

En conclusion, nous vous proposons de ne pas donner suite à l'initiative Hafner qui ne peut être que dommageable à notre système financier et à notre économie.

Toutefois, notre commission a admis que l'abaissement de la couverture-or des billets était défendable, pour autant qu'elle se fasse dans le cadre d'une révision générale de la législation monétaire, et en tenant compte des autres éléments de cette révision pour la fixation du taux de couverture. C'est dans ce sens que va le postulat de la commission et nous vous demandons de l'accepter.

*Abstimmung – Vote*

|  |            |
|--|------------|
| Für den Antrag der Kommission<br>(keine Folge geben) | 40 Stimmen |
| Für den Antrag Hafner Rudolf<br>(Folge geben)        | 18 Stimmen |

**Ad 90.244**

**Postulat der Kommission  
Golddeckung der Banknoten**

**Postulat de la commission  
Couverture-or des billets de banque**

*Wortlaut des Postulates vom 19. November 1990*

Der Bundesrat wird eingeladen, die Anpassung der Bundesverfassung und der währungspolitischen Gesetzgebung an die Währungswirklichkeit zu prüfen. Insbesondere sind in Erwägung zu ziehen:

- die Aufhebung der Noteneinlöschungspflicht;
- die Herabsetzung der Golddeckung des Notenumlaufs;
- die ertragsorientierte Aktivierung eines Teils der Goldreserven, z. B. als Bestandteil von «goldgeränderten» Anleihenobligationen, in Form von Optionen oder Futures Optionen oder ähnlichen Finanzinstrumenten bei möglichst minimalisiertem Risiko.

*Texte du postulat du 19 novembre 1990*

Le Conseil fédéral est invité à examiner si la Constitution fédérale et la législation en vigueur doivent être adaptées aux réalités du monde monétaire et s'il convient en particulier:

- de supprimer l'obligation de rembourser les billets de banque;
- de diminuer la couverture-or des billets en circulation;
- d'activer une partie des réserves d'or en vue de produire un rendement, par exemple sous forme d'emprunts obligataires «de tout repos», d'options ou d'options à terme, ou encore d'instruments financiers semblables à risque minimal.

*Ueberwiesen – Transmis*

90.267

**Parlamentarische Initiative  
(Sozialdemokratische Fraktion)  
Neuordnung  
der parlamentarischen Finanzkontrolle  
Initiative parlementaire  
(Groupe socialiste)  
Réforme du contrôle parlementaire  
des finances**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 5. Dezember 1990*

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreiten wir die folgende parlamentarische Initiative in Form der allgemeinen Anregung:

1. Die doppelte Unterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter Bundesrat und Bundesversammlung ist aufzuheben.
2. Die Eidgenössische Finanzkontrolle als Instrument des Bundesrats zur Finanzaufsicht über die Bundesverwaltung ist in Zukunft allein dem Bundesrat zu unterstellen.
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.
4. Ein aus allen Fraktionen des Parlaments zusammengesetzter Ausschuss beider Finanzkommissionen hat das Recht, alle Akten des Rechnungshofs einzusehen, und das Recht, den Rechnungshof mit der Prüfung von Geschäften zu beauftragen. Diese Rechte stehen auch der Kommissionsminderheit zu.

*Texte de l'initiative du 5 décembre 1990*

Conformément à l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, nous déposons l'initiative parlementaire suivante conçue en termes généraux:

1. La double subordination du Contrôle fédéral des finances au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale est supprimée.
2. Le Contrôle fédéral des finances comme instrument de la surveillance financière de l'administration est désormais subordonné uniquement au Conseil fédéral.
3. La surveillance financière de l'administration par l'Assemblée fédérale est confiée à une cour des comptes, indépendante du gouvernement et de l'administration, qui exerce ses fonctions de contrôle sur sa propre initiative ou sur mandat du Parlement, et fait rapport à ce dernier.
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 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von der sozialdemokratischen Fraktion am 5. Dezember 1990 eingereichte parlamentarischen Initiative, welche verlangt, die doppelte Unterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle unter Bundesrat und Bundesversammlung aufzuheben. Die Finanzkontrolle sei in Zukunft allein dem Bundesrat zu unterstellen, für die Finanzaufsicht der Bundesversammlung sei ein unabhängiger Rechnungshof zu schaf-

fen. Ein aus allen Fraktionen zusammengesetzter Ausschuss beider Finanzkommissionen solle alle Akten des Rechnungshofs einsehen und Aufträge erteilen können.

