

Rahmenbedingungen und Aufgaben der Finanzaufsicht

Finanzkontrolle quo vadis? Jahrestagung der Finanzkontrollen der Schweiz und des Fürstentums Lichtenstein

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Advokat

Montag, 13. November 2023
Campus Sursee



Universität
Zürich^{UZH}

Einleitung



Félix Vallotton *La mare (Honfleur)*, 1909

Grundfragen der Finanzkontrollen

Bei wem (1) wird was (2) für wen (3) nach welchen Massstäben (4) und unter welchen Rahmenbedingungen (5) geprüft?

1. Subjekte der Prüfung



Camille Pissarro *Les Glaneuses*, 1889

1. Subjekte der Prüfung

Finanzkontrollgesetz

610.200

Finanz- und Verwaltungskontrollgesetz ¹⁾ (FVKG)

Vom 17. September 2003 (Stand 1. Juli 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

auf Antrag seiner Finanzkommission,

beschliesst folgendes Gesetz:



1. Subjekte der Prüfung

§ 3 *Aufsichtsbereich*

¹ Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:

- a) das Rechnungswesen des **Grossen Rats** und der Beauftragten oder des Beauftragten für das Beschwerdewesen,
- b) die kantonale Verwaltung,
- c) die **Verwaltung der Rechtspflege**,
- d) die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die interkantonalen Anstalten,
- e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton **öffentliche Aufgaben** überträgt,
- f) ⁴⁾ Organisationen und Personen, die **Finanzhilfen** gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz empfangen,
- g) Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Kanton mit mehr als **50% beteiligt** ist, respektive über die Stimmenmehrheit verfügt.



1. Subjekte der Prüfung

100.2020.196U
BUC/LIJ/SPR

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 25. Januar 2023

Verwaltungsrichter Häberli, präsidierendes Mitglied
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichterin Herzog
Gerichtsschreiberin Liniger

BLS AG
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführerin

gegen

Finanzkontrolle des Kantons Bern
vertreten durch Rechtsanwältin ...



**Universität
Zürich** UZH

1. Subjekte der Prüfung

- «1. Die BLS AG hat der Finanzkontrolle vollumfängliche Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gewähren, soweit dies zur Überprüfung der Verwendung der vom Kanton Bern gewährten Staatsbeiträge notwendig ist.
2. Die BLS AG hat der Finanzkontrolle die Protokolle des Verwaltungsrats (inkl. seiner Ausschüsse) der Jahre 2018, 2019 und 2020 innert 14 Tagen ab Rechtskraft dieser Verfügung zuzustellen.
3. Bei Nichtbeachtung dieser Frist gemäss Dispositiv Ziffer 2 erfolgt die Verzeigung wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung im Sinn von Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0).
Art. 292 StGB lautet: [Gesetzestext]
4. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
5. [...]»



1. Subjekte der Prüfung

8. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die BLS AG nach Art. 14 Bst. d und e i.V.m. Art. 16 Bst. a aKFKG der Aufsicht der Finanzkontrolle unterliegt und dieser gegenüber gestützt auf Art. 19 Abs. 1 aKFKG zur Mitwirkung verpflichtet ist (vorne E. 3). Diese Aufsichts- und Einsichtsbefugnisse der Finanzkontrolle nach kantonalem Recht widersprechen weder dem Personenbeförderungs- und Subventionsrecht des Bundes (vorne E. 4) noch dem Bundeszivilrecht (vorne E. 5). Die angeordnete Verpflichtung zur Offenlegung der Geschäftsunterlagen und Verwaltungsratsprotokolle (Dispositiv-Ziff. 1 und 2) ist auch verhältnismässig (vorne E. 6); hingegen ist die Verbindung des in Dispositiv-Ziffer 2 Angeordneten mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB (Dispositiv-Ziff. 3) nicht erforderlich und folglich unverhältnismässig (E. 7 hiavor).



2. Objekte der Prüfung



Joseph Beuys *11 Vitrinen*, 1949-1984

2. Objekte der Prüfung

101

Verfassung des Kantons Zürich

(vom 27. Februar 2005)^{1,2}

Art. 129 ¹ Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons und erstattet darüber dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Bericht.

Prüfung der
Finanzhaushalte

² Sie ist unabhängig.

³ Der Kantonsrat wählt ihre Leitung auf Vorschlag des Regierungsrates.

⁴ Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.



2. Objekte der Prüfung

1

622.1

**Gesetz
über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG)
vom 01.12.1999 (Stand 01.09.2014)**

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

Art. 3 * *Finanzaufsicht*

¹ Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und nach anerkannten Revisionsgrundsätzen aus.

² Die Finanzkontrolle prüft die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der **Haushaltsführung**.



2. Objekte der Prüfung

614.0

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)¹

Vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. September 2023)

Art. 1 Stellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle⁵

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist das oberste **Finanzaufsichtsorgan** des Bundes. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet.

**Konzentration auf Finanzhaushalt?
(Ausgaben und Einnahmen?)**



2. Objekte der Prüfung

Finanzkontrolle ohne Grenzen? (NZZ vom 7. September 2018, Felix Uhlmann)

Bei der Finanzkontrolle steht traditionellerweise die formelle Prüfung im Sinn von Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Buchführung im Vordergrund. Diese Fragen sind verwoben mit Fragen der Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns; es ist nicht einfach, die Grenzen der Zuständigkeit der Finanzkontrolle genau zu bestimmen. Von solchen Subtilitäten ist man heute weit entfernt, wenn die Finanzkontrolle «nationale Strategien» einfordert. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist längst in der Politik angekommen. Das ist ihr durchaus bewusst. Bereits im Jahresbericht 2014 beschreibt sie ihre Absicht, ihre Instrumente «deutlich intensiver» zu nutzen. Sie betrete «Neuland». Rechtsfragen stellen sich keine. Dafür hat die EFK ein Twitter-Konto.



2. Objekte der Prüfung

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLIO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



JAHRESBERICHT 2022

TEIL 1: DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE 

8. JUSTIZ UND POLIZEI

**B. DIE STIFTUNGSAUFSICHT WIRD REORGANISIERT
UND MUSS BESSER KOMMUNIZIEREN**



3. Auftraggeber der Prüfung



Konrad Witz
Der heilige Christophorus,
Um 1535-1545

3. Auftraggeber der Prüfung

1

622.1

Gesetz

über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG)

vom 01.12.1999 (Stand 01.09.2014)

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

Art. 4 * *Stellung der Finanzkontrolle*

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat.



3. Auftraggeber der Prüfung

§ 2 FVKG BS *Stellung*

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons.

² Sie **unterstützt**

- a) den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege,
- b) den Regierungsrat, das Appellationsgericht und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltungen.

³ Die Finanzkontrolle ist organisatorisch dem Büro des Grossen Rats zugeordnet.

⁴ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Sie **legt jährlich ein Prüfungsprogramm** fest und bringt dieses dem Büro des Grossen Rats, der Finanzkommission des Grossen Rats, der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht zur Kenntnis. ³⁾

⁵ **Niemand ist befugt, der Finanzkontrolle Kontrollen zu untersagen.**



3. Auftraggeber der Prüfung

Constitution de la République et Canton de Genève

131.234

du 24 mai 1847 (Etat le 18 décembre 2008)

Art. 141⁹⁷ Cour des comptes

¹ Un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des institutions cantonales de droit public et des organismes subventionnés est confié à une Cour des comptes. Les contrôles qu'elle opère relèvent **du libre choix de la Cour** et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations, qui sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.



4. Prüfungsmassstab



Hans Holbein d.J.
*Bildnis des schreibenden
Erasmus von Rotterdam,*
1523

4. Prüfungsmassstab

614.0

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)¹

Vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. September 2023)

Art. 5¹⁷ Kriterien der Finanzkontrolle

¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus.

² Sie führt Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, in denen sie abklärt, ob:

- a. die Mittel sparsam eingesetzt werden;
- b. Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen;
- c. finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.



