

## Neunte Sitzung – Neuvième séance

Mittwoch, 10. März 1999

Mercredi 10 mars 1999

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

98.041

### Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision

### Contrôle fédéral des finances. Loi fédérale. Révision

#### Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2610 – Voir année 1998, page 2610

Beschluss des Ständerates vom 3. März 1999

Décision du Conseil des Etats du 3 mars 1999

### Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle

### Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances

**Müller Erich (R, ZH)**, Berichterstatter: Es ergeben sich im Finanzkontrollgesetz einige redaktionelle und einige materielle Differenzen zum Ständerat.

Zu Artikel 1 Absatz 2: Gemäss Bundesrat kann die Eidgenössische Finanzkontrolle die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden. Unser Rat erachtete diese Bestimmung als nicht notwendig, da sie bereits durch die Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle gegeben sei. Der Ständerat folgt dem Bundesrat mit der Begründung, dass eine entsprechende Exemplifizierung nichts schaden könne.

Die Kommission schliesst sich dem Ständerat an, mit dem klaren Hinweis, dass der Courant normal mit kleinen bis mittleren Aufträgen, welche die Finanzdelegation erteilt, nicht betroffen sein darf.

Zu Artikel 2: Bei den Absätzen 1 und 3 handelt es sich um rein redaktionelle Änderungen. Die Differenzen in Absatz 2 sind jedoch materieller Art: Es geht um die Wiederwahl der Direktorin oder des Direktors. Der Bundesrat sah die Möglichkeit der zweimaligen Wiederwahl vor. Bei einer Amtsdauer von sechs Jahren könnte die Funktion insgesamt während achtzehn Jahren ausgeübt werden. Der Nationalrat erachtete dies als eine zu lange Periode und beschloss eine nur einmalige Wiederwahl, also eine Amtsdauer von insgesamt zwölf Jahren. Dem konnte sich der Ständerat nicht anschliessen. Er will die Wiederwahl überhaupt nicht beschränken.

In der Kommission standen sich zwei unterschiedliche Argumentationslinien gegenüber. Die Minderheit I (Leemann) folgt dem Ständerat und geht vom Wunsch aus, dass die Amtszeit von fähigen Mitarbeitern oder Amtsinhabern nicht beschränkt werden sollte, da ihre Erfahrung wertvoll sei und der Eidgenössischen Finanzkontrolle erhalten bleiben sollte. Eine zwölfjährige Amtszeit, wie sie der Nationalrat maximal vorsieht, könne sowohl zu kurz als auch zu lang sein. Jemand könne nach dieser Zeit bereits zu alt sein, um eine neue Stelle zu finden, aber auch zu jung, um bereits pensioniert zu werden.

Die Argumentationslinie der Kommissionsmehrheit, die dem ursprünglichen Beschluss des Nationalrates folgt, macht auf

die Gefahr aufmerksam, dass eine Person, die allzu lange im Amt des obersten Kontrolleurs verbleibe, sich an die Tätigkeit in einem Mass gewöhnen könne, dass daraus nicht nur eine Routine, sondern ebenso ein Beziehungsgeflecht entstehen könne, das ihre Sicht trüben könne. Darum sei eine unbeschränkte Wiederwahl abzulehnen.

Die Mehrheit der Finanzkommission beantragt Festhalten. Der Vermittlungsantrag der Minderheit II (Bangerter) folgt dem Bundesrat und sieht eine zweimalige Wiederwahl vor. Der Beschluss in der Kommission wurde mit Stichtentscheid des Vizepräsidenten gefällt.

Im Namen der Kommissionsmehrheit empfehle ich Ihnen, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

In Artikel 2 Absatz 2 besteht eine weitere Differenz zwischen den beiden Räten, und zwar in der Frage der Abberufung des Direktors oder der Direktorin bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung. Gemäss dem Beschluss des Nationalrates benötigt der Bundesrat dazu die Zustimmung der Bundesversammlung. Der Ständerat verlangt keine Zustimmung durch die Bundesversammlung. Vorbehalten bleibt bei seinem Beschluss jedoch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Die Kommission schliesst sich in diesem Punkt dem Ständerat an.

Der Beschluss des Ständerates zu Artikel 8 Absatz 1 stellt mit Bezug auf die Literae a und d eine redaktionelle Verbesserung dar. In Absatz 1bis präzisiert der Ständerat das Vorgehen der Eidgenössischen Finanzkontrolle bei Prüfungen in Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. So hat die Finanzkontrolle ihre Prüfungen in Absprache mit dem Verwaltungsrat durchzuführen. Sie kann auch die interne und externe Revision der Gesellschaft beiziehen. Sie stellt ihren Bericht dem Verwaltungsrat zuhänden der Generalversammlung zu und orientiert den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. Zuhänden der Materialien wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Verwaltungsrat zuerst und der Bundesrat und die Finanzdelegation gleichzeitig mit der Generalversammlung orientiert werden müssen. Sonst könnten Insidertatbestände geschaffen werden, und ein anderer Ablauf wäre auch eine Diskriminierung der privaten Aktionäre.

Artikel 11 Absatz 2: Hier geht es um die Koordination und die Überwachung der Finanzinspektorate. Der Nationalrat will, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle «in Absprache mit dem Bundesrat fachliche Weisungen, insbesondere in Form von Vorgaben bezüglich der Arbeits- und Vorgehensweise erlassen» kann. Der Ständerat streicht diese wichtige Ergänzung mit dem Hinweis, dass dies geltendem Recht entspreche. Da die Kommission es als notwendig erachtet, dass in allen Departementen nach gleichen Methoden gearbeitet wird, hält sie an ihrer Präzisierung fest.

Noch eine Bemerkung zu Artikel 12 Absätze 3 und 5: Hier handelt es sich um rein redaktionelle Vereinfachungen.

#### Art. 1 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 1 al. 2

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 2

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Abs. 2

##### Mehrheit

.... durch die Bundesversammlung. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Der Bundesrat kann .... an das Bundesgericht.

*Minderheit I*

(Leemann, Aregger, Borel, Epiney, Fässler, Hess Peter, Jaquet, Kuhn, von Allmen)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit II*

(Bangerter)

.... durch die Bundesversammlung. Eine zweimalige Wiederwahl ist möglich. Der Bundesrat kann .... an das Bundesgericht.

**Art. 2**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

*Majorité*

.... par les Chambres fédérales. Le directeur est rééligible une seule fois. Le Conseil fédéral peut .... auprès du Tribunal fédéral est réservé.

*Minorité I*

(Leemann, Aregger, Borel, Epiney, Fässler, Hess Peter, Jaquet, Kuhn, von Allmen)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minderheit II*

(Bangerter)

.... par les Chambres fédérales. Le directeur est rééligible deux fois. Le Conseil fédéral peut .... auprès du Tribunal fédéral est réservé.

**Leemann Ursula (S, ZH):** Stellen Sie sich vor, dass Sie eine Stellenausschreibung für eine sehr wichtige und sehr anspruchsvolle Stelle machen. Selbstverständlich verlangen Sie viel Sachwissen und Führungserfahrung, in diesem Fall aber auch ein etwas spezielles Persönlichkeitsprofil, weil der neue Amtsinhaber oder die neue Amtsinhaberin ja mit Amtsdirektoren zu tun hat, die zu prüfen sind, weil er oder sie sich nötigenfalls durchsetzen muss und auch gegenüber Bundesrat und Parlament eine beträchtliche Eigenständigkeit aufweisen soll. Selbstverständlich werden Sie für eine so attraktive Stelle viele Bewerbungen erhalten.

Nun fügen Sie dieser Ausschreibung allerdings noch eine Klausel bei, die besagt, dass nach zwölf Jahren Schluss sein soll. Genaugenommen sagen Sie all jenen potentiellen Bewerbern und Bewerberinnen, die sich im Alter zwischen Mitte 40 und Anfang 50 befinden, dass es Sie als Arbeitgeber nicht interessiert, ob der Betreffende nachher wieder eine Stelle findet oder ob das Vorsorgekapital für eine Frühpensionierung gross genug sein wird.

Es scheint mir klar, dass eine solche Klausel potentielle Bewerberinnen und Bewerber abschreckt, und zwar genau diejenigen einer Alterskategorie, die am ehesten für eine solche Stelle in Frage kommen. Natürlich gibt es gute Argumente – der Kommissionsreferent hat sie aufgezählt –, die gegen eine allzu lange Amtszeit sprechen. Aber was heisst «allzu lange»? Bei dem geforderten Profil für eine solche Wahl ist es sehr unwahrscheinlich, dass eine ganz junge Persönlichkeit gewählt wird. Selbst wenn sie es würde, könnten Bundesrat und Parlament die Amtszeit durch eine geplante, abgesprochene Nichtwiederwahl auch früher beenden.

Wir haben im ersten Durchgang diesen Beschluss nicht angefochten. Es ging damals darum, in einer befrachteten Session die Behandlung möglichst schnell durchzuführen. Nun hat der Ständerat hier aber eine Differenz geschaffen, und deshalb hält es unsere Fraktion für richtig, dass wir auf diesen Punkt zurückkommen. Die achtzehn Jahre, die der Bundesrat vorgeschlagen hat und welche die Minderheit II (Bangerter) wiederaufnimmt, wären meiner Meinung nach klar eine Entschärfung des Problems. Auf der anderen Seite liegt uns auch daran, dass wir die Differenz zum Ständerat aus der Welt schaffen. Aus diesem Grund finde ich es sinnvoll, wenn wir hier dem Ständerat zustimmen.

Ich bitte Sie also, hier der Version des Ständerates bzw. dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Bangerter Käthi (R, BE):** Eine klare Limitierung der Amtszeiten scheint mir bei diesem Amt nötig, weil der Direktor oder die Direktorin wirklich unabhängig sein und bleiben muss. Gewöhnung und Routine, die auch zu einer Verflechtung führen könnten, sind nicht erwünscht. Der Antrag der Kommissionmehrheit auf eine nur einmalige Wiederwahl – somit maximal zwölf Amtsjahre – ist von der Sache her richtig. Eine Person, die vom Bundesrat in ein Amt gewählt wird und deren Wahl von der Bundesversammlung genehmigt wird, muss dazu bereit sein, im Interesse dieses Amtes und einer grösstmöglichen Unabhängigkeit auch gegenüber der eigenen Wahlbehörde eine limitierte Amtszeit in Kauf zu nehmen. Der Verzicht auf eine Amtszeitbeschränkung, wie dies der Ständerat will, ist abzulehnen – ich habe bereits begründet, dass eine zeitliche Begrenzung wünschbar ist. Das Argument, alle sechs Jahre müsse sich der Direktor oder die Direktorin einer Wiederwahl stellen, und dann könnten, wenn nötig, neue Weichen gestellt werden, genügt mir nicht. Wir wissen alle, dass es für eine Nichtwiederwahl hohe, sehr hohe Hürden gibt; wie die Erfahrung zeigt, reichen eine nur mittelprächtige und auch eine schwache Amtsführung dazu nicht aus. Deshalb ist eine zeitlich beschränkte Wiederwahl sinnvoll; so schaffen wir klare Verhältnisse.

Der Antrag der Mehrheit hat eine gewisse Schwäche, vor allem dann, wenn eine 40 bis 45 Jahre alte Person das Amt antritt und dann nach Ablauf der zweiten Amtsperiode zu jung zur Pensionierung, aber vielleicht zu alt für eine neue Aufgabe ist. Ich denke aber, dass bei einer angemessenen Karriereplanung eine solche Zeitleiste einzuplanen ist.

Mein Minderheitsantrag ist ein Eventualantrag und entspricht dem Entwurf des Bundesrates. Wenn der Antrag der Kommissionmehrheit obsiegt, ziehe ich den Antrag der Minderheit II zurück.

**Epiney Simon (C, VS), rapporteur:** Nous sommes donc au stade de l'examen des divergences concernant la loi sur le Contrôle des finances. Vous aurez constaté que l'article 2 est le seul article qui a véritablement donné lieu à une discussion relativement nourrie, aussi bien au sein des Conseils qu'au sein des commissions respectives.

