



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 11

zum Entwurf eines Gesetzes über die Finanzkontrolle

Übersicht

Die Aufgaben der Finanzkontrolle waren bisher im Finanzhaushaltgesetz (SRL Nr. 600) geregelt. Mit einem eigenen Gesetz für die Finanzkontrolle soll vor allem deren Unabhängigkeit gestärkt werden.

Die Finanzkontrolle übernimmt im Rahmen der Finanzaufsicht nicht nur die Aufgaben der internen, sondern auch der externen Revision (monistisches Finanzaufsichtssystem). Sie unterstützt den Grossen Rat bei der Oberaufsicht und den Regierungsrat und die obersten Gerichte bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Administrativ ist die fachlich selbständige und unabhängige Finanzkontrolle der Staatskanzlei zugeordnet. Neu soll nun die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle den heutigen Anforderungen entsprechend ausgebaut werden. Der Aufsichtsbereich soll klarer definiert werden. Die Finanzkontrolle soll insbesondere keine Vollzugsaufgaben mehr wahrnehmen müssen. Im Wesentlichen sind folgende Regelungen vorgesehen:

Der Regierungsrat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahl wird durch den Grossen Rat genehmigt. Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist im Rahmen des vom Grossen Rat genehmigten Voranschlags für alle Personalgeschäfte zuständig. Der Regierungsrat nimmt das durch die Finanzkontrolle erstellte Budget unverändert in den Entwurf zum Voranschlag auf.

Die Prüfung der Verwaltungstätigkeit erfolgt nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Die Prüfungsaufgaben werden nun aber erweitert. Insbesondere können parlamentarische Untersuchungskommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die obersten Gerichte der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen. Die ordentliche Prüfungstätigkeit ergibt sich aus dem von der Finanzkontrolle jährlich festgesetzten Revisionsprogramm. Neben der nach wie vor wichtigen Prüfung der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung werden neu die Zweckmässigkeit der angewandten Methoden bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen überprüft.

Die Finanzkontrolle informiert die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates und den Regierungsrat und die obersten Gerichte jährlich über den Umfang und die Schwerpunkte der Revisionstätigkeit sowie über wesentliche Feststellungen und Beurteilungen. Ein Zwischenbericht auf Anfang Jahr, der an dieselben Gremien gerichtet wird, soll die Berichterstattung aktualisieren.

Das Vorgehen bei Beanstandungen soll klarer geregelt werden. Werden Mängel nicht behoben oder wird innert der gesetzten Frist kein Bericht erstattet, so entscheidet auf Antrag der Finanzkontrolle der Regierungsrat beziehungsweise das zuständige oberste kantonale Gericht über die zu treffenden Massnahmen. Solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, muss die geprüfte Stelle bei der Finanzkontrolle die Zustimmung für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind, einholen. Zudem besteht in gewissen Fällen eine Dokumentationspflicht. Die geprüfte Stelle ist verpflichtet, die Finanzkontrolle bei der Durchführung der Prüfung zu unterstützen, indem sie ihr auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorlegt und die erforderlichen Auskünfte erteilt. Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung sind unter Einhaltung des Dienstwegs der Finanzkontrolle unverzüglich zu melden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über die Finanzkontrolle.

I. Allgemeine Erläuterungen

1. Ausgangslage

Im Kanton Luzern fehlt bis heute ein Gesetz, das die Stellung und Organisation, die Aufgaben sowie den Geschäftsverkehr der Finanzkontrolle umfassend umschreibt. Die Finanzkontrolle ist in unserem Kanton seit 1947 eingeführt. Ihre Belange wurden zunächst im Dekret über die Einführung der Finanzkontrolle vom 4. Februar 1947 sowie im Reglement über die Finanzkontrolle des Kantons Luzern vom 13. Juni 1947 geregelt. Diese beiden Erlasse wurden 1977 bei der Schaffung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SRL Nr. 600) aufgehoben. Ihre Bestimmungen wurden aber in das Finanzhaushaltgesetz integriert. Sie finden sich dort in den §§ 37–42. Diese Paragraphen blieben seit ihrem Inkrafttreten bis auf zwei Ausnahmen unverändert. Geändert wurde erstens § 37 Absatz 2, die Bestimmung über die administrative Zuordnung der Finanzkontrolle (wobei diese Änderung auch Auswirkungen auf § 42 hatte). Die Finanzkontrolle war bis Ende 2000 von Gesetzes wegen administrativ dem Finanzdepartement unterstellt. Heute ist der Regierungsrat für ihre administrative Zuordnung zuständig. In Ausübung dieser Organisationsbefugnis haben wir die Finanzkontrolle auf den 1. Januar 2001 administrativ der Staatskanzlei zugeordnet, da sie ihre Leistungen wie diese nicht nur für die Regierung, sondern auch für das Parlament erbringt. Die zweite Änderung betraf § 38. Hier war bei der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) die Berichterstattung an die grossrätlichen Kommissionen den neuen Vorschriften anzupassen; dabei wurde gleichzeitig klargestellt, dass die Prüfung der Finanzkontrolle nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen erfolgt.

2. Das heutige Recht

Wesentliche Bestimmungen über die Finanzkontrolle enthält neben dem Finanzhaushaltgesetz auch das Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz, GRG; SRL Nr. 30). Die Finanzkontrolle ist gemäss den Bestimmungen dieser beiden Gesetze das Fachorgan der Finanzaufsicht, das sowohl Me-

thoden der internen als auch der externen Revision anwendet. Sie ist fachlich selbstständig und unabhängig (§ 37 Abs. 2 FHG). Administrativ ist die Finanzkontrolle der Staatskanzlei zugeordnet (vgl. § 10 Unterabs. h der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen, SRL Nr. 37). Ihre Aufsicht erstreckt sich auf alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung und auf die Rechtspflege (§ 39 Abs. 1 FHG). Der Regierungsrat kann der Finanzkontrolle zusätzlich Kontrollbefugnisse über Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen, wenn der Kanton diesen öffentlichen Aufgaben überträgt oder wesentliche finanzielle Zuwendungen erbringt (§ 39 Abs. 2 FHG). Die Kommissionen des Grossen Rates, denen die Prüfung von Rechnungen obliegt, können die Finanzkontrolle zu den Beratungen beiziehen und zu den Rechnungen befragen, Einsicht in die Revisionsberichte der Finanzkontrolle nehmen und durch die Finanzkontrolle zusätzliche Untersuchungen ausführen lassen (§ 26 GRG). Die der Aufsicht unterstellten Organe sind zur Herausgabe von Unterlagen und zur Erteilung von Auskünften verpflichtet (§ 40 Abs. 2 und 3 FHG). Auch müssen Erlasse, welche finanzielle Auswirkungen haben oder den Finanzhaushalt des Kantons betreffen, der Finanzkontrolle zugestellt werden (§ 40 Abs. 1 FHG). Die Finanzkontrolle erstattet unter anderem dem Finanzdepartement und den zuständigen Departementen einen Prüfungsbericht mit den Anträgen zur Behebung der beanstandeten Mängel (§ 41 FHG). Wird innert der gesetzten Frist ein Antrag der Finanzkontrolle nicht ausgeführt, leitet diese die Angelegenheit über die administrativ vorgesetzte Stelle dem Regierungsrat zum Entscheid zu (§ 42 Abs. 1 FHG). Bis zur endgültigen Erledigung einer Beanstandung oder eines Antrags der Finanzkontrolle dürfen weder neue Verpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden (§ 42 Abs. 2 FHG).

3. Reformbedarf

Verwaltungsreformprojekte und verschiedene Vorkommnisse beim Bund und bei den Kantonen haben in den letzten Jahren auf eidgenössischer und kantonomer Ebene zu Änderungen der Vorschriften über die Finanzkontrolle geführt. So hat zum Beispiel auf eidgenössischer Ebene nicht bloss die Neukonzipierung der Anstalten und Betriebe (vgl. Trennung und Teilprivatisierung von Post und Swisscom, Privatisierung der Rüstungsbetriebe, Umwandlung der SBB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) zu einer entsprechenden Anpassung der Vorschriften des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) geführt. Eine Änderung des eidgenössischen Finanzkontrollgesetzes hatte auch eine Motion der parlamentarischen Untersuchungskommission zur Folge, welche im Anschluss an die Untersuchung der Vorfälle bei der Pensionskasse des Bundes beantragt hatte, dass die institutionelle Unabhängigkeit der eidgenössischen Finanzkontrolle zu stärken sei (vgl. BBl 1998 S. 4706).

Ihr Rat hat auf den 1. Januar 2002 die Rechtssätze erlassen, die für die definitive Einführung der Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) im Kanton Luzern erforderlich sind. Dass WOV die Verknüpfung von Ressourcen und Leistun-

gen zu einem zentralen Anliegen erhebt, wirkt sich inhaltlich auch auf den Prüfungsbereich der Finanzkontrolle aus. Die zunehmende Dezentralisation und die vermehrte Delegation von Kompetenzen im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses machen eine Verstärkung und eingehendere Regelung der Kontrolle auch in unserem Kanton erforderlich. Zu beachten ist ausserdem, dass die Finanzkontrolle gemäss der geltenden Gesetzgebung immer noch mit Vollzugsaufgaben betraut ist (vgl. beispielsweise die Gegenzeichnung von Anweisungen gemäss § 38 Abs. 2d FHG). Immer wieder zu Bemerkungen Anlass gegeben hat aber auch der Umstand, dass der Grosse Rat bei der Bestellung der Leitung der Finanzkontrolle nicht mitwirken kann.

In dem von Ihrem Rat genehmigten Regierungsprogramm 1999 bis 2003 ist die Verbesserung der Finanzaufsicht durch die Schaffung eines neuen Gesetzes über die Finanzkontrolle ausdrücklich als Massnahme aufgeführt.

4. Konzept

a. Monistisches Finanzaufsichtssystem

Die Finanzkontrolle unterstützt in unserem Kanton mit ihren Dienstleistungen sowohl das Parlament bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch die Exekutive bei der Dienstaufsicht. Werden die externe und die interne Revision in dieser Weise von einer einzigen Stelle wahrgenommen, wird in der Lehre von einem monistischen Finanzaufsichtssystem gesprochen. Denkbar wäre auch ein so genanntes duales Finanzaufsichtssystem. Die Aufgaben der externen und der internen Revision würden bei einem solchen System von zwei verschiedenen Institutionen wahrgenommen. Die externe Revisionsstelle wäre dann dem Parlament, die interne Revisionsstelle der Exekutive zugeordnet. Von vornherein kaum in Betracht kommen dürfte wohl die Errichtung eines Rechnungshofes. Der Rechnungshof ist eine von Parlament und Exekutive unabhängige Institution. Er stellt eine vierte Staatsgewalt dar. Er ist in der Regel auf die Verhältnisse von Konkurrenzdemokratien zugeschnitten. In einem solchen politischen System, in dem eine gefestigte parlamentarische Mehrheit über längere Zeit die Politik bestimmt, sind die Kontrollbedürfnisse anders gelagert als in einer direkten, auf Konkordanz ausgerichteten Demokratie. Ein Rechnungshof garantiert wohl optimal die Unabhängigkeit der Finanzaufsicht. Seine Nachteile sind aber die in der Regel höheren Kosten und die, je nach Konzeption, längeren Reaktionswege bei der Umsetzung von Empfehlungen (vgl. BBl 1998 S. 4711).

Bund und Kantone kennen das System des Rechnungshofes bis heute nicht (allerdings sieht die kürzlich in Kraft getretene neue Verfassung des Kantons Waadt eine solche vor). Vorherrschendes Organisationsmodell ist die Trennung zwischen Finanzkontrolle und Finanzverwaltung. Die Finanzkontrolle ist im Bund und in fast allen Kantonen – wie auch im Kanton Luzern – ein fachlich verselbständigtes Organ, welches die Revisionsaufgaben zuhanden der Exekutive und der Legislative wahrnimmt.

Im Bereich der Kontrolle der staatlichen Finanztätigkeit tritt die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht (Parlament) und Aufsicht (Regierung) in

den Hintergrund. Denn das Parlament hat die uneingeschränkte Budgethoheit und die Kompetenz, die Staatsrechnung zu genehmigen. Die Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) des Grossen Rates überwacht den Finanzhaushalt des Kantons, und die Planungs- und Finanzkommission (PFK) beobachtet dessen Entwicklung im Rahmen der Finanzplanung (vgl. die §§ 9 und 10 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat, SRL Nr. 31). Die Planungs- und Finanzkommission prüft aufgrund detaillierter Dokumentationen und Auskünfte der Verwaltung die Voranschläge und die Nachtragskreditbegehren, den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) sowie die Staatsrechnung, einschliesslich die Sonderrechnungen (§ 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat). Grossrätliche Kommissionen, denen die Prüfung von Rechnungen obliegt, können im Rahmen dieser Prüfung die Leiterin oder den Leiter und die Angestellten der Finanzkontrolle zu den Beratungen beiziehen und zu den Rechnungen befragen, die Revisionsberichte der Finanzkontrolle, die Berichte der Dienststellen über die Erledigung der Beanstandungen und die Buchungsbelege einsehen und durch die Finanzkontrolle zusätzliche Untersuchungen ausführen lassen (vgl. § 26 des Grossratsgesetzes). Die Finanzkontrolle arbeitet fachlich unabhängig. Der Regierungsrat ist nicht befugt, ihr in Bezug auf ihren Fachbereich Weisungen zu erteilen. Bei dieser Ausgangslage erscheint es nicht zweckmässig, zwei verschiedene Revisionsinstanzen vorzusehen. Die Besonderheiten der Finanzaufsicht öffentlicher Haushalte, insbesondere die für die Aufgabenerfüllung notwendige Anwendung von Methoden der externen und internen Revision, lassen keine sinnvolle Aufgabenteilung für zwei Revisionsstellen auf oberster Stufe (Parlament und Exekutive) zu. Die Schaffung zweier Kontrollbehörden auf dieser Stufe hätte unnötige Doppelspurigkeiten zur Folge, die grossen Aufwand verursachen würden und teuer wären. Die bisherige Lösung hat sich bewährt. Der Reformbedarf lässt sich in ihrem Rahmen ohne weiteres umsetzen. Am bisherigen System der monistischen Finanzaufsicht soll daher weiterhin festgehalten werden. Dieses System wird denn auch von der Fachvereinigung der Finanzkontrollen, der neben 13 Kantonen und 5 Halbkantonen auch die Finanzkontrollen des Bundes und die des Fürstentums Liechtenstein angehören, ausdrücklich empfohlen.

b. Ausbau der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Um ihre unabhängige Stellung zu betonen, wurde die Finanzkontrolle mit der Departementsreform, die am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, aus dem Finanzdepartement ausgegliedert und neu administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. Diese Zuordnung soll nun gesetzlich verankert werden.

Daneben soll die institutionelle Unabhängigkeit der Finanzkontrolle durch verschiedene Massnahmen gezielt erhöht werden. So soll die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle weiterhin auf Amtsdauer gewählt werden, und ihre Besoldung soll bei ihrer erstmaligen Wahl jeweils ein für alle Mal festgelegt werden. Zudem soll das Parlament bei der Besetzung dieser wichtigen Stelle in Zukunft mitwirken. Vorgesehen ist ausserdem, dass die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle im Rahmen

des Voranschlags für alle personalrechtlichen Entscheide der Finanzkontrolle selbst zuständig ist. Ferner soll die Finanzkontrolle in Zukunft über die vom Grossen Rat bewilligten Kredite nach eigenem (pflichtgemässen) Ermessen verfügen können. Ihre Voranschlags- und Nachtragskreditbegehren sollen überdies dem Grossen Rat unverändert unterbreitet werden.

Im neuen Gesetz soll der Aufsichts- und Aufgabenbereich der Finanzkontrolle klarer umschrieben werden. Gemäss dem Entwurf wird die Finanzkontrolle in Zukunft keine Vollzugsaufgaben mehr wahrnehmen. Das heisst unter anderem, dass die mitschreitende Kontrolle (Gegenzeichnung von Anweisungen gemäss § 38 Absatz 2d FHG) wegfallen wird. Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle untersteht, hat daher, soweit noch nicht vorhanden, ein internes Kontrollsystem (IKS) einzurichten. Der Bedarf für eine solche interne Kontrolle ist an sich nicht neu; eine entsprechende (interne) Sicherung gehört seit je zu einer verantwortungsvollen Aufgabenerfüllung. Neu ist, dass die zusätzliche (laufende) Kontrolle durch die Finanzkontrolle wegfallen wird.

Eingehender geregelt wird im Entwurf des Finanzkontrollgesetzes auch der Verkehr der Finanzkontrolle mit den ihrer Aufsicht unterstehenden Stellen, insbesondere mit Institutionen, die eigene Revisions- oder Kontrollstellen haben.

Diese Umschreibungen dienen der Klarheit auf gesetzlicher Ebene und damit letztlich der Unabhängigkeit der Kontrollstelle, die allein der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet sein soll.

5. Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen

Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) wurde am 19. März 1999 im Hinblick auf die an eine moderne Finanzkontrolle gestellten Anforderungen (vgl. dazu Kap. I.7) unter anderem in folgenden wesentlichen Punkten geändert (vgl. AS 1999 S. 1806):

- Der Kontrollauftrag wird präzisiert; insbesondere wird klargestellt, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in ihrer Prüfungstätigkeit «nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet» ist. Abklärungen, die ihren Auftrag gefährden, können abgelehnt werden.
- Der Bundesrat wählt wie bis anhin den Direktor oder die Direktorin der Finanzkontrolle, die Wahl bedarf aber neu der Genehmigung durch die Bundesversammlung.
- Die EFK hat Ernennungs- und Beförderungskompetenz.
- Der Bundesrat leitet den Entwurf des Voranschlags der EFK der Bundesversammlung unverändert zu.
- Der Bericht der EFK über die Revisionstätigkeit mit den wichtigsten Feststellungen und Beurteilungen wird veröffentlicht.

Die EFK ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement beigeordnet. Diese Beordnung wurde im Rahmen der Revision zwar überprüft, auf Antrag des Bundesrates aber beibehalten (vgl. BBl 1998 S. 4716 f.).

Gemäss einer Strukturhebung aus dem Jahre 2003 ist die Finanzkontrolle auch in den meisten Kantonen ein fachlich verselbständigt Organ, welches die Revisionsaufgaben zuhanden der Exekutive und der Legislative wahrnimmt. In den meisten Kantonen ist ihre Unabhängigkeit auf Gesetzesstufe geregelt. Die Finanzkontrolle ist meistens dem Finanzdepartement zugeordnet, ausser in den Kantonen Obwalden, Bern und Zürich. Vorbehalten bleibt ihre Zuordnung im Kanton Waadt, wo gemäss Verfassungsauftrag «das Mandat und die Befugnisse der Finanzkontrolle gleichzeitig mit der Schaffung des Rechnungshofes anzupassen» sind. Im Kanton Obwalden ist sie wie im Kanton Luzern administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. Im Kanton Bern bildet sie innerhalb der kantonalen Verwaltung ein selbständiges Amt, und im Kanton Zürich ist sie administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet. In sieben kleineren Kantonen wählt das Parlament die Leitung der Finanzkontrolle, in den übrigen Kantonen nimmt die Exekutive die Wahl vor, welche in zehn Fällen der Genehmigung durch das Parlament bedarf. In einer Minderheit der Kantone kann die Finanzkontrolle ihren Tätigkeitsbericht veröffentlichen.

Die Kantone Bern, Waadt und Zürich haben vor kurzem ihr Finanzkontrollrecht einer Totalrevision unterzogen. Das Gesetz über die Finanzkontrolle des Kantons Bern vom 1. Dezember 1999 ist nach gestaffelter Inkraftsetzung heute zum grössten Teil in Kraft. Das Finanzkontrollgesetz des Kantons Zürich vom 30. Oktober 2000 wurde auf den 1. Juli 2001 in Kraft gesetzt. Beide Gesetze weisen ähnliche Neuerungen wie das eidgenössische Finanzkontrollgesetz auf. Im Personal- und Budgetbereich kommen der Finanzkontrolle in beiden Kantonen praktisch die gleichen Befugnisse wie der EKF zu: Die Leitung der Finanzkontrolle stellt nach beiden Gesetzen ihr Personal im Rahmen des Voranschlags selbst an, und in beiden Kantonen übernimmt der Regierungsrat den Entwurf des Voranschlags der Finanzkontrolle unverändert in seinen Budgetentwurf.

6. Mustergesetz der Fachvereinigung der Finanzkontrollen

Die Fachvereinigung der Finanzkontrollen, der neben dreizehn Kantonen und fünf Halbkantonen auch die Finanzkontrolle des Bundes und die des Fürstentums Liechtenstein angehören, hat an ihrer Generalversammlung vom 22. Juni 2001 einstimmig ein neues Mustergesetz für die Finanzkontrolle verabschiedet. In das Mustergesetz sind die neuen Elemente der kürzlich beschlossenen Finanzkontrollgesetze, insbesondere diejenigen des Finanzkontrollgesetzes des Kantons Zürich vom 30. Oktober 2000, aufgenommen worden. Der vorliegende Gesetzesentwurf lehnt sich in weiten Teilen an das Mustergesetz an.

7. INTOSAI

Die an eine moderne Finanzkontrolle gestellten Anforderungen sind in den Richtlinien der International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), der internationalen Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden, niedergelegt. Diese Organisation wurde als UN-Nebenorganisation gegründet mit dem Ziel, Leitlinien für die öffentliche Finanzkontrolle herauszugeben.

Im Vordergrund stehen dabei die Unabhängigkeit und die anzuwendenden Prüfkriterien. Es wird auch gefordert, dass die Prüfungsbeamten in der beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein dürfen. Nach den Empfehlungen der INTOSAI soll eine oberste Rechnungskontrollbehörde auch in der Dotierung ihrer personellen Ressourcen nicht der Einflussnahme durch geprüfte Verwaltungsstellen ausgesetzt sein. Ausserdem ist das Verhältnis zum Parlament und zur Regierung zu regeln. Der Zugang zu allen benötigten Dokumenten muss gewährleistet sein. Das Prüfprogramm muss eigenständig erstellt werden können. Die Mitarbeiter müssen die erforderliche Befähigung und moralische Integrität aufweisen. Es sollen Sachverständige zugezogen werden können. Der Jahresbericht hat die gesamte Tätigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörde zu umfassen. Die Prüfungskompetenzen müssen zumindest in ihren Grundzügen in der Verfassung festgelegt werden.

Diese Vorgaben der «Deklaration von Lima von 1977» der INTOSAI wurden im Mustergesetz und im vorliegenden Entwurf weitgehend berücksichtigt.

8. Vernehmlassung

Wir haben die Staatskanzlei im letzten Sommer ermächtigt, zum Entwurf des Finanzkontrollgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Zur Vernehmlassung wurden in der Folge alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien sowie das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Departemente, ausgewählte Amts- und Dienststellen und der Datenschutzbeauftragte eingeladen. Die Vernehmlassungsadressaten wurden gebeten, sich insbesondere zur Stellung und Organisation der Finanzkontrolle und zu deren Aufgaben sowie zum Kontrollverfahren zu äussern. Sämtliche Vernehmlassungsadressaten haben eine Stellungnahme eingereicht.

Der Entwurf wurde in den Stellungnahmen positiv aufgenommen. Rundum begrüsst wurde dabei vor allem die vorgesehene Verstärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Vereinzelt wurde die administrative Zuordnung zur Staatskanzlei in Frage gestellt. Die FDP ersuchte, zu prüfen, ob die Finanzkontrolle administrativ nicht dem Schultheissen zugeordnet werden könnte, während das GB vorschlug, zur Betonung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle für diese innerhalb der Verwaltung ein eigenes Amt zu bilden, und die SP verlangte, dass die Finanzkontrolle administrativ der Geschäftsleitung des Grossen Rates unterstellt werde. Die CVP verlangte, dass auch die Institutionen, die eine Staatsgarantie erhalten, der Prüfung durch die Finanzkontrolle zu unterstellen seien, und das GB regte an, zu prüfen, ob

nicht auch die Gemeinden in die Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle einzubeziehen seien. Andere Vernehmlassungsadressaten beantragten umgekehrt, zu prüfen, ob nicht einzelne Institutionen von der Aufsicht durch die Finanzkontrolle auszunehmen seien. Die SVP und das GB regten an, die Leitung der Finanzkontrolle durch den Grossen Rat zu wählen und den Grossen Rat auch die Auflösung des entsprechenden Arbeitsverhältnisses aus wichtigen Gründen genehmigen beziehungsweise beschliessen zu lassen. Die Stellungnahmen enthielten noch weitere Hinweise, Anregungen und Präzisierungswünsche. Wir haben alle diese Vorbringen geprüft und den Entwurf, soweit es uns angezeigt erschien, überarbeitet. Wir werden auf diese Einzelfragen in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen zurückkommen.

9. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der im Gesetzesentwurf vorgesehene Wegfall der mitschreitenden Kontrolle durch die Finanzkontrolle verschafft dieser eine gewisse Entlastung. Der Wegfall dieser Prüfungsart wird allerdings zu zusätzlichen und eingehenderen anderweitigen Kontrollen führen. Entsprechende zusätzliche Kontrollen werden insbesondere im Baubereich im Rahmen der Objektprüfungen anfallen. Zudem sind in jüngster Vergangenheit zusätzliche Aufgaben auf die Finanzkontrolle zugekommen. Zu denken ist beispielsweise an die Unterstellung der Berufsschulen, die im Rahmen des neuen Finanzausgleichs auf das angelaufene Jahr hin kantonalisiert wurden, an die Universität, an die Fachhochschulen, die im Auftrag des Bundes zu kontrollieren sind, aber auch an die gründlichere Prüfung der Staatsbeiträge. Ein Stellenabbau ist somit nicht möglich. Im Gegenteil ist vorgesehen, den Personalbestand für die Prüfungen im Informatik- und im WOV-Bereich zur Verstärkung der Kontrollen um je eine halbe Stelle auszubauen. Dieser Ausbau auf zwölf Stellen hat allerdings mit dem neuen Gesetz nichts zu tun.

Dagegen wird der im Gesetzesentwurf vorgesehene Beizug von Sachverständigen zu geringen Mehrkosten führen. Im Budget 2004 sollen dafür zusätzlich 50 000 Franken eingestellt werden. Dass dieser Betrag nur bei Bedarf verwendet wird, versteht sich von selbst.

II. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Stellung

Die Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht. In dieser Funktion ist sie einerseits das Fachorgan des Grossen Rates, der die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und den Geschäftsgang in der Rechtspflege innehat (vgl. § 54 Abs. 1 Staatsverfassung). Andererseits unterstützt sie den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie die obersten Gerichte bei der Erfüllung ihrer Dienstaufsicht.

Dass die Finanzkontrolle fachlich selbständig und unabhängig ist, wird schon heute im Gesetz zum Ausdruck gebracht (vgl. § 37 Abs. 2 FHG). Mit dem Zusatz, dass die Finanzkontrolle in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet ist, soll ihre Unabhängigkeit noch klarer dokumentiert werden, wie dies in modernen Finanzkontrollgesetzen heute üblich ist (vgl. beispielsweise Art. 1 Abs. 1 des revidierten Bundesgesetzes). Eine grössere Unabhängigkeit soll auch dadurch verwirklicht werden, dass die Finanzkontrolle nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden darf und Aufträge ablehnen kann, welche die termingerechte Abwicklung des ordentlichen Prüfungsprogramms gefährden (vgl. §§ 11 Abs. 2 und 13 Abs. 2 des Entwurfs).

Die Finanzkontrolle unterstützt nach dem monistischen Finanzaufsichtssystem sowohl den Grossen Rat bei der Oberaufsicht über die Verwaltung als auch die Verwaltung und die Gerichte bei der Dienstaufsicht. Sie der Geschäftsleitung des Grossen Rates oder dem Schultheiss zuzuordnen, wäre deshalb nicht sachgerecht. Dass die Finanzkontrolle für mehr als eine Staatsgewalt zuständig ist, kommt auch bei der Wahl ihrer Leitung zum Ausdruck: Der Regierungsrat hat nach § 3 des Gesetzesentwurfs den Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle zu wählen, während der Grosse Rat diese Wahl gutheissen oder ablehnen kann. Der Regierungsrat und die Geschäftsleitung des Grossen Rates haben nach dieser Vorschrift aber auch zusammenzuwirken, wenn das Arbeitsverhältnis des Leiters oder der Leiterin der Finanzaufsicht vor Ablauf der Amtsdauer aus wichtigen Gründen aufgelöst werden muss. Bei dieser Ausgangslage ist es angezeigt, die Finanzkontrolle weder dem Regierungsrat (oder einem Departement) noch dem Grossen Rat oder dessen Geschäftsleitung, wie im Vernehmlassungsverfahren in einzelnen Stellungnahmen verlangt, administrativ zuzuordnen, sondern der Staatskanzlei als deren gemeinsamer Stabsstelle. Ihr können gemäss § 16 Absatz 1 des Organisationsgesetzes (SRL Nr. 20) auch Dienststellen zugeordnet werden, das heisst Verwaltungseinheiten, welche in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig und in eigenem Namen handeln. Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit werden der Finanzkontrolle mit dem vorliegenden Gesetz auch in administrativer Hinsicht umfassende Kompetenzen erteilt (vgl. beispielsweise die weitgehenden Befugnisse der Finanzkontrolle gemäss den §§ 4–6 im Personal- sowie im Kreditbereich sowie die Möglichkeiten der Finanzkontrolle im Geschäftsverkehr nach § 9 des Entwurfs). Praktisch bedeutsam wird die administrative Zuordnung zur Staatskanzlei somit bloss noch bei der Wahl und der Abberufung der Leitung der Finanzkontrolle und bei der Traktandierung von Geschäften der Finanzkontrolle für Sitzungen des Regierungsrates sowie der Geschäftsleitung des Grossen Rates sein.