4. Prüfungsmassstab

Exekutive (Regierung)
Führung (Hierarchie) und Aufsicht

Judikative (Gerichte)
Kontrolle auf Beschwerde hin, meist nur
Rechtskontrolle, Wahrung Ermessen



Legislative (Parlament, GPK)
Oberaufsicht, d.h. nachträglich, politisch,
akzessorisch, verhältnismässig

Félix Vallotton: *La mare (Honfleur)*, 1909

Finanzkontrolle?

Nach welchen geschriebenen und ungeschriebenen Massstäben?

4. Prüfungsmassstab

Zweifelsfragen

1. **Rechtmässigkeit:** Muss ähnlich wie bei den Gerichten das Ermessen der Verwaltung gewahrt werden?
2. **Verhältnismässigkeit** (vgl. VGer. Bern, Urteil 100.2020.196U vom 25. Januar 2023, E. 6): Was bedeutet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit für die Finanzkontrollen. Kaum Bedeutung (wie Exekutive), gerichtlich-technisch (wie Judikative), pragmatisch-punktuell (wie Legislative)?
3. **Political Question:** Soll sich die Finanzkontrolle eher technisch (wie ein Gericht) oder politisch (wie ein Parlament) äussern?
4. **Nachträglichkeit:** Darf eine Kontrolle auch begleitend sein?
5. **Auftraggeber:** Spielt es für den Prüfungsmassstab eine Rolle, ob die Prüfung selbständig oder für ein anderes Organ wahrgenommen wird?



4. Prüfungsmassstab



Im Rahmen der Oberaufsicht der Parlamente soll die Kontrolle *nachträglich* sein, um grösstmögliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Finanzkontrollen?

Genève, le 25 avril 2023

Aux représentantes et aux représentants des médias

Communiqué de presse de la Cour des comptes (2 pages)

PRÉSENTATION DU RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ 2022

Un nouveau type de mission

En 2022, la Cour a publié deux rapports issus de travaux d'un type nouveau : les missions d'accompagnement. En effet, pendant la pandémie, la Cour a mené une réflexion sur son rôle en tant qu'instance de contrôle en situation de crise et a souhaité apporter son appui dans la mise en place des contrôles en lien avec l'octroi d'aides financières. Elle a estimé qu'une intervention au moment de l'allocation des aides, au contraire d'un contrôle « classique » intervenant après l'octroi, serait plus efficiente. Par son action, elle s'est assurée de la bonne utilisation des deniers publics tout en limitant le risque d'erreur et d'abus. Les rapports publiés (N° 171 & N° 173) présentent le détail des travaux de la Cour et ont la particularité de ne pas comporter de recommandations, puisque les améliorations suggérées ont été mises en œuvre au fil de la mission.



5. Rahmenbedingungen



Henri Rousseau *Urwaldlandschaft mit untergehender Sonne*, um 1910

5. Rahmenbedingungen

101

Verfassung des Kantons Zürich

(vom 27. Februar 2005)^{1,2}

- Administrative Einbindung (Finanzen)
- Oberaufsicht
- Rechtsmittel (Verfahrensrecht)
- Wahl, Bestellung und Abberufung

Art. 129 ¹ Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons und erstattet darüber dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Bericht. Prüfung der Finanzhaushalte

² Sie ist unabhängig.

³ Der Kantonsrat wählt ihre Leitung auf Vorschlag des Regierungsrates.

⁴ Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.



6. Schlussbemerkungen

Finanzkontrolle ohne Grenzen? (NZZ vom 7. September 2018, Felix Uhlmann)

Die EFK ist Expertin für das gesamte Verwaltungshandeln. Eine solche Allzuständigkeit – garniert mit aktiver Medienarbeit – kann gewünscht sein.

[...]

Die Arbeit der Finanzkontrolle ist wichtig. Sie ist auch undankbar. Oft stehen Finanzkontrollen in der Kritik, weil sie unangenehme Wahrheiten aussprechen. Zu Recht verfügen Finanzkontrollen über grosse Unabhängigkeit und lassen Angriffe gegen sich abprallen. Der berechtigte Abwehrreflex dispensiert die Finanzkontrollen aber nicht davon, über die rechtlichen Grenzen ihres Tuns nachzudenken. [...]



6. Schlussbemerkungen



Arnold Böcklin *Kentaurenkampf*, 1872/1873