

**Beschluss Nr. 82/2014**

Schwyz, 28. Januar 2014 / bz

**Erste Erfahrungen mit der neuen Finanzkontrolle**

Beantwortung der Interpellation I 16/13

**1. Wortlaut der Interpellation**

Am 19. Juli 2013 haben die Kantonsräte Christoph Pfister, Ruedi Imlig, Othmar Büeler und Beat Ehrler folgende Interpellation eingereicht:

*„Am 1. Juli 2012 wurde die Verordnung über die Finanzkontrolle, SRSZ 144.210, Fiko-VO, in Kraft gesetzt. Mit dieser Verordnung wurde eine unabhängige Finanzkontrolle ins Leben gerufen, was wir unterstützen. Seit nunmehr einem Jahr ist die Finanzkontrolle tätig und erstattete den ersten Tätigkeitsbericht über das Jahr 2012. Im Zusammenhang mit den ersten Erfahrungen mit der Finanzkontrolle haben wir an den Regierungsrat folgende Fragen:*

1. *Wie beurteilt der Regierungsrat nach einem Jahr die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle? Sieht der Regierungsrat Verbesserungsmöglichkeiten. Wenn ja, welche?*
2.
  - a) *Wie ist nach Ansicht des Regierungsrates bei wesentlichen Beanstandungen durch die Finanzkontrolle vorzugehen. Sollten, bevor wesentliche Beanstandungen in den Medien und im jährlichen Tätigkeitsbericht öffentlich gemacht werden, eine Stellungnahme des zuständigen Departementes und/oder ein Entscheid des Regierungsrates eingeholt werden?*
  - b) *Im Tätigkeitsbericht 2012 bringt die Finanzkontrolle wesentliche Beanstandungen an. Wurden vorgängig eine schriftliche Stellungnahme des zuständigen Departements und/oder ein Entscheid des Regierungsrates eingeholt?*
  - c) *Ist es üblich, dass eine Finanzkontrolle bei Abgabe ihres Jahresberichts eine Medienkonferenz durchführt?*
3. *Der Jahresbericht der Finanzkontrolle enthält wesentliche Beanstandungen (falsche Anlagepraxis, ungenügende Beachtung des Gegenparteirisikos usw.).*
  - a) *Wie werden diese Beanstandungen verfahrensmässig weiter behandelt?*
  - b) *Kann im heutigen Zeitpunkt inhaltlich zu den Beanstandungen Stellung genommen werden?*

*Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung dieser Fragen.“*

## 2. Antwort des Regierungsrates

### 2.1 Vorbemerkungen

Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Finanzkontrolle, SRSZ 144.210, Fiko-Gesetz, per 1. Juli 2012 wurde der rechtliche Rahmen für einen organisatorischen Neubeginn der Finanzkontrolle gesetzt. Die Auslöser dafür waren einerseits die in den vergangenen Jahren erheblich angestiegenen Anforderungen an die Finanzaufsicht und andererseits personelle Vakanz in der bisherigen Finanzkontrolle. Bei der Neugestaltung standen folgende Zielvorstellungen im Vordergrund:

- Orientierung an modernen Konzepten der Finanzaufsicht aus dem öffentlichen Bereich sowie aus dem privaten Sektor;
- Konzentration auf das Wesentliche und Notwendige;
- Schaffung einer unabhängigen Finanzkontrolle;
- Stärkung der Zusammenarbeit mit der Staatswirtschaftskommission;
- Weitestgehende Kostenneutralität im bisherigen Rahmen (Basis Staatsrechnung 2008).