§ 2 Aufsichtsbereich

Die Zuständigkeit der Finanzkontrolle wurde gegenüber der früheren Regelung erweitert. Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist, vorbehaltlich spezieller gesetzlicher Regelungen, umfassend. Mit der Generalklausel, dass alle, die öffentliche Finanzmittel einnehmen, verwalten oder ausgeben, ihrer Aufsicht unterstellt sind, soll verhindert werden, dass prüfungsfreie Räume entstehen.

Der Vorbehalt spezieller gesetzlicher Regelungen bedeutet, dass die entsprechende Bestimmung ausdrücklich festhalten muss, dass ein bestimmter Bereich nicht der Aufsicht der Finanzkontrolle unterliegt. Werden eigene Revisions- oder Kontroll-

stellen eingerichtet, ändert dies grundsätzlich nichts an der Zuständigkeit der Finanzkontrolle, wenn diese nicht gesetzlich ausgeschlossen ist. Nur so ist eine konsolidierte Betrachtungsweise möglich. Die Finanzkontrolle hat somit beispielsweise auch Einblick in die Revisionsberichte der Luzerner Kantonalbank (gemäss § 7 des Gesetzes über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft, SRL Nr. 690), der Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, der Luzerner Pensionskasse und der Ausgleichskasse Luzern zu nehmen. Bei diesen Institutionen beschränkt sich die Finanzkontrolle in der Regel allerdings auf die Würdigung der Ergebnisse der Revisionsberichte (vgl. Abs. 2).

Prüfungen bei Empfängern von Leistungen gemäss Staatsbeitragsgesetz werden in Absprache mit den für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departementen durchgeführt (vgl. § 32 Staatsbeitragsgesetz, SRL Nr. 601).

Um keine Unklarheiten aufkommen zu lassen, wird im Gesetz ausdrücklich festgehalten, dass sich die Finanzaufsicht über die Gemeinden nach dem Gemeindegesetz richtet.

§ 3 Leitung

Im Gesetz soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Finanzkontrolle von einer besonders befähigten Fachperson geleitet wird. Aufgrund des umfassenden Aufgabenbereichs der Finanzkontrolle kann die Leitung sowohl einer eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin oder einem eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer als auch einer Hochschulabsolventin oder einem Hochschulabsolventen (Universität, Fachhochschule) oder einer eidg. dipl. Buchhalterin/Controllerin oder einem eidg. dipl. Buchhalter/Controller mit grosser Revisionserfahrung in der öffentlichen Verwaltung übertragen werden.

Wegen der Auftragserledigung der Finanzkontrolle für den Grossen Rat einerseits und für den Regierungsrat andererseits sollen beide Gremien bei der Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle mitwirken. Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Leitung der Finanzkontrolle soll dabei deren Besoldung jeweils gleich bei der ersten Wahl ein für alle Mal festgelegt werden.

Ebenfalls zur Wahrung der Unabhängigkeit der Leitung der Finanzkontrolle wird im Gesetz eine Wahl auf Amtsdauer vorgeschlagen. Gemäss bewährter Tradition im Kanton Luzern wird dabei von einer vierjährigen Amtsdauer und nicht, wie in einer Vernehmlassung angeregt, von einer sechsjährigen Amtsdauer ausgegangen.

Wegen der besonderen Stellung der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle muss eine allfällige frühzeitige Abberufung geregelt werden. Der Regierungsrat kann bei schwer wiegenden Amtspflichtverletzungen oder bei fachlichem Ungenügen das Arbeitsverhältnis vor Ablauf der Amtsdauer auflösen. Die Auflösung bedarf der Genehmigung durch die Geschäftsleitung des Grossen Rates. Die vereinzelt verlangte Lösung, wonach der Grosse Rat die Abberufung oder deren Genehmigung selbst vorzunehmen hätte, würde den Schutz der Persönlichkeit der Betroffenen gefährden und ein an sich justiziables Problem unnötig verpolitisieren.

§ 4 Personal

In der Deklaration der INTOSAI wird gefordert, dass die Prüfungsverantwortlichen in ihrer beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein dürfen. Deshalb sollen alle Kompetenzen im Personalbereich bei der Leiterin oder beim Leiter der Finanzkontrolle liegen. Das Personalrecht des Kantons wird aber grundsätzlich Anwendung finden.

§ 5 Beizug von Sachverständigen

Bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Know-how benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand nicht ausreicht, können Sachverständige beigezogen werden. Häufig ist es ökonomischer, für eine besondere Aufgabe eine auswärtige Spezialistin oder einen auswärtigen Spezialisten zu verpflichten, als intern einen immer grösseren Expertenstab aufzubauen. Dauernder Mangel an Personal sollte allerdings nicht durch Beizug von Sachverständigen ausgeglichen, sondern durch die ordentliche Erhöhung des Personalbestands behoben werden.

§ 6 Finanzkompetenzen

Das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht muss personell qualifiziert und ausreichend dotiert sowie mit den nötigen Krediten, auch für Sachmittel, versehen sein, um seine Prüfungsaufgaben erwartungsgemäss erfüllen zu können. Bisher hatte der Voranschlag der Finanzkontrolle das übliche verwaltungsinterne Bereinigungsverfahren zu durchlaufen. Es bestand grundsätzlich die Möglichkeit, durch Budgetkürzungen die Tätigkeit des Finanzaufsichtsorgans zu beeinflussen. Deshalb soll die Finanzkontrolle künftig das Recht haben, ihren Voranschlagsentwurf im Rahmen des regierungsrätlichen Budgetentwurfs unverändert dem Grossen Rat zuzuleiten.

Über die vom Grossen Rat bewilligten Kredite soll die Finanzkontrolle zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit frei verfügen.

§ 7 Verrechnung der Leistungen

Prüfungen im Auftrag des Bundes nach § 12 Absatz 1d und Prüfungen als Revisionsstelle nach § 12 Absatz 1e sollen zu den Vollkosten in Rechnung gestellt werden.

Innerhalb der Verwaltung sollen dagegen grundsätzlich keine Leistungen verrechnet werden. Damit wird dokumentiert, dass die Finanzaufsicht und die Revision der Staatsrechnung wichtige Bestandteile von Oberaufsicht und Dienstaufsicht sind. Ausnahmen sollen jedoch möglich sein, wenn dies für die genaue Rechnungsstellung gegenüber Dritten oder aus andern Gründen erforderlich ist.

§ 8 Externe Revisionsstelle

Die Rechnung der Finanzkontrolle soll von einer externen Revisionsstelle, die auf Antrag des Regierungsrates durch den Grossen Rat bestimmt wird, geprüft werden. Externe Revisionsstelle kann auch eine andere Finanzkontrolle sein. Mindestens alle vier Jahre wird der Auftrag um eine Qualitäts- und Leistungsüberprüfung erweitert. Damit ist sichergestellt, dass die Finanzkontrolle einer kontinuierlichen Prüfung unterzogen wird. Die ISO-zertifizierten Strukturen der Finanzkontrolle werden dazu beitragen, dass diese Prüfungen effizient erfolgen können.

Die Berichte der externen Revisionsstelle sind dem Regierungsrat und den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates zuzustellen. Gemäss den §§ 9 und 10 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat (SRL Nr. 31) sind dies die Planungs- und Finanzkommission und die Aufsichts- und Kontrollkommission.

§ 9 Geschäftsverkehr

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den ihrer Aufsicht unterstehenden Stellen, das heisst, sie hat den Dienstweg, unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Behandlung von Beanstandungen (vgl. §§ 15 und 16), nicht einzuhalten. Die Information der vorgesetzten Stellen ist über die Berichterstattung sichergestellt.

Die Finanzkontrolle hat jederzeit Zugang zum Regierungsrat, zu den obersten Gerichten sowie zur Aufsichts- und Kontrollkommission und zur Planungs- und Finanzkommission des Grossen Rates. Mit diesen beiden grossrätlichen Kommissionen und mit dem Regierungsrat finden zudem periodische Gespräche statt.

§ 10 Inhalt der Finanzaufsicht

Die anzustrebenden Prüfungsziele der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltführung sind grundsätzlich gleichrangig. Eine umfassende Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Haushaltführung würde allerdings die Möglichkeiten einer Finanzkontrolle sprengen. Bei den Wirtschaftlichkeits- und den Wirkungsrechnungen kann deshalb bloss die Zweckmässigkeit der angewandten Methoden geprüft werden. Es bleibt der Finanzkontrolle allerdings unbenommen, einzelne Themen als Schwerpunkte besonders hervorzuheben.

Zum besseren Verständnis werden die wichtigsten Kriterien der Finanzkontrolle erläutert:

Ordnungsmässigkeit: Darunter versteht man die vollständige und wahre sowie klare, systematisch angelegte, aufgearbeitete Buchführung gemäss den von der Schweizerischen Treuhandkammer spezifizierten Anforderungen. Zum Begriff der Ordnungsmässigkeit gehören sowohl die rechnungsmässige Richtigkeit der Rechnungsführung als auch die Prüfung, ob das interne Kontrollsystem (IKS) der geprüften Stelle ausreichend ist.

Rechtmässigkeit: Entsprechend dem Legalitätsprinzip bedarf grundsätzlich jede staatliche Einnahme oder Leistung (Geld-, Sach- oder Dienstleistung) einer Rechtsgrundlage. Die Finanzkontrolle prüft, ob diese Voraussetzung erfüllt ist und das Recht auch richtig angewendet wird. Weiter wird geprüft, ob für jede Ausgabe ein Voranschlags- und – sofern nötig – ein Sonderkredit und die Berechtigung, über ihn zu verfügen, vorhanden sind.

Wirtschaftlichkeit: Die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit, das heisst die Prüfung der Frage, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanzielle Aufwendung die erwartete Wirkung hat (Wirksamkeit) ist Aufgabe der beaufsichtigten Stellen. Die Finanzkontrolle hat die Zweckmässigkeit der dabei angewandten Methoden zu überprüfen.

§ 11 Prüfungsgrundsätze

Es wird festgehalten, dass die Finanzkontrolle bei ihrer Prüfung allgemein anerkannte Grundsätze anwenden muss. Mit dieser offenen Formulierung wird sichergestellt, dass Weiterentwicklungen in der Wirtschaftsprüfung ohne zeitlichen Verzug auch in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden. Gegenwärtig gelten die von der Schweizerischen Treuhänderkammer publizierten Grundsätze zur Abschlussprüfung, die im Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung 1998 und den Fachmitteilungen enthaltenen Lehrmeinungen sowie die allgemeinen und spezifischen Grundsätze für die berufliche Praxis der Internen Revision (Institute of Internal Auditors) als allgemein anerkannt. Aufgrund der Prüfungskriterien und -ziele wendet die Finanzkontrolle eine Kombination der Methoden der externen und der internen Revision an. Zusätzlich sind die von den nationalen und internationalen Fachgremien der Finanzkontrollen und den Fachorganen der öffentlichen Finanzaufsicht herausgegebenen Empfehlungen zu beachten.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie nicht mit Vollzugsaufgaben betraut wird.

§ 12 Allgemeine Aufgaben

Der gesamte Finanzhaushalt soll nach den in § 10 aufgeführten Kriterien geprüft werden. Die Prüfung der Staatsrechnung und der separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungsstellen ist erste Hauptaufgabe der Finanzkontrolle. Unter System-, Projekt- und Objektprüfungen fallen zum Beispiel Informatikprüfungen und die Prüfung von Bauprojekten (Baurevision) unter finanzaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten. Aufgrund der Einführung von Globalbudgets gehören neu Prüfungen der Wirkungsrechnungen zu den Aufgaben der Finanzkontrolle. Die Wirkungsprüfung ist gemäss dem Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung eine neue Form der Prüfung, die sich auf die Wirkungsrechnung und die darauf abgestützte Wirkungskontrolle der Dienststellen bezieht. Während es Aufgabe der Dienststellen (bzw. der Controllerinnen und Controller) ist, die Wirkungsrechnung und -kontrolle zu führen, ist die Finanzkontrolle gehalten, eine unabhängige Prüfung der Methode und ihrer Resultate vorzunehmen. Mit der Wirkungsprüfung soll unter anderem festgestellt werden, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen, keine unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden bekannt sind und erfüllt werden und ob ein günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erreicht wird. Zudem ist es Aufgabe der Finanzkontrolle, die Funktionsfähigkeit des Controllings zu überprüfen.

Prüfungen im Auftrag des Bundes werden bereits heute durchgeführt (Nationalstrassen, Fachhochschulen).

Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann die Finanzkontrolle Revisionsmandate bei Organisationen übernehmen und damit zusätzlich zur Finanzaufsichtstätigkeit auch die Abschlussprüfung durchführen (zum Beispiel bei Institutionen im Heimbereich).

Bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung und den Zahlungsdienst sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens soll die Finanzkontrolle beigezogen werden.

§ 13 Besondere Prüfungsaufträge und Beratung

Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei sowie die obersten Gerichte sollen der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen oder sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen können. Um zu verhindern, dass die Abwicklung des ordentlichen Prüfprogrammes gefährdet wird, kann die Finanzkontrolle solche Aufträge allerdings auch ablehnen. Das jährliche Prüfprogramm gibt Auskunft über die ordentliche Revisions-tätigkeit. Aufträge einer parlamentarischen Untersuchungskommission können nicht abgelehnt werden.

Da die Finanzkontrolle bei Bedarf auch Sachverständige beiziehen kann (vgl. § 5), sollte die Ablehnung von Prüfungsaufträgen nur ausnahmsweise nötig werden.

§ 14 Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln wichtig. Deshalb wird nach jeder mit einer Schlussbesprechung abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle über die Ergebnisse der Prüfung schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle gibt Empfehlungen ab. Damit die Aufsicht sichergestellt ist, werden auch das zuständige Departement oder die Staatskanzlei oder das zuständige oberste Gericht sowie das Finanzdepartement mit dem Bericht bedient. Diese Stellen werden im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches auch über die Ergebnisse der Prüfungen von Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung informiert. Die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates können nach § 26 des Grossratsgesetzes Einblick in diese Berichte nehmen. Im Übrigen wird der Grosse Rat im Rahmen von § 17 über die Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle informiert.

Sollte sich im Rahmen der Revisionstätigkeit zeigen, dass sofortige Massnahmen erforderlich sind, informiert die Finanzkontrolle die in Absatz 1 genannten Stellen unverzüglich, ohne die schriftliche Schlussberichterstattung abzuwarten.

Entsprechend dem Auftragscharakter werden Berichte aufgrund besonderer Aufträge an die auftragserteilende Stelle sowie dem zuständige Departement oder der Staatskanzlei oder dem zuständigen obersten Gericht erstattet.

§ 15 Beanstandungen

Werden nur unwesentliche Mängel festgestellt, genügt es, wenn die geprüfte Stelle der Finanzkontrolle fristgerecht direkt mittels eines schriftlichen Berichts die Behebung der Mängel mitteilt.

Werden wesentliche Mängel festgestellt, muss der geprüften Verwaltungseinheit die Möglichkeit zur Stellungnahme und zur Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen gegeben werden. Die Stellungnahme ist der Finanzkontrolle in solchen Fällen fristgerecht auf dem Dienstweg zukommen zu lassen.

§ 16 Unerledigte Beanstandungen

Die Lösung, wonach die Finanzkontrolle unerledigte Beanstandungen der obersten Behörde meldet, ergibt sich aus dem Hierarchieprinzip und steht im Einklang mit dem Recht der Finanzkontrolle, direkt mit den vorgesetzten Behörden zu verkehren

(vgl. § 9 Abs. 2). Dem in einzelnen Stellungnahmen vorgebrachten Anliegen, bei wichtigen Vorkommnissen auch die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates zu informieren, soll mit einer entsprechenden Ergänzung von § 17 Absatz 1 Rechnung getragen werden.

§ 17 Tätigkeitsbericht

Die Finanzkontrolle legt den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates, dem Regierungsrat und – soweit deren Aufsichtsbereich betroffen ist – den obersten Gerichten jährlich einen Tätigkeitsbericht vor, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert.

Zusätzlich erstattet die Finanzkontrolle an dieselben Instanzen Anfang Jahr einen Zwischenbericht über ihre Prüftätigkeit. Bei wichtigen Vorkommnissen ist eine zusätzliche Berichterstattung vorgesehen.

§ 18 Strafbare Handlungen

Es ist sinnvoll, dass die Finanzkontrolle die Anzeige nicht selbst vornimmt, sondern das zuständige Departement oder die Staatskanzlei oder das zuständige oberste kantonale Gericht informiert, wenn sie Hinweise auf eine strafbare Handlung feststellt. Diese Stellen können dann die Anzeige erstatten und weitere Massnahmen treffen, die Schaden abwenden können. Sind die Massnahmen nicht ausreichend, informiert die Finanzkontrolle bei strafbaren Handlungen innerhalb der Verwaltung den Regierungsrat. Bei wichtigen Vorkommnissen ist eine zusätzliche Berichterstattung nach § 17 Absatz 1 vorgesehen.

§ 19 Laufende Verfahren

Solange die Finanzkontrolle ihre Untersuchung nicht abgeschlossen hat, benötigt die geprüfte Stelle die Zustimmung der Finanzkontrolle für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die Gegenstand der Untersuchung bilden. Ohne eine solche Vorschrift könnte der Zweck der Untersuchung vereitelt werden. Zudem könnte ein Schaden durch ungerechtfertigte Zahlungen noch vergrössert werden. Die in einer Vernehmung geäusserte Befürchtung, dass sich die Finanzkontrolle wegen dieser Norm bald mit dem Vorwurf konfrontiert sehen könnte, operativ tätig beziehungsweise untätig zu sein, ist unseres Erachtens unbegründet. Ein solcher Vorwurf wäre allenfalls in Kauf zu nehmen. Bereits das heutige Recht enthält in § 42 Absatz 2 FHG eine entsprechende Bestimmung. Der Erlass einer solchen Bestimmung wird im Übrigen auch im Mustergesetz der Fachvereinigung der Finanzkontrollen vorgeschlagen.

§ 20 Mitwirkungs- und Dokumentationspflicht

Um die Tätigkeit der Finanzkontrolle gewährleisten zu können, ist ihr das Informationsrecht zu gewähren, denn nur so kann sie ihre Prüfungsaufträge umfassend wahrnehmen. Dabei ist zu beachten, dass für die Finanzkontrolle ihrerseits das Amts- und Berufsgeheimnis gilt. Die Mitwirkungspflicht der beaufsichtigten Organe soll verhindern, dass Prüfungen durch übertriebenes Einhalten des Dienstweges behindert werden.

Absatz 2 dieser Bestimmung bezweckt, die Arbeit der Finanzkontrolle zu erleichtern. Es soll sichergestellt werden, dass die Finanzkontrolle immer auf dem neusten Informationsstand ist und die für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen besitzt.

§ 21 Einsehen, Verwenden und Abrufen von Daten

Mit dieser Vorschrift, die mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen ist, werden die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Finanzkontrolle ihre Arbeit effizient wahrnehmen kann. Insbesondere das vorgesehene Abrufverfahren bedarf aus rechtsstaatlichen Gründen der ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Nicht mehr benötigte abgerufene Daten sind nach § 13 des Datenschutzgesetzes (SRL Nr. 38) zu vernichten.

§ 22 Meldepflicht

Werden durch die der Finanzaufsicht unterstellten Stellen Mängel von grundsätzlicher oder grosser finanzieller Bedeutung entdeckt, muss die Finanzkontrolle unverzüglich darüber informiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass wesentliche Mängel formell von der Finanzkontrolle behandelt werden können.

§ 23 Änderung des bisherigen Rechts

Die Bestimmungen im Finanzhaushaltgesetz, welche die Finanzkontrolle betreffen, sind aufzuheben.

III. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem neuen Finanzkontrollgesetz zuzustimmen.

Luzern, 10. Juni 2003

Im Namen des Regierungsrates
Schultheiss: Margrit Fischer-Willimann
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 615

Finanzkontrollgesetz

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. Juni 2003,

beschliesst:

I. Stellung und Organisation der Finanzkontrolle

§ 1 *Stellung*

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

- a. den Grossen Rat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und über den Geschäftsgang in der Rechtspflege,
- b. den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie die obersten Gerichte bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit.

²Die Finanzkontrolle ist fachlich selbständig und unabhängig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet.

³Sie ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.

§ 2 *Aufsichtsbereich*

¹Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegt, unter Vorbehalt spezieller gesetzlicher Regelungen, wer staatliche Finanzmittel einnimmt, verwaltet oder ausgibt. Insbesondere sind dies:

- a. die Verwaltungseinheiten der kantonalen Verwaltung,
- b. die Organe der Rechtspflege,
- c. Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt,
- d. Organisationen und Personen, die Staatsbeiträge erhalten.

² Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dann aus, wenn nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisions- oder Kontrollstelle eingerichtet ist. In diesem Fall beschränkt sich die Finanzkontrolle in der Regel auf die Würdigung der Ergebnisse der Revisionsberichte.

³ Prüfungen bei Organisationen und Personen, die Staatsbeiträge erhalten, werden in Absprache mit dem für die Erfolgskontrolle zuständigen Departement vorgenommen.

⁴ Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

§ 3 *Leitung*

¹ Die Finanzkontrolle wird von einer besonders befähigten Fachperson geleitet.

² Der Regierungsrat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Wiederwahl ist möglich. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch den Grossen Rat.

³ Der Regierungsrat legt bei der erstmaligen Wahl einer Leiterin oder eines Leiters jeweils den Besoldungsrahmen und die Besoldungsentwicklung fest.

⁴ Er kann das Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen vor Ablauf der Amtsdauer auflösen. Die Auflösung aus wichtigen Gründen bedarf der Genehmigung durch die Geschäftsleitung des Grossen Rates.

§ 4 *Personal*

¹ Soweit das vorliegende Gesetz keine besonderen Bestimmungen enthält, findet das Personalgesetz auf die Leiterin oder den Leiter sowie das Personal der Finanzkontrolle Anwendung.

² Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle ist im Rahmen des Voranschlags für alle personalrechtlichen Entscheide der Finanzkontrolle zuständig, insbesondere für die Begründung, die Umgestaltung und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen.

§ 5 *Beizug von Sachverständigen*

Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Erfüllung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personalbestand nicht gewährleistet werden kann.

§ 6 *Finanzkompetenzen*

¹ Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat Voranschlags- und Nachtragskreditbegehren der Finanzkontrolle unverändert zu unterbreiten. Er kann sie zuhanden des Grossen Rates kommentieren.

² Über die vom Grossen Rat bewilligten Kredite verfügt die Finanzkontrolle in eigener Kompetenz.

§ 7 *Verrechnung der Leistungen*

¹ Prüfungen nach § 12 Absatz 1d und e werden zu Vollkosten in Rechnung gestellt.

² Die Finanzkontrolle kann interne Verrechnungen vornehmen, wenn dies für die genaue Rechnungsstellung gegenüber Dritten oder aus andern Gründen erforderlich ist.

§ 8 *Externe Revisionsstelle*

¹ Der Grosse Rat bestimmt auf Antrag des Regierungsrates eine externe Revisionsstelle. Diese hat die Rechnung der Finanzkontrolle zu prüfen und führt auf Anordnung des Regierungsrates mindestens alle vier Jahre eine Qualitäts- und Leistungsbeurteilung durch.

² Die Berichte der externen Revisionsstelle sind dem Regierungsrat und den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates zuzustellen.

§ 9 *Geschäftsverkehr*

¹ Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

² Sie hat jederzeit Zugang zum Regierungsrat, zu den obersten Gerichten und zu den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates.

³ Der Regierungsrat und die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates laden die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu Aussprachen ein.

II. Grundsätze

§ 10 *Inhalt der Finanzaufsicht*

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie der Zweckmässigkeit der angewandten Methoden bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen.

§ 11 *Prüfungsgrundsätze*

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

² Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden.

III. Aufgaben

§ 12 *Allgemeine Aufgaben*

¹ Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts, insbesondere für

- a. die Prüfung der Staatsrechnung und die ihr zugrunde liegenden separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und Gerichte,
- b. die Prüfung der internen Kontrollsysteme (IKS),
- c. Systemprüfungen, Projektprüfungen, Objektprüfungen und Prüfungen der Methode bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen sowie beim Controlling,
- d. Prüfungen im Auftrag des Bundes,
- e. Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen und Personen, soweit ein öffentliches Interesse besteht.

² Die Finanzkontrolle ist bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung und den Zahlungsdienst sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beizuziehen.

§ 13 *Besondere Aufträge und Beratung*

¹ Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates, der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei sowie die obersten Gerichte können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

² Die Finanzkontrolle kann Aufträge ablehnen, welche die termingerechte Abwicklung des ordentlichen Prüfprogramms gefährden. Aufträge von parlamentarischen Untersuchungskommissionen kann sie nicht ablehnen.

IV. Berichterstattung und Beanstandungen

§ 14 *Berichterstattung*

¹ Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle, dem Finanzdepartement sowie dem zuständigen Departement oder der Staatskanzlei oder dem obersten zuständigen Gericht die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit.

² Bei Feststellungen der Finanzkontrolle, die ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen lassen, erfolgt die Mitteilung unverzüglich.

³ Bei besonderen Aufträgen im Sinn von § 13 wird der auftraggebenden Stelle sowie dem zuständigen Departement oder der Staatskanzlei oder dem zuständigen obersten Gericht Bericht erstattet.

§ 15 *Beanstandungen*

¹ Werden unwesentliche Mängel, insbesondere Fehler formeller Art, festgestellt, fordert die Finanzkontrolle die geprüfte Stelle auf, ihr innert einer bestimmten Frist, höchstens aber innert dreier Monate, über die Behebung der Mängel schriftlich Bericht zu erstatten.

² Werden wesentliche Mängel festgestellt, setzt die Finanzkontrolle der geprüften Stelle eine Frist von höchstens drei Monaten, um ihr auf dem Dienstweg schriftlich Bericht zu erstatten und Auskunft über die getroffenen Massnahmen zu erteilen.

§ 16 *Unerledigte Beanstandungen*

Wird der festgestellte Mangel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu seiner Behebung eingeleitet oder wird bei wesentlichen Mängeln innert der gesetzten Frist kein Bericht erstattet, entscheidet der Regierungsrat oder das betroffene oberste Gericht auf Antrag der Finanzkontrolle über die anzuordnenden Massnahmen.

§ 17 *Tätigkeitsbericht*

¹ Die Finanzkontrolle legt den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Rates, dem Regierungsrat und, soweit deren Aufsichtsbereich betroffen ist, den obersten Gerichten Ende Mai einen Tätigkeitsbericht vor, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit und über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Anfang Jahr legt sie ihnen einen Zwischenbericht über ihre Prüftätigkeit vor. Bei wichtigen Vorkommnissen wird zusätzlich Bericht erstattet.

² In der Regel wird nur über abgeschlossene Verfahren berichtet.

V. Weitere Verfahrensvorschriften

§ 18 *Strafbare Handlungen*

¹ Ergeben sich Hinweise auf eine strafbare Handlung, meldet die Finanzkontrolle dies dem zuständigen Departement oder der Staatskanzlei oder dem zuständigen obersten Gericht. Diese Instanzen sorgen unverzüglich für die gebotenen Massnahmen.

² Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle bei strafbaren Handlungen innerhalb der Verwaltung den Regierungsrat über die von ihr entdeckten Mängel.

§ 19 *Laufende Verfahren*

Solange ein Mangel nicht behoben und eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle von der geprüften Stelle weder neue Verpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden, die Gegenstand des Verfahrens bilden.

§ 20 *Mitwirkungs- und Dokumentationspflicht*

¹ Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie in der Durchführung ihrer Aufgaben. Insbesondere sind ihr auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

² Betreffen Beschlüsse des Grossen Rates und des Regierungsrates oder Erlasse, Richtlinien und Weisungen anderer diesem Gesetz unterstehender Stellen den Finanzhaushalt des Kantons, sind sie der Finanzkontrolle unaufgefordert zuzustellen.

§ 21 *Einsehen, Verwenden und Abrufen von Daten*

¹ Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzkontrolle erforderlichen Personen- und Sachdaten der Departemente und ihrer Dienststellen, der Staatskanzlei, der Gerichte sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten einzusehen und zu verwenden. Soweit erforderlich, erstreckt sich dieses Recht auch auf besonders schützenswerte Personendaten.

² Innerhalb der kantonalen Verwaltung kann die Finanzkontrolle diese Daten zur Bearbeitung auch abrufen. Die Abrufung von Daten und die damit verfolgten Zwecke sind von der Finanzkontrolle zu dokumentieren.

§ 22 *Meldepflicht*

Mängel von grundsätzlicher oder grosser finanzieller Bedeutung sind der Finanzkontrolle unter Einhaltung des Dienstwegs unverzüglich zu melden.

VI. Schlussbestimmungen

§ 23 *Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes*

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977 wird wie folgt geändert:
Titel vor § 37 und §§ 37–42
werden aufgehoben.

§ 24 *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am _____ in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen
Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: