Ausgewählte Thesen zur Finanzkontrolle

Ein Beitrag von Thomas Schmid [1]

Vorbemerkungen

Dieser Beitrag behandelt die Thematik der Finanzkontrolle als Instrument der Staatsleitung aus der Perspektive einer kantonalen Finanzkontrolle. Das Wirken der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden (Finanzkontrolle) ist im Gesetz über die Finanzaufsicht (GFA)[2] geregelt. Sie ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht.[3] Die Prüfungen beschränken sich somit auf finanzielle Belange, wobei dies aber auch z.B. finanzrelevante Prozesse, Verantwortlichkeiten, Risiken, Kontrollen oder die Einhaltung von Vorgaben umfasst. Nicht zu den Aufgaben der Finanzkontrolle gehören insbesondere die politische Aufsicht oder beispielsweise die materielle Prüfung von Gerichtsentscheiden. Die Finanzkontrolle ist unabhängig, selbstständig und nur Verfassung und Gesetz verpflichtet.[4] Administrativ ist sie dem Departement für Finanzen und Gemeinden zugeordnet.[5] Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats (GPK), deren Mitglieder aus gewählten Volksvertretenden bestehen, bei der verfassungsmässigen Finanzaufsicht über die Verwaltung und Gerichte (Oberaufsicht), die Regierung bzw. Departemente bei ihrer Finanzaufsicht über die Verwaltung (Dienstaufsicht) sowie

1

---

[1] Thomas Schmid (1965), dipl. Betriebsökonom FH, eidg. dipl. Wirtschaftsprüfer, U.S. Certified Public Accountant (CPA, inaktiv), bei der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde zugelassener Revisionsexperte, aus Conters im Prättigau, leitet seit 1. Juli 2017 die Finanzkontrolle des Kantons Graubünden. Vor seiner Tätigkeit beim Kanton Graubünden führte Thomas Schmid als Partner einer der grossen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im In- und Ausland Konzernprüfungen durch und beriet zuletzt als Leiter des Kompetenzzentrums für Rechnungslegungsfragen nach International Financial Reporting Standards Kunden.

[2] Bündner Rechtsbuch (BR 710.300).

[3] Art. 1 Abs. 1 GFA.

[4] Art. 1 Abs. 2 GFA.

[5] Art. 1 Abs. 4 GFA.

das Obergericht bei finanziellen Aspekten der Justizaufsicht.[6] Die Finanzkontrolle ist somit als Teil der Führungsunterstützung ein Instrument der Staatsleitung.[7]

2 Die Eidgenössische Finanzkontrolle und in der Regel auch die Finanzkontrollen anderer Kantone sind ähnlich aufgestellt. In einzelnen Kantonen bestehen aber eigenständige verwaltungsexterne Organisationseinheiten (Rechnungshöfe) oder die Finanzkontrolle ist ähnlich einer klassischen internen Revision als Finanzinspektorat ausgestaltet.

3

These I: Es braucht eine Finanzkontrolle – mit ihren Prüfungen in finanziellen Belangen unterstützt sie die systematische Sicherstellung der Rechtmässigkeit und stärkt das für einen demokratischen Rechtsstaat zentrale Vertrauen in Politik und Staat

4 Die Initiativ- und Prozessleitungsfunktion der Staatsleitung obliegt grundsätzlich der Regierung.[8] Sie kooperiert, um den Staat gemeinsam und zielgerichtet weiterzubringen, unter Wahrung der Zuständigkeiten[9] mit dem Grossen Rat bzw. seinen Kommissionen, z.B. bei der Erarbeitung des Regierungsprogramms[10] oder im Gesetzgebungsprozess[11]. Politisches und staatliches Handeln hat auf geltendem Recht zu beruhen und dessen Einhaltung unterliegt entsprechenden internen Kontrollen bzw. wird beaufsichtigt. Allerdings scheint die Bindung an das geltende Recht nicht nur im Ausland teilweise unter Druck zu geraten.[12] Dies mindert potenziell das Vertrauen in die Politik und den Staat.

---

[6] Art. 1 Abs. 1 GFA.

[7] Gleicher Meinung Christian Rathgeb, Eine Einführung zum Begriff und zum allgemeinen Verständnis der «Staatsleitung» im schweizerischen Recht (Skript), Stand 17. September 2025, S. 14: «Staatsleitung ist das kooperativ koordinierte Wirken von Regierung und Parlament zur zielgerichteten Entwicklung des Staates».

[8] ebd. S. 9.