Besonderer Wert wurde auf die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle gelegt, da dies eine entscheidende Voraussetzung für eine wirkungsvolle Revisionsfunktion darstellt. So heisst es denn auch in § 80 der Kantonsverfassung, SRSZ 100.100, KV, unter dem Titel Finanzkontrolle: „Die Finanzhaushalte werden durch unabhängige Organe kontrolliert.“ Ausdruck dieser Unabhängigkeit der Finanzkontrolle (§ 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 Fiko-Gesetz) ist insbesondere die Autonomie in Haushaltsführungs- und Personalfragen. Der Regierungsrat legt die Kreditbegehren der Finanzkontrolle unverändert dem Kantonsrat vor (§ 4 Abs. 1 Fiko-Gesetz). Weiter legt die Finanzkontrolle ihr Prüfprogramm eigenständig fest und bringt es der Staatswirtschaftskommission, dem Regierungsrat und den kantonalen Gerichten zur Kenntnis (§ 6 Abs. 3 Fiko-Gesetz). Ihr wird das Recht eingeräumt, von der Staatswirtschaftskommission oder vom Regierungsrat erteilte Prüfaufträge abzulehnen, wenn sie dadurch die termingerechte Abwicklung ihres Prüfprogramms gefährdet sieht (§ 7 Abs. 2 Fiko-Gesetz). Schliesslich ist eine ihrer wichtigsten Aufgaben die Herstellung von Transparenz sowie die Kommunikation wichtiger Informationen an die zuständigen Stellen. Dazu sieht das Fiko-Gesetz gemäss § 11 Fiko-Gesetz drei Berichterstattungselemente vor:

- Die Finanzkontrolle berichtet in ausführlicher schriftlicher Form an die geprüfte Stelle und an deren vorgesetzte Organe;
- die Finanzkontrolle berichtet wesentliche Prüfergebnisse in zusammengefasster Form schriftlich an die Staatswirtschaftskommission;
- die Finanzkontrolle erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht für die Öffentlichkeit.

Werden in der Berichterstattung wesentliche Beanstandungen genannt, so hat gemäss § 12 Fiko-Gesetz das betroffene Departement innert drei Monaten schriftlich Stellung zu nehmen. In der Praxis werden diese Stellungnahmen in die Schlussberichte der Finanzkontrolle integriert. Die Finanzkontrolle kann in ihren Berichten Anträge stellen. Bei strittigen Revisionsbemerkungen bzw. strittigen wesentlichen Beanstandungen entscheidet der Regierungsrat abschliessend (§ 12 Abs. 3 Fiko-Gesetz).

Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit kann die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer autonomen Berichterstattungen gemäss § 11 Abs. 2 und Abs. 3 Fiko-Gesetz sowohl die Staatswirtschaftskommission als auch die Öffentlichkeit darüber informieren. Damit soll die Rolle der Finanzaufsicht gestärkt und das Vertrauen der Öffentlichkeit gefestigt werden.

## 2.2 Beantwortung der Fragen

*Wie beurteilt der Regierungsrat nach einem Jahr die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle? Sieht der Regierungsrat Verbesserungsmöglichkeiten. Wenn ja, welche?*

Die angestrebten Ziele des Finanzkontrollgesetzes konnten nach Meinung des Regierungsrates grundsätzlich erreicht werden. Die Finanzkontrolle stellt sicher, dass für die Geschäftsführung des Kantons keine finanziellen Risiken bestehen bzw. entstehen. Sie kontrolliert im Rahmen ihrer Finanzaufsicht die Abläufe und Prozesse der Verwaltung und nimmt auch Evaluationen von Amtsstellen vor. Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle ist sichergestellt. Sie ist vollständig frei, was und in welcher Intensität sie untersucht.

Der Regierungsrat beurteilt die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle als gut. Die Zusammenarbeit ist zweckmässig und pragmatisch und durch einen kritisch-konstruktiven Geist geprägt. Die grundsätzlich kritische Haltung liegt in der Natur der Sache eines Kontrollorgans und ist vom Gesetzgeber bewusst gewollt. Wenn die Finanzkontrolle Beanstandungen hat, Korrekturen vorschlägt und Empfehlungen abgibt, werden diese von der betroffenen Verwaltungseinheit bzw. vom Departement seriös geprüft. Besprechungen mit der Finanzkontrolle erfolgen somit im Rahmen eines konstruktiven Dialogs. Allfällige abweichende Meinungen und Divergenzen werden im Schlussbericht der jeweiligen Prüfung der Finanzkontrolle festgehalten.

