

Rechnungslegungsvorschriften im Subventionsrecht (SuG) zur Prävention vor Subventionsbetrug



Theo Ecklin

Dipl. Experte in Rechnungslegung und Controlling
Master in Economic Crime Investigation

Heute Inhaber der Ecklin Managementberatung, davor tätig als Finanzinspektor beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und als Interim Manager oder Leiter Finanz- und Rechnungswesen für verschiedenen internationale Industrie- und Dienstleistungsunternehmen.

Subventionen sind ein Instrument der Politik und nehmen an Bedeutung zu. So schreibt der Bundesrat im letzten Subventionsbericht: Bundessubventionen sind in den letzten Jahrzehnten – gefördert durch den föderalistischen Staatsaufbau und durch gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen – zum wohl mächtigsten Instrument der Bundespolitik geworden. Sie stellen einen massiven Eingriff bei den Begünstigten dar und schaffen gleichzeitig auch Benachteiligte. Mit der Zunahme der Subventionen am gesamten Finanzaufwand steigt auch die Bedeutung des Rechtsschutzes vor Subventionsbetrug.

Mit der Einführung des Subventionsgesetzes im Jahre 1990 hat das Parlament ein Rahmengesetz geschaffen, dass sowohl Flexibilität in der Gestaltung als auch Stabilität im Verfahren gewährleisten soll. Das Subventionsgesetz regelt das Subventionswesen die eigentlichen Finanzhilfen werden jedoch in separaten Gesetzen erlassen. Bei der Anwendung sollte konsequent auf die Durchsetzung des Legalitätsprinzips geachtet werden.

Merkmal einer Subvention ist das Dreiecksverhältnis zwischen den Begünstigten, der Verwaltung und den Steuerzahlern. Das Subventionsverfahren findet zwischen den Begünstigten und der Verwaltung statt, dabei kommt der Verwaltung eine ganz wichtige Aufsichts- respektive Garantstellung zu. Wo Geld verteilt wird, muss mit deliktischen Absichten gerechnet werden und wenn Finanzhilfen nicht bestimmungsgemäss verwendet werden, spricht man von Subventionsbetrug. Im Fall eines Betrugs ist immer der Steuerzahler respektive das Gemeinwesen das Opfer. Das Strafrecht soll die Öffentlichkeit davor schützen.

Im Folgenden werde ich aufzeigen, dass die Verwaltung ihre Aufsichtsfunktion nur ungenügend wahrnimmt und das Strafrecht mangels Rechtsnormen teilweise gar nicht greifen kann. Dazu exemplarisch der folgende Fall:

Im Jahre 1999 hat die SRG ihre Rechnungslegung vom aktienrechtlichen auf den FER-Abschluss umgestellt. Die Aufwertung wurde in die Gewinnreserven gebucht, und im Folgejahr in die Grundreserven übertragen. Die Abschreibungen auf dem aufgewerteten Anlagevermögen (hauptsächlich Immobilien) fallen somit höher aus und müssen zu Lasten der Erfolgsrechnung verbucht werden. In der Folge fällt die Radio- und Fernsehgebühr (früher Empfangsgebühr) höher aus als nötig. Die SRG wird noch heute (!) für Abschreibungen entschädigt, für die sie nie einen Franken ausgegeben hat. Ein Betrug von 411 Mio. welcher trotz oder eben dank korrekter Rechnungslegung überhaupt möglich ist.

Hat in diesem Fall das Rechnungslegungsrecht versagt? Bestimmt nicht, aber die Anforderungen an die Rechnungslegung ausgerichtet auf die Darstellung der wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens kollidieren mit den Grundsätzen aus dem Subventionsrecht, der Kostenermittlung. Wie kann dieser Zielkonflikt aufgelöst werden? Kann die Verwaltung dieses Manko auffangen? Leider nein! Die Verwaltung führt den gesamten Subventionsprozess und ist daher Partei. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als Teil des Systems dient oft nur als Feigenblatt.

Als mögliche Lösung müssen m.E. im Subventionsrecht ergänzende Regeln zum bestehenden Rechnungslegungsrecht erlassen werden. Mit Vorschriften zur Rechnungslegung im SuG müssen die Revisionsstellen automatisch auch diese prüfen. Damit wird, wie dies bereits für die Steuern der Fall ist, auch für den Subventionsbereich eine Massgeblichkeit der Jahresrechnung hergestellt. Die Einheit der Rechnungslegung von der Buchführung über die Rechnungslegung und Prüfung bis zur Genehmigung durch die Organe bleibt gewahrt. Gleichzeitig wird mit der Einbindung der externen Revision die Verwaltung in ihrer Aufsichtstätigkeit unterstützt, das Strafrecht gestärkt und so der Schutz des Gemeinwesens vor Subventionsbetrug massiv erhöht.