nehmen und ergänzende Auskünfte verlangen. Die der Aufsicht unterstellten Organe sind zur Herausgabe von Unterlagen und Erteilung von Auskünften verpflichtet. Auch müssen Beschlüsse und Verfügungen, welche den Finanzhaushalt betreffen, der Finanzkontrolle zugestellt werden. Werden erhebliche Mängel beanstandet, so informiert die Finanzkontrolle die zuständigen Departemente oder die Justizverwaltung sowie das Finanzdepartement darüber, wobei sie auch Anträge stellen kann. Über strittige Revisionsbemerkungen entscheidet auf Antrag des Finanzdepartementes oder des zuständigen Departementes die Exekutive oder die Justizverwaltung endgültig. Die Finanzkontrolle selbst besitzt kein Antragsrecht an die Exekutive. Ohne Zustimmung des Finanzdepartementes dürfen während einer Untersuchung der Finanzkontrolle keine neuen Verpflichtungen eingegangen oder Zahlungen geleistet werden, die mit der Untersuchung im Zusammenhang stehen.

2. Gründe für eine Neuordnung

Die verstärkte Dezentralisation und die vermehrte Delegation von Kompetenzen im Rahmen des eingeleiteten Verwaltungsreformprozesses machen eine Verstärkung der Kontrolle erforderlich und waren damit Anstoss, sich verstärkt mit den Fragen der Dienst- und Oberaufsicht zu beschäftigen. Mit einer Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und der Betonung ihrer Unabhängigkeit von Exekutive und Parlament soll den neuen Anforderungen Rechnung getragen werden.

3. Konzepte

a) Trennung externe- interne Revision (duales Finanzaufsichtssystem)

Die Aufgaben der externen und der internen Revision werden auf zwei verschiedene Institutionen aufgeteilt. Sowohl das Parlament wie auch die Exekutive verfügen je über ein eigenes Revisionsorgan, um die Oberaufsicht bzw. die Dienstaufsicht auszuüben. Die externe Revisionsstelle unterstützt das Parlament als selbständiges Fachorgan bei der Oberaufsicht über die Verwaltung. Gegen aussen muss ihre Unabhängigkeit dokumentiert sein, was durch die administrative Zuordnung zum Lenkungsgremium des Parlamentes erreicht wird. Denkbar wäre auch die Schaffung eines Rechnungshofes. Das interne Revisorat unterstützt die Exekutive bei der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Zudem steht es den Departementen zur laufenden Verwaltungskontrolle zur Verfügung. Wesentlich ist, dass das interne Revisorat von den zu prüfenden Prozessen unabhängig ist und somit unbefangen auftreten kann. Eine administrative Zuordnung zur Staatskanzlei als Stabsstelle der Exekutive erscheint sinnvoll. Die Berichte des internen Revisorates dienen ausschliesslich der Dienstaufsicht des Regierungsrates und werden nicht veröffentlicht. Um die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltungs- und Finanzaufsicht zu garantieren, ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen externen und internen Revision notwendig, obwohl die beiden Prüfungsorgane über unterschiedliche Auftraggeber verfügen.

b) Institutionelle Einheit (monistisches Finanzaufsichtssystem)

Die Aufgaben der externen und internen Revision werden von einer einzigen Institution, der Finanzkontrolle, wahrgenommen. Dieses Fachorgan unterstützt sowohl das Parlament bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch die Exekutive bei der Dienstaufsicht. Bei diesem Modell stellt sich die Frage der organisatorischen Zuordnung der Finanzkontrolle. Da das Einheitsrevisionsorgan auch die externe Revision vornimmt, muss die Unabhängigkeit gegen aussen dokumentiert werden, d.h. die Finanzkontrolle muss zwingend ausserhalb der zu prüfenden Verwaltung angesiedelt werden. Denkbar ist eine Ansiedlung ausserhalb der Kantonsverwaltung; beispielsweise die administrative Zuordnung zum Lenkungsgremium des Parlamentes oder die Ausgestaltung als Rechnungshof. Innerhalb der Verwaltung wäre eine Zuordnung zum Präsidium der Exekutive möglich. Aufgrund der Auftrags erledigung für das Parlament und die Exekutive wird teilweise befürchtet, dass es zu einer Interessenkollision kommen könnte. Zudem verfügt die Exekutive bei diesem Konzept über kein eigenes Prüfungsorgan zur Ausübung der Dienstaufsicht.

c) Rechnungshof

Eine weitere Variante, die Finanz- und Verwaltungsaufsicht zu regeln, wäre die Schaffung eines Rechnungshofes. Der Rechnungshof ist eine von Parlament und Exekutive unabhängige Behörde. Die Kompetenzen des Rechnungshofes und seine Verantwortlichkeiten sowie sein Verhältnis zu Parlament und Exekutive müssen in der Verfassung geregelt sein. Dadurch wird seine Unabhängigkeit optimal garantiert. Der Rechnungshof stellt eine vierte Staatsgewalt dar. Die Übertragung der internen Revision an einen Rechnungshof erscheint problematisch, da die Exekutive für die Wahrnehmung ihrer Dienstaufsicht über die Verwaltung über kein eigenes Organ mehr verfügen würde, das in ihrer Nähe angesiedelt wäre. Rechnungshöfe werden vor allem in Staaten eingerichtet, in denen eine Partei, bzw. eine gefestigte parlamentarische Mehrheit die Regierungstätigkeit ausübt. Ein unabhängiger Rechnungshof soll in solchen politischen Systemen Machtmissbräuche der Regierung verhindern. Da in der Schweiz die Exekutive nicht nur von einer Partei, sondern von allen massgeblichen Parteien getragen wird, besteht kein unmittelbares Bedürfnis nach einem von Parlament und Exekutive unabhängigen Rechnungshof. Ein solcher Rechnungshof ist zudem mit hohen Kosten verbunden, da eine eigenständige Organisationsstruktur geschaffen und die Personalressourcen - wie Vergleiche zeigen - massiv ausgebaut werden müssen. Des Weiteren ist mit längeren Reaktionswegen bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes zu rechnen.

4. Systemwahl der Fachvereinigung

Nach eingehender Würdigung der drei Varianten gibt die Fachvereinigung einem Modell vom Typ "Institutionelle Einheit" den Vorzug. Sie gelangt zur Auffassung, dass die Besonderheiten der Finanzaufsicht öffentlicher Haushalte, insbesondere die für die Aufgabenerfüllung notwendige Anwendung von Methoden der externen und internen Revision, keine sinnvolle Aufgabenteilung für zwei Revisorate auf oberster Stufe (Parlament und Exekutive) zulasse. Die Befürchtung von Doppelspurigkeiten aber auch von fehlenden Spezialisierungsmöglichkeiten bei einer Aufteilung der personellen Ressourcen hat zum Entscheid beigetragen. Aufgrund der umfassenden Einsichtsrechte der Aufsichtskommissionen der Parlamente (u.a. jederzeitige Einsichtnahme in Berichte der internen Revision) könnte zudem eine Trennung in externe und interne Revision kaum modellkonform erfolgen. Auf Stufe Dienststellen und in Ausnahmefällen auf Stufe Departement sollte aber die Möglichkeit bestehen, Inspektorate zur Führungsunterstützung zu errichten.

II. Übersicht über das Muster-Finanzkontrollgesetz (Version 09.04.2001)

Im Sinne des Konzepts "Institutionelle Einheit" wird eine Finanzkontrolle geschaffen, die im Rahmen der Finanzaufsicht sowohl mit Methoden der externen Revision wie auch der internen Revision arbeitet. Sie unterstützt das Parlament bei der Oberaufsicht sowie die Exekutive bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Administrativ wird die fachlich unabhängige und selbständige Finanzkontrolle dem Lenkungsgremium des Parlamentes (z.T. Büro, Geschäftsleitung usw. genannt) bzw. dem Präsidium der Exekutive zugeordnet. Ihr Aufsichtsbereich ist umfassend. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle wird vom Parlament auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt. Alternativ ist eine Wahl durch die Exekutive mit Genehmigung durch das Parlament möglich. Für die Einstellung und Beförderung des Personals ist die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle zuständig. Die Vorschlagseingabe der Finanzkontrolle ist von der Exekutive unverändert der zuständigen Kommission des Parlamentes zu unterbreiten. Die Prüfung der Haushaltsführung erfolgt nach den anerkannten Grundsätzen. Die Prüfungsaufgaben werden erweitert, insbesondere können der Finanzkontrolle von der für die Finanzaufsicht des Parlamentes zuständigen Kommissionen, von der Exekutive und von den Departementen sowie von den obersten kantonalen Gerichten besondere Prüfungsaufträge erteilt werden. Die ordentliche Prüfungstätigkeit ergibt sich aus dem von der Finanzkontrolle jährlich festgesetzten Prüfprogramm. Neben der nach wie vor wichtigen Prüfung der Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit tritt gleichwertig die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Jährlich informiert die Finanzkontrolle das Parlament und die Exekutive über den Umfang und die Schwerpunkte der Prüftätigkeit sowie über wesentliche Feststellungen und Beurteilungen. Dieser Tätigkeitsbericht wird veröffentlicht. Das Vorgehen bei Beanstandungen wird ausgebaut. Werden von der geprüften Stelle Beanstandungen zurückgewiesen, welche die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit betreffen, so kann inskünftig die Finanzkontrolle eine Weisung erlassen. Die geprüfte Stelle kann über die ihr vorgesetzte Stelle diese Weisung bei der Exekutive anfechten. Betrifft eine Beanstandung die Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit oder Wirksamkeit und wird sie zurückgewiesen, so entscheidet auf Antrag der Finanzkontrolle die Exekutive bzw. das betroffene oberste kantonale Gericht oder die Aufsichtskommission der betroffenen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt abschliessend über die zu treffenden Massnahmen. Solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, benötigt die geprüfte Stelle deren Zustimmung für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind. Die geprüfte Stelle ist verpflichtet, die Finanzkontrolle bei der Durchführung der Prüfung zu unterstützen, indem sie ihr auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorlegt und die erforderlichen Auskünfte erteilt. Zudem müssen die Departemente oder die Justiz-

verwaltung bei Entdeckung von Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung die Finanzkontrolle unverzüglich darüber unterrichten.

Die Dienststellen und in Ausnahmefällen auch die Departemente werden ermächtigt, zur Führungsunterstützung Inspektorate zu errichten.

III. Finanzielle Auswirkungen (anpassen an Ausgangslage)

Der Aufsichtsbereich und der Inhalt der Finanzaufsicht sind umfassender und präziser definiert. Besonders für die Durchführung der Wirtschaftlichkeits-, Zweckmässigkeits-, Sparsamkeits- und Wirksamkeitsprüfungen ist es nötig, über Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter aus verschiedenen Fachgebieten zu verfügen. So müssen für einzelne Prüfungen neben Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfern Betriebswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler insbesondere auch Ingenieurinnen und Ingenieure, Juristinnen und Juristen, Volkswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sowie Informatikerinnen und Informatiker eingesetzt werden können. Um einen übermässigen Anstieg des Personalbestandes zu vermeiden, sind in Spezialgebieten externe Sachverständige beizuziehen.

Nicht näher quantifizieren lassen sich zusätzliche Erträge bzw. Aufwandminderungen bei geprüften Stellen aufgrund von Feststellungen bzw. Empfehlungen der Finanzkontrolle (frühere Erhebungen zeigten, dass sich die Finanzkontrolle im Durchschnitt über mehrere Jahre zu mehr als 100% selbst finanziert). Ebenso nicht quantifizieren lässt sich die präventive Wirkung der Finanzkontrolle, die sich mit den neuen Aufgaben (vermehrte Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen) noch verstärken dürfte.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Stellung

Die Finanzkontrolle ist oberstes *Finanzaufsichtsorgan oder Fachorgan der Finanzaufsicht*. In dieser Funktion unterstützt sie einerseits das Parlament, welches die Oberaufsicht über die Verwaltung innehat, andererseits die Exekutive, welche die Dienstaufsicht über die Verwaltung ausübt.

Für die Öffentlichkeit sind die Prüfungsergebnisse eines verwaltungsexternen Prüfungsorgans glaubwürdiger als die Ergebnisse eines innerhalb der Verwaltung angesiedelten Revisors. *Durch die administrative Zuordnung zum Lenkungsgremium des Parlamentes (Büro, Geschäftsleitung usw.) wird die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle gegen aussen dokumentiert. Wird einer Stellung innerhalb der Verwaltung der Vorzug gegeben, kann die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle am besten bei einer Zuordnung zum jeweiligen Präsidium der Exekutive dokumentiert werden.*

Damit die Finanzkontrolle als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefert, die als Grundlage für den politischen Meinungsbildungsprozess dienen, muss die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle gewährleistet sein. Ein wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit ist die Befugnis der Finanzkontrolle, ihr Prüfprogramm nach freiem Ermessen festzulegen. Aus diesem Prüfprogramm geht die ordentliche Prüftätigkeit hervor. Das Lenkungsgremium des Parlamentes, die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission, die Exekutive, die obersten kantonalen Gerichte und die obersten Organe der selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalten können daraus ersehen, welche zusätzlichen Prüfungsaufträge gemäss § 14 des Gesetzes der Finanzkontrolle erteilt werden können, ohne dass deren ordentliche Prüftätigkeit darunter leidet.

§ 2. Aufsichtsbereich

Der Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle wurde gegenüber dem früheren Zuständigkeitsbereich erweitert. Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist vorbehaltlich sondergesetzlicher Regelungen umfassend. Damit soll verhindert werden, dass prüfungsfreie Räume entstehen.

Der Vorbehalt betreffend abweichende Regelungen in Spezialgesetzen bedeutet, dass die entsprechende Regelung ausdrücklich festhalten muss, dass ein bestimmter Bereich nicht der Aufsicht der Finanzkontrolle unterliegt. Werden eigene Revisions- oder Kontrollstellen eingerichtet, ändert dies grundsätzlich nichts an der Zuständigkeit der Finanzkontrolle, wenn diese nicht gesetzlich ausgeschlossen ist. Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit anderen Organen, die auch Prüfungsaufgaben erfüllen.

Prüfungen bei Empfängern von Leistungen gemäss Staatsbeitragsgesetz werden in Koordination mit den für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departementen durchgeführt.

§ 3. Leitung

Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle muss eine ausgewiesene Fachperson in Finanzaufsichtsfragen der öffentlichen Verwaltung sein. Aufgrund des umfassenden Aufgabenbereiches der Finanzkontrolle kann die Leitung z.B. sowohl einer eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin oder einem eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer als auch einer Hochschulabsolventin oder einem Hochschulabsolventen (Universität, FH, HWV) der Fachgebiete Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaft oder Betriebsökonomie übertragen werden. Die Bedeutung der Stellung wird unterstrichen durch die Festlegung der Einreihung in die höchste Lohnklasse für kantonale Angestellte.

Wegen der Auftragserledigung der Finanzkontrolle für das Parlament einerseits und für die Exekutive andererseits, müssen beide Gremien bei der Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle mitwirken.

Die Amtsdauer der Leiterin oder des Leiters wird auf 6 Jahre beschränkt, wobei Wiederwahlen möglich sind.

Aufgrund der besonderen Stellung der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle muss die allfällige frühzeitige Abberufung geregelt sein. Zuständig für das Verfahren ist die Wahlbehörde. Die Voraussetzungen sind schwerwiegende Amtspflichtverletzung oder fachliches Ungenügen.

§ 4. Personal

Das Personalrecht des Kantons ist für die Finanzkontrolle sinngemäss anwendbar, d.h. insbesondere dass für das übrige Personal keine Wahl auf Amtsdauer erfolgt. Das Parlament kann abweichende Regelungen aufgrund der besonderen Stellung der Finanzkontrolle beschliessen.

Um die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle weiter zu stärken, werden der Leiterin oder dem Leiter der Finanzkontrolle im Bereich des Personalmanagements umfassende Kompetenzen eingeräumt.

§ 5. Zusammenarbeit mit Dritten

Bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Know-how benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand nicht ausreicht, können Sachverständige beigezogen werden. Häufig ist es ökonomischer, für eine besondere Tätigkeit eine auswärtige Spezialistin oder einen auswärtigen Spezialisten zu verpflichten als intern ständig einen entsprechend grösseren Expertenstab zu beschäftigen. Dauernder Mangel an Personal allerdings sollte nicht durch Beizug von Sachverständigen ausgeglichen, sondern im Rahmen einer ordentlichen Erhöhung des Personalbestandes behoben werden.

Möglicherweise ist es für den Kanton Zürich sinnvoll, in Spezialgebieten der Finanzaufsicht mit Dritten zusammenzuarbeiten. Abs. 2 will dafür die gesetzliche Grundlage schaffen. So ist z.B. eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen im Bereich Informatikrevision und/oder Baurevision denkbar. Die Zuständigkeit wird auf Antrag der Finanzkontrolle abschliessend dem Lenkungsgremium des Parlamentes übertragen.

§ 6. Haushaltsführung

Die Haushaltsführung der Finanzkontrolle hat sich grundsätzlich nach der Finanzhaushaltsgesetzgebung zu richten. Ausnahmen sind in diesem Gesetz geregelt. So hat die Finanzkontrolle die Ausgabenkompetenz wie ein Departement. Anträge bzw. Ausgaben, welche über diese Kompetenz hinausgehen, sind über das Lenkungsgremium des Parlamentes beim Parlament zu beantragen. Kreditüberschreitungen werden durch das Lenkungsgremium genehmigt.

§ 7. Voranschlag

Entsprechend der grösseren Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, muss ihr Voranschlagsentwurf von der Exekutive unverändert der zuständigen parlamentarischen Kommission überwiesen werden. Die Exekutive kann Änderungsanträge stellen.

§ 8. Verrechnung der Leistungen

Innerhalb der Verwaltung soll grundsätzlich keine Leistungsverrechnung erfolgen. Damit wird veranschaulicht, dass die Finanzaufsicht und die Revision der Staatsrechnung wichtige Bestandteile von Oberaufsicht und Dienstaufsicht sind. Ausnahmen sollen jedoch möglich sein, z.B. bei zusätzlichem Zeitaufwand infolge mangelhafter Organisation im Bereich Finanz- und Rechnungswesen. Die Verrechnung wird auch vorgesehen für Bereiche, die ausserhalb der Verwaltung angesiedelt sind. Revisionsleistungen - nicht aber Aufgaben der Finanzaufsicht -

sollen deshalb an selbständige öffentlichrechtliche Anstalten sowie im Falle von Prüfungen gemäss § 13 Abs. 1 lit. d) und e) verrechnet werden.

§ 9. Revisionsstelle

Die Rechnung der Finanzkontrolle soll von einer externen Revisionsstelle geprüft werden. Externe Revisionsstelle kann auch eine andere Finanzkontrolle sein. Periodisch, z.B. alle zwei Jahre, wird der Auftrag um eine Qualitäts- und Leistungsüberprüfung erweitert. Damit ist sichergestellt, dass die Finanzkontrolle ebenfalls einer Prüfung unterworfen ist.

§ 10. Geschäftsverkehr

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den ihrer Aufsicht unterstellten Institutionen, d.h. sie hat den Dienstweg unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Behandlung von Beanstandungen (§§ 17 bis 19) nicht einzuhalten. Die Information der vorgesetzten Stellen ist über die Berichterstattung sichergestellt.

Die Finanzkontrolle verkehrt ebenfalls direkt mit der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Parlamentes und der Exekutive.

Mit der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Parlamentes und mit der Exekutive sind zudem periodische Gespräche vorgesehen. Die Einladung erfolgt durch die Kommission bzw. durch die Exekutive.

§ 11. Inhalt der Finanzaufsicht

Die anzustrebenden Prüfungsziele (Kriterien) der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung sind grundsätzlich gleichrangig. Es ist Angelegenheit der Finanzkontrolle, den im Einzelfall in Betracht kommenden Schwerpunkt besonders hervorzuheben.

§ 12. Prüfungsgrundsätze

Es wird festgehalten, dass die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfung allgemein anerkannte Grundsätze anwenden muss. Mit dieser offenen Formulierung wird sichergestellt, dass Weiterentwicklungen in der Revision ohne grossen zeitlichen Verzug auch in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden. Gegenwärtig gelten die von der Treuhand-Kammer publizierten Grundsätze zur Abschlussprüfung (Ausgabe 1996), die im Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung 1998 (HWP) und den Fachmitteilungen enthaltenen Lehrmeinungen sowie

die Allgemeinen und Spezifischen Grundsätze für die Berufliche Praxis der Internen Revision (Institute of Internal Auditors) als allgemein anerkannt. Aufgrund der Prüfungskriterien und -ziele wendet die Finanzkontrolle eine Kombination der Methoden der externen und der internen Revision an. Zusätzlich sind die von den nationalen und internationalen Fachgremien der Finanzkontrollen bzw. Fachorganen der öffentlichen Finanzaufsicht herausgegebenen Empfehlungen zu beachten.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie nicht mit Vollzugsaufgaben betraut wird.

§ 13. Allgemeine Aufgaben

Der gesamte Finanzhaushalt soll nach den in § 11 aufgeführten Kriterien geprüft werden. Die Prüfung der Staatsrechnung, der separaten Rechnungen der Dienststellen, der Anstalten und Betriebe des Kantons ist erste Kernaufgabe der Finanzkontrolle. Sie ist auch bei den ihrem Aufsichtsbereich unterstellten selbständigen Anstalten des Kantons für die Prüfung der Rechnung zuständig und kann damit die Revision aus einer Hand sicherstellen. Unter System- und Projektprüfungen fallen z.B. Informatikprüfungen und die begleitende Prüfung der Abwicklung von Bauprojekten (Baurevision) unter finanzaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten. Aufgrund der Einführung von Globalbudgets gehören neu Prüfungen der Wirkungsrechnungen zu den Aufgaben der Finanzkontrolle. Die Wirkungsprüfung ist gemäss HWP eine neue Form der Prüfung, die sich auf die Wirkungsrechnung und die darauf abgestützte Wirkungskontrolle der Dienststellen, Anstalten und Betriebe bezieht. Während es Aufgabe der Dienststellen, Anstalten und Betriebe ist, die Wirkungsrechnung und -kontrolle zu führen und die Departemente in ihrer Rolle als Leistungskäufer ebenfalls eine Wirkungskontrolle durchführen, ist die Finanzkontrolle gehalten, eine unabhängige Prüfung dieser Systeme und ihrer Resultate vorzunehmen. Wo solche Systeme bzw. Daten fehlen, kann die Finanzkontrolle selbständig punktuell solche Rechnungen erstellen. Mit der Wirkungsprüfung soll u.a. festgestellt werden, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen, keine unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden bekannt sind und erfüllt werden sowie ein günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erreicht wird.

Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann die Finanzkontrolle Revisionsmandate bei Organisationen übernehmen und damit zusätzlich zur Finanzaufsichtstätigkeit auch die Abschlussprüfung durchführen.

Bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst sowie die Haushaltsführung ist die Finanzkontrolle durch das Finanzdepartement beizuziehen, bei der Entwicklung und

Abnahme von Systemen des Rechnungswesens durch die für das System verantwortliche Instanz.

§ 14. Besondere Prüfungsaufträge und Beratung

Neben der ordentlichen Prüfungstätigkeit kann die Finanzkontrolle von der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Parlamentes, von der Exekutive, von den Departementen, von den obersten kantonalen Gerichten und den selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalten besondere Prüfungsaufträge erhalten oder sie als beratendes Organ unterstützen. Die Beratungstätigkeit hat sich jedoch auf finanzaufsichtsrechtliche Fragen zu beschränken. Um zu verhindern, dass die Finanzkontrolle von ihren ursprünglichen Aufgaben abgehalten wird, kann sie die Prüfungsaufträge ablehnen bzw. die Vergabe an Dritte (unter ihrer Leitung) beantragen, wenn der Auftrag besondere Fachkenntnisse erfordert, ihr ordentlicher Personalbestand dafür nicht ausreicht oder ihre eigentliche Prüfungstätigkeit darunter leidet. Das jährliche Prüfprogramm gemäss § 1 des Gesetzes gibt Auskunft über die ordentliche Revisionstätigkeit. Die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Parlamentes, die Exekutive und die obersten kantonalen Gerichte können daraus ersehen, welche zusätzlichen Aufgaben sie der Finanzkontrolle übertragen können, ohne dass die normale Prüfungstätigkeit beeinträchtigt wird. Aufträge einer parlamentarischen Untersuchungskommission können nicht abgelehnt werden.

Da die Finanzkontrolle auch Aufträge an Dritte vergeben kann, sollte die Ablehnung von Prüfungsaufträgen nur ausnahmsweise nötig werden.

§ 15. Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln wichtig. Deshalb wird nach jeder mit einer Schlussbesprechung abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle über die Ergebnisse der Prüfung schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle setzt die geprüfte Stelle über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Damit die Aufsicht der Exekutive sichergestellt ist, informiert die Finanzkontrolle das zuständige Departement, das betroffene oberste kantonale Gericht oder die operative Gesamtleitung der betroffenen selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt über wesentliche Feststellungen, die sie im Rahmen einer Prüfung gemacht hat.

Der Prüfbericht zur Staatsrechnung wird der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Parlamentes und der Exekutive zugestellt, Prüfberichte zu Jahresrechnungen der selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalten auch der Anstalt und dem für sie zuständigen Departement.

Sollte sich im Rahmen der Revisionstätigkeit zeigen, dass sofortige Massnahmen erforderlich sind, informiert die Finanzkontrolle die vorgesetzte Stelle unverzüglich, d.h. sie wartet nicht die schriftliche Schlussberichterstattung ab.

Ergebnisse über die Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der Kantonalen Verwaltung werden auch den für den Verkehr mit diesen zuständigen Stellen innerhalb der Kantonalen Verwaltung mitgeteilt. Die Ergebnisse sind bei deren Kontrolltätigkeit zu berücksichtigen.

Entsprechend dem Auftragscharakter werden Berichte aufgrund besonderer Aufträge nur an die auftragserteilende Stelle erstattet.

§ 16. Semesterberichte (*oder Quartalsberichte*)

Die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Parlamentes ist zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion semesterweise (*oder quartalsweise*) über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle zu informieren. Die Exekutive, die obersten kantonalen Gerichte und die obersten Organe der selbständigen öffentlich rechtlichen Anstalten sind zur Wahrnehmung ihrer Dienstaufsicht ebenfalls soweit zu informieren, als ihre Zuständigkeitsbereiche von der Prüftätigkeit betroffen worden sind. Um Doppelspurigkeiten und unnötige Weiterungen zu vermeiden, sollen diese Aufsichtsinstanzen erst dann informiert werden, wenn die Stellungnahmen der Betroffenen zu Beanstandungen der Finanzkontrolle vorliegen oder die gesetzte Frist zur Einreichung ungenutzt abgelaufen ist.

§ 17. Beanstandungen

Werden nur unwesentliche Mängel festgestellt, genügt es, wenn die geprüfte Stelle innert dreier Monate direkt mittels eines schriftlichen Berichtes der Finanzkontrolle die Behebung der Mängel mitteilt.

Werden wesentliche Mängel festgestellt, muss der geprüften Verwaltungseinheit die Möglichkeit zur Stellungnahme und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen gegeben werden. Die Stellungnahme erfolgt innert dreier Monate auf dem Dienstweg.

§ 18. Unerledigte Beanstandungen

Die Bereinigung von strittigen Revisionsbeanstandungen beruhte bis anhin auf dem Antragsprinzip. Neu sind je nach der Art der Beanstandung unterschiedliche Verfahren vorgesehen.

Für Beanstandungen, welche die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit, die Sparsamkeit oder die Wirksamkeit betreffen wird das Antragsprinzip beibehalten, wobei der Finanzkontrolle das Antragsrecht an die Exekutive oder das betroffene oberste kantonale Gericht oder das oberste Organ der betroffenen selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt zukommt, welche über die notwendigen Massnahmen entscheiden. Damit wird die Stellung der Finanzkontrolle erheblich gestärkt, können doch ansonsten nur die Departemente der Exekutive Anträge stellen. Das Beibehalten des Antragsprinzips für Beanstandungen, welche die Wirtschaftlichkeit betreffen, ist berechtigt, besteht doch bei Anträgen in diesem Bereich ein Beurteilungsermessen und beziehen sie sich nicht nur auf punktuelle Korrekturen der Verwaltungstätigkeit, sondern beinhalten komplexere Lösungsansätze. Der Finanzkontrolle ist es freigestellt, z.B. im Rahmen ihres Tätigkeitsberichtes auf unterschiedliche Beurteilungen ihrer Feststellungen bzw. Empfehlungen durch die Exekutive oder das betroffene oberste kantonale Gericht oder das oberste Organ der betroffenen selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt hinzuweisen.

Neu gestaltet wird das Verfahren bei Beanstandungen der Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit. Im Lichte wirksamer Finanzaufsicht ist es nicht sinnvoll, wenn die Finanzkontrolle bei Prüfbefunden, bei denen es nicht um Ermessensbeurteilungen geht, nur ein Antragsrecht besitzt und die der geprüften Verwaltungseinheit vorgesetzte Behörde über die Massnahmen entscheidet. Die Finanzkontrolle als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht muss die Kompetenz haben, Mängel formell festzustellen und Weisungen zu deren Beseitigung zu erlassen, falls die geprüfte Stelle diese Mängel nicht anerkennt und keine Massnahmen zu ihrer Beseitigung trifft.

§ 19. Anfechtung der Weisung

Den beanstandeten Stellen muss die Möglichkeit gegeben werden, die Weisungen der Finanzkontrolle anzufechten. Sie können sich über ihr Departement an die Exekutive, den Plenarausschuss der obersten kantonalen Gerichte (§ 212 GVG) oder das oberste Organ der betroffenen selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt wenden, die darüber abschliessend entscheiden. Weisungen gegenüber der Exekutive oder die Gesamtheit der obersten kantonalen Gerichte sind von diesen Instanzen aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips selbst zu beurteilen, weshalb eine entsprechende Weiterzugsmöglichkeit entfällt. Ein zweistufiges Verfahren, wie dies heute noch im Bund vorgesehen ist, erübrigt sich, da die geprüfte Stelle nicht direkt, sondern nur über ihre vorgesetzte Stelle Beschwerde erheben kann. Die Zuständigkeit der Exekutive, des Plenarausschusses der obersten kantonalen Gerichte oder der obersten Organe der selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalten ist unabhängig davon gegeben, wer die Untersuchung ausgelöst hat. Es ist nicht zu erwarten, dass diese

Instanzen durch diese Tätigkeit allzu sehr belastet werden, da voraussichtlich nur in seltenen Fällen überhaupt eine Weisung erlassen werden muss.

Diese Kompetenzzuweisung, d.h. der Verzicht auf eine zweite Weiterzugsmöglichkeit, erscheint im Rahmen einer sinnvollen Gewaltenteilung zweckmässig. Im Übrigen steht die Tätigkeit der Exekutive und der obersten kantonalen Gerichte auch in dieser Hinsicht unter der Oberaufsicht des Parlamentes. Die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Parlamentes erhält deshalb, wie die am Verfahren Beteiligten, die Beschwerdeentscheide schriftlich und begründet mitgeteilt.

§ 20. Tätigkeitsbericht

Die Finanzkontrolle erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht. Parlament und Exekutive nehmen davon Kenntnis. Die Veröffentlichung dieses Berichtes stellt die Transparenz des Prüfungswesens gegen aussen sicher.

§ 21. Strafbare Handlungen

Es ist sinnvoll, dass die Finanzkontrolle die Anzeige nicht selbst vornimmt, sondern zuerst das betroffene Departement, das betroffene oberste kantonale Gericht oder die Aufsichtskommission der betroffenen selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt informiert, wenn sie Hinweise auf eine strafbare Handlung feststellt. Diese Stellen können dann die Anzeige erstatten und weitere Massnahmen treffen, die Schaden abwenden können. Sind die Massnahmen nicht ausreichend, informiert die Finanzkontrolle zusätzlich die Exekutive über die von ihr entdeckten Hinweise.

§ 22. Laufende Verfahren

Solange die Finanzkontrolle ihre Untersuchung nicht abgeschlossen hat, benötigt die geprüfte Stelle ihre Zustimmung für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind. Auch mit dieser Bestimmung wird die Stellung der Finanzkontrolle gestärkt.

§ 23. Dokumentation und Datenzugriff

Diese Bestimmung bezweckt in Abs. 1, die Arbeit der Finanzkontrolle zu erleichtern. Es soll sichergestellt werden, dass die Finanzkontrolle immer auf dem neusten Stand ist und die für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen besitzt.

Mit Abs. 2 werden die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um der Finanzkontrolle einen für ihre Arbeit notwendigen erleichterten Zugriff auf vorhandene Datenbestände zu ermöglichen.

§ 24. Mitwirkungspflicht

Um die Tätigkeit der Finanzkontrolle gewährleisten zu können, ist ihr das Informationsrecht zu gewähren, denn nur so kann sie ihre Prüfungsaufträge umfassend wahrnehmen. Dabei ist zu beachten, dass für die Finanzkontrolle ihrerseits das Amts- und Berufsgeheimnis gilt. Die Mitwirkungspflicht der beaufsichtigten Organe soll des Weiteren verhindern, dass Prüfungen durch das überspitzte Einhalten des sogenannten Dienstweges behindert werden.

§ 25. Anzeigepflicht

Werden durch die Departemente oder durch die Justizverwaltung Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung entdeckt, muss die Finanzkontrolle unverzüglich darüber informiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass wesentliche Mängel formell von der Finanzkontrolle behandelt werden können.

§ 26. Änderung des bisherigen Rechts

§ 27. Inkrafttreten

zi

Bei einer Variante mit Begleitendem Ausschuss empfehlen wir folgende Anpassungen:

In Abschnitt "II. Übersicht über". nach "Ihr Aufsichtsbereich ist umfassend." einfügen:

Ein aus Vertretern von Parlament, Exekutive und obersten kantonalen Gerichten sowie von Fachpersonen zusammengesetzter Begleitender Ausschuss wird zur Vorbereitung der Wahl und der Beurteilung der Leistungen der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle eingesetzt.

In Abschnitt "IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen" nach § 2 neu einfügen:

§ 3. Begleitender Ausschuss

Mit Bezug auf die Tätigkeit der Finanzkontrolle sind trotz ihrer Unabhängigkeit gewisse Aufgaben wahrzunehmen, zu deren Erfüllung sich die Schaffung eines besonderen Organs aufdrängt. Die Zusammensetzung ergibt sich aus den in § 1 Abs. 1 umschriebenen Unterstützungsfunktionen. Zur Sicherstellung der Fachkunde drängt sich die Ergänzung des Ausschusses durch zwei externe Fachpersonen auf. Um dem fachlichen Aspekt vermehrt Gewicht zu verleihen, ist der Vorsitz einer dieser Fachpersonen zu übertragen. Die Abordnung bzw. Wahl der Mitglieder sowie die Geschäftsabwicklung sind in den Abschnitten zwei und drei abschliessend geregelt. Entschädigung und Sekretariat werden durch das Lenkungsgremium des Parlamentes bestimmt.

Neunummerierung der folgenden §§

§ 4. Leitung Abs. 2 nach "...müssen beide Gremien bei der Wahl der Leiterin oder des Leiters mitwirken." einfügen:

Je nach Variante erfolgt die Vorauswahl durch den Begleitenden Ausschuss (Wahl durch Parlament) oder die Exekutive, wobei bei dieser Variante der Begleitende Ausschuss angehört werden muss.

§ 4. Leitung nach Abs. 3 neuen Abs. 4 einfügen und alten Abs. 4 ändern:

Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle unterliegt einer Management-by-Objective-Beurteilung. Dabei wird geprüft, ob die vereinbarten Ziele auch wirklich erreicht wurden. Alle zwei Jahre erfolgt deshalb eine Leistungsüberprüfung der Tätigkeit durch den Begleitenden Ausschuss. Der Ausschuss muss bei seiner Leistungsprüfung objektive Kriterien anwenden.

Die fachliche Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, welche sich unter Umständen auch in kritischen bzw. politisch umstrittenen Prüfungsbemerkungen äussert, muss gewahrt bleiben. Der Ausschuss ist zuständig für Lohnanpassungen.

Aufgrund der besonderen Stellung der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle muss die allfällige frühzeitige Abberufung geregelt sein. Zuständig für das Verfahren ist der Begleitende Ausschuss. Die Voraussetzungen sind schwerwiegende Amtspflichtverletzung oder fachliches Ungenügen. Mit der Genehmigung durch das Parlament, soll die Objektivität des Verfahrens garantiert werden.

§ 10. Revisionsstelle ändern:

Die Rechnung der Finanzkontrolle soll von einer externen Revisionsstelle geprüft werden. Zusammen mit der Leistungsüberprüfung durch den Begleitenden Ausschuss ist damit sichergestellt, dass die Finanzkontrolle ebenfalls einer Prüfung unterworfen ist.

§ 17 Semesterberichte (oder Quartalsberichte) ändern:

Die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Parlamentes und der Begleitende Ausschuss sind zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion semesterweise (*oder quartalsweise*) über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle zu informieren.