In Bezug auf Verbesserungsmöglichkeiten ist es zum aktuellen Zeitpunkt noch zu früh, um eine umfassende Beurteilung mit konkreten Vorschlägen vorzunehmen. Das Jahr 2012 war vom Aufbau der neuen Finanzkontrolle (Rekrutierung, Organisationshandbuch, Neuvergabe des Revisionsmandats der Staatsrechnung) geprägt. Für das Jahr 2013 erfolgte die Festsetzung des Prüf- und Tätigkeitsprogramms erstmals nach neuen risikobasierten Grundsätzen. Es braucht – wie immer bei einem neuen Gesetz – eine gewisse Zeit, bis sich Politik und Verwaltung an die neuen Abläufe gewöhnt haben und diese eingespielt sind.

*Wie ist nach Ansicht des Regierungsrates bei wesentlichen Beanstandungen durch die Finanzkontrolle vorzugehen. Sollten, bevor wesentliche Beanstandungen in den Medien und im jährlichen Tätigkeitsbericht öffentlich gemacht werden, eine Stellungnahme des zuständigen Departementes und/oder ein Entscheid des Regierungsrates eingeholt werden?*

Die Abläufe zum Vorgehen bei Beanstandungen sind in § 12 Fiko-Gesetz festgelegt (vgl. Ziffer 2.1). In der Praxis werden, bevor Beanstandungen der Finanzkontrolle öffentlich gemacht werden, immer Stellungnahmen der betroffenen Verwaltungseinheit bzw. des zuständigen Departements eingeholt.

*Im Tätigkeitsbericht 2012 bringt die Finanzkontrolle wesentliche Beanstandungen an. Wurden vorgängig eine schriftliche Stellungnahme des zuständigen Departementes und/oder ein Entscheid des Regierungsrates eingeholt?*

Zu den im Tätigkeitsbericht 2012 enthaltenen wesentlichen Beanstandungen wurde durch die Finanzkontrolle vorgängig schriftliche Stellungnahmen der betroffenen Verwaltungseinheit bzw. des zuständigen Departements eingeholt.

Im Vorfeld der Berichterstattung an die Staatswirtschaftskommission und an die Öffentlichkeit fanden auf Basis von Berichtsentwürfen Besprechungen mit den zuständigen Verwaltungseinheiten statt. Diese verfassten im Anschluss daran – in Absprache und Zusammenarbeit mit ihrem Departement – eine schriftliche Stellungnahme. In dieser wurde die Beurteilung/die Empfehlung der Finanzkontrolle gewürdigt. In der Stellungnahme bezieht das Departement somit Position, indem entweder dargelegt wird, wie die Empfehlung der Finanzkontrolle umgesetzt

oder begründet wird, weshalb der Empfehlung der Finanzkontrolle nicht gefolgt werden soll. Bei Letzterem findet in der Regel eine weitere Besprechung unter Teilnahme des zuständigen Departementsvorstehers statt. Bei wesentlichen Beanstandungen der Finanzkontrolle, bei denen das Departement eine andere Meinung hat, kann der Regierungsrat abschliessend entscheiden.

Es liegt sodann im Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Staatswirtschaftskommission, wie sie die ihr von der Finanzkontrolle mitgeteilten, wesentlichen Prüfergebnisse beurteilt und mit den Mitteln der parlamentarischen Aufsicht weiter verfolgt. Auf Verlangen hin stellt die Finanzkontrolle der Staatswirtschaftskommission auch die ausführlichen Prüfergebnisse zur Verfügung.

*Ist es üblich, dass eine Finanzkontrolle bei Abgabe ihres Jahresberichts eine Medienkonferenz durchführt?*

Das Fiko-Gesetz sieht in § 11 Abs. 3 die jährliche Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts vor. Zur Art und Weise der Veröffentlichung werden keine Vorgaben gemacht. Auch in den Materialien zum Fiko-Gesetz wurde dieser Aspekt nicht behandelt. Eine Veröffentlichung eines Tätigkeitsberichts kann selbstverständlich auch ohne Medienkonferenz stattfinden. Wenn eine solche durchgeführt wird, liegt es in der Natur der Sache, dass die vermittelte Information lediglich die Sicht einer Seite widerspiegelt und die Meinung darüber noch nicht konsolidiert ist.

Aufgrund der rechtlichen Grundlagen und der explizit verankerten Unabhängigkeit ist es der Finanzkontrolle freigestellt, in welcher Form sie die Veröffentlichung ihres Tätigkeitsberichts vornimmt.

*Wesentliche Beanstandungen im Jahresbericht der Finanzkontrolle: Wie werden diese Beanstandungen verfahrensmässig weiter behandelt? Kann im heutigen Zeitpunkt inhaltlich zu den Beanstandungen Stellung genommen werden?*

Die verfahrensmässige Behandlung wurde in den Ziffern 2.1, 2.3 und 2.4 erläutert. Das Finanzdepartement hat zu den vier wesentlichen Beanstandungen im Tätigkeitsbericht 2012 gegenüber der Finanzkontrolle inhaltlich Stellung genommen.

*Ungenügende Regelung / Fehlen einer Anlagestrategie der verfügbaren Mittel*

Die Finanzkontrolle beurteilt die bestehenden formalen Rahmenbedingungen für die professionelle Anlage der verfügbaren Gelder des Kantons Schwyz als ungenügend. Um dem gesetzlichen Verpflichtung des Vermögensschutzes und des wirtschaftlichen Umgangs mit den Vermögenswerten zu gewährleisten sind entsprechende Grundlagen unabdingbar. Die Finanzkontrolle empfiehlt, diese Grundlagen zur Anlage der verfügbaren Gelder zu schaffen und eine professionelle Anlagestrategie zu erarbeiten.

Gemäss dem Finanzdepartement verfügt der Kanton Schwyz über eine Anlagestrategie. Diese hat sich bewährt und entspricht einer langjährigen gelebten Praxis. Das Finanzdepartement wird auf dieser Grundlage die Anlagestrategie generell überprüfen, in adäquater schriftlicher Form festhalten und der Bewilligungsinstanz vorlegen. Die von der Finanzkontrolle gemachte Feststellung, dass keine überjährigen Festgeldanlagen getätigt werden, stimmt lediglich für den Prüfungszeitpunkt. Ansonsten werden durchaus überjährige Festgeldanlagen getätigt. Unter Berücksichtigung der Finanzplanung und der hohen Schwankungen des Liquiditätsbestandes während des Jahres standen Ende 2012 rund 200 Mio. Franken (Ende 2013 rund 140 Mio. Franken) für überjährige Anlagen zur Verfügung.

### *Nicht genutztes Anlagepotenzial*

Die Finanzkontrolle stellt sich auf den Standpunkt, dass die Praxis, ausschliesslich in Festgeldern bei Banken zu investieren, einerseits das Potenzial anderer Anlagekategorien und andererseits die positive Zinskurve langfristiger Anlagen vernachlässigt. Dies habe zur Folge, dass dem Kanton bei vergleichbarem, respektive tieferem Risiko, substanzielle Erträge entgehen würden. Bereits Anlagen mit einer um 0.2% höheren Rendite bedeuten bei einem Anlagevolumen von 500 Mio. Franken zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 1 Mio. Franken. Die Finanzkontrolle empfiehlt, die entsprechenden Grundlagen zur Anlage der verfügbaren Gelder zu schaffen und eine professionelle Anlagestrategie zu erarbeiten. Die im Rahmen der Anlagestrategie zu fällenden Entscheide sind umfassend und kompetent, z.B. durch professionelle Vermögensverwalter, aufbereiten zu lassen.

Gemäss dem Finanzdepartement ist die bestehende Anlagestrategie stark auf Sicherheit ausgelegt. Dies ist politisch so gefordert und auch sinnvoll. Dass bei höherem Risiko ein höheres Renditepotenzial besteht (aber auch ein höheres Ausfallrisiko) ist offensichtlich. Bei der aktuellen Finanzplanung des Kantons, bei den hohen Schwankungen der verfügbaren Liquidität und bei der aktuellen Zinsmarktsituation wird allerdings auch von professionellen Vermögensverwaltern abgeraten, langfristige Anlagen zu tätigen. Das von der Finanzkontrolle aufgeführte illustrative Beispiel mit den 500 Mio. Franken ist insofern zu relativieren, als dass das vorhandene Eigenkapital per Ende 2012 auf einem Niveau von rund 420 Mio. Franken lag und nur ein Teil davon liquide und somit auch anlagefähig war.

### *Ungenügende Beachtung des Gegenparteienrisikos*

Die Finanzkontrolle stellt sich auf den Standpunkt, dass eine umfassende Risikobeurteilung bei Anlagegeschäften unabdingbar ist. Dabei ist insbesondere auch die Berücksichtigung des Gegenparteienrisikos von Bedeutung. Die Finanzkontrolle empfiehlt deshalb eine systematische Berücksichtigung des Gegenparteienrisikos und – im Sinne der Optimierung der verfügbaren Ressourcen – dabei insbesondere eine engere Zusammenarbeit mit Spezialisten zu prüfen.

Das Finanzdepartement hält fest, dass umfassende Risikobeurteilungen (unter Berücksichtigung des Gegenparteirisikos) bereits heute durchgeführt werden. Es handelt sich dabei um einen fortlaufenden aktiven Beurteilungsprozess. Dieser war zum Prüfungszeitpunkt allerdings nicht dokumentiert. Die Dokumentation erfolgte im Jahr 2013. Eine Optimierung der verfügbaren Ressourcen findet selbstverständlich ebenfalls fortlaufend statt. Dies beinhaltet auch die regelmässige Prüfung einer allfälligen Zusammenarbeit mit Spezialisten bzw. der Einbezug von Beratern.

### *Ungenügende Abdeckung von mittleren Risiken und Grossrisiken*

Die Finanzkontrolle stellt sich auf den Standpunkt, dass Versicherungen und Haftungsbeschränkungen insbesondere dann nötig sind, wenn das Schadenpotenzial die Risikofähigkeit und die Risikobereitschaft des Kantons übersteigt. Dies ist bei mittleren, grossen und Katastrophenrisiken der Fall. Die Finanzkontrolle empfiehlt deshalb, im Rahmen der Ausarbeitung der Risiko- und Versicherungspolitik dem Aspekt der Risikofähigkeit und somit der Behandlung von mittleren, grossen und Katastrophenrisiken besondere Beachtung zu schenken. Insbesondere wird empfohlen:

- Katastrophen- und Grossrisiken zwingend an Risikoträger zu überwälzen;
- Haftungsrisiken aus der unbeschränkten Staatsgarantie für die Schwyzer Kantonalbank zu versichern bzw. einzuschränken;

- die Versicherungsdeckung für Haftpflichtrisiken zu überprüfen und der Risikofähigkeit und Risikobereitschaft anzupassen.

Wie bereits zuvor festgehalten, überprüft das Finanzdepartement die Risiko- und Versicherungspolitik regelmässig. Bei der Neuvergabe der Haftpflichtversicherungen per 2010 wurde die Erhöhung der Versicherungssumme geprüft und verworfen.

Seit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010, SRSZ 321.100, wird neu die Bereitstellung der Staatsgarantie finanziell abgegolten. Mit der generellen Frage zur Staatshaftung der Schwyzer Kantonalbank setzt sich das Finanzdepartement aktiv auseinander. Die Schwyzer Kantonalbank bzw. die entsprechende Staatshaftung stellt eines der grössten finanziellen Risiken für den Kanton Schwyz dar. In diesem Zusammenhang kann festgehalten werden, dass die Schwyzer Kantonalbank mit einer Kapitalquote von 18.6% (Stand gemäss Geschäftsbericht 2012) sehr solide kapitalisiert und entsprechend auch sehr solide für die höheren Eigenmittelanforderungen gemäss Basel III gerüstet ist.

Bezüglich Erdbeben-Risiko haben detaillierte Abklärungen zwischen der Schwyzer Kantonalbank, dem Umweltdepartement und dem Finanzdepartement zum möglichen direkten (Gebäude der Verwaltung) und indirekten Schadenpotenzial (Ausfall von Hypothekarschuldner bei der Schwyzer Kantonalbank, Liegenschaften der Pensionskasse des Kantons Schwyz) sowie einer möglichen Versicherungslösung stattgefunden. Die Abklärungen haben ergeben, dass vorerst die vom Bund geplante Einführung einer flächendeckenden obligatorischen Erdbebenversicherung für Gebäude abzuwarten ist.

#### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Finanzdepartement (2); Sekretariat Kantonsrat (2).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber