

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische
Finanzkontrolle

(Vom 25. November 1966)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit Botschaft und Gesetzesentwurf über die eidgenössische Finanzkontrolle zu unterbreiten. Mit Schreiben vom 15. März 1965 haben die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte dem Bundesrat mitgeteilt, dass sie ein Verfahren für die Umwandlung der Reglemente und Verordnungen betreffend die Finanzhaushaltsführung und -kontrolle in Erlasse auf Gesetzesstufe eingeleitet hätten. Der Bundesrat hat sich am 19. März 1965 mit der Sache befasst und festgestellt, dass er mit einer gesetzlichen Regelung dieser Materien einverstanden sei. Er nahm davon Kenntnis, dass die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte davon ausgingen, die in Aussicht stehende gesetzgeberische Arbeit werde die Kodifikation der eingespielten Praxis und deren Ausrichtung auf die neuzeitlichen Erkenntnisse zum Gegenstand haben müssen; sodann seien die in der Mirage-Untersuchung erfolgten Feststellungen angemessen zu berücksichtigen. An einer gemeinsamen Tagung der Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates mit Vertretern des Bundesrates vom 26. und 27. Oktober 1965 in Freiburg wurde in bezug auf das Finanzkontrollgesetz beschlossen, dass die Vorbereitung gemeinsam an die Hand zu nehmen sei, da in dieser Materie Bundesrat und eidgenössische Räte Partner mit gleichgerichteten Interessen seien. Die Ausarbeitung des Finanzhaushaltgesetzes dagegen wurde ausschliesslich als Sache des Bundesrates betrachtet.

Für die Abfassung des vorliegenden Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle wurde in der Folge aus dem Kreise der beiden Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte ein sechsköpfiger Ausschuss gebildet, der von Herrn Ständerat Dr. iur. Karl Obrecht (Solothurn) präsiert wurde. Im weiteren konnten aus Kreisen der Wissenschaft und der Praxis drei Experten gewonnen werden, deren Erfahrung der gesetzgeberischen Arbeit zugute kam. Es waren dies die Herren Professoren Dr. iur. Rudolf Probst und Dr. iur. Richard Bäumlin aus Bern sowie Dr. Hans Letsch, Chef der Aargauischen

Finanzkontrolle und Dozent an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Der Ausschuss trat in der ersten Hälfte des Jahres 1966 unter vier Malen mit Vertretern des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zusammen, wobei eine Sitzung im Interesse der Koordination ausschliesslich der konsultativen Durchsicht des Entwurfes zu einem Finanzhaushaltgesetz gewidmet war. Der Entwurf vom 21. Februar 1966 zu einem Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle wurde anfangs März 1966 den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet und am 15. Juni 1966 – zusammen mit dem Entwurf vom 16. Mai 1966 zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt – auch den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den politischen Parteien.

I. Rückschau und geltende Ordnung

Wenn wir der Frage nachgehen, wie seit der Gründungszeit unseres Bundesstaates die Kontrolle über den Finanzhaushalt verfassungsmässig geregelt war, so fällt in bezug auf die Finanzaufsicht eine Parallelität gleichliegender Interessen des Parlamentes und des Bundesrates auf. Einerseits hat der Bundesrat neben der Verwaltung der Finanzen den Voranschlag zu entwerfen und die Rechnung abzulegen, andererseits stellen die eidgenössischen Räte auf Grund des bundesrätlichen Entwurfes den jährlichen Voranschlag auf und nehmen die vom Bundesrat vorgelegte Staatsrechnung ab. Das Parlament stellt mit dem Voranschlag den bis in alle Details gehenden Haushaltplan auf und lässt sich mit der Staatsrechnung über den Vollzug dieses Planes berichten. Es wacht denn auch darüber, dass ihm die Möglichkeit gewahrt bleibt, sich durch eigene Prüfungen davon zu vergewissern, dass das von ihm bewilligte Budget seinem Willen gemäss vollzogen wird. Bereits im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1849 über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat, Ständerat und dem Bundesrat (AS I, 279) wurden besondere Budget- und Finanzkommissionen ins Leben gerufen. Das Parlament war sich somit der ihm auf finanziellem Gebiet gemäss Bundesverfassung auferlegten Pflicht von Anfang an durchaus bewusst. Bald einmal brach sich indes die Erkenntnis Bahn, dass die in Frage stehenden Prüfungen infolge des ständigen Anwachsens des Budgets und damit auch der Staatsrechnung grössere Anstrengungen und mehr Zeitaufwand erforderten. Der Bundesrat seinerseits gab sich Rechenschaft, dass innerhalb des Finanzdepartementes für die Rechnungsprüfung eine besondere Stelle eingerichtet werden sollte; das geschah denn auch im Jahre 1877 mit der Schaffung eines Kontrollbüros als Unterabteilung der damaligen Sektion für Finanzen (AS 3, 24). Obschon der Bundesrat diesem Büro völlige Unhabhängigkeit von der übrigen Verwaltung zugestand, wurde die Selbständigkeit und die Initiative in bezug auf die durchzuführenden Prüfungen doch weitgehend durch das Weisungsrecht des Departementsvorstehers beeinflusst.

Einen Schritt weiter führte das am 11. Dezember 1882 angenommene Bundesgesetz betreffend die Reorganisation des Finanzdepartementes, welches die Bildung einer Kontrollabteilung brachte. In der Botschaft des Bundesrates

vom 29. November 1881 (BBl 1881, IV, 499) finden sich interessante Hinweise. So solle dem Kontrollbüro das Recht zustehen, sich jederzeit Gewissheit darüber zu verschaffen, ob eine Ausgabe gesetzes- oder reglements-gemäss sei. Der Zweck der Abteilung könne sodann als erreicht betrachtet werden, «namentlich wenn auch noch, wie vor einigen Jahren damit der Anfang gemacht worden war, die Prüfungskommissionen der hohen Räte eine kontinuierliche Aufsicht über das gesamte Rechnungswesen in der Weise eintreten liessen, dass dieselben im Laufe des Jahres von den bezüglichen Verhandlungen Einsicht nehmen und allfällige Bemerkungen sogleich gehörigen Orts anbringen würden» (BBl 1881, IV, 504). Damit war ein bemerkenswerter Anfang in der Zusammenarbeit zwischen den parlamentarischen Überwachungsorganen und der administrativen Kontrollinstanz gemacht.

Die Diskussion um die Finanzkontrolle kam damit allerdings nicht zur Ruhe. Im Jahre 1895 äusserte sich der Berichterstatter französischer Zunge bei der Behandlung der Vorlage über Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates im Nationalrat (Sten. Bulletin, Sommersession 1895, 136) zwar lobend über ihre Tätigkeit, wies aber darauf hin, dass es der Bundesversammlung unmöglich geworden sei, eine intensive Kontrolle der Staatsrechnung vorzunehmen; diese müsse sich vielmehr mit einem allgemeinen Überblick begnügen. Die verfassungsmässig verankerte Kontrolle durch die Bundesversammlung müsse verstärkt werden durch die Schaffung einer eigenen Organisation. Diese Auffassung fand ihren Niederschlag im Postulat vom 28. Juni 1895 betreffend die «Errichtung einer Rechnungskammer». Nach langen Debatten vermochten sich indes die Argumente der Gegner solcher Reformpläne durchzusetzen. Der Bundesrat regte seinerseits die Schaffung von ständigen Finanzkommissionen – im Gegensatz zu den bis anhin lediglich ad hoc bestellten – und zusätzlich einer aus Mitgliedern der beiden Finanzkommissionen gebildeten Finanzdelegation an, womit die nötige Unmittelbarkeit in der Prüfung sichergestellt werden könne. Damit war einer Kompromisslösung für die Überwachung des Finanzhaushaltes der Weg vorgezeichnet.

Die eidgenössischen Räte folgten dem Vorschlag des Bundesrates und erliessen das vom Nationalrat am 7. Oktober und vom Ständerat am 9. Oktober 1902 verabschiedete Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat (BS I, 245), dessen Artikel 25 vorsah, dass die Finanzkommissionen beider Räte aus ihrer Mitte jeweils für eine Amtsperiode eine Delegation bestimmten, in welche jede Kommission drei Mitglieder abordne. In Artikel 26 wurde festgelegt, dass dieser Delegation die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes obliege. Sie habe das unbedingte und jederzeitige Recht auf Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige. Insbesondere aber sei ihr seitens der Finanzkontrolle jeder mögliche Aufschluss zu erteilen, und es seien ihr zu diesem Zweck alle Protokolle und Korrespondenzen sowie alle Bundesratsbeschlüsse mit finanzieller Wirkung zur Kenntnis zu bringen. Bereits im Bericht der Kommission des Nationalrates vom 13. Mai 1904 zum Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1903 (BBl 1904, III, 672) wurde über diese