[9] Art. 4 Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100).

[10] Vgl. Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden zum Budget 2026, Finanzplan 2027-2029, Jahresprogramm 2026, S. 21.

[11] Vgl. Schriften des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Andreas Glaser/Andreas Lienhard/Felix Uhlmann (Hrsg.), Band 16, Zürich/St. Gallen 2025; Christian Rathgeb-Cavigelli, Faktoren guter Rechtsetzung, Gute Verordnungsgebung, S. 149, zur Vorlage von Verordnungsentwürfen im parlamentarischen Beratungsprozess.

[12] Vgl. Andreas Kley, plädoyer 4/2024, Rechtswissenschaft ohne Recht, S. 30 ff.

In erster Linie[13] liegt die Erreichung von Zielen und damit die operative Verantwortung bei der Regierung und den Departementen. Dazu gehört es auch, Chancen und Risiken zu erkennen, zu beurteilen und angemessene Massnahmen daraus abzuleiten und durchzusetzen. Instrumente zur Adressierung von Risiken sind Notfallpläne, strategische Massnahmen oder, für operative Risiken im Finanzbereich, ein Internes Kontroll- und Steuerungssystem (IKS). 5

In zweiter Linie können Regierung und Departemente durch interne Fachstellen unterstützt werden, die z.B. die Einhaltung von Rechtsvorschriften sicherstellen (Compliance) oder das Chancen- und Risikomanagement betreiben. 6

Regierungsmitglieder und die GPK können sich zwar mittels Befragungen und Kontrollen eine gewisse Sicherheit verschaffen, sind dabei aber auf die Unterstützung und Kompetenz der sachzuständigen Bereiche und Kontrollfunktionen angewiesen. Eine unabhängige Validierung durch die Finanzkontrolle mit ihren Fachspezialisten als dritte Linie verschafft ihnen zusätzliche Transparenz und Sicherheit.[14] Geprüfte Stellen, vorgesetzte Departemente, die Regierung sowie die GPK erhalten gemäss Auftrag der Finanzkontrolle eine unabhängige Einschätzung, ob die Haushaltsführung rechtmässig, ordnungsgemäss, sparsam, wirtschaftlich, wirksam und zweckmässig wahrgenommen wird.[15] Oberstes Ziel ist es, sicherzustellen, dass Steuergelder zweckgemäss eingesetzt werden und der Regierung und den gewählten Volksvertretenden dazu die für eine Einschätzung notwendige Transparenz zu verschaffen. Die zuständigen Stellen können sich verbessern, wenn sie sich gemäss ihrer Führungsverantwortung mit den Berichten der Finanzkontrolle auseinandersetzen und Empfehlungen umsetzen. Zudem wird eine präventive Wirkung erzielt, indem nur schon das Wissen darum, dass eine Prüfung zu einem Sachverhalt durchgeführt werden könnte, entsprechendes vorgabengerechtes Handeln fördert. Insbesondere für eine GPK wäre es ohne die Finanzkontrolle («verlängerter Arm») mit ihren Möglichkeiten zu detail- 7

---

[13] Vgl. The Institute of Internal Auditors, Juli 2020, Global Perspectives and Insights, Das Drei-Linien-Modell – ein wichtiges Instrument für den Erfolg jeder Organisation; Governance Modell zu Verantwortlichkeiten für Führung, Risikomanagement, interne Kontrollen und unabhängiger Prüfung, um die Zielerreichung einer Organisation zu unterstützen.

[14] Vgl. Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden zur Jahresrechnung 2025, S. 267.

[15] Art. 10 Abs. 1 GFA.

lierten Prüfungen schwieriger, ihre Aufsicht im finanziellen Bereich wahrzunehmen und entsprechende Sicherheit und Transparenz zu erlangen. Insgesamt kann die Finanzkontrolle damit indirekt einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des für einen demokratischen Rechtsstaat zentralen Vertrauens in die Staatsleitung leisten.

8

These II: Die Finanzkontrolle stiftet über ihre Prüfungen hinaus einen Mehrwert

9 Es geht der Finanzkontrolle nicht nur um die Aufdeckung von Schwachstellen zur Verhinderung von Fehlentwicklungen und entsprechenden Vorschlägen zur Behebung. Gesetzlich vorgesehen ist denn auch, dass ihr Sonderaufträge erteilt oder sie, immer unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit, beratend beigezogen werden kann.[16] Die wiederholt erfolgte Vergabe von Aufträgen an die Finanzkontrolle zeigt, dass ihre Beurteilung anerkannt ist. Unterstützung heisst aber auch, vorauszudenken und frühzeitig Herausforderungen im Sinne eines Frühwarnsystems oder im Rahmen von Vernehmlassungen zu Erlassen oder anderen Regelwerken anzusprechen. Konkrete Anfragen, z.B. als Sparringpartner zu agieren, zum Beizug bei Projekten oder in Arbeitsgruppen oder zur Unterstützung bei Weiterbildungen, belegen, dass es von den geprüften Stellen oder vorgesetzten Departementen geschätzt wird, wenn sich die Finanzkontrolle mit ihrer Erfahrung, ihrer Fachkompetenz im Finanzbereich, ihren praktischen Kenntnissen (z.B. von ICT-Systemen, bereichsübergreifenden Prozessen, vergleichbaren Lösungen in anderen Bereichen etc.) und dem Blick fürs Ganze (versus isolierte Betrachtung) in einem immer komplexer werdenden Umfeld einbringt. Zudem können, unter der Bedingung, dass die Anwender sie auf eigene Verantwortung einsetzen, von der Finanzkontrolle entwickelte Tools (z.B. zur Datenanalyse) zur Verfügung gestellt werden. Da den Mitarbeitenden innerhalb des kleinen Teams der Finanzkontrolle nur wenige berufliche Perspektiven geboten werden können, ist sie daran interessiert, ihnen im Rahmen einer Laufbahnplanung Möglichkeiten zur Weiterentwicklung innerhalb der kantonalen Verwaltung zu eröffnen. Für andere Bereiche der kantonalen Verwaltung sind die Mitarbeiten-

[16] Art. 1 Abs. 3 und Art. 13 Abs. 1 GFA.

den mit ihrer Fachkompetenz, ihrem Netzwerk und den Erfahrungen in der kantonalen Verwaltung immer wieder willkommene Ergänzungen.

10

These III: Die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle ist Voraussetzung für ihr erfolgreiches Wirken

11 Für die Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle ist es zentral, dass sie ihre Arbeit unbeeinflusst ausführen kann. Nur so kann sie sich objektiv ein Urteil bilden und ihren Berichten wird das notwendige Vertrauen entgegengebracht.

12 Damit die Unabhängigkeit als unabdingbare Voraussetzung, auch bei administrativer Zuordnung zur kantonalen Verwaltung,[17] effektiv sichergestellt ist, ist die organisatorische Stellung geregelt und sind Rahmenbedingungen geschaffen worden:

- Damit ohne Zutun der Legislative keine Bestimmungen zur Unabhängigkeit geändert werden können, sind diese in einem Gesetz, dem GFA, verankert.
- Festlegung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit und dass die Finanzkontrolle nur Verfassung und Gesetz verpflichtet ist und sie ihr Arbeitsprogramm selbst festlegen kann.[18] Es bestehen also keine Unterstellungsverhältnisse.
- Alle Personalangelegenheiten die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle betreffend obliegen einem paritätischen Gremium zur Antragstellung an die Regierung.[19] Personalgeschäfte, die Mitarbeitende der Finanzkontrolle betreffen, obliegen der Leiterin oder dem Leiter der Finanzkontrolle.[20] Es kann somit kein Druck mittels personeller Massnahmen ausgeübt werden.
- Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen[21] und ein genehmigter Budgetkredit stellt sicher, dass dies auch kurzfristig effektiv möglich ist.

---

[17] Art. 1 Abs. 4 GFA.
[18] Art. 1 Abs. 2 GFA.
[19] Art. 3 Abs. 2 GFA.
[20] Art. 4 Abs. 2 GFA.
[21] Art. 5 Abs. 1 GFA.

- Es bestehen Ausgaben- und Kreditüberschreitungskompetenzen wie bei einem Departement[22] und die Finanzkontrolle legt ihr Budget ohne Beeinflussung durch die Regierung dem Grossen Rat vor.[23]
- Der direkte Zugang zu geprüften Stellen, Regierung, GPK und Obergericht ist gewährleistet[24] und die Finanzkontrolle hat die Kompetenz der GPK alle Auskünfte zu erteilen und die Pflicht ihr alle Prüfberichte zuzustellen[25].
- GPK und Regierung können der Finanzkontrolle besondere Aufträge erteilen. Wichtig ist aber, dass die Finanzkontrolle sie ablehnen kann,[26] damit sie z.B. nicht von aus ihrer Sicht notwendigen Prüfungen abgehalten werden kann.

13 Die Objektivität wird durch Regelungen (inkl. Offenlegung) und professionelles Verhalten sichergestellt. Zu den grössten Gefahren gehören Interessenkonflikte, langjährige Vertrautheit, persönliche Beziehungen zu Mitarbeitenden oder frühere Zuständigkeit für einen zu prüfenden Bereich. Die Finanzkontrolle darf keine Vollzugsaufgaben (z.B. Führungs- oder Entscheidfunktionen, operative Aufgaben) übernehmen[27] und sie hat keine Weisungsbefugnisse. Dies ist wichtig, um zu verhindern, dass eigene Arbeiten überprüft werden müssen. Die Finanzkontrolle darf also beispielsweise auch nicht die Durchführung von internen Kontrollen übernehmen. Zudem kann bei beratender Unterstützung ein Spannungsverhältnis entstehen, dem mit klarer Kommunikation und konsequenter Einhaltung der Zuständigkeiten und Rollenverteilung begegnet werden muss. Entsprechende Unterstützungen sind transparent allen Anspruchsgruppen offenzulegen, eine Instrumentalisierung der Finanzkontrolle ist zu verhindern und es ist auf eine kongruente Information zu achten.

---

[22] Art. 6 Abs. 1 GFA.
[23] Art. 6 Abs. 2 GFA.
[24] Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 GFA.
[25] Art. 9 Abs. 2 GFA.
[26] Art. 13 GFA.
[27] Art. 12 Abs. 3 GFA.

These IV: Die Finanzkontrolle erzielt auch ohne Durchsetzungskompetenz die gewünschte Wirkung 14

Die Finanzkontrolle unterstützt, beaufsichtigt, prüft und erstattet Bericht.[28] Beanstandungen sind von den zuständigen Stellen zu adressieren.[29] Die Finanzkontrolle hat also keine Weisungsbefugnis und sie darf Empfehlungen und Anträge auch nicht selbst umsetzen, da sie keine Vollzugsaufgaben übernehmen darf.[30] Es stellt sich also die Frage der Effektivität der Arbeit der Finanzkontrolle. 15

Ziel einer Prüfung ist es, festgestellte Sachverhalte in Abstimmung mit der geprüften Stelle objektiv in einem Bericht festzuhalten, so dass alle Beteiligten damit einverstanden sind. Darauf basierend werden Empfehlungen und Anträge formuliert, zu denen die geprüfte Stelle im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement schriftlich Stellung nehmen kann. 16

Grundsätzlich geht es also darum, die geprüfte Stelle möglichst selbst zur Erkenntnis zu bringen, dass Massnahmen getroffen werden sollten bzw. sie mit sachlich robusten Argumenten davon zu überzeugen. Grundlage dafür ist eine auf Vertrauen basierende, partnerschaftliche Zusammenarbeit. Erfahrungsgemäss werden gut begründete und praktisch umsetzbare Empfehlungen oder Anträge von den geprüften Stellen akzeptiert und umgesetzt. Werden aus Sicht der Finanzkontrolle wesentliche Anträge nicht angemessen adressiert, besteht die Möglichkeit, eine Replik zuhanden der Berichtsadressaten zu verfassen oder, falls angezeigt, zur Eskalation an die zuständige Stelle, z.B. die Regierung.[31] Auch wenn keine Eskalation erfolgt, ist mit der Berichterstattung an die GPK[32] ein Mechanismus vorhanden, um der Umsetzung von gewichtigeren Anträgen zum Durchbruch zu verhelfen, insbesondere wenn diese mit einer Replik versehen sind. Einerseits wirkt dies präventiv, indem die geprüften Stellen sich der Berichterstattung an die GPK bewusst sind. Andererseits kann die GPK nötigenfalls auch direkt von den zuständigen Stellen Auskünfte einverlangen. Die Finanzkontrolle selbst verfolgt den 17

---

[28] Art. 1 Abs. 1, Art. 2, Art. 10 Abs. 1, Art. 12, Art. 14 und Art. 15 GFA.
[29] Art. 16 Abs. 1 GFA.
[30] Art. 12. Abs. 3 GFA.
[31] Art. 16 Abs. 2 GFA.
[32] Art. 9 Abs. 2 GFA.

Stand der Umsetzung von bedeutenden Anträgen jährlich mittels Befragungen nach und revidiert die effektive Umsetzung periodisch, was auch einen gewissen Druck zur Erledigung durch die geprüften Stellen erzeugt.

18 Die bei einzelnen Finanzkontrollen unter bestimmten Bedingungen vorgesehene Veröffentlichung von Einzelberichten ist in Graubünden nicht vorgesehen[33] und ist aus Sicht der Finanzkontrolle zur Durchsetzung auch nicht notwendig. Selbst mit einer Veröffentlichung wird nicht unbedingt die gewünschte Wirkung erzielt[34] und es besteht das Risiko, dass sich die Finanzkontrolle dem Vorwurf der politischen Einflussnahme[35] aussetzt. Ausserdem müsste der Detaillierungsgrad der Berichterstattung reduziert werden, um sicherzustellen, dass keine Amtsgeheimnisse oder Persönlichkeitsrechte verletzt werden. Zudem könnte, im Wissen um eine Veröffentlichung, der Zugang der Finanzkontrolle oder die Kooperation während der Prüfung und die Lösungsfindung bei Feststellungen erschwert werden. Wichtig ist allerdings, dass die Finanzkontrolle jährlich der Regierung und der GPK über ihre Tätigkeit und wichtige Feststellungen Bericht erstattet und auch die Möglichkeit hat, in schwerwiegenden Fällen direkt an den Grossen Rat zu gelangen.[36] Einmal pro Legislatur ist dem Grossen Rat zudem über die Tätigkeit und die Beanstandungen Rechenschaft abzulegen. Dies bedeutet, dass dieser Bericht[37] öffentlich zugänglich ist. Mit der Schaffung von Transparenz soll den Steuerzahlenden Einblick in die Aufgabenausführung der Verwaltung und der Gerichte gewährt und andererseits Auskunft über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle gegeben und so das Vertrauen in den Staat gestärkt werden.

Exkurs

19 Eine interessante Frage, die im Rahmen der Erarbeitung des Beitrags für das Zürcher Forum zur Staatsleitung zur Mastervorlesung aufgeworfen wurde, ist, ob dem Regierungspräsidenten eine Obliegenheit zugunsten des Kollegi-

---

[33] Art. 14 Abs. 3 GFA.

[34] Vgl. SRF News, Tagesschau vom 26. Juni 2025, Er warnte bereits 2022: ehemaliger EFK-Chef über F-35-Kauf und Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 22. Juni 2022, Prüfung des Risikomanagements des Programms Air2030, armasuisse.

[35] Vgl. Südostschweiz, Schweiz am Wochenende, 16. Juli 2022, Der «Sheriff von Bern» geht in Pension, S. 21.

[36] Art. 17 GFA.

[37] Vgl. 2025 Externer Tätigkeitsbericht, 1. Mai 2026.

ums bei der ernsthaften Auseinandersetzung mit und Überwachung der Umsetzung von Anträgen der Finanzkontrolle zukommt. Zugang zu den Einzelberichten hat er zwar nicht,[38] erhält aber im Rahmen der Kenntnisnahme der Regierung des jährlichen internen Tätigkeitsberichts[39] eine aufdatierte Übersicht über die wesentlichsten Feststellungen und den Stand der Umsetzung. Da die Regierungsmitglieder die ihr Departement betreffenden wesentlichen Feststellungen kennen, wäre eine Erörterung zum Umsetzungsstand in der Regierung aus Sicht der Finanzkontrolle sicher gerechtfertigt, insbesondere dann, wenn seit längerer Zeit Verzögerungen bei der Umsetzung feststellbar sind.

Schlussbemerkung

Wenn Staatsleitung als kooperativ koordiniertes Wirken von Regierung und Parlament zur zielgerichteten Entwicklung des Staats verstanden wird, dann ist damit ein kooperatives Gewaltenteilungsverhältnis indiziert. Da unser Staat auf Bundes- und Kantonsebene auf den Grundsätzen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht und gewaltenteilig strukturiert ist, erfordert er im Sinne von Checks and Balances auch Kontrollorgane wie die Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle erbringt als Instrument der Staatsleitung für Regierung und Parlament einen wichtigen Beitrag für ihre Führungsaufgabe, vorausgesetzt, sie ist institutionell und effektiv unabhängig. Nach einem modernen Gewaltenteilungsverständnis nimmt die Finanzkontrolle im Behördengefüge eine partnerschaftliche Rolle ein und kann auch präventiv und proaktiv einen erheblichen Mehrwert zugunsten der Staatsleitung erbringen. 20

[38] Art. 14 Abs. 2 GFA.
[39] Art. 17 Abs. 1 GFA.