La majorité de la commission désire que le directeur ou la directrice du Contrôle fédéral des finances ne puisse rester à son poste qu'au maximum pendant douze ans. La minorité, à laquelle j'appartiens, partage l'avis du Conseil des Etats, selon lequel il n'y a aucune raison objective pour limiter dans le temps le mandat de la direction et qu'il convient d'agir comme pour les autres postes à haute responsabilité au sein de l'administration.

Vous avez entendu Mme Bangerter, au nom de la minorité II, qui, elle, est favorable au fait de limiter le mandat du directeur ou de la directrice à deux réélections, autrement dit à une durée maximale de dix-huit ans.

L'autre rapporteur a expliqué les raisons qui ont poussé la majorité de la commission à s'en tenir au délai de douze ans comme durée maximale du mandat confié au directeur ou à la directrice. Il a invoqué le danger de s'installer dans une espèce de confort et de routine qui nuit à la créativité et à l'assiduité au travail.

Au niveau de la minorité I, nous estimons que ce raisonnement est quelque peu réducteur et qu'au contraire, à un poste de cette importance, il faut solliciter le maximum de candidates et de candidats qui soient jeunes, qui aient l'expérience de la gestion informatisée et qui soient capables d'insuffler un esprit d'innovation pendant de nombreuses années. Dès lors, vouloir limiter à douze ou dix-huit ans le mandat de directeur ou de directrice, c'est s'exposer au risque de perdre des personnes éminemment compétentes, capables d'assumer ce poste très spécifique, très professionnalisé. Il n'y a donc aucune raison de se fixer aujourd'hui des garde-fous, des règles contraignantes qu'on pourrait regretter dans le futur. Dès lors, au nom de la minorité I, je vous demande de tenir compte de cet élément-là.

Celles et ceux qui redoutent la routine doivent bien sûr soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Die Frage ist nicht von weltbewegender Bedeutung; sie ist letztlich eine Ermessensfrage. Wichtig war dem Bundesrat, dass man durch eine verlängerte Normalamtsdauer von sechs Jahren diesem Direktor eine grössere Unabhängigkeit gibt; er kann dann wirklich während sechs Jahren planen. Eine nur einmalige Amts-dauer von sechs Jahren wäre ganz gewiss zuwenig gewesen, damit wäre dieser Job wirklich nicht attraktiv. Man hätte sich sagen können, die amerikanischen Richter würden auf Lebenszeit gewählt; nicht wahr, Sie kennen das! Wir haben keine Abberufungsmöglichkeit vorgesehen; Sie haben sie eingeführt. Ich finde das im Prinzip richtig, ich finde auch die ständerätliche Lösung richtig, dass eine allfällige Abberufung dann nicht im Plenum verhandelt wird. Immerhin ist keine leichtfertige Abberufung möglich, weil diese bis ans Bundesgericht weitergezogen werden kann. Das zwingt den Bundesrat, eine allfällige Abberufung nur bei Vorliegen wirklich wichtiger Gründe vorzunehmen.

So gesehen sind das die zwei Eckpfeiler: die sechs Jahre und die Abberufungsmöglichkeit, die recht erschwert ist. Bei der Frage, wie viele Wiederwahlen Sie zulassen wollen, haben wir zwei gegenläufige Interessen: Es gibt das Syndrom des Ausbrennens, die Tatsache, dass einer müde wird, Es ist klar, dass man jemanden nicht abberufen kann, wenn er nur etwas nachlässt, ausser bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung. Immerhin ist eine Sicherung eingebaut: Wenn die Möglichkeit einer mehrmaligen Wiederwahl besteht, kann der Bundesrat eine Person nicht mehr vorschlagen, oder Sie könnten bei der Wiederwahl die Genehmigung nicht geben. Man hat also die Möglichkeit einzugreifen. Es ist von Frau Bangerter zu Recht gesagt worden, dass man natürlich eine gewisse Hemmung hat, einen Amtsträger abzuwählen, der nicht offensichtlich versagt.

Wenn Sie eine kürzere Wiederwahlperiode haben, werden sich eher ältere Leute dafür interessieren; wenn Sie dreimal wiederwählen können, kommt vielleicht schon ein 35- oder 36-jähriger. Letztlich ist das eine Ermessensfrage.

Ich finde es etwas schade, dass Frau Bangerter den Antrag der Minderheit II zum Eventualantrag erklärt hat, denn in dieser kontroversen Diskussion zwischen der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Ständerat wäre die bundesrätliche Fassung mit einer zweimaligen Wiederwahl vielleicht schon von Anfang an kein so übler Kompromiss.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	60 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	57 Stimmen

**Präsidentin:** Damit entfällt die Abstimmung über den Eventualantrag der Minderheit II.

#### Art. 8 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 8 al. 1, 1bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

#### Art. 11 Abs. 2

Antrag der Kommission

Festhalten

#### Art. 11 al. 2

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

#### Art. 12 Abs. 3, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 12 al. 3, 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

### Ordnungsantrag

#### Motion d'ordre

#### Ordnungsantrag der sozialdemokratischen Fraktion

Die Botschaft über den Einsatz der Armee zum Schutz bedrohter Einrichtungen (99.025) ist entgegen dem Beschluss des Büros in der laufenden Session zu traktandieren.

#### Motion d'ordre du groupe socialiste

Le message du Conseil fédéral concernant l'engagement de la troupe pour assurer la protection d'installations menacées (99.025) doit être mis à l'ordre du jour avant la fin de la session en cours, en dépit de la décision du Bureau.

**Chiffelle** Pierre (S, VD): On peut se poser toute une série de questions sur les mobiles d'une décision prise dans une relative précipitation par le Conseil fédéral dans un contexte pourtant extrêmement délicat. Les requérants, les avalanches, les «manifs» de Kurdes opprimés, toujours prête l'armée! Ces tâches nouvelles qui pleuvent soudain ont-elles pour objectif de redorer son blason, à l'heure où la perspective de la votation sur la «Halbierungs-Initiative» fait trembler l'establishment militaro-industriel? Voilà une question qu'on pourrait se poser.

Eh bien, à votre grand étonnement probablement, notre propos n'est pas là, dans le cadre de cette motion d'ordre. Il est nécessaire de traiter pendant la présente session la question de l'approbation de cet engagement, tout d'abord pour des raisons purement légales. La loi ne nous laisse en effet pas le choix. Comme vous le savez probablement, l'article 70 alinéa 2 de la loi sur l'armée et l'administration militaire prévoit qu'un tel engagement doit être approuvé par l'Assemblée fédérale lors de la session suivante. La lettre de la loi est dès lors absolument claire et tous les juristes savent que, si une interprétation littérale de la loi ne laisse planer aucun doute, il n'y a pas d'autres interprétations possibles.

Les faits, quant à eux, sont également clairs. Vous le savez, puisque vous avez tous reçu un courrier dans ce sens. La session ordinaire des Chambres fédérales a débuté le lundi 1er mars à 14 heures 30. C'est l'heure et la date du début officiel. Or, il est tout aussi clair que le Conseil fédéral a pris cette décision avant le début de cette session, puisqu'il l'a rendue publique le lundi matin 1er mars.

Dès lors, il n'existe aucune autre possibilité que de considérer que la présente session constitue, par rapport à cet objet précis, la session suivante au sens de cette disposition.

A cette obligation d'ordre juridique, absolument implacable à mon sens, s'ajoutent encore des motifs de respect du processus démocratique dans le cadre du traitement d'un problème politiquement extrêmement délicat. Cette affaire agit en effet indubitablement l'opinion publique et elle pose effectivement toute une série de questions: les occupations qui font suite à l'arrestation d'Öcalan ne sont-elles pas simplement le fruit d'une forte émotion passagère, compréhensible, à défaut d'être excusable, mais qui est aujourd'hui maîtrisée? Un tel engagement n'est-il pas de nature à diaboliser inutilement les mouvements kurdes autonomistes et, par conséquent, à donner l'impression que nos autorités accréditent pleinement

## **Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision**

### **Contrôle fédéral des finances. Loi fédérale. Révision**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	98.041
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.03.1999 - 15:00
Date	
Data	
Seite	280-282
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 473

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.