

CH_VB 90.267 vom 3. Oktober 1991

Bundesverwaltung, 1991-10-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_90.267

FR: CH_VB 90.267 du 3 octobre 1991

IT: CH_VB 90.267 del 3 ottobre 1991

Erwägungen

E. 3

Für die Finanzaufsicht der Bundesversammlung über die Verwaltung ist ein von Bundesrat und Verwaltung unabhängiger Rechnungshof zu schaffen, der sowohl auf eigene Initiative als auch im Auftrag des Parlaments die Kontrollaufgaben wahrnimmt und im Parlament Bericht erstattet.

E. 4

Un comité mixte des deux commissions des finances, formé de membres de tous les groupes parlementaires, a autorité pour consulter tous les dossiers de la cour des comptes et pour charger celle-ci d'examiner des objets déterminés. Les mêmes droits sont attribués aux minorités des commissions. Sprecher - Porte-parole: Leuenberger-Solothurn Herr Reimann Maximilian unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht: Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21 ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von der sozialdemokratischen Fraktion am

E. 5

décembre 1990 par le groupe socialiste. Cette initiative exige que soit supprimée la double subordination du Contrôle fédéral des finances au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale. Elle propose que cet organe soit à l'avenir subordonné uniquement au Conseil fédéral, et qu'une Cour des comptes indépendante soit instituée pour exercer la surveillance financière de l'administration par le Parlement. Elle demande en outre qu'un comité mixte des deux commissions des finances,

Initiative parlementaire. Contrôle des finances 1918 N 3 octobre 1991 formé de membres de tous les groupes parlementaires, ait autorité pour consulter tous les documents de la cour des comptes et pour lui confier des mandats. Développement des auteurs de l'initiative L'auteur de l'initiative fait valoir notamment que le rapport CEP DMF «montre qu'il a été possible d'engager des dépenses considérables dans les domaines des services secrets sans que les organes de la surveillance financière aient pu les examiner en connaissance de cause. En pratique, chaque organe impliqué a présumé que les contrôles nécessaires avaient été effectués par un autre organe et s'est contenté d'une information sommaire sans faire d'examen approfondi. En particulier, personne ne s'est soucié du critère de la 'juste application du droit' (art. 5 de la loi sur le contrôle fédéral des finances)». Pour cette raison, il faut supprimer la double subordination prévue à l'article premier de ladite loi; le Conseil fédéral disposerait d'un instrument lui permettant d'exercer sa propre surveillance, lequel lui serait soumis exclusivement et ne devrait rendre de comptes qu'à lui. En contrepartie, un nouvel organe serait créé pour exercer la surveillance financière de l'administration par le Parlement. Cet organe, fonctionnant comme une cour des comptes, serait indépendant du Conseil fédéral et de l'Administration. Il devrait rendre compte à l'Assemblée, ou plus

précisément, à ses Commissions des finances, et pour ce qui est des détails, à la Délégation des finances. Ces organes parlementaires seraient aussi habilités à confier des mandats spécifiques à la Cour des comptes, laquelle pourrait aussi procéder à des examens de son propre chef. Le principe voulant que la nouvelle Délégation des finances se compose de membres de tous les groupes parlementaires s'inspire du même critère que celui formulé dans le rapport CEP DMF concernant la composition d'une délégation de sécurité. Il faudrait veiller en particulier à assurer la représentation des intérêts des formations minoritaires au sein de la nouvelle Délégation des finances. Il faudrait en outre prévoir le droit pour une minorité qualifiée - par exemple deux membres de la Délégation des finances - d'ordonner un examen. Il serait en effet contraire à l'esprit même des contrôles si ce droit était réservé aux majorités, car il arrive souvent que ce soient les minorités qui révèlent des irrégularités dont l'élucidation s'impose si l'on veut préserver la confiance dans les institutions. Développement devant la commission Le porte-parole du groupe socialiste, le conseiller national Leuenberger-Soleure, a rendu attentif à trois points principaux: a. La surveillance financière exercée par le Parlement correspond à sa responsabilité quant au budget. Cette surveillance ne peut être transférée au gouvernement. Elle est d'une importance fondamentale dans notre démocratie référendaire, puisque le peuple vote ses propres impôts. Le Parlement doit donc assumer pleinement aux yeux du peuple sa responsabilité indivisible quant au budget et à la surveillance financière. b. L'article premier de la loi sur le contrôle des finances prévoit que cet organe doit servir deux maîtres: le Conseil fédéral, responsable de l'administration des ressources publiques, et le Parlement, qui exerce la surveillance sur cette gestion. Cette double subordination est une faiblesse du système. Elle est à l'origine de ces cas désagréables de gestion des finances sans base légale claire, qui font mauvaise impression dans l'opinion publique. Tel est l'avis du rapport CEP DMF du 26 avril 1991, qui aboutit à la conclusion peu édifiante que, s'agissant du devoir du secret concernant certaines activités militaires, les procédures suivies et les mécanismes d'information ont fonctionné mal ou incomplètement. c. Exécutif et législatif doivent disposer chacun de leur propre organe de contrôle. La double subordination du Contrôle des finances doit être abolie. Tous les groupes politiques doivent être représentés dans la Délégation des finances. S'agissant de contrôle des dépenses, le but consiste à établir si une décision est appropriée ou non. Il ne s'agit pas de porter des jugements politiques. Plus le spectre des opinions est large, et plus la crédibilité d'un organe de contrôle est grande.

Considérations de la commission 1. Etat des travaux du Parlement et de l'Administration sur le même objet L'initiative déposée le 5 décembre 1990 par le groupe socialiste demande que le contrôle des finances soit à l'avenir soumis au seul Conseil fédéral, qu'une cour des comptes soit instituée pour exercer la surveillance financière de l'administration par le Parlement, et qu'un comité mixte des deux Commissions des finances formé de membres de tous les groupes politiques ait le droit de consulter tous les actes de la Cour des comptes et de lui conférer des mandats. La commission a entendu, le 12 août 1991, le président de la Cour des comptes d'Autriche, M. Tassilo Broesigke, ainsi que M. Jean Driol, conseiller-maître de la Cour des comptes de la République française. Tous deux ont fait l'historique de leur organe respectif et exposé les motifs politiques qui ont présidé à sa fondation, sa base juridique, son mode de fonctionnement, son organisation, ainsi que ses points forts et ses faiblesses. 2. Ampleur et calendrier des travaux parlementaires La majorité de la commission recommande de renoncer à poursuivre les travaux parlementaires en la matière, car si le Conseil national décidait de donner suite à l'initiative, il faudrait entreprendre des éclaircissements approfondis pour compléter les renseignements donnés

par les experts autrichien et français. Il faudrait le cas échéant former, en sus de la commission chargée par le Conseil national de donner un préavis, une commission d'experts qui aurait pour mandat de préparer un projet de loi instituant une cour fédérale des comptes. La commission du Conseil national disposerait d'un délai de deux ans pour présenter rapport et propositions.

3. Possibilité d'atteindre le même but par motion ou postulat Le but poursuivi par l'auteur de l'initiative pourrait être atteint par une motion. La commission n'a toutefois pas examiné cette option.

4. Opportunité en cas d'initiative populaire sur le même objet Aucune initiative portant sur le même objet n'a été lancée ni déposée.

57. La Cour des comptes d'Autriche Elle a été fondée en 1791 en qualité de Chambre des comptes de la Cour et reconstituée en tant que Cour suprême des comptes en 1867. Les critères selon lesquels elle exerce sa surveillance sont actuellement au nombre de cinq: a. exactitude des chiffres b. conformité à la loi c. principe d'économie d. efficacité e. opportunité La Cour des comptes d'Autriche est soumise au Conseil national autrichien (Chambre du peuple) depuis 1918. Elle n'a pas de fonction judiciaire. Selon la doctrine dominante, elle relève du législatif. Sa base légale est établie par la constitution, par une loi d'exécution, et par son règlement, ce dernier étant de sa propre compétence. Tâches: Il incombe en premier lieu à la cour de surveiller la gestion financière de l'Administration, de l'Institut d'assurances sociales, et des entreprises qui sont pour au moins 50 pour cent propriété de l'Etat fédéral, d'un Land, ou d'une Commune. La surveillance de la cour s'exerce uniquement a posteriori. Sa deuxième fonction est la clôture du compte d'Etat. Après la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes soumet au Conseil national le compte de fin d'exercice par la voie d'une loi portant décision. Les chiffres sont fournis par le ministère des finances à la cour, qui fait des contrôles par sondages dans les offices. Il ne s'agit pas d'un compte de recettes et dépenses, mais plutôt d'un inventaire comptable sur le modèle d'un compte de charges et de bénéfices (compte de résultats). La cour a pour mission de signaler tout écart par rapport aux prévisions budgétaires. Troisièmement, la Cour des comptes est chargée de contresigner les emprunts publics. Toute reconnaissance de dette établie par le ministre des finances doit être contresignée par le président de la Cour des comptes, qui atteste ainsi que le ministre a contracté cet emprunt dans les limites des compétences que lui a conférées le Parlement.

3. Oktober 1991 1919 Parlamentarische Initiative. Finanzkontrolle L'organisation de la cour, ainsi que son statut constitutionnel, sont semblables à ceux d'un ministère. Son président peut être nommé et révoqué que le Conseil national. Son niveau de responsabilité équivaut à celui d'un ministre. Il peut donc être déféré devant le tribunal constitutionnel. La cour comprend cinq sections, elles-mêmes subdivisées en huit divisions. Quant à l'exécution, le mandat de procéder à un examen est donné par le président de la cour. Toutefois, un ministre, le Conseil national, ou une minorité, peut aussi déposer une demande d'examen. Après vérification des livres et autres documents sur place, les constatations faites sont formulées dans un rapport adressé au service qui a fait l'objet de l'examen. Il s'ensuit alors un échange de correspondance dont le résultat est inclus dans le rapport d'activité, lui-même soumis au Conseil national. L'expérience a montré que le principal problème se situe entre la nécessité du secret d'une part et l'intérêt du public à être informé des résultats d'autre part. Le conflit est aggravé lorsque les médias se font l'écho de résultats pouvant jeter le discrédit sur des personnes ou sur les organes de l'Etat. La Cour des comptes ne peut placer des faits sous le sceau du secret, puisqu'elle est un organe du Parlement. Elle doit aussi éviter toute publicité dommageable, car le but du contrôle des comptes est de servir au bien de la collectivité. La difficulté consiste à trouver

un équilibre entre ces exigences contradictoires. 52. La Cour des comptes de la République française Historique et insertion dans la Constitution La Cour des Comptes est l'héritière de la Chambre des Comptes de Paris de 1320. C'est en 1807 qu'elle reçoit son nom définitif et des attributions différentes. Selon les principes du droit financier français, elle s'intègre dans un système particulier qui est celui de la «comptabilité publique». Bases juridiques: La loi de 1807 stipule que la Cour des comptes a les mêmes prérogatives que la Cour de cassation qui est le tribunal suprême en France. La Constitution de 1958 dit que les hauts fonctionnaires sont nommés par le Président de la République et que «la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances». Enfin, la loi de 1967 est le texte fondamental qui codifie l'ensemble des dispositions de la Cour des comptes. Tâches: La Cour juge les comptes des comptables publics principaux ainsi que des établissements publics nationaux. Est réputé comptable public, tout décideur ayant eu affaire à des deniers publics. En tant que tribunal, elle rend donc des arrêts sur les comptes en faisant des remarques. A noter que la Cour n'a pas de pouvoir juridictionnel sur les administrateurs. Elle effectue également un contrôle non juridictionnel de la régularité des opérations et de la qualité de la gestion des services. Cela touche les services ou organismes soumis aux règles de la comptabilité publique ainsi que les organismes soumis en totalité ou pour l'essentiel aux règles de la comptabilité privée. Elle a d'autre part le devoir de faire un contrôle de l'exécution des lois de finances. Pour terminer, la Cour peut prendre l'initiative de faire des communications aux Commissions des finances et à l'inverse, être amenée à répondre à leurs demandes ou encore devoir lancer des enquêtes lourdes exigées par ces mêmes commissions. La Cour des comptes a la compétence de contrôler toutes les dépenses et recettes des services de l'Etat, sauf les dépenses courantes du Président de la République et les dépenses de fonctionnement du Parlement. Il est à remarquer que les fonds spéciaux relevant de l'espionnage et du contre-espionnage sont contrôlés par la Cour dans le plus grand secret. Le domaine de compétence de la Cour s'étale aux établissements publics de l'Etat, aux entreprises publiques nationales, aux organismes bénéficiaires d'un concours financier et aux organismes de sécurité sociale. Organisation de la Cour des comptes: La Cour est composée de sept chambres se répartissant les différents types de contrôles. La procédure est celle d'un tribunal qui a néanmoins certaines particularités. Par exemple, la Cour se saisit d'office des comptes à contrôler. D'autre part, la procédure est écrite, inquisitoire, contradictoire et les décisions sont collégiales. Le personnel est composé de magistrats, c'est-à-dire qu'il s'agit de personnes inamovibles, passibles d'aucune sanction. Tour d'horizon des expériences: points forts et difficultés Les points forts sont pour l'essentiel, l'indépendance totale de la Cour et de ses magistrats, la collégialité, la contradiction permanente possible, ainsi que la faculté d'adaptation de la Cour des comptes aux nouvelles missions qui lui ont été confiées. En ce qui concerne les difficultés, il est délicat de concilier une procédure pesante avec des délais courts. Il y a également un problème de déformation des magistrats car parallèlement au contrôle juridictionnel, il existe un contrôle sous forme d'audit faisant appel à l'informatique ou à la gestion financière. La cour peu connue du public, voire des membres du Parlement a des relations difficiles avec la presse en raison des fuites lors de la transmission des rapports. Enfin, la cour dispose de moyens insuffisants soit, 200 magistrats pour contrôler l'ensemble de l'économie publique. 53. Discussion La majorité de la commission a souligné que la comparaison entre le système suisse et ceux de l'Autriche et de la France soulève des difficultés. Une étude n'a pas permis d'évaluer les diverses formes d'organisation. L'origine monarchique des deux modèles examinés est évidente: leur

appareil administratif est lourd et compliqué, et son fonctionnement ne donne pas toujours satisfaction. Un organe de contrôle ayant des pouvoirs judiciaires est impensable en Suisse. D'ailleurs, le rapport CEP DMF ne met pas en cause le Contrôle des finances. Il met plutôt en évidence sa capacité de se corriger de lui-même. Légiférer en raison d'un cas exceptionnel serait dangereux, car on risquerait ainsi de perdre la vue d'ensemble. La délégation de compétences à une cour des comptes dégraderait le Parlement, car nombre de questions ont un caractère politique et non purement financier. La commission reconnaît que des correctifs sont nécessaires et qu'il faut appliquer plus rigoureusement les normes légales existantes. Il serait possible de le faire en renforçant le personnel des Commissions des finances et de la Délégation des finances. Il y a lieu aussi de craindre que l'institution d'une cour des comptes ne ferait que remplacer la double subordination par le double emploi. La majorité de la commission voit une inégalité en droit dans l'exigence posée par l'initiative concernant la représentation de tous les groupes, car une telle règle favoriserait les groupes numériquement faibles en renforçant les chances de leurs membres de siéger dans une des Commissions des finances. Logiquement, si l'on voulait que les petits groupes soient tous représentés, il faudrait accorder plus de sièges aux grands groupes. La minorité de la commission a souligné que la Cour des comptes des pays étudiés a été fondée parce qu'on voulait instituer un contrôle indépendant. Elle a relevé le cas du contrôle administratif, pour lequel des organes distincts ont été créés pour le gouvernement et le Parlement. Il suffirait pour éviter le double emploi de définir exactement les domaines de compétences. Le secteur privé connaît des organes de contrôle de gestion, pour lesquels les attributions sont clairement définies, ce qui permet d'éviter les zones «grises». On constate l'existence d'une telle zone grise dans les comptes des constructions fédérales, où certains postes clôturent nettement en-dessous des prévisions budgétaires. On peut en déduire que les prévisions budgétaires ont été trop «généreuses» et que les pouvoirs publics sont prêts à dépenser plus que le secteur privé. Antrag der Kommission Die Kommission beantragt mit 12 zu 6 Stimmen: Mehrheit Der Initiative keine Folge geben Minderheit (Leuenberger-Solothurn, Eggenberger Georges, Hafner Rudolf, Leemann, Stappung, Weder-Basel) Der Initiative Folge geben

Initiative parlementaire. Contrôle des finances 1920 N 3 octobre 1991 Proposition de la commission La commission propose par 12 voix contre 6: Majorité Ne pas donner suite à l'initiative Minorité (Leuenberger-Soleure, Eggenberger Georges, Hafner Rudolf, Leemann, Stappung, Weder-Bâle) Donner suite à l'initiative Ordnungsantrag Hafner Rudolf Behandlung der Geschäfte 90.267 und 90.270 in Kategorie III. Motion d'ordre Hafner Rudolf Traiter les objets 90.267 et 90.270 en catégorie III. Hafner Rudolf: Die grüne Fraktion stellt den Ordnungsantrag, es seien die beiden parlamentarischen Initiativen - jene der SP-Fraktion zur Neuordnung der parlamentarischen Finanzkontrolle und jene der grünen Fraktion zur Verstärkung der parlamentarischen Finanzaufsicht - in der Kategorie III zu behandeln. Kategorie III bedeutet, dass eine Diskussion möglich ist und dass sich auch die Fraktionen zu diesen beiden Geschäften äussern können. Ich begründe jetzt, warum es wichtig ist, dass man dieses Thema diskutieren kann. Bei beiden parlamentarischen Initiativen geht es nämlich um eine Verbesserung der Finanzaufsicht. Es ist zwar aus dem vorhergehenden Geschäft deutlich geworden, dass man im Schweizerland nicht so gerne Änderungen hat. Da es aber um eine deutliche Verbesserung der Finanzaufsicht geht, müsste man meiner Meinung nach die Sache doch genauer anschauen. Die Initiative der SP-Fraktion, die in der Kommission auch un-sererseits unterstützt wurde, wollte die Einsetzung eines Rechnungshofes. Die Hearings in der Kommission haben

ergeben, dass man in anderen europäischen Ländern tatsächlich andere Modelle der Finanzaufsicht hat. Sie haben meistens die Form eines Rechnungshofes. Wenn man sonst schon immer von Eurokompatibilität spricht, muss man feststellen, dass die Schweiz auf diesem Gebiet gar nicht europafähig ist. Ich glaube, dass dieses Thema von selten der SP und auch unse- rerseits, von der grünen Fraktion, zu Recht aufgegriffen wor- den ist. Die Initiative der grünen Fraktion schlägt - man kann sagen - eine pragmatische Lösung vor, die auf dem Bestehenden auf- baut, aber etwas weiter geht als das bisherige System. Die Fi- nanzdelegation würde nämlich durch Mitglieder weiterer Frak- tionen erweitert und damit aufgewertet. Die Kommission hat diese Idee durchaus aufgenommen und Verständnis dafür ge- zeigt. Mit einem Postulat, das die Mehrheit akzeptiert hat, schlägt sie vor, die Delegation sei um ein Mitglied zu erweitern. Aus unserer Sicht müsste dieses Mitglied selbstverständlich einer Nichtregierungspartei angehören. Damit wird eine bes- sere Aufsicht gewährleistet. Keinesfalls dürfen sich die Regie- rungsparteien in der Finanzaufsicht ein Monopol zuschanzen. Wenn ihnen das nicht klar wäre, hätten sie die Regeln der De- mokratie und des Minderheitenschutzes nicht so ganz begrif- fen. Auch die Mitglieder der kleinen Fraktionen und jene Teile der Bevölkerung, die sie vertreten, zahlen Steuern; also müs- sen auch sie sehen, was mit den Steuergeldern passiert. Ich glaube, in diesem Bereich müsste man wirklich Glasnost üben. Die letzten Jahre und die Erkenntnisse der Puk EMD haben unsere Kreise sensibel gemacht. Auf die Dauer würde es nicht gutgehen, wenn man einfach so weiterfahren würde wie bis- her. Am Golde hängt doch alles: Man kann erkennen, dass das Geld ein wesentlicher Machtfaktor ist. Die Oeffentlichkeit hat aber ein Recht zu wissen, wie sich alle Fraktionen zu einer Ver- besserung der Finanzaufsicht im Interesse der Bevölkerung stellen. Falls die bürgerliche Mehrheit die Behandlung dieses Geschäfts in Kategorie III ablehnen würde, müsste man leider annehmen, sie sei nicht an einer Verbesserung der Finanzauf- sicht interessiert. Sie würde damit ihrer Verantwortung in die- sem Geschäft nicht nachkommen und sich einer wichtigen staatspolitischen Aufgabe entziehen. Keinesfalls könnten Ar- gumente der Zeitknappheit akzeptiert werden. Für derart zen- trale Aufgaben des Parlamentes muss man sich die Zeit neh- men, auch wenn das am zweitletzten Sessionstag ist. Sonst nimmt man veraltete oder mangelhafte Strukturen in Kauf. Dies bedeutete aber, dass auch in Zukunft Skandale oder son- stige Staatskrisen riskiert würden. Mein Wunsch ist es aller- dings, dass dies der Schweizer Bevölkerung erspart bleibt. Ich bitte Sie deshalb, dem Ordnungsantrag, die Initiativen der SP-Fraktion und der grünen Fraktion in Kategorie III zu behan- deln, zuzustimmen. Reimann Maximilian, Berichterstatter: Ich möchte Sie bitten, diesen Ordnungsantrag ausfolgenden Gründen abzulehnen: 1. Parlamentarische Initiativen, die in der vorberatenden Kom- mission deutlich, im Verhältnis 2 zu 1 oder noch klarer, abge- lehnt worden sind, mögen im Plenum in solche Kategorien eingeteilt werden, die uns zeitlich möglichst wenig belasten. Das ist bei den beiden in Frage kommenden Initiativen der Fall: Die Initiative der Sozialdemokraten wurde mit 12 zu 6 und diejenige der grünen Fraktion mit 11 zu 4 Stimmen abgelehnt. Die Einteilung in Kategorie III ist daher kaum gerechtfertigt. 2. Alle hier im Plenum sprechen von Parlamentsreform. Alle hier wollen, dass wir unsere Arbeit effizienter und speditiver vorantreiben. Wenn es aber darum geht, diesen Vorsatz in die Tat umzusetzen, werden viel zu viele von uns immer wieder rückfällig, so heute unser Kollege Hafner. Schieben wir also solchen Rückfällen einen Riegel, tragen wir zur speditiven Erledigung auch der heutigen Traktandenliste bei, und lehnen wir seinen Ordnungsantrag ab. M. Savary-Vaud, rapporteur: Je vous propose de rejeter la motion d'ordre. Nous ne sommes pas secoués par les scan- dales financiers. De

plus, la commission a fait à mon avis un excellent travail et elle s'est entourée d'experts. Nous avons longuement débattu de ce problème, les votes ont été très nets, il est donc inutile d'engager un long débat là-dessus. Abstimmung - Vote Für den Antrag der Kommission (Kategorie IV und V) Für den Antrag Hafner Rudolf (Kategorie III) 48 Stimmen 27 Stimmen Leuenberger-Solothurn, Sprecher der Minderheit: Namens der Minderheit beantrage ich Ihnen, es sei der parlamentarischen Initiative 90.267 Folge zu geben. Lassen Sie mich zwei, drei Vorbemerkungen zu dieser parlamentarischen Finanzkontrolle machen. Ich komme nicht umhin, Ihnen hier einmal mehr zu sagen, dass das Budgetrecht des Parlamentes neben der Gesetzgebung zu den wichtigsten und ältesten Aufgaben aller Parlamente gehört. Die Budgetverantwortung ist aber allein nicht genügend. Ihr entspricht notwendigerweise, als unabdingbare Ergänzung, die parlamentarische Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. Der Festlegung der Mittelverwendung muss die Kontrolle der effektiven Mittelverwendung folgen. Somit sind Budgethoheit und die Verantwortung für die Finanzoberaufsicht unteilbar beim Parlament. Diese Tatsache - so meinen wir - hat in einer Referendumsdemokratie eine ganz besondere Bedeutung. Das Volk auferlegt sich in Volksabstimmungen selber Steuern - ein Unikum weltweit, soviel ich weiss -, es will ganz sicher sein, dass seine Repräsentanten den wirtschaftlichen Mitteleinsatz minutiös, exakt, unparteiisch überwachen oder überwachen lassen. Die Rechtsstaatlichkeit spielt auch eine ganz besondere Rolle. Die Rechtsgrundlagen haben jeden Mitteleinsatz zu rechtfertigen. Das Parlament hat also die Rechtmässigkeit aller Ausgaben zu überprüfen. Das Parlament kann seine Oberaufsicht über die Finanzen nie und niemals an die Exekutive abtreten, etwa in der Meinung, diese habe ja nach unserem System die Finanzaufsicht und könne ganz gut gleich auch noch bei der Oberaufsicht mitwirken. Die Exekutive wird nämlich notwendigerweise den Eigenesetzlichkeiten der Verwaltung stets viel stärker ausgesetzt

3. Oktober 1991 1921 Parlamentarische Initiative. Finanzkontrolle sein als das Parlament. Das Parlament kann seine unteilbare Verantwortung für Budget und Oberaufsicht über die Finanzen nicht teilen. Es muss sie selber wahrnehmen und für das Volk sichtbar und spürbar ausüben, um eben dem Volk die Zustimmung zur Mittelbewilligung zu erleichtern, ja überhaupt zu ermöglichen. Nur wenn in gründlicher, steter, konsequenter Prüfungsarbeit Vertrauen in den Finanzhaushalt stets neu erworben, geschaffen und erhalten wird, ist auf mittlere und lange Sicht die Mittelbeschaffung in der direkten Finanzdemokratie überhaupt möglich und langfristig zu sichern. Sie werden mir nun nicht widersprechen wollen, wenn ich behaupte, dass unser parlamentarisches Finanzaufsichtssystem einige Mängel aufzuweisen hat. Ich will Sie nicht langweilen, und ich will Sie ausnahmsweise auch nicht ärgern. Ich zitiere Ihnen nur einen Satz aus dem Bericht der Puk EMD. Dort steht auf Seite 208 schlicht und einfach: «Eine parlamentarische Aufsicht über die Finanzen der Organisation P-26 konnte die Puk EMD nicht feststellen.» Ich finde, dass dieses Zitat sehr viel sagt. Offenbar haben unsere parlamentarischen Aufsichtsmittel in einer ganz bestimmten Situation auf einem sehr heiklen Gebiet versagt. Ich gebe zu, dass die Finanzdelegation inzwischen Massnahmen angeordnet oder vorgeschlagen hat, eine davon wird Gegenstand der nächsten parlamentarischen Initiative sein; eine gute Massnahme. Ich finde aber, dass diese Massnahmen die aufgezeigten Missstände nur teilweise zu beheben vermögen. Insbesondere lösen die von der Delegation selber beschlossenen Massnahmen und Vorschläge das Grundproblem der Doppelunterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter das Parlament und unter den Bundesrat nicht. So wenig diese

Doppelunterstellung sinnvoll ist, so wenig kann bestritten werden, dass der Bundesrat zur Ausübung seiner Aufsicht ein Instrument benützt. Aber sobald dieses Instrument zugestanden ist, muss man auch dem Parlament ein Instrument zugestehen, damit es seine Oberaufsicht wahrnehmen kann, und dieses Instrument kann mit dem bundesrätlichen nicht identisch sein. Es darf daran erinnert werden, dass kürzlich bei der Verwaltungskontrolle ebenfalls der Weg der Trennung beschriftet worden ist. Es gibt ein Instrument der Verwaltungskontrolle bei der Bundeskanzlei und - absolut unabhängig davon - eine Stelle für Verwaltungskontrolle, die der GPK untersteht und die dem Parlament zur Verfügung steht. Wir haben die Form der Initiative, der allgemeinen Anregung, gewählt, um auszudrücken, dass wir ein Problem zur Diskussion stellen wollen und nicht pfannenfertige Lösungen anbieten. Wir möchten, dass eine Kommission dieser Sache weiter nachgeht und geeignete Vorschläge unterbreitet. Unsere Initiative, die in vier Punkte gegliedert ist, verlangt zum ersten, die Doppelunterstellung der Finanzkontrolle unter Bundesrat und Bundesversammlung sei aufzuheben; zum zweiten hält die Initiative fest, dass selbstverständlich der Bundesrat ein Finanzkontrollorgan braucht, und das könnte beispielsweise im wesentlichen die heutige Finanzkontrolle sein. Damit die Bundesversammlung ebenfalls ein Instrument zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben hat, haben wir angeregt, es sei ein unabhängiger Rechnungshof zu schaffen, der diese Kontrollaufgaben im Auftrag des Parlamentes wahrnimmt und Bericht erstattet, also eine Professionalisierung dieser Aufsicht. Und damit die Verbindung geschaffen ist, haben wir eine aus allen Fraktionen des Parlaments zusammengesetzte Kommission, einen Ausschuss, vorgeschlagen - die in etwa der heutigen Finanzdelegation entspricht -, die die politische Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rechnungshofs besorgen würde. Ein Detail, das mir sehr zentral scheint, ist die Zusammensetzung dieses parlamentarischen Organs, dieser Finanzdelegation: Wir sind und bleiben der Meinung, dass danach getrachtet werden muss, dass alle Fraktionen in diesem Gremium vertreten sein können, denn um die Vertrauensbildung zu erwirken, die ich vorhin erwähnt habe, ist es nötig, dass alle im Parlament als Fraktionen anerkannten Gruppen Zugang zu dieser Kontrollaufgabe haben. Ich muss Ihnen auch sagen: Wenn man sagt, die Kleinen sind auch gar klein, das geht nicht, dann müsste man redlicherweise die Fraktionsbildung im Parlament erschweren, oder man müsste das Wahlrecht ändern und wie die Deutschen eine 5-Prozent-Klausel einführen, aber das verlangt ja in diesem Haus niemand ernsthaft. Solange man mit fünf Personen eine Fraktion bilden kann, gibt es aus meiner Sicht keinen Grund, diese Fraktionen nicht auch allesamt an der Ausführung dieser Kontrollaufgaben zu beteiligen. Ich wiederhole: Es geht darum, das Vertrauen in allen Kreisen der Bevölkerung neu zu schaffen, neu herzustellen und zu erhalten. Ich habe bei früherer Gelegenheit, als es um die Sicherheitsdelegation ging, darauf hingewiesen, dass man einen Verteilungsschlüssel zwischen National- und Ständerat anwenden könnte wie bei der Europaratsdelegation. Damals hat allerdings Bundesrat Koller etwas voreilig behauptet, das wäre verfassungswidrig, während seine Juristen auf der Expertenbank mir gesagt haben, dass wäre nur verfassungswidrig, wenn dieses Organ Beschlusskompetenzen hätte, aber nachdem dieses Organ ja bloss Antrag stellt, kann von Verfassungswidrigkeit keine Rede sein. Ich darf Sie also bitten, zu ermöglichen, dass man dieser Frage weiter nachgeht, und ich bitte Sie, mit der Minderheit der Initiative Folge zu geben. Reimann Maximilian, Berichterstatter: Wenn wir über diese parlamentarische Initiative der sozialdemokratischen Fraktion zu befinden haben, möchte auch ich -wie eben Kollege Leuenberger-Solothurn - Ihre Aufmerksamkeit vorerst auf den nächsten Punkt der Traktandenliste lenken. Sie ersehen dort, dass Kollege Züger eine

parlamentarische Initiative mit ähnlicher Stossrichtung eingereicht hat. Herr Züger will ebenfalls die Finanzkontrolle verstärken, nicht durch die Schaffung eines unabhängigen Rechnungshofes, sondern durch eine einfache Ergänzung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Danach sei bei besonderen Vorkommnissen in einzelnen Dienststellen eine obligatorische Meldepflicht an den zuständigen Departementschef und an den Finanzminister sicherzustellen. Unsere Kommission hat einstimmig, mit 19 zu 0 Stimmen, beschlossen, der Initiative Züger Folge zu geben. Ich stelle diese Bemerkung deshalb so ausgeprägt an den Anfang meiner Ausführungen, weil der Initiative Züger ähnliche Motive zugrunde liegen wie der Initiative der SP-Fraktion. Diese Motive gehen auf die Puk EMD und die dort festgestellten geheimen Dienste zurück. Diese Dienste hatten bekanntlich ausserhalb des Verantwortungsbereiches der ordentlichen Finanzaufsicht gewisse Aufgaben getätigt. Unsere Kommission wollte es also nicht einfach tel quel beim alten System bewenden lassen. Was uns die SP-Fraktion mit ihrer Initiative vorgeschlagen hat, geht der Mehrheit der Kommission aber eindeutig zu weit. Mit 12 zu 6 Stimmen haben wir deshalb beschlossen, dieser Initiative keine Folge zu geben; mit der Idee des Kollegen Züger glauben wir, dem durch die Puk EMD offengelegten Mangel in der Finanzkontrolle genügend entgegengewirkt zu haben. Die Idee der SP-Fraktion schießt nach Ansicht der Kommissionsmehrheit eindeutig übers Ziel hinaus. Wir anerkennen zwar, dass die Unterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter den Bundesrat einerseits und unter die Bundesversammlung andererseits nicht gerade ideal ist: Zwei Herren kann man bekanntlich nicht immer optimal dienen, da gebe ich Herrn Kollege Leuenberger vollauf recht. Die Doppelunterstellung hat aber auch ihre Vorteile: Denken Sie nur an die Synergieeffekte; denken Sie daran, wie viel mehr bürokratischer Aufwand geleistet werden muss, wenn sowohl die Finanzkontrolle als auch ein unabhängiger Rechnungshof die gleiche Arbeit zu verrichten haben. Damit habe ich Ihnen gleich das Hauptargument geliefert, das die Kommissionsmehrheit zu ihrem negativen Entscheid bewogen hat. Wir hatten uns in unseren Hearings von den zuständigen Chefs den österreichischen und den französischen Rechnungshof vorstellen lassen. Die Ausführungen der beiden Herren können Sie ziemlich detailliert in unserem Kommissionsbericht nachlesen: Da sind Hundertschaften von Kontrolleuren am Werk. Eine enorme Bürokratie also, die unseren schweizerischen Eigenheiten kaum entspricht. Man darf sich zu Recht fragen, ob bei derart personalintensiven Rechnungshöfen Aufwand und Ertrag überhaupt in einem vernünftigen Verhältnis

Initiative parlementaire. Contrôle des finances 1922 N 3 octobre 1991 tigen Verhältnis zueinander stehen; die Kommissionsmehrheit bezweifelt es jedenfalls. Ebenso wäre es falsch, unter dem Eindruck eines Einzelfalles neue Gesetze zu machen. Unser aktuelles System ist nämlich nicht so schlecht, als dass wir es gleich über Bord zu werfen und durch einen Rechnungshof zu ersetzen hätten. In Punkt 4 verlangt die SP-Initiative zudem eine Erweiterung der Finanzdelegation unter Einbezug aller Fraktionen. Dieses Anliegen ist ziemlich identisch mit der parlamentarischen Initiative der grünen Fraktion, die als übernächstes Geschäft traktandiert ist. Ich werde dort näher auf die Gründe eintreten, warum diese Forderung der Kommissionsmehrheit nicht opportun erscheint. Für den Moment bitte ich Sie also, der Kommissionsmehrheit zu folgen und der parlamentarischen Initiative der sozialdemokratischen Fraktion keine Folge zu geben. M. Savary-Vaud, rapporteur: La commission devait répondre à la question suivante: faut-il modifier et renforcer le contrôle des finances de la Confédération? Pour répondre à cette question délicate, la commission avait fait appel à deux experts étrangers. Cela nous a permis d'avoir

des points de comparaison très intéressants. Mais très tôt, il est apparu que chez nos voisins français et autrichiens la surveillance financière exercée par une cour des comptes reposait sur un appareil administratif et juridique impressionnant. Une cour des comptes basée sur l'un ou l'autre des systèmes présentés est inapplicable dans notre pays. De plus, nous ne sommes pas persuadés que le contrôle financier est mieux exercé avec les systèmes de nos voisins. Notre pays est différent dans ses structures. Il n'a pas de grandes sociétés nationalisées. Le fédéralisme nous permet des contrôles dans les cantons et les communes. Par conséquent, nous n'avons pas besoin d'un appareil imposant pour exercer le contrôle financier de la Confédération. Par ailleurs, il n'est pas certain qu'avec un système différent les problèmes d'engagement financier, pour les services secrets par exemple, soulevés par la Commission d'enquête parlementaire, n'aient pas eu lieu. En France - si je cite encore une fois cet exemple - la Cour des comptes ne contrôle pas les dépenses des services secrets. De l'avis de la commission, un seul incident n'est pas suffisant pour opérer un changement complet dans notre façon de procéder. Il n'y a pas eu de scandale financier à proprement parler, il n'y a eu que quelques lacunes qu'il s'agit de corriger. Notre système est simple et fonctionne bien. A l'instar de nombreux domaines de notre Etat, le contrôle financier de la Confédération est soumis à une réglementation pragmatique, adaptée à nos besoins et qui a fait ses preuves. La commission a toutefois admis que le système était perfectible. C'est la raison pour laquelle elle vous propose de donner suite à une autre initiative parlementaire, celle de M. Züger, qui vous sera soumise tout à l'heure et qui n'a pas rencontré d'opposition. En conclusion, la commission, par 12 voix contre 6, vous propose de ne pas donner suite à l'initiative du groupe socialiste.

Abstimmung - Vote Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben) Für den Antrag der Minderheit (Folge gegen) 60 Stimmen 28 Stimmen #ST# 90.268 Parlamentarische Initiative (Züger) Revision von Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle Initiative parlementaire (Züger) Contrôle fédéral des finances. Révision de l'article 15 de la loi Kategorie V, Art. 68 GRN - Catégorie V, art. 68 RCN Wortlaut der Initiative vom 10. Dezember 1990 Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle ist durch einen neuen Absatz 3 zu ergänzen: Abs. 3 (neu) Besondere Vorkommnisse und Beanstandungen hinsichtlich des Finanzgebarens einzelner Dienststellen sind dem zuständigen Departementschef sowie dem Vorsteher des Finanzdepartements zu melden. Betreffen die festgestellten Mängel das Finanzgebaren von Dienststellen des Eidgenössischen Finanzdepartementes, ist der Bundespräsident beziehungsweise der Vizepräsident in Kenntnis zu setzen. Texte de l'initiative du 10 décembre 1990 L'article 15 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances est complété d'un alinéa 3 ayant la teneur suivante: Al. 3 (nouveau) Toute anomalie ou contestation concernant la gestion financière d'un service administratif doit être signalée au chef du département compétent ainsi qu'au chef du Département des finances. Si le manquement constaté est le fait d'une unité du Département des finances, le président de la Confédération, ou le cas échéant le vice-président, doit en être informé. Herr Reimann Maximilian unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht: Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Züger am 10. Dezember 1990 eingereichte parlamentarische Initiative, welche verlangt, den Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle durch einen neuen Absatz 3 zu ergänzen. Begründung des Initianten Der Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission, Puk EMD, vom 17. November 1990 hat erhebliche Mängel bei der Organisation und Wahrnehmung sowohl der parla-

mentarischen als auch der verwaltungsinternen Finanzaufsicht zutage gefördert. Was die Aufsichtsbefugnisse des Parlaments betrifft, konnten die entsprechenden Kontrollkompetenzen im Verantwortungsbereich des EMD vor allem deshalb nicht umfassend ausgeübt werden, weil die zuständigen Organe der Finanzkontrolle ihrer gesetzlich statuierten Berichterstattungspflicht (Art. 14 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle) nicht nachgekommen sind. Andererseits hat der Bericht auch in aller Deutlichkeit aufgezeigt, dass die Ablauforganisation der verwaltungsinternen Finanzaufsicht, wie sie in Artikel 15 des erwähnten Gesetzes umschrieben ist, den Anforderungen der Praxis nicht genügt. So kann der Bundesrat als politisch verantwortliche Kollegialbehörde seine Aufsichtsbefugnisse nicht hinreichend wahrnehmen, wenn die Finanzkontrolle gemäss den einschlägigen Gesetzesbestimmungen (Art. 15 Abs. 2 des Finanzkontrollgesetzes) ermächtigt ist, Beanstandungen auf der Stufe einzelner Dienststellen abschliessend zu regeln, ohne dass diese

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Parlamentarische Initiative (Sozialdemokratische Fraktion) Neuordnung der parlamentarischen Finanzkontrolle Initiative parlementaire (Groupe socialiste) Réforme du contrôle parlementaire des finances In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale Jahr 1991 Année Anno Band IV Volume Volume Session Herbstsession Session Session d'automne Sessione Sessione autunnale Rat Nationalrat Conseil Conseil national Consiglio Consiglio nazionale Sitzung 15 Séance Seduta Geschäftsnummer 90.267 Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 03.10.1991 - 15:00 Date Data Seite 1915-1922 Page Pagina Ref. No 20 020 377 Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.