

Die Eidgenössische Finanzkontrolle – das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) verfügt über ein vertieftes Verständnis für die Prozesse, die Organisation und die Abläufe in der Verwaltung. Neben einem zielorientierten und effizienten Vorgehen will die EFK mit einem risikoorientierten Prüfungsansatz einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten. Es ist insbesondere ihre Aufgabe, eine wirtschaftliche und dem Willen des Gesetzgebers entsprechende Verwendung der knappen Steuergelder zu unterstützen.



Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) prüft als oberste Finanzaufsicht des Bundes die gesamte Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste sowie die angeschlossenen Organisationen wie Pro Helvetia, Nationalfonds und Exportrisikogarantie. Im Bild: Mitarbeiter/innen der EFK bei ihrer Arbeit im Team.

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes bietet die EFK dem Bürger und der Bürgerin Gewähr, dass die Steuergelder des Bundes richtig erhoben und eingesetzt werden. Die EFK legt ihr jährliches Prüfprogramm gestützt auf eine Risikoanalyse selbstständig fest und verschafft dem Parlament Grundlagen, damit es seine Finanzkompetenzen und die Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege ausüben kann.

Die Aufgaben der EFK

Der Aufsichtsbereich und die Prüfkompetenzen der EFK sind umfassend. Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes deckt sie die gesamte Einnahmen- und Ausgabenseite des Finanzhaushaltes ab. Folgerichtig prüft sie die gesamte Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste sowie die angeschlossenen Organisationen wie Pro Helvetia, Nationalfonds und Exportrisikogarantie. Nicht berührt wird der Prüfungsauftrag der EFK durch das New Public Management. Die EFK nimmt ihre Finanzaufsicht folgerichtig unverändert nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit wahr.

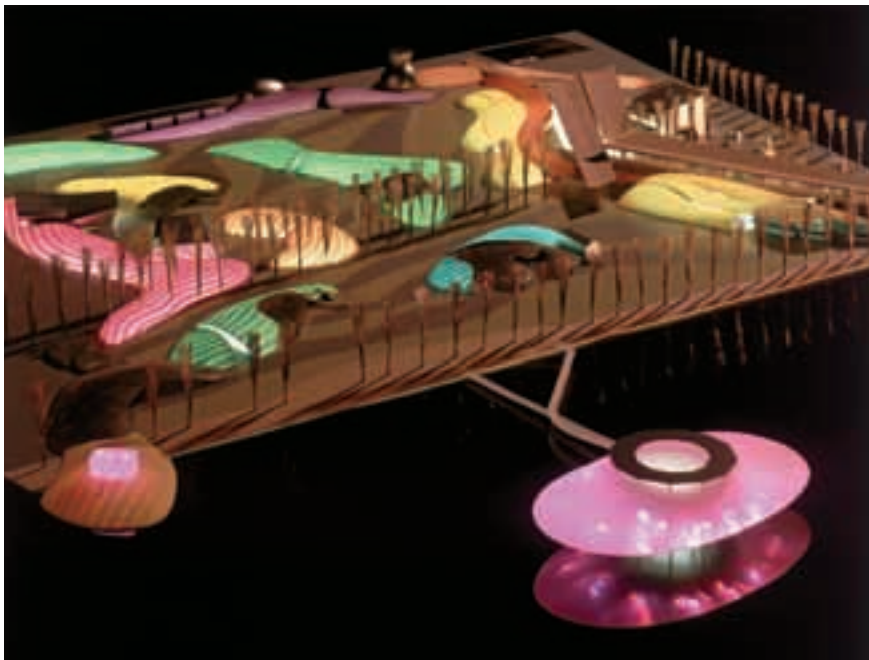
Allerdings verschieben sich die Schwerpunkte der Aufsicht mit der Verlagerung von der Input- zur Output-Steuerung.

Um die Subventionen wirkungsvoll überprüfen zu können, muss die EFK auch Kontrollbefugnisse gegenüber den Empfängern von Finanzhilfen und Abgeltungen haben. Sie kann gestützt auf das Finanzkontrollgesetz sogar Prüfungen vor Ort bei natürlichen Personen vornehmen. Auch die rechtliche Ver selbstständigung von Bundesämtern und der Eidg. Technischen Hochschulen schliesst die Finanzaufsicht der EFK nicht aus.

Revisionsstellenmandate und Finanzaufsicht

Die EFK kennt als Kernaufgaben im Wesentlichen Revisionsstellenmandate und die Finanzaufsicht. Das gewichtigste Revisionsstellenmandat bildet zweifellos die Prüfung der Staatsrechnung. Unter den rund 70 Mandaten im Aufgaben-Portefeuille der EFK finden sich noch weitere gewichtige Mandate wie der Fonds für Eisenbahngrossprojekte, der AHV-Fonds, der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung und der ETH-Bereich.

Kurt Grüter
Direktor, Eidg. Finanzkontrolle (EFK), Bern



Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle sind die Revisionsstellenmandate und die Finanzaufsicht. Das wichtigste Mandat ist die Prüfung der Staatsrechnung. Unter den rund 70 Mandaten, welche die EFK betreut, sind weitere gewichtige, wie etwa der Fonds für Eisenbahngrossprojekte, der AHV-Fonds, der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, der ETH-Bereich und auch die Expo.02.

Auch internationale Organisationen gehören zum «Kundenkreis» der EFK.

Unabhängig von Revisionsstellenmandaten kann die EFK in ihrem Geltungsbereich die Finanzaufsicht ausüben. Sie prüft dann nicht nur, ob ordnungsgemäss Buch geführt wird, sondern auch, ob Ausgaben und Einnahmen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen und ob die Steuergelder sparsam eingesetzt werden, die finanziellen Aufwendungen mit anderen Worten die erwartete Wirkung zeigen.

Das Sonderstatut der EFK

Aus der Erkenntnis, dass nur ein unabhängiges Aufsichtsorgan eine wirksame Finanzkontrolle sicherstellen kann, hat das Parlament der EFK ein Sonderstatut verpasst. Wie sieht dieses Sonderstatut aus?

- Die EFK legt ihr Arbeitsprogramm selbstständig fest. Sie kann Sonderaufträge von Parlament und Bundesrat zurückweisen, wenn dadurch die Realisierung ihres Arbeitsprogrammes gefährdet wäre.
- Der Bundesrat wählt den Direktor beziehungsweise die Direktorin für eine Amtsdauer von sechs Jahren. Die Wahl muss durch die Bundesversammlung bestätigt werden.

- Der Direktor wählt selbstständig das gesamte Personal der EFK und verfügt über die entsprechenden Beförderungskompetenzen.
- Die EFK unterbreitet die Budgetanträge direkt dem Parlament.
- Die EFK kann neben ihrem Geschäftsbericht auch einzelne Prüfungsberichte selbstständig veröffentlichen.

Mit diesen weit gehenden Kompetenzen ist sichergestellt, dass die EFK ihre Prüfungstätigkeit tatsächlich unbeeinflusst wahrnehmen kann. Korrelat dieser Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ist die Verantwortlichkeit. Die EFK muss entsprechend für die Qualität ihrer Arbeit einstehen.

Die Einbindung einer obersten Rechnungskontrollbehörde ins Staatsgefüge ist stets auch ein Abbild der konkreten Ausgestaltung eines Regierungssystems. Die Diskussion über die Schaffung eines Rechnungshofes in der Schweiz hat bereits im 19. Jahrhundert eingesetzt. Die schweizerische Lösung ist eine Antwort auf das föderalistische System, das Milizparlament und das Konkordanzsystem. Die 125-jährige Geschichte der EFK ist geprägt durch eine pragmatische Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsicht, meistens als Folge von politischen Skandalen. Die EFK ist kein Rechnungshof im Sinne einer vierten Gewalt im Staat, wie sie etwa Deutschland oder Frankreich kennen. Sie erfüllt jedoch die Kriterien der Unabhängigkeit der INTOSAI, einer UN-Sonderorganisation der obersten Rechnungskontrollbehörden.

Die Arbeitsweise der EFK

Bei der Ausübung von Revisionsstellenmandaten sind Prüfungskriterien – wie bei einer Treuhandfirma – die materielle und die formelle Richtigkeit von Jahresrechnungen. Im Rahmen der Finanzaufsicht über die Dienststellen richtet sich der Fokus zusätzlich auf Aspekte der Sparsamkeit. Die EFK arbeitet risikoorientiert, nach den Standards des Berufsstandes und kooperativ. Die Arbeitsschwerpunkte werden entsprechend dort gelegt, wo das Risiko am grössten ist. Eine regelmässige Risikobeurteilung ist deshalb eine zentrale Aufgabe der EFK. Ein grosses Risiko besteht beispielsweise dort, wo viel Geld umgesetzt wird oder wo schwer überschaubare Strukturen und Prozesse bestehen. Selbstverständlich orientiert sich die EFK an den Standards der Treuhand-Kammer und der INTOSAI.

Die EFK tritt nicht als Polizist, sondern als Partner auf. Sie will einen Mehrwert schaffen, indem sie auf Verbesserungspotenziale hinweist. Sie ist zudem bestrebt, Sicherheit und Abläufe in der Verwaltung zu optimieren. Ihre

Kasten 1

Häufige Mängel in den internen Kontrollsystemen (IKS)

- *Prozessgestaltung:* Der Aufbau eines IKS, das sowohl effizient als auch risikogerecht ist und gleichzeitig den verfügbaren knappen Ressourcen Rechnung trägt, ist äusserst anspruchsvoll. Die EFK kann zur Verbesserung der IKS beitragen. Gewisse Kontrollaufgaben können verlagert oder zusammengefasst werden. Die Möglichkeiten der Informatik lassen sich nutzen oder das Personal kann besser ausgebildet werden.
- *Unzureichende Beschreibung der Verfahren:* Diese sind nicht ausreichend belegt oder die Belege sind nicht auf dem neusten Stand. Abwesenheiten oder der Austritt von Schlüsselpersonen können das interne Kontrollsystem unterlaufen.
- *Automatisierte Kontrollen:* Die Informatikzugriffsrechte entsprechen nicht den Funktionen der Person.
- *Einhaltung der vorgeschriebenen Prozesse:* Buchhaltungen werden nicht regelmässig aufeinander abgestimmt, Fehlerjournale nicht analysiert, wichtige Unterlagen für eine nachträgliche Prüfung nicht aufbewahrt.

Arbeit ist darauf ausgerichtet, Abläufe und Prozesse zu analysieren. Dies bietet am ehesten Gewähr für einen rechtlich korrekten und sparsamen Umgang mit Steuergeldern. Mit dieser präventiven Wirkung können dolose, das heisst fragwürdige, auf Täuschung ausgerichtete Handlungen nicht restlos verhindert werden. Das Risiko lässt sich indessen spürbar vermindern. Auch wenn die EFK immer wieder Empfehlungen mit einem Einsparungspotenzial von mehreren Millionen ausfindig machen kann, ist der wichtigste Nutzen ihrer Arbeit doch die präventive Wirkung.

Der Dialog zwischen der EFK und den Geprüften ist die Grundlage für die Behebung von Mängeln im Finanzgebaren. Jede Prüfungstätigkeit der EFK wird mit einem schriftlichen Bericht abgeschlossen. Die einzelnen Prüfungsberichte werden nach Abschluss des Verfahrens mit der Stellungnahme der Geprüften der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte unterbreitet.

Was macht die EFK aus?

Die EFK ist zwar nur eine verhältnismässig kleine Aufsichtsbehörde. Ihr Einfluss auf den Gang der Dinge in der Bundesverwaltung ist aber überproportional gross. Von den 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind etwa 60 an der Revisionsfront im In- und Ausland tätig. Prüfeinsätze bei Entwicklungsprojekten, Inspektionen von Botschaften oder Revisionen bei internationalen Organisationen gehören ebenso zum Alltag wie Einsätze an den grossen Baustellen des AlpTransits, der Landesausstellung Expo.02 oder bei den zahlreichen Bundesstellen und «Kunden» in der ganzen Schweiz. Das Prüfungsteam der EFK setzt sich aus Ökonomen, diplomierten Wirtschaftsprüfern und weiteren Spezialisten mit höherer Ausbildung in Buchführung zusammen. Für das technische Fachwissen sind Ingenieure und diplomierte Informatikrevisoren besorgt.

Die Vernetzung der EFK

Die EFK ist in ein dichtes Netz von Beziehungen eingebettet. Sie gehört zur Familie der obersten Rechnungskontrollbehörden und ist daher auch Mitglied der INTOSAI. Besonders enge Beziehungen unterhält die EFK mit den Rechnungshöfen der Nachbarländer, mit Grossbritannien, Holland und Ungarn. Als Revisionsstelle dreier UNO-Organisationen ist die EFK zudem Mitglied des UN-Panel der externen Rechnungsprüfer. Diese Beziehungen erlauben nicht nur einen wertvollen Erfahrungsaustausch. Sie tragen auch dazu bei, die eigene Arbeitsweise immer wieder kritisch zu hinterfragen.

Im Verbundföderalismus schweizerischer Prägung kommt der Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen eine besondere Bedeutung zu. Die EFK will mit gemeinsamen Arbeitsgruppen dazu beitragen, dass mit den knappen Prüfungsressourcen Doppelspurigkeiten vermieden werden und möglichst keine Aufsichtslücken bestehen. Wo sinnvoll, werden auch gemeinsame Prüfungen mit den kantonalen Finanzkontrollen durchgeführt.

Ein besonders gutes Verhältnis pflegt die EFK zu den Finanzinspektoraten der Bundesverwaltung. Der EFK kommt eine Führungsrolle bei der Errichtung solcher Inspektorate zu. So genehmigt sie ihre Reglemente und hat auch eine Richtlinienkompetenz. Gestützt auf das Finanzkontrollgesetz kann die EFK deren Wirksamkeit überprüfen. Gleichzeitig ist sie auch für die Ausbildung zuständig.

Die künftigen Herausforderungen der EFK

Der Trend zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die zunehmende Bedeutung der Informatikprüfungen, neue Prüfungsansätze und -methoden erfordern auch eine neue Ausrichtung der EFK. An der Schnittstelle zwischen Parlament und Verwaltung will die EFK der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zum Durchbruch verhelfen, gleichzeitig aber darauf hinwirken, dass die Grundsätze der ordnungsmässigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung eingehalten werden. Auch will sie bei der Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung, welcher die Prüfung der Wirksamkeit der Bundesmassnahmen fordert, einen wichtigen Beitrag leisten. Die EFK ist überzeugt, dass sie mit motivierten und qualifizierten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auch in Zukunft Nutzen für den Steuerzahler und die Steuerzahlerin wird leisten können. ■