#### *Begründung der Initianten*

Der Bericht der Puk EMD zeigt auf, dass im Bereich der «Geheimen Dienste» grössere Ausgaben haben getätigt werden können, ohne dass sich die Organe der Finanzaufsicht verantwortungsbewusst damit befasst hätten. Wie sich in der Praxis zeigt, nahm jede Stelle an, eine andere hätte die nötigen Prüfungen vorgenommen und belies es so bei einer summarischen Information ohne vertiefte Kontrolle. Dies betrifft insbesondere das anzuwendende Kriterium der «richtigen Rechtsanwendung» (Art. 5 Finanzkontrollgesetz).

Daher wird an erster Stelle die in Artikel 1 des Finanzkontrollgesetzes vorgesehene Doppelunterstellung der Eidgenössischen Finanzkontrolle kritisiert und ist abzuschaffen.

Dagegen sieht die parlamentarische Initiative vor, dass der Bundesrat ein Instrument für seine Direktaufsicht haben soll, das ihm direkt unterstellt ist und daher allein dem Bundesrat Rechenschaft schuldet und diese auch abzulegen hat.

Für die Finanzaufsicht des Parlaments aber ist eine eigene Institution zu schaffen, die von Bundesrat und Verwaltung unabhängig ist, die aber dem Parlament, wohl sinnvollerweise seinen Finanzkommissionen, im Detail der Finanzdelegation rapportiert. Diese parlamentarischen Stellen wären auch befugt, Kontrollaufträge zu erteilen und näher zu umschreiben. Ueberdies müsste eine solche Institution, beispielsweise Rechnungshof genannt, von sich aus Ueberprüfungen vornehmen können.

Dass die Finanzdelegation aus allen Fraktionen des Parlaments zusammengesetzt werden muss, ergibt sich letztlich aus der im Puk-EMD-Bericht enthaltenen Begründung für den gleichen Zusammensetzungsmodus einer Sicherheitsdelegation.

Ernsthaft zu prüfen werden auch die Minderheitsrechte innerhalb dieser neuzusammengesetzten Finanzdelegation sein. Eine zu qualifizierende Minderheit, beispielsweise zwei Mitglieder der Finanzdelegation, müsste auch die Möglichkeit haben, Prüfungsaufträge zu erteilen. Es würde dem Kontrollgedanken zuwiderlaufen, wenn nur Mehrheiten auftragsberechtigt wären, weil oft auch Minderheiten auf Ungereimtheiten stossen, die im Interesse des Vertrauens in die Institutionen genau abzuklären sind.

#### *Stellungnahme vor der Kommission*

Der Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion, Nationalrat Leuenberger-Solothurn, wies auf drei wesentliche Punkte hin:

a. Die parlamentarische Aufsicht ergänzt die Budgetverantwortung des Parlaments. Dieses Aufsichtsrecht kann nicht an die Exekutive abgetreten werden. Es ist in unserer Referendumsdemokratie von wesentlicher Bedeutung, weil sich unser Souverän in Volksabstimmungen selber Steuern auferlegen muss. Das Parlament muss – für das Volk sichtbar – seine unteilbare Verantwortung für Budget und Aufsicht wahrnehmen.

b. Artikel 1 des Finanzkontrollgesetzes hält fest, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle zwei Herren dient: Dem Bundesrat, der für die Mittelverwaltung verantwortlich ist, und der Bundesversammlung, die darüber die Aufsicht hat.

Diese Doppelunterstellung ist eine Schwäche des Systems. Sie ist Ursache für jene kleinen, unangenehmen Beispiele des Handelns ohne klare Rechtsgrundlage, die in der Öffentlichkeit einen schlechten Eindruck machen. So ist die Puk EMD in ihrem Bericht vom 26. April 1991 zum wenig erhellenden Schluss gekommen, dass «mit Rücksicht auf die Geheimhaltungspflicht über gewisse militärische Tätigkeiten Abläufe und Informationsmechanismen gestört oder unvollständig waren».

c. Exekutive und Parlament müssen je ein eigenes Kontrollinstrument haben; die Doppelunterstellung ist deshalb aufzuheben. In der Finanzdelegation sollen alle Fraktionen beteiligt werden. Bei Kontrollaufgaben geht es darum, festzustellen, ob etwas richtig oder falsch ist, nicht darum, politische Wertungen einzubringen. Die Glaubwürdigkeit einer Aufsicht nimmt mit der Breite der politischen Abstützung zu.

#### *Erwägungen der Kommission*

##### *1. Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand*

Die am 5. Dezember 1990 von der sozialdemokratischen Fraktion eingereichte Initiative verlangt, die Finanzkontrolle in Zukunft allein dem Bundesrat zu unterstellen und für die Finanzaufsicht der Bundesversammlung einen unabhängigen Rechnungshof zu schaffen. Ein aus allen Fraktionen zusammengesetzter Ausschuss beider Finanzkommissionen könne alle Akten des Rechnungshofs einsehen und Aufträge erteilen.

Die Kommission hörte sich am 12. August 1991 den Präsidenten des österreichischen Rechnungshofs, Herrn Dr. Tassilo Broesigke und von Herrn Jean Driol, Conseiller-Maître des französischen Rechnungshofs, an. Beide äusserten sich zur Geschichte und politischen Begründung, zur rechtlichen Basis, zu den praktischen Ausführungen, zur Organisation und zu Stärken und Schwächen der Regelungen in ihren Ländern.

##### *2. Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit*

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt, die parlamentarische Arbeit nicht weiterzuführen.

Gibt der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Folge, so wären umfangreiche weitere Abklärungen vorzunehmen, welche die im Hearing gemachten Äusserungen über die österreichischen und französischen Verhältnisse ergänzen würden. Möglicherweise müsste die zur materiellen Behandlung eingesetzte Kommission des Nationalrats eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem Bundesgesetz über den Eidgenössischen Rechnungshof beauftragen. Die Kommission hätte für Bericht und Antrag eine Frist von zwei Jahren zu beachten.

##### *3. Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen*

Das von den Initianten angestrebte Ziel könnte auch mit einer Motion erreicht werden. Die Kommission diskutierte diese Alternative nicht.

*4. Die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist*  
Es ist keine Volksinitiative über den gleichen Gegenstand eingereicht oder lanciert worden.

##### *5.1. Der österreichische Rechnungshof*

Er wurde 1791 als Hofrechnungskammer gegründet und 1867 als oberster Rechnungshof neu begründet. Heute hat er fünf Prüfungsziele:

- a. Ziffernmässige Richtigkeit
- b. Gesetzmässigkeit
- c. Sparsamkeit
- d. Wirtschaftlichkeit
- e. Zweckmässigkeit

Erst 1918 wurde der Rechnungshof dem Nationalrat (Volkskammer) unterstellt. Er hat keine richterlichen Funktionen. Nach herrschender Lehre gehört er im Sinne der Gewaltentrennung zur Gesetzgebung. Die rechtlichen Grundlagen sind festgehalten in der Verfassung, in einem Ausführungsgesetz und in der Geschäftsordnung, die sich der Rechnungshof selber geben kann.