neue Einrichtung berichtet, dass sie sich gut bewähre. Für die eidgenössische Finanzkontrolle erliess der Bundesrat am 24. Februar 1903 ein Regulativ (AS 19, 420). Dessen Bestimmungen brachten insofern einen Einbruch in das hierarchische Prinzip, als die Finanzkontrolle für den in Ausübung ihrer Tätigkeit sich ergebenden Geschäftsverkehr mit den einzelnen Zweigen der Bundesverwaltung – mit Ausnahme jener Angelegenheiten, welche die Departemente direkt betrafen – von der Einhaltung des Instanzenzuges entbunden wurde. Auch der Rückhalt der Finanzkontrolle beim Parlament ist durch die bereits erwähnte uneingeschränkte Auskunftspflicht gefestigt worden. Im übrigen erwies sich das System der Verbindung der parlamentarischen Kontrolle mit jener im Interesse der Verwaltung selbst als durchaus funktionsfähig und gab in der Folge keinen Anlass zu einer Revision der geltenden Bestimmungen. Zu einer solchen führte vielmehr das Bedürfnis, der Finanzkontrolle als Institution im Sinne einer Vervollkommnung mehr Autorität – und mehr Selbständigkeit – zu geben. Ausgelöst wurde die Revision durch ein Postulat vom 10. Dezember 1918 auf «Errichtung eines eidgenössischen Rechnungshofes». Die eidgenössischen Räte beschlossen zwar in der Sommersession 1925 abermals, von der Schaffung eines Rechnungshofes Umgang zu nehmen, doch wünschten sie eine Reorganisation der Finanzkontrolle im vorerwähnten Sinne. Der Bundesrat erstattete am 13. Dezember 1926 seinen Bericht (BBl 1926, II, 897) und legte gleichzeitig den Entwurf zu einem neuen Regulativ vor, das am 2. April 1927 von der Bundesversammlung genehmigt wurde (BS 6, 21).

Dieses Regulativ, das geltendes Recht ist, brachte als wichtigste Neuerung die Einräumung einer gewissen Entscheidungsbefugnis, unter Vorbehalt der Berufung an den Bundesrat. Um der Finanzkontrolle die Unabhängigkeit auch gegenüber dem ihm vorgesetzten Departement zu geben, sind zudem Revisionsanstände mit Abteilungen und Verwaltungen, welche dem Finanz- und Zolldepartement unterstehen, zur Vorprüfung dem Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen worden. Die heutige Regelung bringt sodann die Doppelstellung der Finanzkontrolle gut zum Ausdruck. Als administratives Kontrollorgan führt sie die Prüfung des öffentlichen Finanzhaushaltes im Interesse von Regierung und Verwaltung aus, und als Hilfsorgan der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation steht sie zugleich im Dienste der politischen Kontrolle. In dieser Verbindung liegt eine unleugbare Stärke, indem die beiden Elemente sich gegenseitig bedingen. Die parlamentarische Kontrolle ist auf die Ergebnisse der verwaltungseigenen Prüfung angewiesen, und diese verfügt durch ihre Verbindung mit der Legislative über einen starken Rückhalt. Was die parlamentarischen Kontrollinstanzen zufolge ihrer beschränkten zeitlichen Möglichkeiten und die Finanzkontrolle in ihrer formal abhängigen Stellung für sich allein nicht vollbringen könnten, wird durch die geltende Ordnung erst möglich.

II. Leitgedanken der neuen Ordnung

Wie bereits dargetan worden ist, geht das Regulativ vom Jahre 1927 in seinen Grundzügen auf die Jahrhundertwende zurück. Es braucht an dieser Stelle wohl nicht näher auf die seither erfolgte Ausweitung der Staatsaufgaben

und die Intensivierung der staatlichen Tätigkeit auf den verschiedensten Gebieten hingewiesen zu werden, die eine teilweise Verlagerung der Aufgabenausführung auf ausserhalb der eigentlichen Bundesverwaltung stehende Organisationen und Institutionen mit sich gebracht hat. So kann es denn auch nicht verwundern, dass die Arbeitsgrundlagen der Amtsstelle, die sich mit der Kontrolle des Finanzhaushaltes des Bundes zu befassen hat, nicht mehr in allen Teilen den heutigen Proportionen von Voranschlag und Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft entsprechen.

Mit der Frage eines zeitgemässen Ausbaues der öffentlichen Finanzkontrolle in der Schweiz haben sich verschiedene namhafte Autoren und Begutachter auseinandergesetzt (so insbesondere Fuchs F., Institutionen der staatlichen und kommunalen Finanzkontrolle, im «Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 1946, 129; Letsch H., Probleme und Möglichkeiten einer wirksamen Finanzkontrolle, in «Wirtschaft und Recht», 1961, 69; Pillmeier W., Aufgabe, Stellung und Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle, in «Rechnungswesen und Finanzkontrolle der öffentlichen Verwaltung», 1964, 21; nicht veröffentlichtes Gutachten von R. Probst über die eidgenössische Finanzkontrolle, 1956). Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Diskussion um den Ausbau der Verwaltungskontrolle wurde auch eine Stärkung der Finanzaufsicht verlangt. Wir glauben feststellen zu dürfen, dass sich die geltende Ordnung gesamthaft gesehen in der Vergangenheit bewährt hat und dass es in erster Linie darum geht, sie den Erfordernissen der Gegenwart und der Zukunft anzupassen.

Der Bundesrat ist sich der Wichtigkeit einer möglichst objektiven, tief-schürfenden und aufbauenden Prüfung bewusst und ist daher insbesondere damit einverstanden, die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle als Institution, soweit es ihre Eingliederung in die Bundesverwaltung überhaupt zulässt, zu fördern und eine entsprechende Lösung zu vertreten. Auf die einzelnen, diesem Zweck dienenden Änderungen werden wir im Abschnitt über die verfassungsrechtlichen Grundlagen und bei der Kommentierung der Gesetzesartikel näher eintreten. Währenddem die bisherige Ordnung in erster Linie auf eine verwaltungsinterne Tätigkeit abgestimmt war, ruft die Prüfung des eidgenössischen Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzuges des Voranschlages je länger je mehr einer gesetzlichen Kompetenz zu Kontrollen bei öffentlichen und privaten Körperschaften, die mit der Durchführung bestimmter Aufgaben des Bundes betraut sind. Im weitern ist zu beachten, dass des heutigen Umfangs der Bundesverwaltung wegen die Inspektorate und Revisorate bei Bundesbetrieben und innerhalb der Bundeszentralverwaltung eine erhöhte Bedeutung haben, was einer sorgfältigen Regelung der Beziehungen zwischen diesen vorgeschobenen Kontrollinstanzen und dem obersten Fachorgan der Finanzaufsicht im Bund ruft. Es ist aber auch darauf Bedacht zu nehmen, dass im Jahre 1953 für die Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und der Arbeitsweise in der Bundesverwaltung ein eigenes Fachorgan geschaffen worden ist, nämlich die *Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung*.

Wie bereits erwähnt, kennt das geltende Regulativ ein erstinstanzliches Entscheidungsrecht der Finanzkontrolle und daran anschliessend ein Rekurs-

verfahren. Dabei entscheidet – unter Einschaltung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes – der Bundesrat letztinstanzlich. Das Institut der förmlichen Beschwerde (Rekurs) dient dem Rechtsschutz des Bürgers. Es eignet sich nicht als Rechtsmittel für die Durchsetzung von Beanstandungen und Anordnungen innerhalb der Verwaltungshierarchie. Hier besteht die Möglichkeit, eine streitige Angelegenheit der vorgesetzten Behörde, in letzter Instanz dem Bundesrat, ohne förmliche Beschwerde zur Überprüfung zu unterbreiten. Diesen Überlegungen Rechnung tragend, ist das Verfahren neu gestaltet worden. Die Finanzkontrolle kann begründete Beanstandungen vorbringen, Anträge stellen und diese, unter Einhaltung des Instanzenzuges, jedoch selbständig und unabhängig von der Stellungnahme des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes bis vor den Bundesrat ziehen, welcher letztinstanzlich verfügt.

III. Wirksamkeit und Grenzen der Finanzkontrolle

Es dürfte unbestritten sein, dass als Ziel einer wirksamen Finanzkontrolle die rechtzeitig einsetzende, den Rahmen der formellen Prüfung sprengende materielle Kontrolle bezeichnet werden muss. Dabei ist indes sorgsam darüber zu wachen, dass keine Verschiebung oder Verwischung der Verantwortung eintritt, die geeignet wäre, die unparteiische Stellungnahme des Kontrollorgans zu beeinträchtigen oder gar in Frage zu stellen. Wir werden im Zusammenhang mit der Erläuterung der einzelnen Gesetzesartikel näher auf die uns richtig scheinende Abgrenzung eingreten. Im Nachfolgenden soll auf die beiden Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit der Finanzkontrolle auf eidgenössischem Boden näher eingegangen werden, womit sich auch Gelegenheit bietet, die Grenzen ihres Wirkens aufzuzeigen. Es handelt sich um die mitschreitende Prüfung einerseits und die Nachprüfung andererseits. (Die Vorprüfung im Sinne der Begutachtung von Gesetzes-, Beschluss- und Vertragsentwürfen obliegt zur Hauptsache der Eidgenössischen Finanzverwaltung).

1. Um das Wesen der mitschreitenden Prüfung verstehen zu können, wie sie beim Bund gehandhabt wird, ist vorerst darauf hinzuweisen, dass der Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der vom Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesen geführten Zentralbuchhaltung jeweils zu Beginn des Jahres verbucht wird. Über die bewilligten Zahlungskredite kann nur gestützt auf Anweisungen verfügt werden, die von den zuständigen Dienststellen auszustellen und mit den zudienenden Unterlagen der Finanzkontrolle zur Prüfung weiterzuleiten sind. Hier setzt nun die eigentliche Tätigkeit der Finanzkontrolle ein, die das Recht, aber auch die Verpflichtung in sich schliesst, alle mit einer bestimmten Zahlungsanweisung zusammenhängenden Fragen formeller und materieller Natur abzuklären und soweit nötig ergänzende Auskünfte von der für einen bestimmten Kredit verantwortlichen Dienststelle zu verlangen. Einer der wichtigsten Prüfungspunkte liegt zweifellos in der Frage nach der Rechtsgrundlage einer Ausgabe. Ist diese gegeben, so bleibt immer noch Raum für eine materiell-kritische Würdigung durch das Kontrollorgan. Dies deshalb, weil durch den Budgetbeschluss zwar wohl die obere Grenze der für die

Durchführung einer bestimmten Aufgabe bewilligten Mittel verbindlich festgelegt, der Verwaltung aber doch eine gewisse Gestaltungsfreiheit gelassen wird hinsichtlich des Weges, auf dem das gesteckte Ziel erreicht werden soll. In diesem Bereich kann die Finanzkontrolle durch ihr Eingreifen einen positiven Beitrag zur zweckmässigen und möglichst kostensparenden Durchführung der vielfältigen Aufgaben unseres Staatswesens leisten. Sie muss sich indessen einer gewissen Zurückhaltung befleissen in dem Sinne, dass sie nicht lähmend in die eigentliche Geschäftsabwicklung durch die dafür zuständigen und auch verantwortlichen Dienststellen eingreift.

Mit der Anweisungsrevision, wie sie eben skizziert wurde, kommt die Prüfungsbehörde normaler Weise erst dann zum Zuge, wenn die Verbindlichkeiten bereits eingegangen und die Verträge abgeschlossen sind; denn erst anschliessend setzen die Zahlungen ein, welche in diesem Verfahren geprüft werden. Will sich die Finanzkontrolle einen Überblick über das Ausmass der eingegangenen Verpflichtungen verschaffen, so stösst sie oft auf grosse Schwierigkeiten. Gerade bei jenen Vorhaben, die eine schwierige Disposition erfordern und sich über Jahre hinaus erstrecken – man denke an Grossbeschaffungen und Bauprojekte –, ist es für einen aussenstehenden, nicht mit allen Verästelungen des Geschäftes vertrauten Revisor kaum möglich, das Ausmass der tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen zahlenmässig zu erkennen und zu beurteilen. Hier kann nur eine Erweiterung der Prüfungsmöglichkeiten helfen, die wir mit der Einführung der Verpflichtungskredite erreichen möchten. Es ist hier nicht der Ort, näher auf diese Neuerung einzugehen, die wir den eidgenössischen Räten vorschlagen; wir werden uns in der Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt eingehend mit dieser neuen Kreditart befassen. Im vorliegenden Zusammenhang sei lediglich vermerkt, dass die Dienststellen über die Beanspruchung der Verpflichtungskredite eine Kontrolle zu führen haben werden, aus der die bereits eingegangenen und die zur Vollendung eines bestimmten Vorhabens voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen hervorzugehen haben. Damit wird dem Kontrollorgan ein Hilfsmittel in die Hand gegeben, das ihm gestatten wird, die Prüfung langfristiger Projekte und Aufgaben weiter zu vertiefen.

2. Wenn wir soeben die Wünschbarkeit einer möglichst früh einsetzenden mitschreitenden Prüfung unterstrichen haben, so sei damit die Bedeutung der Nachprüfung, der eigentlichen Revisionstätigkeit, nicht herabgesetzt, die für die Gewinnung eines abgerundeten Bildes über das gesamte Prüfungsgebiet nach wie vor unentbehrlich ist. Genau so, wie die Nachprüfung des Rechnungswesens in der Privatwirtschaft zu den wichtigsten Aufgaben des Treuhandgewerbes zählt und sich traditionelle Prüfungsmethoden herausgebildet haben, wird die Revision auch im öffentlichen Gemeinwesen ihren Platz behaupten. Was den Bund anbetrifft, so geht es bei dieser Nachprüfung nicht etwa nur darum, festzustellen, dass die Buchhaltungen der Bundeszentralverwaltung und der rechnermässig verselbständigten Betriebe ordnungsgemäss geführt werden und dass die gestützt darauf erstellten Jahresrechnungen ein wahrheitsgetreues Bild über den Vollzug des Voranschlags und über das Vermögen bzw. die Verpflichtungen des

Staates und der Betriebe zu geben vermögen. Vielmehr hat sie u. a. die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei der Ausführung von Projekten und der Durchführung von Aufgaben zum Gegenstand, was der Natur der Sache nach erst aus einer gewissen zeitlichen Distanz möglich ist. Die periodische Kontrolle an Ort und Stelle vermag sodann die mitschreitende Prüfung wirkungsvoll zu ergänzen; dies insbesondere dann, wenn sie sich nicht auf eine Bestandesprüfung beschränkt, sondern den Blick auch auf die Zweckmässigkeit von Organisation und Arbeitsweise richtet.

3. Es ist klar, dass sich das Kontrollorgan dank seiner täglichen Auseinandersetzung mit der Finanzgebarung des Bundes einen wertvollen Einblick in die weitverzweigte Tätigkeit der verschiedenen Dienste verschaffen kann, der zu einer Kenntnis von Zusammenhängen führt, die es zu nutzen gilt. Deshalb sehen wir vor, dass die Finanzkontrolle nicht nur bei der Ausarbeitung von Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst und die Buchführung mitzuwirken hat, sondern dass sie auch zu den Verhandlungen der vorberatenden Organe über den Voranschlag und die Staatsrechnung – sowie zu einzelnen Kreditbegehren – als Begutachter beigezogen werden kann. Es sei indes nochmals betont, dass es primär die Aufgabe des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes bzw. der Eidgenössischen Finanzverwaltung ist, alle Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen zuhanden des Bundesrates auf ihre Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

IV. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle stützt sich auf folgende Artikel der Bundesverfassung: Artikel 85, Ziffer 10 (Befugnisse der Bundesversammlung; Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung) und Ziffer 11 (Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung) einerseits und Artikel 102, Ziffer 14 (Befugnisse des Bundesrates; Verwaltung der Finanzen, Entwerfung des Voranschlages und Erstellung der Staatsrechnung) und Ziffer 15 (Aufsicht über die Geschäftsführung) andererseits. Diese verfassungsmässige Ausgangslage legt es nahe, dem obersten Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde, das sowohl der Bundesversammlung wie auch dem Bundesrate dienen soll, ungeachtet der administrativen Eingliederung in die Verwaltungshierarchie, ein Sonderstatut zu gewähren, soweit dies seine selbständige und unabhängige Tätigkeit erfordert.

Die besondere Stellung der Finanzkontrolle wird zum Ausdruck gebracht im Wahlverfahren für den Direktor und für den Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, in der Festsetzung des Fachpersonalbestandes, beim Beizug von Sachverständigen, bei der Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe im gerichtlichen Verfahren, sowie im Antragsrecht bezüglich der Organisation und Arbeitsweise von Inspektions- und Revisionsdiensten. Der Entwurf bringt keine einschneidenden Neuerungen, sondern er hat lediglich, im Vergleich zum geltenden Regulativ vom Jahre 1927, die administrative Unterstellung in noch stärkerem Mass als bisher gelockert. Die enge Zusammenarbeit der Finanzkontrolle mit den parlamentarischen

Prüfungsorganen gestattet unseres Erachtens die erstmals in dieser Form veran-
kerte enge Kontaktnahme von Bundesrat und Finanzdelegation bei den in
Frage stehenden Wahlgeschäften und hinsichtlich der personellen Ausstattung
der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Die vorgeschlagenen Lösungen legen es
indessen nahe, der Frage nachzugehen, ob sich diese mit den Organisations-
bestimmungen der Bundesverfassung in Einklang bringen lassen.

Nach Artikel 95 der Bundesverfassung ist der Bundesrat die oberste und
leitende Regierungs- und Verwaltungsbehörde des Bundes; die Geschäfte des
Bundesrates werden im Sinne von Artikel 103 der Bundesverfassung auf Depar-
tamente und diesen untergeordnete Amtsstellen verteilt. Diesen Bestimmungen
liegt entsprechend dem Gewaltentrennungsprinzip der Grundsatz der Einheit
der durch den Bundesrat geleiteten Verwaltung zugrunde. Nach der herrschen-
den Auffassung in Doktrin und Praxis ist die Gewaltenteilung indes nicht als ein
starrs Dogma aufzufassen. Es sei diesbezüglich auf unsere Ausführungen in der
Botschaft über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde vom
24. September 1965 (BBl 1965, II, 1265) verwiesen. Davon ausgehend kann im
Rahmen der Bundesverfassung auch im organisatorischen Bereich eine gewisse
Gestaltungsfreiheit beansprucht werden. So ist mit Recht immer angenommen
worden, die gebotene Nachordnung gestatte auch die Einrichtung selbständiger
Verwaltungsgebilde (z. B. Anstalten und Körperschaften des öffentlichen
Rechtes), obschon die Einwirkungsmöglichkeiten der Regierung bei diesen Ein-
richtungen der mittelbaren Staatsverwaltung nicht dieselben sind wie bei einer
blossen Aufgliederung in über- und untergeordnete Amtsstellen. Im Falle der
Eidgenössischen Finanzkontrolle ist nun besonders die Natur der ihr obliegen-
den Aufgabe in Rechnung zu stellen. Sie hat nicht wie die andern Dienstzweige
einen bestimmten Bereich von Verwaltungsgeschäften zu besorgen, der in den
Gesamtzusammenhang der Verwaltung integriert werden müsste, sondern sie ist
ein Kontrollorgan über die Verwaltung in finanzieller Hinsicht. Daher übt sie
auch keine eigentliche Verwaltungstätigkeit aus und hat übrigens dementspre-
chend auch keine Verfügungen und Entscheide im juristisch-technischen Sinne
zu treffen. Diese Überlegung führt zur Schlussfolgerung, dass die Selbständigkeit
und Unhabhängigkeit der Finanzkontrolle den Grundsatz der Einheit der durch
den Bundesrat geleiteten Verwaltung an sich nicht tangiert. Die Regierung, wel-
che die Verantwortung für das Verwaltungsgeschehen trägt, hat im Gegenteil
ein ureigenes Interesse an einer objektiven und unbeeinflussten Finanzkontrolle,
was aber ein gewisses Mass institutioneller Freiheit voraussetzt.

Das Zusammenwirken von Bundesrat und Finanzdelegation, insbesondere
bei den Wahlgeschäften, ist von der Sache her geboten. Zuständig für die Wahl
der beiden zur Diskussion stehenden Beamten ist an sich der Bundesrat. Dem
Wunsche der Finanzdelegation nach Einflussnahme auf die Besetzung der auch
für ihre Tätigkeit wichtigen Ämter kann aber dadurch Rechnung getragen wer-
den, dass ihr die Bestätigung der Wahl vorbehalten bleibt. Im Kreise des vor-
beratenden Ausschusses wurden auch andere Möglichkeiten diskutiert, so ins-
besondere die beiden Varianten, wonach die Wahl vom Bundesrat im Einver-
nehmen oder dann mit Zustimmung der Finanzdelegation zu erfolgen hätte. Es

wurde auch die Ansicht vertreten, dass es genügen sollte, wenn die Wahl vom Bundesrat nach Anhörung der Finanzdelegation getroffen werde. Nach Abwägung aller Argumente hat sich der Bundesrat mit der vorliegenden Formulierung einverstanden erklären können.

V. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes

Titel

Der Begriff «Finanzkontrolle» hat eine doppelte Bedeutung. Einmal versteht man darunter eine Funktion, nämlich alle Prüfungshandlungen, die sich auf die Finanzwirtschaft eines öffentlichen Gemeinwesens beziehen (vgl. dazu Fuchs F., Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft 1955, I, 461; Lang H., Die Eidgenössische Finanzkontrolle, Diss. St. Gallen, 1958, 2). Im weitern wird der Begriff aber auch als Amtsbezeichnung verwendet; in diesem Sinne findet er sich in den Regulativen aus den Jahren 1903 und 1927. Der vorliegende Gesetzesentwurf unterscheidet insofern, als für die Funktionsbezeichnung das Eigenschaftswort «eidgenössisch» klein geschrieben wird, während für die Amtsbezeichnung das gleiche Wort wie ein Substantiv verwendet wird.

Art. 1

Im ersten Absatz wird die Doppelstellung der Finanzkontrolle als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde zum Ausdruck gebracht; sie dient sowohl der Bundesversammlung wie dem Bundesrat zur Ausübung der ihnen obliegenden Aufsichtsrechte und -pflichten über das Finanzwesen des Bundes. Die damit gegebene Übereinstimmung in der Zielsetzung erlaubt eine einheitlich ausgerichtete Prüfungstätigkeit, die sich auch aus rein praktischen Überlegungen aufdrängt, da in der Aufgabenerfüllung nicht auseinandergehalten werden kann, ob die Finanzkontrolle im Einzelfall für die Bundesversammlung oder für den Bundesrat tätig ist. Nach anerkannter Auffassung muss das Prüfungsorgan in fachlicher Hinsicht selbständig und unabhängig sein, was im zweiten Absatz festgehalten wird (vgl. dazu Fuchs F., Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, 1955, I, 462; Lang H., a. a. O., 29; Letsch H., a. a. O., 74; Ebinger P., Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung, im «Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 1941, 169).

Art. 2

Die vorliegenden organisatorischen Vorschriften sind, wie auch jene von Artikel 3 und 4, Konsequenzen der Unabhängigkeit des Prüfungsorgans. Dies trifft sowohl für den vorgeschlagenen Wahlmodus des Direktors wie auch für die Festsetzung des Fachpersonalbestandes der Finanzkontrolle zu. Wir verweisen auf unsere Ausführungen im Abschnitt IV (Verfassungsrechtliche Grundlagen).

Art. 3

Die Weitschichtigkeit der zu prüfenden Materie bringt es mit sich, dass die Finanzkontrolle nicht in allen Sparten Mitarbeiter beschäftigen kann, die in der Lage wären, zu allen Fragen Stellung zu nehmen, deren Behandlung ein besonderes Fachwissen erheischt. Die Wünschbarkeit einer Vertiefung der Prüfungen in materieller Hinsicht ruft aber einer Lösung, die den Gegebenheiten angemessen Rechnung trägt. Der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte steht nach Artikel 50, Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (AS 1962, 773) das Recht zu, zur Abklärung von Verhältnissen, deren Beurteilung besondere Fachkenntnisse erfordert, das Gutachten von Sachverständigen einzuholen. Es bedeutet somit nur noch einen kleinen Schritt, wenn dem obersten Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde die gleiche Befugnis zum direkten Beizug von Sachverständigen eingeräumt werden soll. Zwar gibt Artikel 104 der Bundesverfassung dem Bundesrat und seinen Departementen dieses Recht, doch glauben wir nicht, dass unter Berücksichtigung der von der Finanzkontrolle durchzuführenden Aufgaben eine Delegation dieser Befugnis in diesem speziellen Fall unzulässig sei. Der Rahmen, in dem der Finanzkontrolle die Kompetenz zum Beizug von Sachverständigen gegeben werden soll, wird durch den Kredit bestimmt, der ihr hiefür von der Bundesversammlung jährlich bewilligt wird. Innerhalb dieser Grenzen darf man annehmen, dass die Finanzkontrolle keine unnötigen Ausgaben veranlasst und Sachverständige nur beizieht, wenn es unbedingt notwendig ist. In der Praxis wird es so sein, dass ständige technische Experten nur gerade für jene Belange eingesetzt werden, bei denen eine stetige Überwachung der Bedeutung der Sache nach unumgänglich ist, so vor allem für die Kontrolle der Bauten, auf welchem Gebiet die Finanzkontrolle seit der Schaffung eines Expertenbüros im Jahre 1952 bereits gute Erfahrungen sammeln konnte.

Art. 4

Nach der geltenden Ordnung ist es Sache des Bundesrates, die Verwaltungsinstanzen zu bezeichnen, die im Rechtshilfverfahren zuständig sein sollen, die Ermächtigung zu Zeugenaussagen und zur Aktenherausgabe zu erteilen. Gemäss Artikel 21 der Beamtenordnung I vom 10. November 1959 (AS 1959, 1103) sind für die Erteilung einer solchen Ermächtigung die Departemente zuständig; soweit sie Wahlbehörde sind, aber auch die Oberzolldirektion und die Generaldirektion der PTT. Die eidgenössischen Gerichte ordnen die Zuständigkeit für ihren Bereich selbst. Eine entsprechende Ausnahmebestimmung ist auch für die Finanzkontrolle im Hinblick auf die ihr zustehende umfassende Prüfungsbefugnis erwünscht, die über die Bundesverwaltung hinausreicht. An und für sich hätte eine Ergänzung des zitierten Artikels der Beamtenordnung I genügt. Im Interesse einer abgeschlossenen Regelung aller die Finanzkontrolle betreffenden Belange halten wir es indes für richtig, die Zuständigkeit des Direktors der Finanzkontrolle für die Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe in einem gerichtlichen Verfahren im vorliegenden Gesetzesentwurf zu ordnen. Dem Umstand, dass Akten und Geheimnisse der Finanzkontrolle in der

Regel auch solche einer andern Dienststelle sind, ist durch den Nachsatz Rechnung getragen: «Er (der Direktor) hat vorgängig die Zustimmung des Vorstehers des Departementes einzuholen, in dessen Zuständigkeitsbereich die Sache fällt.» Den Geltungsbereich von Artikel 4 des nähern abzustecken, wird Sache der Praxis sein. In strittigen Fällen wird der Bundesrat endgültig zu entscheiden haben, wer die Ermächtigung zu erteilen hat.

Art. 5

Mit der Aufzählung der vier Prüfungskriterien – Rechtsanwendung, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, rechnungsmässige Richtigkeit – ist die Aufgabe des obersten Fachorgans der Finanzaufsicht im Bund unseres Erachtens umfassend fixiert. Unter diese Begriffe lassen sich alle Anforderungen subsumieren, die in moderner Sicht an eine wirksame Finanzkontrolle gestellt werden. Als Grundlage zur Überprüfung der richtigen Rechtsanwendung wird insbesondere auch das gleichzeitig mit dem vorliegenden Entwurf ausgearbeitete Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt zu gelten haben. Im weitem hat sich das Prüfungsorgan aber ganz allgemein zu vergewissern, ob die Verwaltung im Rahmen der Spezialgesetzgebung handelt. Daran anschliessend wird festzustellen sein, ob sie über den gesetzten und gewollten Zweck hinaus Aufwand treibt, der unangemessen scheint. Eine Abwägung unter diesem Gesichtspunkt enthält die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wir verstehen diese Begriffe im weitesten Sinne einer ökonomisch – kritischen Betrachtungsweise. Die Finanzkontrolle hat demgemäss im Bereich der Bundesverwaltung «jene Funktion zu erfüllen, welche im privatwirtschaftlichen Unternehmen in der Regel schon durch die Zielsetzung (Gewinnstreben), die Selbstbehauptung (Konkurrenz) und durch die Gewinn- und Verlustrechnung gegeben ist» (Pillmeier W., a. a. O., 22). Dagegen wäre es unseres Erachtens nicht richtig, wenn in diesem Zusammenhang auch die Zweckmässigkeit aufgeführt würde, handelt es sich dabei doch um ein Prüfungskriterium, das vor der Inangriffnahme neuer Aufgaben und vor der Ausführung bestimmter Projekte massgeblich zu berücksichtigen ist. Beim Bund besteht diesbezüglich eine eindeutige Aufgabentrennung, indem im Vorbereitungsstadium die Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Zuge kommen soll. Im organisatorischen Bereich gehört die Zweckmässigkeitsprüfung zum Pflichtenheft der Zentralstelle für Organisationsfragen in der Bundesverwaltung (siehe dazu Kommentar zu Art. 13).

Art. 6

Die einleitenden Worte des ersten Absatzes sollen zum Ausdruck bringen, dass dieser Artikel keine abschliessende Aufzählung der Kontrollaufgaben enthält, sondern dass nur die hauptsächlichsten, ständig wiederkehrenden Obliegenheiten der Finanzkontrolle Erwähnung finden sollen. Buchstabe *a* hebt die laufende Überprüfung hervor, die sich über die vollständige Abwicklung des Voranschlages mit Einschluss der Erstellung der Staatsrechnung zu erstrecken hat. Buchstabe *b* bezieht sich auf die von den Dienststellen über ihre Kredite zu

führenden Kontrollen. Die Hauptschwierigkeit bei der Führung solcher Kontrollen liegt darin, jede Verpflichtung sofort bei ihrer Eingehung zu erkennen, sie zahlenmässig zu bewerten und sie schliesslich in geeigneter Weise zu erfassen. Die eigentliche Buchführung über die eingegangenen Verpflichtungen und die voraussichtlich noch anfallenden Aufwendungen setzt eine lückenlose Meldung der Sachbearbeiter auf jeder Stufe voraus. Sicher wird die Finanzkontrolle darauf einwirken können, dass die Dienststellen alle mit einem bestimmten Kredit zusammenhängenden Unterlagen, soweit sie finanzielle Auswirkungen haben, lückenlos und chronologisch geordnet sammeln und auswerten. Eine solche zentrale Dokumentation ist sowohl für die Dienststelle zur Überwachung der Kredite wie auch für das Kontrollorgan unerlässlich; sie schafft erst die Möglichkeit, die Geschäftsabwicklung in ihren verschiedenen Phasen zu prüfen. Mit der Gegenzeichnung der Anweisungen (Buchstabe *c*) und der Zahlungs- bzw. Überweisungsaufträge (Buchstabe *d*) sowie durch die Mitunterzeichnung von Schuldverpflichtungen des Bundes (Buchstabe *e*) wird die Grundlage für die mitschreitende Prüfung dieser in der Staatsrechnung zu erfassenden Vorgänge geschaffen. Buchstabe *f* weist summarisch auf die Nachprüfung hin, die von verbuchten Geschäftsvorfällen ausgeht und die auch die Kontrolle der Bestände zu umfassen hat. Der Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst der Bundeszentralverwaltung ist in den letzten Jahrzehnten weitgehend beim Kassen- und Rechnungswesen (Unterabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung) konzentriert worden, so dass die Dienststellen, von Ausnahmen abgesehen, zwar nicht mehr über in sich abgeschlossene Buchhaltungen verfügen, wohl aber über die von der Zentralbuchhaltung erstellten Buchungsanzeigen, wodurch sie stets über den jeweiligen Stand der sie betreffenden Rubriken und Konten im Bild sind. Auch die Kassabestände der Dienststellen sind stark reduziert worden, dagegen haben die übrigen Bestandeskontrollen ihre Wichtigkeit behalten. Die Bestimmung bezieht sich indes nicht nur auf die Bundeszentralverwaltung, sondern auch auf die *rechnungsmässig verselbständigten Betriebe des Bundes*. Bei den übrigen, in den Bereich der Finanzaufsicht fallenden Körperschaften, Anstalten und Organisationen bildet die Buchhaltung lediglich eine wichtige Stütze für zielgerichtete Kontrollen; es sei denn, der Prüfungsauftrag sehe gleichzeitig auch eine vollständige Buchprüfung im Sinne eines Kontrollstellenmandates vor.

Art. 7

Wie aus dem Marginale hervorgeht, wird in diesem Artikel die begutachtende und beratende Tätigkeit der Finanzkontrolle geregelt. Dabei haben die Bestimmungen im ersten Absatz im Gegensatz zu jenen im zweiten zwingenden Charakter. Die Fragen des Kontroll- und Revisionsdienstes, des Buchhaltungswesens, der Inventarführung und des Zahlungsverkehrs sind so eng mit der Finanzaufsicht verknüpft, dass die Finanzkontrolle bei der Ausarbeitung entsprechender Vorschriften ein Mitspracherecht haben muss. Auch die Entwicklung der Buchführungsmethoden und -mittel verlangt eine rechtzeitige Einschaltung des Kontrollorgans; es sei lediglich an die Datenverarbeitungs-

anlagen erinnert, die immer mehr auch in der Verwaltung Eingang finden. Der zweite Absatz handelt von der konsultativen Tätigkeit der Finanzkontrolle, auf die wir bereits in Abschnitt III kurz eingetreten sind. Ausser dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement werden vor allem die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an die Finanzkontrolle gelangen; denkbar ist ferner, dass auch andere parlamentarische Kommissionen gelegentlich die Stellungnahme der Finanzkontrolle einholen möchten. Wenn nach dem Wortlaut dieser Bestimmung die Finanzkontrolle jeweils auf die «Einladung» der vorberatenden Organe zu warten hat, so schliesst dies dennoch nicht aus, dass sie unter Umständen von sich aus die Initiative ergreifen und diesen Organen ihr bekannte Sachgegenstände vortragen kann. Der enge Kontakt zwischen Finanzverwaltung und Finanzkontrolle bürgt dafür, dass ein richtiger Einsatz des Kontrollorgans erfolgen wird, ohne dass es dazu einer Mussvorschrift bedürfte. Eine solche müsste zu einer Überforderung der Finanzkontrolle führen.

Art. 8

Als Korrelat zu Artikel 6, welcher die Finanzkontrolle in funktioneller Hinsicht regelt, wird in Artikel 8 der Kompetenzbereich abgesteckt. Hinsichtlich der in Absatz 1 enthaltenen Aufzählung ist darauf hinzuweisen, dass unter den durch Buchstabe *a* umrissenen Bereich sämtliche den Departementen unterstellten Dienste fallen, so beispielsweise auch die ETH mit ihren Annexanstalten und Instituten, die verschiedenen Delegierten des Bundesrates, die Departements- bzw. Generalsekretariate und die diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland. Zu den unter *c* erwähnten, rechnungsmässig selbstständigen Betrieben gehören die PTT, die Alkoholverwaltung und die Militärwerkstätten. Buchstabe *d* definiert den Kompetenzbereich der Finanzkontrolle auf dem Gebiete der übertragenen öffentlichen Aufgaben und der Bundesbeiträge, zu denen auch die Darlehen und Vorschüsse zu rechnen sind, währenddem die Beteiligungen nicht aufgeführt werden. Wenn der Bund an einem Unternehmen lediglich beteiligt ist, soll es bei einer angemessenen Vertretung der Bundesbehörden im Verwaltungsrat sein Bewenden haben. Benötigt die Finanzkontrolle in einem solchen Fall eine bestimmte Auskunft, so soll sie sich an das zuständige Departement wenden.

Absatz 2 trägt der Sonderstellung der eidgenössischen Gerichte Rechnung, die der Finanzaufsicht nur insoweit unterstehen, als sich diese aus der der Bundesversammlung zustehenden Oberaufsicht über die eidgenössische Rechtspflege ableiten lässt. Es kann sich der Natur der Sache nach nur um eine administrative und finanzielle Überwachung handeln. In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Finanzkontrolle ihre Tätigkeit auch dort ausüben kann, wo nach Gesetz oder Statuten eigene Kontrollinstanzen eingerichtet sind. Damit sollen die vor allem im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung gelegentlich auftauchenden Zweifel bezüglich der Zuständigkeit des obersten Fachorgans der Finanzaufsicht im Bund ein für allemal behoben werden.

Art. 9

Der erste Absatz übernimmt in leicht geänderter Form eine Bestimmung des geltenden Regektivs, wonach die Bundeskanzlei dafür besorgt sei muss, dass der Finanzkontrolle alle Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrates zugestellt werden, die den Finanzhaushalt des Bundes betreffen. Im zweiten Absatz wird für die Departemente und Dienststellen sowie die eidgenössischen Gerichte die Pflicht aufgestellt, der Finanzkontrolle alle Weisungen und Verfügungen zur Kenntnis zu bringen, die sie auf Grund der genannten Beschlüsse erlassen, währenddem der dritte Absatz die Finanzkontrolle ermächtigt, von der Verwaltung alle Unterlagen zu Rechtsgeschäften und verbindlichen Erklärungen zu verlangen, die einen finanziellen Einfluss haben können. Im Gegensatz zum nachfolgenden Artikel über Auskunftserteilung und Amtshilfe wurde davon Umgang genommen, für die rechnungsmässig verselbständigten Betriebe des Bundes und für die Körperschaften, Anstalten und Organisationen gemäss Artikel 8, Absatz 1, Buchstabe *d* eine Mitteilungspflicht im Sinne des zweiten Absatzes vorzusehen.

Art. 10

In das Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle ist neu eine Bestimmung über Auskunftserteilung und Amtshilfe aufzunehmen, um in dieser Beziehung eine klare Situation zu schaffen. Die Einleitung von Erhebungen soll nicht mehr unter Berufung auf Sinn und Zweck der Kontrolle begründet werden müssen, weshalb die Finanzkontrolle berechtigt sei, Auskunft zu verlangen, in Akten Einsicht zu nehmen und Unterstützung bei der Durchführung ihrer Aufgabe zu beanspruchen. Die vorliegende Ordnung drängt sich insbesondere deshalb auf, weil die Finanzkontrolle in zunehmendem Masse auch mit halbstaatlichen und privaten Institutionen in Kontakt kommt und dort Prüfungen durchzuführen hat. Während die Unterstützungspflicht nach Absatz 2 auf die der Aufsicht Unterstellten beschränkt ist, hat Absatz 1 einen weiterreichenden Gehalt. Diese Regelung hat ihre Berechtigung – im besondern im Subventionsbereich –, weil die nach Artikel 8 des Entwurfes (Kompetenzbereich) erfassbaren Körperschaften, Anstalten und Organisationen sehr oft faktisch nur Vermittler sind zwischen Subventionsgeber und eigentlichen Subventionsempfängern. Bei letztern, wobei es sich um natürliche Personen oder beispielsweise um Vertragsfirmen einer Organisation handeln kann, wird man unter Umständen ebenfalls Auskünfte einholen oder Akten einsehen müssen. In allen Fällen kann es sich immer nur um Akten handeln, die für die Ausübung der Finanzaufsicht von Interesse sein können. Die Ergänzung zum uneingeschränkten, auch vor einer allfälligen Geheimhaltungspflicht nicht Halt machenden Recht auf Auskunft und Akteneinsichtnahme bildet dienstrechtlich die Amtsverschwiegenheit gemäss Artikel 27 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BS I, 489), die von den Bediensteten der Finanzkontrolle zu beachten ist. Strafrechtlich würde für sie – unter Einschluss der Sachverständigen – Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (BS 3, 203) Anwendung finden (vgl. dazu Sieber Josef A., Der Begriff des Beamten im Schweizerischen Strafgesetzbuch, Diss. Freiburg i. Ue.,

1962, passim). Differenzen hinsichtlich der Auskunftspflicht und Amtshilfe werden im Verfahren nach Artikel 12 bzw. 18 zu bereinigen sein, so dass in diesen Fragen der Bundesrat endgültig verfügen wird.

Art. 11

Der Grundsatz, dass jede Dienststelle für die sorgfältige und wirtschaftliche Verwendung der ihr anvertrauten Werte und Kredite verantwortlich ist, hat insbesondere bei dezentralisierten Dienstzweigen und Betrieben des Bundes zur Einrichtung spezialisierter Kontrolldienste geführt. Als Beispiele seien das Finanzinspektorat der PTT und das Inspektorat des Eidgenössischen Politischen Departementes genannt. Dank der Erkenntnis, dass diesen Diensten grosse Bedeutung zukommt, sind innerhalb der in Frage kommenden Abteilungen und Betriebe für diese Kontrollfunktionen Mitarbeiter herangezogen worden, die grossenteils über eine langjährige und vielseitige Berufserfahrung verfügen und die daher in der Lage sind, zu einer vertieften, über die rein finanziellen Belange hinausgehenden Prüfung auf ihren Spezialgebieten Wesentliches beizutragen. Obschon bei der Zusammenarbeit dieser Inspektorate und Revisorate mit der Finanzkontrolle kaum je Friktionen entstanden sind, drängt es sich auf, im Rahmen der gesetzlichen Regelung über die eidgenössische Finanzkontrolle einen speziellen Artikel vorzusehen, in dem die Verantwortung dieser nachgeordneten Prüfungsorgane und die Koordinationsaufgabe der Finanzkontrolle festgelegt werden. Voraussetzung für eine wirksame Arbeitsentlastung der Finanzkontrolle in den entsprechenden Prüfungsgebieten ist eine möglichst weitgehende funktionelle Unabhängigkeit dieser Kontrollorgane. Der Finanzkontrolle soll deshalb ein direktes Antragsrecht an den Bundesrat über deren Unterstellung, Organisation und Arbeitsweise eingeräumt werden. Ihr Arbeitsbereich und ihre Kompetenz sind in Reglementen festzulegen. Es ist durchaus denkbar, dass diesen Inspektions- und Revisionsdiensten im Einverständnis mit der Finanzkontrolle auch verwaltungsexterne Revisionsaufträge übertragen werden können, insoweit es sich dabei um die Kontrolle bei Organisationen handelt, die einen Berührungspunkt zum Geschäftskreis der betreffenden Verwaltungen und Betriebe aufweisen.

Art. 12

Wir haben bereits in Abschnitt II darauf hingewiesen, dass das Verfahren für die Bereinigung von Revisionsbeanstandungen neu gestaltet werden soll. Es beruht nun auf dem Antragsprinzip (Abs. 1). Kann sich die Finanzkontrolle mit der geprüften Stelle über eine Beanstandung nicht einigen, so hat sie sich an deren vorgesetzte Behörde zu wenden, es sei denn, sie ziehe ihren Antrag zurück. Dieses Vorgehen müsste auf jeweils nächsthöherer Ebene solange wiederholt werden, bis die Finanzkontrolle an den Bundesrat gelangt, der in letzter Instanz verfügt. Im allgemeinen wird wohl lediglich eine Zwischenstufe bestehen (geprüfte Stelle – Departement – Bundesrat), doch sind insbesondere beim Eidgenössischen Militärdepartement unter Berücksichtigung der hierarchischen Ordnung weitere Einschiebungen möglich (Abs. 2). Obschon nicht ausdrücklich

erwähnt, müsste eine Revisionsdifferenz zwischen der Finanzkontrolle und den eidgenössischen Gerichten, die anderweitig nicht erledigt werden könnte, im Sinne von Artikel 1, Absatz 1, Buchstabe *a* durch die Bundesversammlung behandelt werden. Wenn die Finanzkontrolle Prüfungen ausserhalb der Bundesverwaltung durchzuführen hat, so sind die Berichte mit eventuellen Anträgen jener Dienststelle des Bundes zuzustellen, die für diese Organisationen und Personen zuständig ist. Es wird dann an der Verwaltung liegen, dafür zu sorgen, dass den Anträgen der Finanzkontrolle Nachachtung verschafft wird. Sollten Auffassungsdifferenzen zwischen der zuständigen Dienststelle und der Finanzkontrolle bestehen, so müssten diese vorgängig gemäss Absatz 2 bereinigt werden (Abs. 3). Während der Dauer des Verfahrens haben alle Handlungen zu unterbleiben, die mit der Stellungnahme der Finanzkontrolle in Widerspruch stehen könnten (Abs. 4).

Art. 13

Die Untersuchung von Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Organisation und der Arbeitsweise in der Bundesverwaltung, wie auch die Prüfung von Rationalisierungsmöglichkeiten gehören zum Aufgabenbereich der eigens dafür geschaffenen Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (AS 1955, 263). Es empfiehlt sich, im vorliegenden Gesetzesentwurf eine Bestimmung vorzusehen, welche die Finanzkontrolle verpflichtet, Mängel solcher Art, die sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit wahrnimmt, dieser Fachabteilung zu melden, welche ihrerseits für deren Behebung zu sorgen hat.

Art. 14

Es entspricht einer auch in der Doktrin vertretenen Auffassung, dass der unmittelbaren Beziehung des Kontrollorgans zu den parlamentarischen Prüfungskommissionen fundamentale Bedeutung zukommt (vgl. dazu etwa Bank B., Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, in «Der öffentliche Haushalt», Jahrgang 7, Heft 3, 129). In der schweizerischen Ordnung für die Finanzaufsicht wird der unmittelbaren Orientierung durch die laufende Übermittlung der von der Finanzkontrolle behandelten Geschäfte an die Finanzdelegation besondere Beachtung geschenkt. In dieser Hinsicht ist vorgesehen – weitergehend als im geltenden Regulativ –, dass die Finanzkontrolle in Zukunft über längerdauernde Revisionen auch Zwischenberichte zu erstellen und der Finanzdelegation zu übermitteln haben wird.

Art. 15

Im Hinblick auf die der Finanzkontrolle zugestandene Unabhängigkeit und Selbständigkeit ist ihr aus Gründen der Konsequenz auch der direkte Geschäftsverkehr mit allen in Frage kommenden Stellen zu gestatten. Die vorgeschlagene Formulierung geht weiter als die bisherige Regelung, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Finanzkontrolle in der Praxis schon bisher eine ähnliche Bewegungsfreiheit gelassen worden ist (Abs. 1). Die im zweiten Absatz für bestimmte Fälle vorgesehene Orientierung des Vorstehers des Eidgenössischen Finanz- und Zoll-

departementes ergibt sich an sich schon als Folge der administrativen Eingliederung der Finanzkontrolle. Der Kontakt mit diesem Departement muss aber auch deshalb eng sein, weil dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement und insbesondere auch der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Rahmen der Präventivkontrolle wichtige Aufgaben überbunden sind, die im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt näher umschrieben werden.

Art. 16

Die Artikel 48 bis 50 des kürzlich revidierten Geschäftsverkehrsgesetzes (AS 1966, 1325) regeln die Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, denen gemäss Artikel 49, Absatz 2 ein ständiges Sekretariat zur Verfügung steht. Dieses ist administrativ der Finanzkontrolle beigeordnet, doch wird seine Geschäftsführung im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. März 1963 festgelegt. Die Stellung des Sekretärs wird vom Beamtenstatut her bestimmt, funktionell untersteht er aber dem Präsidenten der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation, was einen Wahlmodus nahelegt, der jenem für den Direktor der Finanzkontrolle angepasst ist. Da die Finanzdelegation nebenamtlich arbeitet, muss sie dem Sekretär bestimmte Aufträge erteilen können, die er für sie selbständig auszuführen hat. Dies bedingt, dass dem Sekretär für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung von Amtshilfe die gleichen Befugnisse zustehen müssen wie der Finanzdelegation bzw. der Finanzkontrolle.

Art. 17 und 18

Im Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle sind keine Bestimmungen über das Verhältnis des Kontrollorgans des Bundes zu den Kantonen enthalten. Im Hinblick auf die Höhe der Bundesbeiträge, welche jährlich den Kantonen zufließen oder über diese weitergeleitet werden, halten wir eine Regelung für notwendig, die der föderalistischen Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der kantonalen Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen hat.

Artikel 17 geht davon aus, dass in den bisherigen Subventionserlassen wohl ein Aufsichtsrecht, seltener hingegen ein Kontrollrecht des Bundes vorgesehen ist. Besteht ein solches, so soll die Eidgenössische Finanzkontrolle innerhalb ihrer Kompetenzen bei den Kantonen und den von diesen eingesetzten Stellen ohne weiteres Prüfungen über die Verwendung von Bundesleistungen durchführen können. Fehlt eine derartige Vorschrift, so hat sich die Finanzkontrolle vorerst mit den in Frage kommenden Kantonsregierungen ins Einvernehmen zu setzen. Für die Koordination der Kontrolltätigkeit ist ferner eine enge Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den kantonalen Verwaltungs- und Kontrollorganen erwünscht. Verfügen die Kantone über ausgebauten, verselbständigte Finanzkontrollorgane, so könnte auch eine Übertragung von eigentlichen Prüfungsaufträgen von Fall zu Fall in Erwägung gezogen werden.

Artikel 18 regelt das Verfahren über die Behandlung von Revisionsbeanstandungen, die sich aus der Prüfungstätigkeit bei den Kantonen und den von diesen eingesetzten Stellen ergeben können. Dieses Verfahren entspricht im wesentlichen der in Artikel 12 vorgesehenen Ordnung, welche auf der Zuständigkeit der für einen bestimmten Kredit verantwortlichen Dienststelle des Bundes fusst. Für die vorgesehene Regelung spricht auch die rein praktische Überlegung, dass vorerst auf Bundesebene eine Einigung erzielt werden soll, bevor an die Kantone herangetreten wird. In den Fällen, wo vor Beginn einer Prüfung über die Verwendung der Bundesleistungen die Zustimmung der Kantonsregierungen einzuholen ist, sollen diese durch die Finanzkontrolle über das Ergebnis der Prüfungen orientiert werden (Abs. 2).

Art. 19

Im ersten Absatz sollen vorerst jene Sonderregelungen festgehalten werden, die auf den gesetzgeberischen Willen zur Schaffung autonomer Anstalten des Bundes zurückgeführt werden können. Es betrifft dies einerseits die Schweizerischen Bundesbahnen und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, welche vom Finanzkontrollorgan des Bundes überhaupt nicht geprüft werden und andererseits die Schweizerische Nationalbank, bei der sich die Prüfung auf die Anfertigung, Ablieferung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten beschränkt. Gemäss Artikel 17, Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vom 23. Dezember 1953 (AS 1954, 599) obliegt diese Kontrolle dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement. Durch Departementsverfügung vom 29. Juni 1954 (AS 1954, 657) ist sie der Finanzkontrolle übertragen worden. Im zweiten Absatz wird vorgesehen, dass weitere Ausnahmen einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung bedürfen.

Art. 20

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung fällt als rechnungsmässig selbstständiger Betrieb unter die Finanzaufsicht des Bundes. Das Bestehen der parlamentarischen Alkoholkommissionen und der Alkoholdelegation lässt es angezeigt erscheinen, diese im vorliegenden Gesetz speziell zu erwähnen und für deren Verhältnis zur Finanzkontrolle eine analoge Regelung vorzusehen, wie sie für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte getroffen worden ist.

Art. 21

Die für das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde geltende Gesamtkonzeption legt es nahe, beim Erlass von Ausführungsvorschriften sowohl das Parlament wie auch den Bundesrat zum Zuge kommen zu lassen. Einem Antrag des Ausschusses für die Beratung des Finanzkontrollgesetzes folgend schlagen wir Ihnen vor, dass allfällige Ausführungsvorschriften in der Form des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses erlassen werden sollten, der gemäss Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes dem Referendum nicht untersteht. Das dürfte der vorausschbaren Tragweite solcher Bestimmungen am ehesten ent-

sprechen. Immerhin ist der Vollständigkeit halber darauf hinzuweisen, dass nach übereinstimmender Ansicht von Verwaltung, Experten und Ausschuss sich der Erlass von Ausführungsvorschriften kaum als notwendig erweisen sollte.

Art. 22

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes wird das von der Bundesversammlung am 2. April 1927 genehmigte Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle hinfällig. Artikel 33 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (BS I, 261) soll im Zusammenhang mit dem neuen Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt geändert werden; Ziffer VIII wird die Aufgaben der Finanzkontrolle umschreiben, wie sie sich aus dem vorliegenden Gesetz ergeben. Zugleich soll das Bundesgesetz vom 5. April 1919 betreffend die Organisation des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes (BS I, 409) aufgehoben werden.

Zur Verfassungsmässigkeit der Vorlage haben wir uns bereits in Abschnitt IV geäußert.

Wir beehren uns, Ihnen zu beantragen, den nachfolgenden Gesetzesentwurf zum Beschluss zu erheben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 25. November 1966.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Vizepräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz über die eidgenössische Finanzkontrolle

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 85, Ziffer 10 und 11 und Artikel 102,
Ziffer 14 und 15 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. No-
vember 1966,

beschliesst:

I. Stellung und Organisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Art. 1

Stellung der
Eidgenössischen
Finanzkontrolle

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht im Bunde. Sie dient

- a. der Bundesversammlung zur Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege;
- b. dem Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung.

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbständig und unabhängig. Administrativ bildet sie eine Abteilung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes.

Art. 2

Organisation der Eidgenössischen Finanzkontrolle

¹ Der Eidgenössischen Finanzkontrolle steht ein Direktor vor, dem das notwendige Fach- und Kanzlei personal beigegeben ist.

² Der Direktor wird vom Bundesrat gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

³ Der Bundesrat setzt den Bestand des Fachpersonals der Eidgenössischen Finanzkontrolle fest, nachdem er die Stellungnahme der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte eingeholt hat.

Art. 3

Die Eidgenössische Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgabe besondere Fachkenntnisse erfordert.

Beizug von Sachverständigen

Art. 4

Zuständig für die Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe in einem gerichtlichen Verfahren ist der Direktor. Er hat vorgängig die Zustimmung des Vorstehers des Departementes einzuholen, in dessen Zuständigkeitsbereich die Sache fällt.

Ermächtigung zu Aussagen und zur Aktenherausgabe

II. Aufgaben, Bereich und Durchführung der Kontrolle

Art. 5

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch.

Kriterien der Finanzkontrolle

Art. 6

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat namentlich die folgenden Aufgaben:

Einzelne Kontrollaufgaben

- a. die laufende Überprüfung des gesamten eidgenössischen Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzuges des Voranschlags, einschliesslich der Erstellung der Staatsrechnung;
- b. die Überwachung der von den Dienststellen über ihre Kredite zu führenden Kontrollen und der Verpflichtungskredite;
- c. die Gegenzeichnung von Anweisungen zur Verbuchung in der Staatsrechnung;
- d. die Gegenzeichnung von Aufträgen für Zahlungen oder Überweisungen;
- e. die Mitunterzeichnung von Schuldverpflichtungen des Bundes (Schuldscheinen, Obligationen, Kassascheinen, Reskriptionen);
- f. die Prüfung von Buchhaltungen und Beständen.

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle achtet darauf, dass die Dienststellen über die bewilligten Kredite sorgfältig und zweckmässig verfügen.

Art. 7

¹ Der Eidgenössischen Finanzkontrolle obliegt die Mitarbeit an Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst, das Buchhaltungswesen, den Zahlungsverkehr und die Führung von Inven-

Begutachtung und Beratung

turen. Sie begutachtet alle Fragen, welche die Finanzaufsicht betreffen.

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle kann zu den Verhandlungen der vorberatenden Organe über den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie zu einzelnen Kreditbegehren beigezogen werden.

Art. 8

Bereich
der Aufsicht

¹ Der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle sind unterstellt:

- a. die Departemente mit ihren sämtlichen Dienststellen;
- b. die Bundeskanzlei;
- c. die rechnungsmässig verselbständigten Betriebe des Bundes;
- d. die Körperschaften, Anstalten und Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, denen der Bund öffentliche Aufgaben überträgt oder finanzielle Zuwendungen (Beiträge, Darlehen, Vorschüsse) erbringt.

² Die eidgenössischen Gerichte unterstehen der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient.

³ Die Eidgenössische Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist.

Art. 9

Dokumentation

¹ Die Bundeskanzlei stellt der Eidgenössischen Finanzkontrolle alle Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrates zu, welche den Finanzhaushalt des Bundes betreffen.

² Die Departemente mit ihren Dienststellen und die eidgenössischen Gerichte bringen der Eidgenössischen Finanzkontrolle die Weisungen und Verfügungen zur Kenntnis, die sie auf Grund der genannten Beschlüsse erlassen.

³ Auf Verlangen händigen die Departemente und die Dienststellen der Eidgenössischen Finanzkontrolle alle Unterlagen zu Rechtsgeschäften und verbindlichen Erklärungen aus, soweit sie den Finanzhaushalt des Bundes betreffen können.

Art. 10

Auskunft und
Amtshilfe

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, berechtigt, Auskunft zu verlangen und insbesondere in die Akten Einsicht zu nehmen. Gewährleistet bleibt in jedem Fall das Post- und Telegraphengeheimnis.

² Wer der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle unterstellt ist, hat ihr überdies jede Unterstützung bei der Durchführung ihrer Aufgabe zu gewähren.

Art. 11

¹ Die Inspektions- und Revisionsstellen der Bundesverwaltung, einschliesslich der eidgenössischen Gerichte und der Betriebe des Bundes, sind für die finanzielle Kontrolle in ihrem Bereich verantwortlich. Sie bringen ihre Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Kenntnis und melden ihr alles, was für sie als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht erheblich sein kann.

Verhältnis zu besonderen Inspektions- und Revisionsdiensten

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle überwacht die Wirksamkeit der Kontrolle und sorgt für die Koordination; sie kann dem Bundesrat Anträge für die Unterstellung, Organisation und Arbeitsweise der Inspektions- und Revisionsdienste unterbreiten.

III. Verfahren bei Beanstandungen, Berichterstattung und dienstlicher Verkehr

Art. 12

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle legt ihre Feststellungen und die Beurteilung schriftlich nieder. Sie hat davon im Falle einer formellen oder materiellen Beanstandung der geprüften Stelle Kenntnis zu geben und kann damit einen Antrag verbinden.

Feststellungen, Beanstandungen und Anträge

² Kann eine Beanstandung oder ein Antrag nicht binnen einer von der Eidgenössischen Finanzkontrolle anzusetzenden Frist erledigt werden, so unterbreitet die Eidgenössische Finanzkontrolle die Angelegenheit der vorgesetzten Stelle. In letzter Instanz verfügt der Bundesrat.

³ Berichte über Prüfungen bei Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung bringt die Eidgenössische Finanzkontrolle der für die Finanzgebarung zuständigen Dienststelle des Bundes zur Kenntnis.

⁴ Bis zur endgültigen Erledigung einer Beanstandung oder eines Antrages der Eidgenössischen Finanzkontrolle haben Zahlungen zu unterbleiben und dürfen keine Verpflichtungen eingegangen werden, welche Gegenstand des Verfahrens bilden.

Art. 13

Nimmt die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit Mängel der Organisation oder der Arbeitsweise wahr, so gibt sie davon der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung Kenntnis.

Orientierung der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung

Art. 14

Berichterstat-
tung an die
Finanzdelega-
tion der eidge-
nössischen Räte

Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte sämtliche Akten über die von ihr behandelten Geschäfte zu. Diese erhält über länger dauernde Revisionen Zwischenberichte.

Art. 15

Dienstlicher
Verkehr

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, der Finanzdelegation, dem Bundesrat, der Bundeskanzlei, den Departementen und den Dienststellen, den eidgenössischen Gerichten, den rechnungsmässig verselbständigten Betrieben des Bundes sowie den der Finanzaufsicht unterstellten Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung.

² Die Eidgenössische Finanzkontrolle bringt dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes alle Gegenstände zur Kenntnis, über die sie mit einem andern Departementvorsteher, dem Bundeskanzler oder mit dem Bundesrat unmittelbar verkehrt.

IV. Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Art. 16

Sekretariat
der Finanz-
kommissionen
und der Finanz-
delegation der
eidgenössischen
Räte

¹ Der Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte leitet das gemeinsame Sekretariat nach Massgabe der Bestimmungen der Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾. Zu diesem Zwecke stehen ihm für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung der Amtshilfe die gleichen Befugnisse zu wie der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Er sorgt für die Verbindung zwischen den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation einerseits, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den der Finanzaufsicht unterstehenden Behörden und Amtsstellen andererseits.

² Der Sekretär wird vom Bundesrat gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Finanzdelegation. Das Sekretariat ist administrativ der Eidgenössischen Finanzkontrolle beigeordnet, die ihm das nötige Personal zur Verfügung stellt. Artikel 2, Absatz 3 findet Anwendung.

³ Die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation ordnen im übrigen die Geschäftsführung des Sekretariates in ihrem Reglement.

¹⁾ AS 1962, 773; 1966, 1325.

V. Verhältnis zu den Kantonen

Art. 17

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt im Rahmen ihrer Befugnisse bei den Kantonen, die vom Bund finanzielle Zuwendungen (Beiträge, Darlehen, Vorschüsse) erhalten, Prüfungen über die Verwendung der Bundesleistungen durch, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss die Kontrolle durch den Bund vorsieht.

Umfang der
Bundesaufsicht

² In den übrigen Fällen kann die Eidgenössische Finanzkontrolle im Einvernehmen mit der Kantonsregierung die Verwendung von Bundesleistungen überprüfen.

³ Die Eidgenössische Finanzkontrolle arbeitet in der Regel mit den kantonalen Finanzkontrollorganen zusammen; sie kann ihnen bestimmte Prüfungsaufgaben übertragen.

⁴ Die zuständigen Verwaltungsstellen der Kantone gewähren der Eidgenössischen Finanzkontrolle jede Unterstützung bei der Durchführung ihrer Aufgabe.

Art. 18

¹ Stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle bei der Ausübung ihrer Prüfungstätigkeit nach Artikel 17, Absatz 1 bei den Kantonen oder bei den von ihnen eingesetzten Stellen Mängel fest, so gelangt sie an die zuständige Dienststelle des Bundes. Diese behandelt die Sache abschliessend mit den kantonalen Organen. Im Verhältnis zwischen der Dienststelle des Bundes und der Eidgenössischen Finanzkontrolle sind die Vorschriften über das Verfahren bei Beanstandungen (Art. 12) sinngemäss anwendbar.

Verfahren

² Stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle im Sinne von Artikel 17, Absatz 2 Mängel fest, so gibt sie davon zugleich der Kantonsregierung und der in der Sache zuständigen Dienststelle des Bundes Kenntnis und stellt die erforderlichen Anträge.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 19

¹ Die Schweizerischen Bundesbahnen und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt fallen nicht in den Bereich der Bundesaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Bei der Schweizerischen Nationalbank beschränkt sich die Tätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf die Ausübung der im Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vorgesehenen Prüfung über

Sonder-
regelungen

die Anfertigung, Ablieferung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten.

² Weitere Sonderregelungen bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung.

Art. 20

Verhältnis zu den Alkoholkommissionen und zur Alkoholdelegation der eidgenössischen Räte

Die in diesem Gesetze erlassenen Vorschriften über das Verhältnis der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte und deren Delegation gelten sinngemäss für die Alkoholkommissionen der eidgenössischen Räte und deren Delegation.

Art. 21

Ausführungsvorschriften

Ausführungsbestimmungen werden durch einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss erlassen, welcher dem Referendum nicht untersteht.

Art. 22

Inkrafttreten, Aufhebung bisherigen Rechtes

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

² Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle (genehmigt von der Bundesversammlung am 2. April 1927¹⁾) aufgehoben.

¹⁾ BS 6, 21.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle (Vom 25. November 1966)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1966 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 49 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 9366 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 08.12.1966 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 708-734 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 043 475 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.