

Peer Review 2020 der Eidgenössischen Finanzkontrolle durch die Cour des comptes

Zusammenfassung

Am 23. September 2019 wurde die Cour des comptes in einem Memorandum of Understanding mit einer Peer Review der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) beauftragt. Die letzte Review der Obersten Schweizer Rechnungskontrollbehörde (ORKB) wurde 2015 vom Europäischen Rechnungshof (*European Court of Auditors*, ECA) durchgeführt. Sie befasste sich mit der Strategie, der Programmplanung und der Qualitätskontrolle. Sämtliche Empfehlungen wurden umgesetzt. Im Zuge dieser Prüfung beschloss die EFK, sich erneut einer Peer Review nach den internationalen Standards der Obersten Rechnungskontrollbehörden (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI)¹ zu unterziehen, um ihre Stärken und Schwächen zu analysieren. Im Einzelnen befasst sich diese Review mit den folgenden, gemeinsam von der EFK und der Cour des comptes festgelegten Themen:

- Unabhängigkeit;
- Kommunikation und Beziehung zu den Stakeholdern;
- Ethik, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Good Governance;
- Prüfansatz.

Die Cour des comptes hat ihre Analyse unabhängig und objektiv vorgenommen, gemäss den anerkannten Berufsstandards. Ihr Bericht stützt sich auf eine Reihe von Gesprächen, die sie mit Kaderangestellten der EFK geführt hat, auf die Durchsicht der wichtigsten strategischen und methodischen Dokumente sowie Arbeitspapiere, auf eine Datenanalyse der Programmplanung, auf die Durchführung und das Follow-up der Prüfungen sowie auf Gespräche mit den wichtigsten Stakeholdern der EFK.

Unabhängigkeit

Der Rechtsstatus der EFK ist nicht in der Bundesverfassung, sondern im Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 verankert. Obwohl die EFK von der Legislative und der Exekutive unabhängig ist, ist sie administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement angegliedert. In der Praxis verfügt die EFK über eine anerkannte Legitimität. Ausserdem hat der Direktor der EFK seit einigen Jahren eine aktive Strategie zur Stärkung der Institution eingeleitet.

Die Cour des comptes hat mehrere Aspekte, die die Arbeitsweise der EFK und ihre Unabhängigkeit betreffen, untersucht: die Leitung der ORKB, die Bestimmungen zum Auftrag und zu den Arbeitsbedingungen, die Schweigepflicht bei der Ausübung der Funktionen und Aufträge der ORKB, der Informationszugang, der Inhalt und die Agenda der Prüfberichte, die unabhängige Kontrolle der Prüfergebnisse, die finanzielle und administrative Unabhängigkeit sowie die Organisationsstruktur.

Allgemeine Überlegungen zur Anbindung der EFK und zu den gesetzlichen Bestimmungen, die ihre Aufgaben definieren, könnten dazu führen, ihre Verwaltungsautonomie sowie ihre Freiheit in der Programmplanung zu formalisieren und ihr eine allgemeine Prüfkompetenz im Bereich der öffentlichen Finanzen und zur Information der Bürgerinnen und Bürger zuzuerkennen.

¹ Norm ISSAI 5600 zum Peer-Review-Leitfaden und Anlage zur Norm ISSAI 5600 mit der Peer-Review-Checkliste.

Kommunikation und Beziehung zu den Stakeholdern

Der Grundsatz der EFK in Bezug auf die Berichtsveröffentlichungen hat sich seit rund zwanzig Jahren, namentlich seit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006, grundlegend gewandelt. Die EFK betreibt eine umfassende Publikationspolitik, da inzwischen jeder Bericht von öffentlichem Interesse veröffentlicht wird. Aktuell zählt sie pro Jahr knapp fünfzig Publikationen.

Die Kommunikation der EFK hat sich seit 2014 weiterentwickelt und professionalisiert und die Medienpräsenz wurde ausgebaut. Der vorliegende Bericht betont die Natur und die Weiterentwicklungen der Kommunikation und der Beziehungen zur den wichtigsten Stakeholdern wie Parlament, Bundesrat und Verwaltung, geprüfte Stellen, Medien und Öffentlichkeit.

Einige Ansätze wie eine Diversifizierung der Medienberichterstattung oder eine bessere Nutzung der bisherigen Veröffentlichungen und deren Weiterverfolgung könnten dazu beitragen, dass die Rolle und die Arbeit der EFK in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen werden.

Ethik, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Good Governance

Die EFK verfügt zwar nicht über eigene ethische Grundsätze, es existieren jedoch entsprechende interne Informationsmittel. Die Gespräche mit den Stakeholdern haben gezeigt, dass die EFK in dieser Frage als sehr glaubwürdig, unabhängig und seriös wahrgenommen wird, auch wenn einzelne Elemente verbessert werden können.

Was die Rechenschaftspflicht und die Good Governance anbelangt, ist die EFK verpflichtet, einen Jahresbericht über ihre Tätigkeit zu veröffentlichen. Die Stakeholder bestätigen insgesamt, dass der Dialog mit der Schweizer ORKB konstruktiv verläuft und Meinungsverschiedenheiten respektvoll ausgetragen werden. Schliesslich unterzieht sich die EFK auch regelmässig Peer Reviews, um eine externe Sicht auf Verbesserungsmöglichkeiten ihrer Arbeitsweise zu erhalten.

Die Formalisierung eines eigenen Verhaltenskodex der EFK, in Form von Berufsstandards, würde die Anforderungen der Norm ISSAI 30 erfüllen.

Prüfansatz

Was die Auswahl und Programmplanung der Prüfungen angeht, verfolgt die EFK eine besonders stark genormte und austarierte risikobasierte Methode. Die Genauigkeit dieses Vorgehens verhindert, dass erhebliche Risiken übersehen werden. In den letzten Jahren hat die EFK versucht, die Anzahl der obligatorischen Prüfungen zu reduzieren, insbesondere bei den Rechnungsprüfungen, und gleichzeitig andere Prüfbereiche breiter und vertiefter abzudecken. Dies führt mitunter zu Diskussionen bei den geprüften Stellen, weil diese sich wünschen, dass die EFK sich auf eine Analyse rein technischer und betriebswirtschaftlicher Aspekte beschränkt. Die Cour des comptes ermutigt jedoch die EFK, ihre Strategie hinsichtlich der Programmplanung in der eingeschlagenen Richtung weiterzuentwickeln. Sie fordert die EFK ausserdem auf, ihre Zusammenarbeit mit den Finanzkontrollorganen auf lokaler Ebene fortzusetzen, um die staatliche Politik in ihrer Gesamtheit zu beurteilen.

Im Rahmen ihrer Review analysiert die Cour des comptes auch, wie das Wissen der EFK dazu beitragen kann, Reformen im öffentlichen Sektor anzustossen und zu unterstützen (strategische Planung, Arbeitsaufteilung zwischen den verschiedenen Prüfungsarten, Evaluation der Leistung der EFK und Unterstützung der Reformen im öffentlichen Sektor) sowie

das Controlling und die Evaluation der Auswirkungen der Prüfungen auf die betroffenen Einheiten (Controlling der Korrekturmaßnahmen durch die geprüften Stellen, Berichterstattung an das Parlament und Beurteilung der Qualität und der Frist zur Umsetzung der Korrekturmaßnahmen).

Der vorliegende Bericht hebt analytische Denkanstöße hervor sowie die an die EFK gerichteten Empfehlungen im Zusammenhang mit den festgelegten Themenbereichen.

Originaltext auf Französisch

Allgemeine Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die EFK bedankt sich bei der Cour des comptes für die im Rahmen dieser Peer Review geleistete Arbeit. Sie würdigt die sehr gute Zusammenarbeit und Professionalität des Prüferenteams, das seine Arbeiten nach geplanter Vorgehensweise trotz der schwierigen Bedingungen von 2020 durchgeführt hat. Der Austausch zwischen den beiden Institutionen war sehr lehrreich.

Die behandelten Themen betreffen die Grundlagen der EFK. Die Ergebnisse sind ein wichtiger Meilenstein in ihrer Entwicklung und in ihren Bemühungen, sich stetig zu verbessern. Sie bestätigen die gewählte Ausrichtung und ermutigen die EFK, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Die Feststellungen und Empfehlungen liefern wichtige Denkanstösse. Langfristig werden sie dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit und Relevanz ihrer Arbeit zu erhöhen.

Originaltext auf Französisch

Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung 1

Bei einer allfälligen Revision des Finanzkontrollgesetzes folgende Aspekte prüfen:

- die Anbindung der EFK, insbesondere für die Auswahl der Bewerber im Hinblick auf die Ernennung des Direktors, zur besseren Abstützung ihrer Verwaltungsautonomie;
- die Bestimmungen, in denen die Aufgaben der EFK definiert sind, um ihr eine allgemeine Kontrollkompetenz über die Bundesfinanzen und einen Informationsauftrag gegenüber der Bevölkerung zuzuerkennen;
- die Einführung von Sanktionen, die zur Anwendung gelangen, wenn der EFK die Auskunft, die Zusammenarbeit und der Zugriff auf Daten verweigert werden;
- die Notwendigkeit eines eigenen Verhaltenskodex für die EFK, in der Form von Berufsstandards, gemäss der Norm ISSAI 30.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen. Diese Empfehlung wird anlässlich der Behandlung des vorliegenden Berichts durch die parlamentarische Finanzdelegation im Februar 2021 thematisiert.

Empfehlung 2

Die 2016 verabschiedete Strategie und ihre mehrjährigen Schwerpunkte in einen Massnahmenfahrplan (Roadmap) für die Kommunikation und die Beziehung zu den Stakeholdern umsetzen.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen. Sie wird bis Juni 2021 umgesetzt.

Empfehlung 3

Die bisherigen Publikationen und das Empfehlungscontrolling besser nutzen und zu diesem Zweck die Organisation von Veranstaltungen oder die Realisierung von Projekten, mit denen die EFK der breiteren Öffentlichkeit nähergebracht werden soll, in die mittelfristige Strategie integrieren.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen. Sie wird bis September 2021 umgesetzt.

Empfehlung 4

Regelmässige Sensibilisierung für die ethischen Normen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Norm ISSAI 30.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen. Die bestehenden Workshops werden wie vorgesehen ab 2021 ausgebaut.

Empfehlung 5

Verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die Kontrollverfahren auf diejenigen Prüfungen zu konzentrieren, die für das Land von wesentlicher strategischer Bedeutung sind und bei der Bevölkerung auf besonderes Interesse stossen.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen. Sie wird in das Programm 2022 aufgenommen und umgesetzt.

Das Prinzip der Risikoorientierung bleibt unverändert.

Empfehlung 6

Weitere Anstrengungen unternehmen, um die Anzahl der Rechnungsprüfungsmandate zu reduzieren und sich auf diejenigen beschränken, die mit erheblichen Risiken verbunden sind oder für die Erhaltung der beruflichen Qualifikationen erforderlich sind und dementsprechend den Anteil der Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Evaluationen erhöhen.

Stellungnahme der EFK

Die Empfehlung wird angenommen und umgesetzt, sobald das Parlament weitere geplante Ressourcen gewährt.

Originaltext auf Französisch