Aufgaben: Es obliegt ihm erstens die Ueberprüfung der Gebahrung in den Bereichen der Verwaltung, der Unternehmungen, die zu mindestens 50 Prozent im Staats-, Landes- oder Gemeindeeigentum sind, und der Sozialversicherungsinstitute. Der Rechnungshof prüft im nachhinein, nicht prophylaktisch. Zweite Aufgabe ist die Aufstellung des Bundesrechnungsabschlusses. Nach Beendigung des Budgetjahrs legt der Rechnungshof dem Nationalrat den Rechnungsabschluss in Form eines Gesetzes zur Beschlussfassung vor. Die Ziffern werden vom Finanzministerium geliefert, der Rechnungshof macht Stichproben in den einzelnen Aemtern. Der Rechnungsabschluss ist keine Einnahmen-/Ausgabenrechnung, sondern ein Bestandsvergleich und eine Art Gewinn- und Verlustrechnung (Erfolgsrechnung). Der Rechnungshof macht auf jene Punkte aufmerksam, wo von den Bestimmungen des Budgets abgewichen worden ist. Dritte Aufgabe ist das Gegenzeichnen der Staatsschuld: jede Schuldurkunde, die der Finanzminister ausstellt, muss der Präsident des Rechnungshofs gegen-

zeichnen. Er bestätigt damit, dass der Finanzminister diese Schuld im Rahmen seiner parlamentarischen Ermächtigung eingegangen ist.

Der Rechnungshof ist wie ein Ministerium organisiert, er hat auch verfassungsrechtlich die Stellung eines Ministeriums. Sein Präsident kann vom Nationalrat berufen und abberufen werden und hat die Ministerverantwortlichkeit, kann also vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Der Rechnungshof ist in fünf Sektionen gegliedert, die in acht Abteilungen untergliedert sind.

Im praktischen Vollzug erfolgt die Prüfungsanordnung durch den Präsidenten. Auch ein Minister, der Nationalrat oder eine Minderheit kann ein Prüfungsbegehren stellen. Nach der Prüfung der Bücher und Unterlagen an Ort und Stelle wird ein Bericht verfasst – die Prüfungsfeststellungen – und der betreffenden Stelle zugesandt. Der Tätigkeitsbericht fasst das Ergebnis des schriftlichen Verkehrs zusammen und wird dem Nationalrat vorgelegt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen als ein Hauptproblem das Spannungsverhältnis zwischen der Verschwiegenheitspflicht und dem Interesse der Öffentlichkeit an den Ergebnissen. Die modernen Medien verschärfen diesen Konflikt, wenn sie Resultate veröffentlichen, die für irgend jemanden oder für den Staat nachteilig sein können. Der Rechnungshof kann sich kein Geheimwissen anschaffen, denn er ist ein Organ des Parlaments – er soll mit überspannter Publizität auch keine Schädigung mit sich bringen, denn die Rechnungskontrolle soll zum Nutzen der Allgemeinheit sein. Die schwierige Aufgabe besteht im Finden eines Mittelwegs.

#### 52. Der französische Rechnungshof

Geschichte und verfassungsrechtliche Stellung

Der Rechnungshof geht auf die 1320 in Paris gegründete Rechnungskammer zurück. 1807 erhielt er seinen heutigen Namen. Im gleichen Jahr wurde sein Aufgabenbereich neu umschrieben. Nach französischem Finanzrecht ist der Rechnungshof Teil des öffentlichen Rechnungswesens.

Gesetzliche Grundlagen

Das Gesetz von 1807 legt für den Rechnungshof die gleichen Vorrechte fest wie für Frankreichs oberstes Gericht, den Kassationshof. Die Verfassung von 1958 regelt die Wahl der obersten Beamten – sie werden direkt durch den Präsidenten der Republik ernannt – und die Funktion des Rechnungshofs: Er soll durch seine Arbeit Parlament und Regierung bei der Durchsetzung der Finanzgesetze unterstützen. Im Gesetz von 1967 wird schliesslich sein Aufgabenbereich umfassend festgelegt.

Aufgaben

Der Rechnungshof überprüft die Rechnungen der Verwaltung, der staatlichen Unternehmungen, der nationalen öffentlichen Institutionen und der Einrichtungen der Sozialversicherung. Bei der Beurteilung der Rechnungen übernimmt er auch richterliche Funktionen, ohne aber die Rechnungsführer belangen zu können. Im weiteren obliegt ihm die aussergerichtliche Aufsicht über die vorschriftsmässige Geschäfts- und die Betriebsführung der Dienststellen oder Ämter, die ganz oder zumindest wesentlich den Bestimmungen der privaten Buchhaltung unterworfen sind. Der Rechnungshof überwacht auch den Vollzug der Finanzgesetze. Er kann auch die Finanzkommissionen informieren und von ihnen mit der Erledigung von Anfragen oder von umfassenden Untersuchungen beauftragt werden. Der Rechnungshof ist befugt, alle Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Einrichtungen zu kontrollieren. Davon ausgenommen sind die laufenden Ausgaben des Präsidenten der Republik und die Kosten des Parlamentsbetriebs. Unter besonderer Geheimhaltung überprüft der Rechnungshof auch die Sonderfonds für Spionage und Gegenspionage.

Organisation des Rechnungshofs

Der Rechnungshof besteht aus sieben Kammern, denen ein bestimmter Kontrollbereich zugeteilt ist. Er funktioniert wie ein Gericht, weist aber einige Besonderheiten auf. So kontrolliert er die Rechnungen von Amtes wegen. Das Verfahren ist schriftlich, beruht auf umfassenden Untersuchungen und gibt den Parteien die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Entscheidungen werden im Kollegium getroffen. Die Angehörigen des Rechnungshofs sind auf Lebzeiten gewählte Magistratspersonen, die nicht zur Rechenschaft gezogen werden können.

Erfahrungen: Stärken und Schwächen

Zu seinen Stärken gehören im wesentlichen die völlige Unabhängigkeit des Rechnungshofs und seiner Beamten, das Kollegialsystem, die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie seine Fähigkeit, sich immer neuer Aufgaben anzunehmen. Schwächen hingegen liegen in der Schwierigkeit, ein aufwendiges Verfahren in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit durchzuführen. Die Ausbildung der Beamten stellt ein weiteres Problem: neben der gerichtlichen Kontrolle gibt es Betriebsrevisionen, die vertiefte Kenntnisse in Informatik und Finanzverwaltung erfordern. Der Rechnungshof, der in der Bevölkerung und selbst im Parlament wenig bekannt ist, hat eher gespannte Beziehungen zur Presse, da bei der Zustellung der Berichte immer wieder vertrauliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Schliesslich hat der Rechnungshof zu wenig Personal: 200 Beamte sollen die Rechnungen der öffentlichen Hand kontrollieren.

#### 53. Diskussion

Die Mehrheit der Kommission wies darauf hin, dass ein Vergleich des schweizerischen Systems mit jenem Oesterreichs oder Frankreichs grundsätzlich auf Schwierigkeiten stösst: Eine wissenschaftliche Studie hat keine Bewertung der verschiedenen Organisationsformen erlaubt; ihre monarchistischen Wurzeln sind für die Schweiz indiskutabel; es sind schwerfällige und aufgeblähte Verwaltungsapparate, die ebenfalls anfällig für Fehlleistungen sind; eine Kontrollinstanz als Gerichtshof ist in der Schweiz undenkbar.

Der Bericht der Puk EMD hat die Finanzkontrolle nicht angeklagt, vielmehr durch seine Selbstreinigungskraft die Stärke unseres Systems bewiesen. Unter dem Eindruck dieses Einzelfalls zu legiferieren ist gefährlich, weil dabei der allgemeine Zusammenhang verlorengeht. Die Delegation der Kompetenzen an einen Rechnungshof degradiere das Parlament, weil viele Fragen politischer und nicht finanztechnischer Natur sind. Sie anerkannte, dass Korrekturen durch eine bessere Handhabung bisheriger Rechtsgrundlagen nötig sind. Das wäre auch durch eine personelle Aufstockung des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegationen möglich. Sie befürchtete mit einem Rechnungshof Doppelspurigkeiten anstelle der heutigen Doppelunterstellung. Die Mehrheit sieht in der Forderung nach Einbezug aller Fraktionen eine Rechtsungleichheit, weil damit bei kleinen Fraktionen die Chance in der Finanzkommission Einsitz zu nehmen, viel grösser ist als bei grossen Fraktionen. Demokratie heisst in diesem Fall Vertretung im Verhältnis zur Stärke. Grosse Fraktionen müssten bei einem Einzug der kleineren Fraktionen entsprechend mehr Sitze bekommen.

Die Minderheit der Kommission betonte, dass die ausländischen Rechnungshöfe gegründet worden seien, weil eine unabhängige Kontrolle gewollt war. Sie verwies auf das Beispiel der kürzlich eingeführten, doppelten Verwaltungskontrolle bei der Bundeskanzlei und beim Parlament. Bei genauer Definition der Aufgabenbereiche gebe es keine Doppelspurigkeiten. Die Privatwirtschaft kenne Kontrollsysteme in der Richtung des Controlling, welche Grauzonen verhindern sollen. Eine solche sei bei den Abrechnungen über Bundesbauten festzustellen, welche zum Teil mit massiven Kreditunterschreitungen abschliessen. Das bedeutet, dass zu grosszügig budgetiert wird und die öffentliche Hand vermutlich mehr zahlt als Private.

M. Reimann Maximilian présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils le rapport de la commission chargée du préavis sur l'initiative parlementaire déposée le 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,

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.

##### *51. 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 contre-signer 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.

L'organisation de la cour, ainsi que son statut constitutionnel, sont semblables à ceux d'un ministre. 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 déci-

sions 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 fort 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 formation 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

*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 unsererseits 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 seiten der SP und auch unsererseits, von der grünen Fraktion, zu Recht aufgegriffen worden ist.

Die Initiative der grünen Fraktion schlägt – man kann sagen – eine pragmatische Lösung vor, die auf dem Bestehenden aufbaut, aber etwas weiter geht als das bisherige System. Die Finanzdelegation würde nämlich durch Mitglieder weiterer Fraktionen erweitert und damit aufgewertet. Die Kommission hat diese Idee durchaus aufgenommen und Verständnis dafür gezeigt. 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 bessere Aufsicht gewährleistet. Keinesfalls dürfen sich die Regierungsparteien in der Finanzaufsicht ein Monopol zuschanzen. Wenn ihnen das nicht klar wäre, hätten sie die Regeln der Demokratie und des Minderheitenschutzes nicht so ganz begriffen. Auch die Mitglieder der kleinen Fraktionen und jene Teile der Bevölkerung, die sie vertreten, zahlen Steuern; also müssen 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 bisher.

Am Golde hängt doch alles: Man kann erkennen, dass das Geld ein wesentlicher Machtfaktor ist. Die Öffentlichkeit hat aber ein Recht zu wissen, wie sich alle Fraktionen zu einer Verbesserung 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 Finanzaufsicht interessiert. Sie würde damit ihrer Verantwortung in diesem Geschäft nicht nachkommen und sich einer wichtigen

staatspolitischen Aufgabe entziehen. Keinesfalls könnten Argumente der Zeitknappheit akzeptiert werden. Für derart zentrale Aufgaben des Parlamentes muss man sich die Zeit nehmen, 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 sonstige Staatskrisen riskiert würden. Mein Wunsch ist es allerdings, 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 behandeln, zuzustimmen.

**Reimann Maximilian, Berichterstatter:** Ich möchte Sie bitten, diesen Ordnungsantrag aus folgenden Gründen abzulehnen: 1. Parlamentarische Initiativen, die in der vorberatenden Kommission deutlich, im Verhältnis 2 zu 1 oder noch klarer, abgelehnt 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 scandales 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)

48 Stimmen

Für den Antrag Hafner Rudolf

(Kategorie III)

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 Eigen-gesetzlichkeiten der Verwaltung stets viel stärker ausgesetzt

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 beschritten 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 redlicher Weise 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 Expertentbank 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 Verantwortungs- und Kontrollbereiches der ordentlichen Finanzaufsicht gewisse Ausgaben 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 Kommissionmehrheit 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 Kommissionmehrheit zu ihrem negativen Entscheid bewegen 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 vernünft-

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<br>(keine Folge geben) | 60 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit<br>(Folge gegen)     | 28 Stimmen |

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 parlamentarischen 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

## **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.