



Der
Rechnungshof



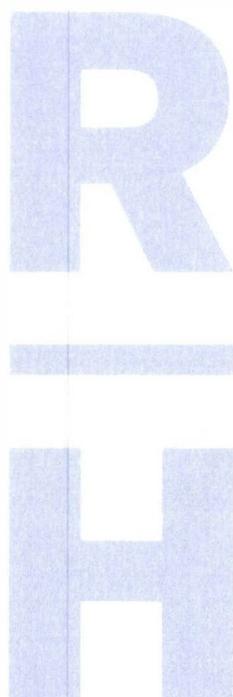
Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung

III-393 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/27



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





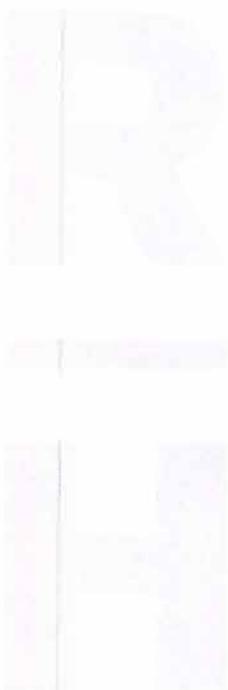
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung;
Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2017/27



IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Mai 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	5
Kenndaten	7
Prüfungsablauf und –gegenstand	7
Rechtsgrundlagen	8
Risiko-Strategie des BMF	12
Zentrales Risikomanagement im BMF	14
Einzelne Risiken	22
Schlussempfehlungen	29

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Juli bis September 2016 beim BMF die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14) abgegeben hatte. Auf Grundlage des Vorberichts hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei der überprüften Stelle nachgefragt und das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens in Reihe Bund 2015/18 veröffentlicht. (TZ 1)

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung umfasste die Jahre 2013 bis Mitte 2016. Das BMF setzte von insgesamt 19 überprüften Empfehlungen zwei vollständig, elf teilweise und fünf nicht um. Die Umsetzung einer Empfehlung konnte der RH nicht zuletzt wegen der kurzen Bestandsdauer der Risiko-Strategie nicht überprüfen. (TZ 1, TZ 15)

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinzuwirken, zum Teil um. Mit der Positionierung des Themas Risikomanagement auf Ebene der Ressortverantwortlichen der Präsidialsektionen der obersten Organe und Zentralleitungen der Ministerien im Bund hob es den Stellenwert des Risikomanagements für die Bundesressorts besonders hervor. Eine breite Diskussion auf Bundesebene, die den Fokus auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesressorts legt, sowie die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe könnten den Weg zu einer entsprechenden Gesetzgebung eitleiten. (TZ 2)

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Das BMF verfügte seit Mai 2016 über eine Risiko-Strategie, die u.a. die Struktur und Verantwortungen in Bezug auf das Risikomanagement von wesentlichen Akteurinnen und Akteuren (z.B. Vorstand, Stabsstelle Zentrales Risikomanagement, dezentrale Risikomanager, Risikoeigner) regelte. Aufgrund der kurzen Bestandsdauer der Risiko-Strategie des BMF war die Beurteilung der Umsetzung der Empfehlung des RH, die Wirkungen der Risiko-Strategie regelmäßig zu evaluieren, jedoch nicht möglich. **(TZ 4)**

Das BMF verwirklichte die Empfehlung des RH zum Teil, den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umzusetzen. Im Frühjahr 2016 bestellte es eine zentrale Risikomanagerin und im Rahmen des im Februar 2016 gestarteten „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts wurde eine Risiko-Strategie beschlossen, die eine eigene Stabsstelle Zentrales Risikomanagement vorsah. Das zentrale Risikomanagement war bis Mitte 2016 allerdings noch nicht mit einer endgültigen Aufbau- und Ablauforganisation ausgestattet und operativ tätig. **(TZ 5)**

Die im Mai 2016 beschlossene Risiko-Strategie des BMF setzte zwar allgemein die Struktur und Verantwortung der zentralen und dezentralen Risikomanager fest, eine klare und eindeutige Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten fehlte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jedoch noch. **(TZ 7, TZ 8)**

Das BMF setzte die Empfehlung des RH – eine umfassende Personalbedarfserhebung vorzunehmen – mit der Begründung nicht um, dass „eine Erhebung aufgrund der laufend sich ändernden Aufgabenstellungen sehr aufwendig“ wäre. Nach Ansicht des RH war eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals aber nicht zielführend. Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Erfüllung der gesetzlich bestimmten Aufgaben der Finanzverwaltung war aufgrund fehlender Kosten-Nutzen-Analysen und einer umfassenden, sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung betreffenden Aufgabenanalyse nicht sichergestellt. **(TZ 14)**

Mit dem operativen Start des Projekts „Governance-Risk-Compliance-Management“ im Jahr 2016 setzte das BMF erkennbar Initiativen, die darauf abzielten, ein zentrales Risikomanagement endgültig im Ressort zu etablieren. Um die Nachhaltigkeit dieses Projekts zu sichern, hielt es der RH für zweckmäßig, die erprobten Strukturen und Ergebnisse zum Governance-Risk-Compliance-Management nach Projektende im Dezember 2016 – möglichst zeitnah – in den Echtbetrieb zu überführen, um zukünftig über Erfolgsfaktoren des BMF-Risikomanagements verfügen zu können. **(TZ 3, TZ 4, TZ 5, TZ 7, TZ 8, TZ 9, TZ 10)**

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Kenndaten

Risikomanagement in der Finanzverwaltung				
Rechtsgrundlagen				
– Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76 i.d.g.F.				
allgemeine Richt- bzw. Leitlinien zum Risikomanagement				
– Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor – Weitere Informationen zum Thema ‚umfassendes Risikomanagement‘, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), GOV 9130, 2007				
– Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992 i.d.F. 2013				
– Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004				
– International Organization for Standardization (ISO): Normenfamilie ISO 9000; ISO 31000:2009 – Risikomanagement; ISO/IEC 31010:2009 – Risikobewertung				
– Austrian Standards Institute, Normenfamilie ONR 49000				
– Praxisleitfaden und Leitlinien zum Risikomanagement (GAP003), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001 und 2004				
– Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“, Europäische Kommission, 2010				
– Leitfaden Risikomanagement für Steuerverwaltungen, Europäische Kommission, 2006				
	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	in Mio. EUR			in %
Einkommen- und Vermögensteuern	39.250,67	40.526,23	43.342,35	10,4
<i>davon</i>				
<i>veranlagte Einkommensteuer</i>	3.068,12	3.383,95	3.617,31	17,9
<i>Lohnsteuer</i>	24.585,95	25.942,26	27.272,36	10,9
<i>Körperschaftsteuer</i>	5.994,16	5.906,08	6.320,41	5,5
Umsatzsteuer	24.778,43	25.471,52	26.013,22	5,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2013 bis 2015

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Juli bis September 2016 beim BMF die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Überprüfung zum Thema „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2014/14 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Der überprüfte Zeitraum der Follow-up-Überprüfung umfasste die Jahre 2013 bis Mitte 2016.

(2) Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei der überprüften Stelle nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2015/18 veröffentlicht.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



(3) Zu dem im Dezember 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im März 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2017.

Rechtsgrundlagen

2.1

(1) Auf nationaler Ebene bestand keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesministerien. Der RH hatte daher dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 2) empfohlen, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinzuwirken.

Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht weiters empfohlen (TZ 2), zu initiieren, wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems gesetzlich festzuschreiben, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF auf seine Stellungnahme zum Prüfungsergebnis verwiesen. Demzufolge werde nach Vorlage entsprechender Erfolgsfaktoren des BMF-Risikomanagements auf die Einführung eines bundesweiten Risikomanagements hingewirkt. Betreffend die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage stelle sich für das BMF die Frage, ob die Erstellung eines derartigen Gesetzes in seinen Aufgabenbereich falle. Es wären hierbei jedenfalls die im Bundeshaushaltsgesetz 2013 enthaltenen Ansätze für ein haushaltsbezogenes Risikomanagement zu berücksichtigen (Budgetcontrolling – Controllingverordnung 2013, Beteiligungs- und Finanzcontrolling § 67 Bundeshaushaltsgesetz 2013, Österreichische Bundesfinanzierungsagentur § 79 (5) Bundeshaushaltsgesetz 2013).

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, unternahm das BMF einen ersten Schritt, um das Thema Risikomanagement auf Bundesebene zu positionieren, indem es das Thema im Rahmen der alle Ressorts übergreifenden Präsidialistenrunde¹ als gemeinsames zukünftiges Thema vorschlug. Die Auswirkungen dieses Tätigwerdens durch das BMF konnte der RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht überprüfen, weil einerseits kein Zeitrahmen für eine weitere Behandlung des Themas festgelegt wurde und zum anderen der Informationsaustausch informell stattfand und daher keine offizielle Dokumentation der Ergebnisse und etwaiger Absichtserklärungen zur Verfügung standen.

¹ Bei der Präsidialistenrunde handelte es sich um regelmäßig stattfindende informelle Treffen der Ressortverantwortlichen der Präsidialsektionen zum Zweck des fachlichen Gedankenaustausches und zur Förderung der interministeriellen Zusammenarbeit.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



In der Präsidentsitzung im September 2016 einigte man sich allerdings bereits auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema Risikomanagement, die im Jahr 2017 ihre Arbeit aufnehmen sollte. Mit einer Erhöhung der Sensibilität für dieses Thema auf Ebene der obersten Organe und Zentralleitungen der Ministerien im Bund wirkte das BMF folglich mit darauf hin, eine Basis für eine künftige gesetzliche Grundlage betreffend die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems und dessen verbindliche Anwendung in der Bundesverwaltung zu schaffen. Überdies lagen für den überprüften Zeitraum noch keine Erfolgsfaktoren des BMF-Risikomanagements vor, weil bis Mitte 2016 kein operativ tätiges zentrales Risikomanagement im BMF implementiert war (TZ 5).

Weiters führte der RH eine statistische Auswertung der bislang in der XXV. Gesetzgebungsperiode² eingebrachten Gesetzgebungsakte des Bundes im Parlament durch. Diese Auswertung ergab, dass rd. 37 % (231 von insgesamt 629)³ der Gesetzesentwürfe und beschlossenen Gesetzesvorlagen von der Bundesregierung (Exekutive) als Regierungsvorlage eingebracht wurde. Das BMF hätte folglich durchaus die Möglichkeit gehabt, einen Gesetzesvorstoß für ein bundesweites Risikomanagement in der Bundesverwaltung – unter Berücksichtigung der im Bundeshaushaltsgesetz 2013 enthaltenen Ansätze für ein haushaltsbezogenes Risikomanagement – zu initiieren und mit den übrigen Bundesressorts zu akkordieren.

2.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinzuwirken, zum Teil um. Mit der Positionierung des Themas Risikomanagement auf Ebene der Ressortverantwortlichen der Präsidentsektionen der obersten Organe und Zentralleitungen der Ministerien im Bund hob es den Stellenwert des Risikomanagements für die Bundesressorts besonders hervor.

Eine breite Diskussion auf Bundesebene, die den Fokus auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesressorts legt, sowie die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe könnten den Weg zu einer entsprechenden Gesetzgebung eitleiten.

Um ein nachhaltiges Hinwirken in dieser Angelegenheit durch das BMF zu sichern und die Wirksamkeit der Empfehlung zu verstärken, hielt der RH seine Empfehlung weiter aufrecht.

Das BMF setzte die Empfehlung nicht um, dass wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems gesetz-

² XXV. Gesetzgebungsperiode: seit 29. Oktober 2013

³ Stand per 30. September 2016

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



lich festgeschrieben werden sollten, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken: Bis Mitte 2016 gingen – trotz der hohen Bedeutung eines Risikomanagement-Systems für die rechtzeitige Erkennung und Bewältigung von Risiken – keine Vorschriften mit verbindlichem Charakter für das Risikomanagement in den Rechtsbestand für die Bundesressorts ein.

Der RH hielt seine Empfehlung daher weiter aufrecht.

2.3 Laut Stellungnahme des BMF habe es im Rahmen der – alle Ressorts übergreifenden – Präsidialistenrunde das Risikomanagement als gemeinsames zukünftiges Thema vorgeschlagen. Mit Jahresbeginn 2017 seien eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Risikomanagement“ eingerichtet und konkrete Arbeitsaufträge definiert worden.

Betreffend die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für ein Risikomanagement-System sei vorab die Frage nach Umfang und inhaltlicher Ausgestaltung zu klären; daraus ergebe sich, in wessen Wirkungsbereich dies falle.

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, sich bei der weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft zu orientieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, diese Empfehlung bereits umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sowohl der bis Ende des Jahres 2013 für das BMF tätige zentrale Risikomanager als auch seine Nachfolgerin (von Jänner bis September 2014) Kontakt mit der Schweizer Eidgenossenschaft aufnahmen, um sachdienliche Informationen einzuholen und den Wissensaustausch im Bereich Risikomanagement zu fördern. Nach Ansicht des RH spiegelte die Vorgehensweise der Schweiz bei der Einrichtung und Anwendung ihres „Risikomanagement Bund“ die große Bedeutung des Risikomanagements wider. Die geltenden Vorschriften trugen durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems in der Schweiz bei.⁴

Die Kontaktaufnahmen mit der Schweiz führten im BMF jedoch zu keiner weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements in diesen Bereichen. Außerdem blieb seit Herbst 2014 die Position des zentralen Risikomanagers bzw. der zentralen Risikomanagerin im BMF für rd. 1,5 Jahre unbesetzt. Damit

⁴ z.B. Richtlinien über das Risikomanagement Bund, Version vom 31. März 2016; Handbuch zum Risikomanagement Bund, Version vom 10. September 2015

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



blieben die umfassenden Ergebnisse und Empfehlungen des Projektendberichts „Risikomanagement im BMF“ aus dem Jahr 2011 unbeachtet.

Im Februar 2016 initiierte das BMF erneut ein Projekt, dieses Mal mit dem Ziel, das Risikomanagement im BMF zu einem ganzheitlichen „Governance–Risk–Compliance–Management“⁵ zu entwickeln. Als Hauptaufgaben des Projekts, das Risiken reduzieren und Chancen ausschöpfen sollte, definierte das BMF u.a. die Entwicklung

- der Governance–Risk–Compliance–Strategie (**TZ 4**),
- der Neugestaltung des Berichtswesens (**TZ 10**) und
- der Governance–Risk–Compliance–Richtlinie (**TZ 9**).

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag die Risiko–Strategie des BMF mit Beschluss vom Mai 2016 vor; die Neugestaltung des Berichtswesens sowie die Erstellung einer Governance–Risk–Compliance–Richtlinie waren mit Projektende (31. Dezember 2016) avisiert. Weiters stellte der RH fest, dass das Wissensmanagement im BMF im Zusammenhang mit den Ergebnissen des Austausches mit der Schweizer Eidgenossenschaft ungenügend war. Ziel eines Wissensmanagements ist es nämlich, das Wissen – auch bei Ausscheiden von Beschäftigten – zu erhalten. Die seit Februar 2016 neu bestellte zentrale Risikomanagerin – und Projektleiterin⁶ – war nur marginal über die bisherigen Kontaktaufnahmen mit der Schweizer Eidgenossenschaft informiert, weil keine Dokumentation hierzu erfolgt war.

3.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil die diesbezüglichen Bemühungen durch den zentralen Risikomanager bzw. seine Nachfolgerin im BMF zwar bis Mitte 2014 gegeben waren, allerdings bis Mitte 2016 nicht in einer Implementierung eines operativ tätigen zentralen Risikomanagements, das mit einem verbindlichen Regelwerk (bspw. Berichtswesen, Governance–Risk–Compliance–Richtlinie) ausgestattet war, mündeten.

Der RH kritisierte, dass seit Herbst 2014 die Position des zentralen Risikomanagements im BMF für rd. 1,5 Jahre unbesetzt war und damit die umfassenden Ergebnisse und Empfehlungen des Projektendberichts „Risikomanagement im BMF“ aus dem Jahr 2011 nicht weiter verfolgt wurden.

⁵ Projekt „Governance–Risk–Compliance–Management“; Projektstart: 18. Februar 2016; Endtermin: 31. Dezember 2016

⁶ Das Governance–Risk–Compliance–Management Projekt wurde von zwei Bediensteten des BMF geleitet. Das Projektkernteam setzte sich aus der Projektleitung (zwei Projektmanagerinnen) und sieben Projektteammitgliedern (plus Stellvertreter; aus sämtlichen Sektionen des BMF) zusammen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, sich bei der weiteren Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft in Bezug auf deren Regelwerke für das Risikomanagement Bund, die durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems beitragen, zu orientieren.

Weiters beurteilte der RH das bisherige Wissensmanagement des BMF im Zusammenhang mit dem zentralen Risikomanagement kritisch, weil die Mitglieder des Projekts „Governance-Risk-Compliance-Management“ das Wissen und die Informationen des ehemaligen zentralen Risikomanagers und seiner Nachfolgerin im BMF in Bezug auf die Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft – mangels ausreichender Dokumentation – nicht nutzen konnten. Dieses Wissen wäre für die Erfüllung ihrer Aufgaben jedenfalls zweckmäßig gewesen, weil das BMF mit dem neuen Projekt auch eine Weiterentwicklung des Risikomanagements im BMF anstrebte.

3.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft in die Überlegungen des BMF eingeflossen sei. Hinsichtlich des Risikomanagements für das BMF merke es an, dass der Ansatz des BMF weiter gehe, da es den Ansatz eines ganzheitlichen Governance-Risk-Compliance-Managements verfolge. Bezüglich des Regelwerks für das Risikomanagement des Bundes verwies es auf seine Stellungnahme zu **TZ 2**.

Risiko-Strategie des BMF

4.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, die ressortspezifischen Risiken zu definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festzulegen und aktuell zu halten. Die Wirkungen der Risiko-Strategie wären darüber hinaus regelmäßig zu evaluieren (Vorbericht TZ 5).

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass sich diese Empfehlungen in Umsetzung befänden. Die Risiken seien bereits zu einem hohen Ausmaß definiert und würden laufend aktualisiert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Rahmen des Projekts „Governance-Risk-Compliance-Management“ in einer aktuellen Pilotierungsphase, die während der Gebarungsüberprüfung noch andauerte, einzelne Risikofelder in den BMF-Sektionen I bis V bearbeitet wurden. Nach Angaben des BMF werde eine Entscheidung, in welcher Form und wann ein Rollout des „Governance-Risk-Compliance-Management“ im BMF erfolgen soll, erst nach Beendigung der Pilotierung getroffen. Die Definition weiterer Risikofelder werde erst danach geplant – anhand eines Risi-

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



komanagementprozesses, der bis dahin in einer Richtlinie festgeschrieben sein sollte, inklusive Maßnahmenfestsetzung.

Der RH stellte weiters fest, dass das BMF seit Mai 2016 über eine Risiko-Strategie verfügte. Sie regelte u.a. die Struktur und Verantwortungen in Bezug auf das Risikomanagement von wesentlichen Akteurinnen und Akteuren, wie

- **Vorstand** (bestehend aus Ressortleitung, Generalsekretär und Sektionsleiterinnen bzw. Sektionsleitern); dieser ist als „Risikomanagement-Komitee“ verantwortlich für die Festlegung der Risiko-Strategie und des strategischen Ressort-Risikomanagements,
- **Stabsstelle Zentrales Risikomanagement**; sie „erstattet regelmäßige zentrale Risikoberichte an den Vorstand“; ihr obliegt das „strategische Risikocontrolling und es unterstützt und berät bei der Entwicklung und Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen“ und ist verantwortlich für die laufende Weiterentwicklung des Governance-Risk-Compliance-Managements im BMF, die Implementierung von Instrumenten und Methoden sowie den Einsatz eines geeigneten Frühwarnsystems (TZ 5);
- **dezentrale Risikomanager**; sie „sind für das Controlling der Risiken in den jeweiligen Sektionen verantwortlich“ (TZ 8) und
- **Risikoeigner**; sie „sind verantwortlich für die in ihrem Aufgabenbereich auftretenden Risiken und deren Bewältigung“ (TZ 8).

Die Risiko-Strategie wurde vom Vorstand als „Risikomanagement-Komitee“ in der ersten, und bislang einzigen Sitzung am 11. Mai 2016 beschlossen. Neben allgemeinen strategischen Zielen enthielt die Strategie ferner den Grundsatz, dass sie „kommuniziert, mit klaren Zielen versehen und regelmäßig evaluiert wird“⁷.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnten dem RH allerdings keine klaren Ziele, die mit überprüfbaren Indikatoren hinterlegt waren, vorgelegt werden. Eine Evaluierung der Wirkungen der Risiko-Strategie war nicht zuletzt wegen ihrer kurzen Bestandsdauer nicht überprüfbar.

4.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil bis einschließlich September 2016 keine gesamthafte Evaluierung und abschließende Definition der Risikofelder des Ressorts stattfand. Mit dem Start des Projekts „Governance-Risk-Compliance-Management“ und der in dessen Rahmen im Sommer 2016 erfolgten Pilotierung setzte das BMF jedoch erkennbar Initiativen, die darauf abzielten, die

⁷ Risiko-Strategie, Mai 2016

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



ressortspezifischen Risiken zu definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festzulegen.

Um jedoch die Nachhaltigkeit des im Februar 2016 gestarteten Projekts zur Weiterentwicklung des Risikomanagements im BMF zu sichern, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, die ressortspezifischen Risiken abschließend zu definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festzulegen und aktuell zu halten.

Aufgrund der kurzen Bestandsdauer der Risiko-Strategie des BMF (seit Mai 2016) war eine Umsetzungsbeurteilung durch den RH hinsichtlich seiner Empfehlung, die Wirkungen der Risiko-Strategie regelmäßig zu evaluieren, nicht möglich.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMF aufrecht, künftig die Wirkungen der neuen Risiko-Strategie regelmäßig zu evaluieren. Dabei wäre darauf zu achten, dass die strategischen Ziele mit aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren hinterlegt werden.

4.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auf Basis der Ergebnisse aus dem Projekt Governance-Risk-Compliance-Management und der in diesem Rahmen durchgeführten Pilotierung einzelner Risikofelder mit Beginn 2017 der Rollout des Governance-Risk-Compliance-Managements im BMF starten werde. Im Zuge dessen würden die ressortspezifischen Risiken identifiziert, analysiert und bewertet und in weiterer Folge Maßnahmen zur Risikobewältigung vereinbart werden. Eine Risiko-Strategie sei erstmals im Rahmen des Projekts Governance-Risk-Compliance-Management entwickelt und von der Ressortleitung, dem Generalsekretär und den Sektionsleitungen im Mai 2016 verabschiedet worden. Ab 2017 seien eine jährliche Evaluierung der Risiko-Strategie und auch die Festlegung von Indikatoren zu den bereits festgelegten strategischen Zielen geplant.

Zentrales Risikomanagement im BMF

5.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umzusetzen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, diese Empfehlung bereits umgesetzt zu haben.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum 2013 bis September 2016 kein operativ tätiges zentrales Risikomanagement – ausgestattet mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation – im BMF implementiert war. Damit blieben die umfassenden Ergebnisse und Empfehlungen des Projektendberichts „Risikomanagement im BMF“ aus dem Jahr 2011 ohne Folgewirkungen. Im Rahmen des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts wurde zwar eine Risiko-Strategie⁸ beschlossen, die eine Stabsstelle⁹ Zentrales Risikomanagement als verantwortliche Stelle im BMF festlegte; diese war allerdings in der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Geschäfts- und Personaleinteilung noch nicht als solche ausgewiesen. Die aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung vom 1. Dezember 2015 wies für das zentrale Risikomanagement die (karenzierte) zentrale Risikomanagerin aus; diese war jedoch seit Oktober 2014 faktisch nicht mehr im BMF tätig.¹⁰

Der RH stellte weiters fest, dass die Stabsstelle Zentrales Risikomanagement laut geltender Risiko-Strategie für eine regelmäßige Berichterstattung verantwortlich war. Die Entwicklung des Berichtswesens befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings erst im Aufbau (**TZ 3, TZ 10**). Die letzten Risikoberichte des zentralen Risikomanagements, die dem RH vorlagen, stammten aus dem Jahr 2012. Ferner waren weitere Hauptakteurinnen und -akteure im Zusammenhang mit dem zentralen Risikomanagement (z.B. dezentrale Risikomanager, Risikoeigner) zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht festgelegt worden (**TZ 8**).

5.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil im Frühjahr 2016 die zentrale Risikomanagerin neu bestellt und im Rahmen des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts eine Risiko-Strategie beschlossen wurde, die eine eigene Stabsstelle Zentrales Risikomanagement festlegte. Das zentrale Risikomanagement war bis Mitte 2016 allerdings noch nicht mit einer endgültigen Aufbau- und Ablauforganisation ausgestattet und operativ tätig.

Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

5.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sowohl im aktuellen Organigramm als auch in der aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung vom 1. März 2017 das Zentrale Risikomanagement und die dezentralen Risikokoordinatoren nun ausgewiesen seien.

⁸ Risiko-Strategie, Mai 2016

⁹ Eine Stabsstelle ist eine spezialisierte Leitungshilfsstelle, die fachspezifische Aufgaben ohne Fremdentscheidungs- und Weisungskompetenzen wahrnimmt. Sie ist bei der obersten oder mittleren Leitungsebene angesiedelt und erfüllt Aufgaben, die zum Bereich der jeweiligen Instanz gehören; Leitungsstellen sollen dadurch quantitativ und qualitativ verbessert werden. RH-Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14, Glossar, S. 219

¹⁰ Im aktuellen Organigramm des BMF vom 1. September 2016 war die Stabsstelle Zentrales Risikomanagement bereits als solche ausgewiesen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



- 6.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten.
- (2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Planung befinde.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum 2013 bis Mitte 2016 zwar keine regelmäßigen Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements im BMF durchgeführt wurden. Allerdings führte das BMF im Rahmen des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts eine „Ist-Analyse“ in den Sektionen durch, um damit die bestehende Form des Risikomanagements zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Iststands-Erhebung vom Mai 2016 stellten die Basis für weitere Projektabschnitte des aktuellen Projekts (wie bspw. Pilotierung, Evaluierung, Entwicklung Berichtswesen, Erstellung Governance-Risk-Compliance-Richtlinie) dar.
- 6.2** Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil es zwar bis Mitte 2016 keine regelmäßigen Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements im BMF abgeschlossen hatte, jedoch mit der durchgeführten Iststands-Erhebung der bestehenden Form des Risikomanagements in der Zentraleitung eine offenkundige Initiative setzte.
- Um die Nachhaltigkeit dieser Initiative zu festigen, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten.
- 6.3** Laut Stellungnahme des BMF seien im Zuge des Projekts Governance-Risk-Compliance-Management eine aufwendige Ist-Analyse in allen Sektionen durchgeführt und die bestehenden Formen des Risikomanagements einem Review unterzogen worden. In Zukunft würden diese Reviews im Zuge der Berichterstattung an das Risiko-Komitee erfolgen und Bestandteil des Regelprozesses sein.
- 7.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 9) empfohlen, das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten auszustatten.
- (2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass die Risiko-Strategie und das zentrale Risikomanagement ein vordringliches Projekt der neuen Leitung der Präsidialsektion des BMF sei. Die operative Umsetzung werde nach Vorlage einer

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Risiko-Strategie diskutiert und beschlossen werden; eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im überprüften Zeitraum – im Rahmen des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts – eine Risiko-Strategie im Mai 2016 beschlossen wurde, die in allgemeiner Form die Hauptakteurinnen und -akteure und deren Aufgaben im Zusammenhang mit dem zentralen Risikomanagement bezeichnete (z.B. Vorstand, Stabsstelle Zentrales Risikomanagement, dezentrale Risikomanager, Risikoeigner).

Die Risiko-Strategie gab die wesentliche Struktur und Verantwortung des zentralen Risikomanagements im BMF vor. Eine genaue Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten im Sinne einer detaillierten Aufgabenbeschreibung des zentralen Risikomanagements war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber noch nicht erfolgt. Darüber hinaus verfügte das BMF über keine aktuelle Arbeitsplatzbeschreibung für die Position der zentralen Risikomanagerin; es lag lediglich eine Mustervorlage der Beschreibung für die Funktion eines Arbeitsplatzes als „Referent für Riskmanagement im Privatwirtschaftsbereich des BMF“ aus dem Jahr 2010 vor.

7.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH nur zum Teil um. Die im Mai 2016 beschlossene Risiko-Strategie des BMF legte zwar die Struktur und Verantwortung der hauptverantwortlichen Akteurinnen und Akteure sowie deren Aufgaben im Zusammenhang mit dem zentralen Risikomanagement im BMF zum ersten Mal schriftlich fest und kommunizierte sie ressortweit. Die daraus abgeleitete detaillierte Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten des zentralen Risikomanagements war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung allerdings noch nicht umgesetzt.

Der RH hielt seine Empfehlung daher weiter aufrecht. Darüber hinaus empfahl er dem BMF, eine Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten der zentralen Risikomanagerin zu entwickeln, um sicherzustellen, dass Transparenz und ein einheitliches Verständnis über die relevanten Aufgaben der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement im BMF bestehen.

7.3

Laut Stellungnahme des BMF seien die Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des Projekts Governance-Risk-Compliance-Management nunmehr festgelegt worden und im neuen Handbuch Governance-Risk-Compliance-Management festgehalten.

8.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen,

- die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festzulegen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



- Deren Funktionen wären in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen.

Weiters hatte er dem BMF im Vorbericht (TZ 13) empfohlen,

- Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager mit Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal zu betrauen und
- die dafür erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems im BMF gewährleisten zu können.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass die Risiko-Strategie und das zentrale Risikomanagement ein vordringliches Projekt der neuen Leitung der Präsidialsektion des BMF sei. Die operative Umsetzung werde nach Vorlage einer Risiko-Strategie diskutiert und beschlossen werden. Eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt. Die Empfehlungen befänden sich daher in Umsetzung und würden bei der nächsten Aktualisierung der Geschäfts- und Personaleinteilung berücksichtigt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Mai 2016 beschlossene Risiko-Strategie des BMF zwar in allgemeiner Form die Verantwortung und Hauptaufgaben der zentralen und dezentralen Risikomanager bezeichnete; eine klare und eindeutige Festlegung ihrer Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung allerdings noch nicht erfolgt (TZ 7).

Weiters stellte der RH fest, dass die aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung (Stand Dezember 2015) keine Bediensteten der BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager auswies.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung waren operativ tätige dezentrale Risikomanager nicht formal mit dieser Funktion betraut. Ebenso fehlte eine Festlegung der erforderlichen Personalressourcen für die dezentralen Risikomanager.

8.2

Das BMF setzte die Empfehlungen des RH aus TZ 10 des Vorberichts teilweise um, weil die im Mai 2016 beschlossene Risiko-Strategie des BMF zwar allgemein die Struktur und Verantwortung der zentralen und dezentralen Risikomanager beschrieb, eine klare und eindeutige Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten aber fehlte. Die Aktualisierung der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF war für Dezember 2016 geplant.

Weiters setzte das BMF die beiden Empfehlungen aus TZ 13 des Vorberichts nicht um. Dezentrale Risikomanager im BMF waren bis Mitte September 2016 nicht for-

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



mal mit dieser Funktion betraut. Ebenso fehlte eine Festlegung der dafür erforderlichen Personalressourcen.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen, Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager mit Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal zu betrauen und die erforderlichen Personalressourcen festzulegen sowie die Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten der zentralen und dezentralen Risikomanager klar und eindeutig festzulegen.

8.3

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Festlegung der Kompetenzen im Rahmen des Projekts Governance-Risk-Compliance-Management nunmehr festgelegt und im neuen Handbuch Governance-Risk-Compliance-Management festgehalten worden seien. Weiters seien mit Veröffentlichung der Geschäfts- und Personaleinteilung vom 1. März 2017 das Zentrale Risikomanagement und die dezentralen Risikokoordinatoren nunmehr ausgewiesen.

9.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, im Sinne der BMF-Projektergebnisse aus dem Jahr 2011 umgehend ein Risiko-Komitee einzurichten, das die Risiko-Strategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt, um ein funktionierendes und institutionalisiertes zentrales Risikomanagement im BMF zu etablieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Umsetzung der Empfehlung erfolgen werde, sobald die Funktion des zentralen Risikomanagers in Abstimmung mit der neuen Leitung der Präsidialsektion des BMF besetzt sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Einrichtung eines Risiko-Komitees im Zusammenhang mit dem operativen Projektbeginn des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts erfolgte. Die Risiko-Strategie des BMF (Mai 2016) regelte, dass der „Vorstand“, bestehend aus Ressortleitung, Generalsekretär und den Sektionsleiterinnen bzw. Sektionsleitern, als „Risikomanagement-Komitee“ verantwortlich für die Festlegung der Risiko-Strategie und das strategische Ressort-Risikomanagement war. In der ersten und bislang einzigen Sitzung des Risikomanagement-Komitees wurde die gegenständliche Risiko-Strategie beschlossen.¹¹

Die Aufgaben eines Risiko-Komitees sollten laut den Projektergebnissen aus dem Jahr 2011 – neben der Entwicklung einer Risiko-Strategie – auch die Erstellung einer Organisationsrichtlinie umfassen, welche die Zusammenarbeit des zentralen Risikomanagements mit den Sektionen regelt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag eine solche Organisationsrichtlinie – in beschlossener Form – noch nicht vor.

¹¹ Risiko-Strategie, Beschluss vom 11. Mai 2016

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



9.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nur zum Teil um, weil das Risikomanagement-Komitee zwar – in seiner ersten Sitzung im Mai 2016 – eine Risiko-Strategie für das BMF beschloss. Eine Organisationsrichtlinie in beschlossener Form, die Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten für das Risikomanagement-System im BMF regeln sollte, stand jedoch noch aus.

Der RH empfahl daher, umgehend eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement zu entwickeln, welche die Zusammenarbeit des zentralen Risikomanagements mit den Sektionen regelt. Diese wäre in der Folge vom Risikomanagement-Komitee zu beschließen.

9.3 Laut Stellungnahme des BMF würde das neue Handbuch Governance-Risk-Compliance-Management diese Zusammenarbeit im Kapitel 4 ausführlich regeln.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit zu regeln sowie schriftlich zu dokumentieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren dazu mitgeteilt, dass sich die Umsetzung der Empfehlung bereits in Planung befinde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die im Mai 2016 beschlossene Risiko-Strategie des BMF eine allgemeine Struktur und Verantwortung des Berichtswesens der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement, die „regelmäßige zentrale Risikoberichte an den Vorstand“¹² zu erstatten hatte, festlegte (TZ 5). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen allerdings keine Risikoberichte der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement vor; Vorgaben bzw. Mindestanforderungen hinsichtlich des Aufbaus, der Verantwortlichkeiten, der Zeitnähe und der Vollständigkeit bestanden nicht. Die letzten Risikoberichte des zentralen Risikomanagements, die dem RH vorlagen, stammten aus dem Jahr 2012. Der RH stellte allerdings fest, dass die Entwicklung und Neugestaltung des Berichtswesens als eine der Hauptaufgaben (Phasen) im Projektauftrag des „Governance-Risk-Compliance-Management“-Projekts definiert war; geplant war eine Fertigstellung bis 31. Dezember 2016, dem Projektendtermin.

10.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH nicht um. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren weder eine Dokumentation des Geschäftsprozesses des Berichtswesens noch Vorgaben im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit des Berichtswesens geregelt.

¹² Risiko-Strategie des BMF, Mai 2016

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Der RH anerkannte jedoch, dass mit dem Start des Projekts „Governance–Risk–Compliance–Management“ und der in dessen Rahmen bis Ende 2016 geplanten Neuentwicklung und –gestaltung des Berichtswesens durch das BMF erkennbar Initiativen gesetzt wurden, die darauf abzielten, den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf die genannten Kriterien zu regeln sowie schriftlich zu dokumentieren.

Um ein nachhaltiges Projektergebnis durch das BMF zu gewährleisten und die Wirksamkeit der Empfehlung zu verstärken, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

10.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Berichtswesen im Kapitel 5 des neuen Handbuchs Governance–Risk–Compliance–Management geregelt sei.

11.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, den Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF–Sektionen zu verstärken.

(2) Das BMF hatte hierzu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, diese Empfehlung bereits umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF–Sektionen durch das „Governance–Risk–Compliance–Management“–Projekt – dank der regelmäßigen Sitzungen des Projektkernteam – verstärkt wurde. Dieses Kernteam bestand aus der Projektleitung sowie Vertreterinnen und Vertretern aller Sektionen im BMF.¹³ Die erste Sitzung fand im April 2016 statt, seitdem tagte es in regelmäßigen Abständen. Der RH stellte allerdings fest, dass die Projektdauer mit 31. Dezember 2016 auslief.

11.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, weil seit dem operativen Start des „Governance–Risk–Compliance–Management“–Projekts regelmäßig Sitzungen des Projektkernteam stattfanden, dem neben der Projektleitung Vertreterinnen und Vertreter aus allen Sektionen des BMF angehörten.

Aufgrund der Tatsache, dass das Projekt „Governance–Risk–Compliance–Management“ – wie geplant – mit 31. Dezember 2016 auslaufen soll, empfahl der RH, den regelmäßigen Wissensaustausch zwischen der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement und den dezentralen Risikomanagern im BMF auch nach dem Projektende im Dezember 2016 fortzuführen.

¹³ Das Projekt wurde von zwei BMF–Bediensteten geleitet; eine der Projektmanagerinnen war die zentrale Risikomanagerin. Das Projektkernteam setzte sich aus der Projektleitung (zwei Projektmanagerinnen) und sieben Projektteammitgliedern (plus Stellvertreter; aus sämtlichen Sektionen des BMF) zusammen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



- 11.3** Laut Stellungnahme des BMF sei dies durch monatlich stattfindende Governance-Risk-Compliance Team Meetings sichergestellt.

Einzelne Risiken

- 12.1** (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, im Hinblick auf die ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres stark steigenden Nachforderungen aus Veranlagungen und die erhöhte Risikoquote geeignete Maßnahmen, wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung, zu ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass eine entsprechende Analyse im Laufen sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, führte die interne Revision des BMF – als Folge der RH-Gebärungsüberprüfung – im Frühjahr 2014 eine Revision zum Thema „Quotenregelung bei Steuererklärungen“ durch. Prüfziel war es u.a., die Wirkung der Anwendung der Quotenregel bei Steuererklärungen darzustellen und der Frage nachzugehen, ob aus der Quotenerfüllung finanzierungsgestaltende Überlegungen erkennbar sind. Die interne Revision stellte fest, dass sich das System der Quotenregelung grundsätzlich bewährt habe, obwohl sich die „inhaltliche Gestaltung der Quotenregelung nicht leicht nachvollziehen lässt“¹⁴. Die interne Revision empfahl daher in ihrem Schlussbericht im April 2015 eine gesamthafte Dokumentation der Quotenregelung in einem einheitlichen Dokument; dieser Empfehlung kam das BMF bis Oktober 2016 nicht nach.

Die interne Revision stellte weiters fest, dass die Überwachung der Quotenfälle durch die Infocenter der Finanzämter erfolgte. (Vorzeitige) Abberufungen von Quotenfällen resultierten aufgrund einer elektronischen Zufallsauswahl oder im Anlassfall durch Eigenauswahl eines Mitarbeiters des Infocenters. Die interne Revision wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Wirksamkeit dieser Abberufungen durch Zugrundelegung einer zentralen Risikoanalyse bei der Auswahl der Fälle verbessert werden könnte.

¹⁴ Gemäß dem Schlussbericht der internen Revision des BMF erschloss sich die Quotenregelung „nur im Zusammenspiel von außer Kraft befindlichen Dienstvorschriften, dem aktuell gültigen Organisationshandbuch (OHB intern), Informationen des Produktmanagements und der faktischen EDV-Umsetzung im Erklärungsverfahren (K-Verfahren).“

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



12.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil mit der Prüfung der internen Revision des BMF zur „Quotenregelung bei Steuererklärungen“ eine Analyse des bestehenden Systems durchgeführt und jene Maßnahmen, die bei der Überwachung und Abberufung von Quotenfällen angewendet werden, bewertet wurden. Das BMF sah jedoch aufgrund der Feststellungen der internen Revision keinen Handlungsbedarf für das Setzen von Maßnahmen (z.B. verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung).

Der RH hatte allerdings in seinem Vorbericht aufgezeigt, dass die Risikoquote der nicht zum Fälligkeitszeitpunkt entrichteten Abgaben ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres stark gestiegen war, wodurch für den Abgabengläubiger ein finanziell nachteiliger Trend zu erkennen war. Außerdem hatte selbst die interne Revision dem BMF eine gesamthafte Dokumentation der Quotenregelung in einem einheitlichen Dokument empfohlen; dieser Empfehlung war das BMF bisher nicht nachgekommen.

Weiters hatte das BMF den Hinweis der internen Revision, die Wirksamkeit der Abberufungen durch Zugrundelegung einer zentralen Risikoanalyse bei der Auswahl der Fälle zu verbessern, bisher nicht aufgegriffen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung aus dem Vorbericht. Darüber hinaus sollte das BMF die Empfehlung der internen Revision, „die aktuelle Gestaltung der Quotenregelung inklusive der nicht ins Organisationshandbuch übernommenen (unverbindlichen) Handlungsanleitungen vollständig zusammengefasst in einem einheitlichen Dokument abzubilden und den Finanzämtern zur Kenntnis zu bringen“, umsetzen, um eine korrekte Anwendung der Regelungen sicherzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

12.3

Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, eine Analyse der bestehenden Quotenregelung durch die interne Revision des BMF durchgeführt zu haben. Die interne Revision habe dabei festgestellt, dass sich das System der Quotenregelung, das seit den 1990er-Jahren für berufsmäßig vertretene Abgabepflichtige bestehe, grundsätzlich bewährt habe. Die Vorteile der Quotenregelung seien insbesondere

- die Verteilung der Arbeitslast von „Erstellung und Kontrolle der Abgabenerklärungen“ gleichmäßig auf einen längeren Zeitraum und
- der Wegfall der hohen Anzahl von – ohne Quotenregelung – vorliegenden Fristverlängerungsansuchen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Die Vorteile (Mitarbeiterentlastung) würden sowohl die Finanzverwaltung als auch die berufsmäßige Parteienvertretung betreffen. Die in den Empfehlungen des RH angeführten Überlegungen der steuerlichen Vertreter, finanzierungsgestaltende Vorteile zugunsten ihrer Klienten zu erwirken, nämlich durch das Vorziehen der Abgabe von Steuererklärungen, die zu Gutschriften führen, gegenüber solchen, die Nachforderungen nach sich ziehen, seien durch die Einführung der Anspruchsverzinsung gemäß § 205 Bundesabgabenordnung (BAO) weitestgehend entschärft worden. (Nach derzeitiger niedriger Verzinsung (Basiszinssatz -0,62 %) und da die Anspruchszinsen mit 2 % über dem Basiszinssatz berechnet würden, stelle eine derartige Vorgangsweise keinen Vorteil für die Abgabepflichtigen dar.)

Allfällige damit verbundene Risiken würden sich auf Einhebungsprobleme bei im Quotenzeitraum aufgetretenen Insolvenzfällen beschränken, die allerdings durch vorzeitige Abberufung der entsprechenden Steuererklärungen lösbar seien. Darüber hinaus werde darauf hingewiesen, dass bei der Berechnung der allfälligen Vorteile bei vorzeitiger Abgabe von Erklärungen mit Gutschriften auch die für den jeweiligen Zeitraum bereits bestehenden und vom Abgabepflichtigen entrichteten Vorauszahlungen einzubeziehen seien.

Weiters sei der Empfehlung der internen Revision, die aktuelle Gestaltung bzw. die Handlungsvorschriften zur Quotenregelung zur besseren Übersicht zusammenzufassen und in einem einheitlichen Dokument darzustellen sowie die Vorgangsweise bei der Gewährung von Nachfristen auch in die Arbeitsbehelfe des Organisationshandbuchs aufzunehmen, mangels bestehender Zeit- und Personalressourcen bzw. insbesondere wegen der nachhaltigen Priorisierung anderer Projekte bisher nicht nachgekommen worden. Derzeit sei geplant, diese Empfehlung bis Ende 3. Quartal 2017 – bei Vorliegen entsprechender Ressourcen – umzusetzen.

12.4

Der RH entgegnete dem BMF, dass die Ergebnisse der internen Revision die Kritik des RH an der erhöhten Risikoquote nicht entkräften. Der RH verwies auf seinen Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2, TZ 13), in dem er u.a. feststellte, dass gerade die zeitnahe Feststellung von Abgabenschulden – vor allem bei Betrugsfällen – einen wesentlichen Erfolgsfaktor für deren Einbringlichkeit darstellte. Der RH wies daher neuerlich auf seine Feststellung aus dem Vorbericht hin, wonach die Risikoquote für die Einbringlichkeit von Abgabenschulden ab Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres stark gestiegen war. Für den Abgabengläubiger ergab sich dadurch ein finanziell nachteiliger Trend.

Bei der Follow-up-Überprüfung stellte der RH allerdings fest, dass die Finanzämter (vorzeitige) Abberufungen von Quotenfällen nur aufgrund einer elektronischen Zufallsauswahl oder im Anlassfall durch Eigenauswahl des Infocenters durchführten. Auch die interne Revision des BMF wies in ihrem Bericht vom April 2015 darauf hin,

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



dass die Wirksamkeit dieser Abberufungen durch Zugrundelegung einer zentralen Risikoanalyse bei der Auswahl der Fälle verbessert werden könnte.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, geeignete Maßnahmen – wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung – zu ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend wirkungsvoll zu bekämpfen.

13.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 28) empfohlen, dafür zu sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF hierzu mitgeteilt, dass sich die Umsetzung dieser Empfehlung in Planung befinde.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, wurde im Rahmen des Projekts „Governance–Risk–Compliance–Management“ der risikomanagementorientierte Schulungsbedarf des Projektkernteams¹⁵ identifiziert. Dessen Mitglieder nahmen im Zeitraum Juni bis September 2016 an Fachvorträgen (z.B. Das COSO–Modell) und einer Schulung zu den Methoden im Risikomanagement teil. Im überprüften Zeitraum 2013 bis Mitte 2016 absolvierten allerdings keine Bediensteten des BMF eine risikomanagementorientierte Ausbildung, wie z.B. den Lehrgang Risikomanagement. Für 2017 waren allerdings zwei mehrtägige Fort– und Weiterbildungen zum Thema Risikomanagement an der Bundesfinanzakademie geplant.

13.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil eine Bedarfserhebung bislang im Zusammenhang mit dem risikomanagementorientierten Schulungsbedarf des Projektkernteams durchgeführt wurde, allerdings keine einheitlichen risikomanagementorientierten Ausbildungen absolviert wurden. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Stabsstelle Zentrales Risikomanagement zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht final implementiert und operativ tätig war.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung aus dem Vorbericht, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren.

13.3

Laut Stellungnahme des BMF sei der Bedarf für die Ausbildung der Verantwortlichen im Risikomanagement im Zuge des Projekts Governance–Risk–Compliance–

¹⁵ Das Projektkernteam setzte sich aus der Projektleitung (zwei Projektmanagerinnen – Bedienstete des BMF) und Projektteammitgliedern (Vertreterinnen und Vertreter aller Sektionen des BMF) zusammen.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Management erhoben worden, und es würden nunmehr die erforderlichen Ausbildungen im Zuge des Rollouts stattfinden.

14.1

(1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, die vom RH aufgezeigte wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt zu berücksichtigen, um dessen eigene strategische Zielsetzungen – wie Sicherung des Abgabenaufkommens, Schließung von Steuerlücken und Gewährleistung einer fairen und gleichmäßigen Besteuerung in der Vollziehung – wirkungsvoller erreichen und die Abgabenerisiken minimieren zu können.

Weiters sollte das BMF eine umfassende Personalbedarfserhebung vornehmen (Vorbericht TZ 29), die sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallrisiko berücksichtigt.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das BMF mitgeteilt, dass die dem BMF vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Personalressourcen im Stellenplan festgelegt und als Konstante zu betrachten seien. Eine Personalbedarfserhebung auf Basis der bestehenden Aufgabenstellung wäre jedenfalls sehr aufwendig und kaum erfolgversprechend. Im Wege der Aufgabenanalyse könne es zu einer Anpassung des Leistungsangebots der Finanzverwaltung an den Personalstand mit einer Konzentration auf die Kernaufgaben kommen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, plante das BMF – entsprechend dem Personaleinsatzplan des BMF – in den Jahren 2016 bis 2018 eine Aufnahme von 450 zusätzlichen Bediensteten in die Steuer- und Zollverwaltung; d.h. neben der vollen Nachbesetzung der prognostizierten bzw. bereits erfolgten Pensionierungen. Laut einer parlamentarischen Anfragebeantwortung kam es im Zeitraum 1. Jänner 2016 bis 1. August 2016 zu 192 Neuaufnahmen im Finanzressort.¹⁶

Das BMF nahm 150 Bedienstete in den Finanzämtern auf, die zum überwiegenden Teil (rd. 65 %) im Arbeitsbereich Betriebsveranlagung/–prüfung (Innen- und Außendienst) eingesetzt wurden.¹⁷ Der RH hatte bereits im Vorbericht verdeutlicht, dass die Finanzbediensteten mit ihren Kontrollen in diesem Arbeitsbereich im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse erzielten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren.

¹⁶ Zudem wechselten 14 öffentlich Bedienstete im Zuge eines Mobilitätsprojekts von der Österreichischen Post Aktiengesellschaft bzw. A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft mit einer Versetzung in das BMF; parlamentarische Anfragebeantwortung 9386/AB vom 6. September 2016 zu 9812/J.

¹⁷ Als weitere Arbeitsbereiche in einem Finanzamt gelten z.B. Infocenter, Abgabensicherung, Allgemeinveranlagung.

Bericht des Rechnungshofes



Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF durch den hohen Anteil der Personalneuaufnahmen im Arbeitsbereich Betriebsveranlagung/–prüfung (Innen- und Außendienst) der Finanzämter den Aspekt der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz berücksichtigte. Eine im Jahr 2014 durchgeführte Aufgabenanalyse mit dem Ziel, eine effektive und effiziente Erfüllung der Kern- und Supportaufgaben sicherzustellen, indem u.a. Optimierungspotenziale identifiziert, Aufgaben im Hinblick auf ihre Notwendigkeit überprüft und Verwaltungsvereinfachungen für den Vollzug evaluiert wurden, führte im Ergebnis zu Verfahrensvereinfachungen für die Finanzämter (z.B. antragslose Familienbeihilfe¹⁸, bedarfsorientierte Öffnungszeiten der Finanzämter).

Weiters stellte der RH fest, dass das BMF den für die Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung tatsächlich notwendigen Personalbedarf bis Mitte 2016 nach wie vor nicht mittels einer umfassenden Personalbedarfserhebung erhoben hatte – mit der Begründung, dass eine Erhebung aufgrund der laufend sich ändernden Aufgabenstellungen sehr aufwendig sei. Eine Evaluierung des – seit 2007 im Bereich der nachgeordneten Dienststellen verwendeten – Personaleinsatzplans war zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

14.2

Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt zu berücksichtigen, um dessen eigene strategische Zielsetzungen wirkungsvoller erreichen und die Abgabenerisiken minimieren zu können. Im Rahmen der Personaleinsatzplanung waren für die Jahre 2016 bis 2018 mehrheitlich die Neuaufnahmen für den Bereich der Betriebsveranlagung/–prüfung (Innen- und Außendienst) in den Finanzämtern – und damit im operativen Finanzverwaltungsbereich – vorgesehen.

Die Empfehlung des RH, eine umfassende Personalbedarfserhebung, die sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko berücksichtigt, wurde nicht umgesetzt.

Nach Ansicht des RH war eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals nicht zielführend. Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Erfüllung der gesetzlich bestimmten Aufgaben der Finanzverwaltung war aufgrund fehlender Kosten–Nutzen–Analysen und einer umfassenden, sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung betreffenden Aufgabenanalyse nicht sichergestellt.

¹⁸ Anlässlich der Geburt eines Kindes im Inland werden die Daten der Geburtsbeurkundung vom Zentralen Personenstandsregister an das BMF übermittelt. Anhand hinterlegter Kriterien wird nunmehr geprüft, ob alle Daten für die Anspruchsvoraussetzungen vorhanden sind. Wenn ja, erfolgt die Gewährung der Familienbeihilfe ohne weitere Schritte automatisch.

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Der RH betonte, dass es Aufgabe des BMF wäre, den Gesetzgeber umfassend zu informieren, falls ein erhöhter Personalbedarf für die gesetzliche Aufgabenerfüllung notwendig sein sollte.

Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht, eine umfassende bundesweite Personalbedarfserhebung für die Finanzverwaltung vorzunehmen. Diese sollte mit folgenden Eckfeilern durchgeführt werden:

- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
- 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Personalressourcen;
- 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten–Nutzen–Erwägungen;
- 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität.

14.3

Das BMF teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass es zurzeit an einer Personalbedarfserhebung arbeite. In dieser sehr komplexen Personalbedarfsberechnung würden folgende Parameter berücksichtigt werden:

- Erfassung sämtlicher Aufgabenbereiche der Finanzverwaltung,
- Berechnung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen VBÄ–Zahlen unter Berücksichtigung beschleunigter IT–unterstützter Prozesse und angemessener Überprüfungsquoten,
- Gegenüberstellung der tatsächlich zur Verfügung stehenden VBÄ–Zahlen (Berechnung des Gap),
- daraus erforderliche Maßnahmen: Kontrollquote und Aufgabenverteilung.

Das BMF habe somit diese Empfehlung aufgegriffen.

Bericht des Rechnungshofes



Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung

Schlussempfehlungen

- 15 Der RH stellte fest, dass das BMF von insgesamt 19 überprüften Empfehlungen zwei vollständig, elf teilweise und fünf nicht umsetzte. Die Umsetzung einer Empfehlung konnte der RH nicht zuletzt wegen der kurzen Bestandsdauer der Risiko-Strategie nicht überprüfen.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe 2014/14			
TZ	Vorbericht	Follow-up-Überprüfung	
	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
2	Hinwirken auf eine gesetzliche Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung	2	teilweise umgesetzt
2	Hinwirken auf eine gesetzliche Festschreibung wesentlicher Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems	2	nicht umgesetzt
4	Orientierung an der Schweizer Eidgenossenschaft bei der weiteren Implementierung des zentralen Risikomanagements	3	teilweise umgesetzt
5	Definition der ressortspezifischen Risiken sowie Festlegung und Aktualhaltung geeigneter Maßnahmen zu deren Bekämpfung	4	teilweise umgesetzt
5	regelmäßige Evaluierung der Wirkungen der Risiko-Strategie	4	nicht überprüfbar
8	Umsetzung des Beschlusses des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation	5	teilweise umgesetzt
8	regelmäßige Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements	6	teilweise umgesetzt
9	Ausstattung des zentralen Risikomanagements im BMF mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten	7	teilweise umgesetzt
10	klare und eindeutige Festlegung der Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF	8	teilweise umgesetzt
10	Ausweisen der Funktionen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung	8	teilweise umgesetzt
13	formale Betrauung von Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager	8	nicht umgesetzt
13	Einplanung der erforderlichen Ressourcen für die dezentralen Risikomanager	8	nicht umgesetzt
11	Einrichtung eines Risiko-Komitees, das die Risiko-Strategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt	9	teilweise umgesetzt
12	Regelung des Geschäftsprozesses der Berichterstattung und der Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements	10	nicht umgesetzt
14	Verstärkung des Wissensaustausches zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen	11	umgesetzt
17	Ergreifung geeigneter Maßnahmen, wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen	12	teilweise umgesetzt
28	Durchführung einer Bedarfserhebung und einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung für alle Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements	13	teilweise umgesetzt
29	verstärkte Berücksichtigung des risikoorientierten Personaleinsatzes	14	umgesetzt
29	Vornehmen einer umfassenden Personalbedarfserhebung	14	nicht umgesetzt

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

- (1) Das BMF sollte auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinwirken und dessen Anwendung verbindlich vorsehen. **(TZ 2)**
- (2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems gesetzlich festgeschrieben werden, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken. **(TZ 2)**
- (3) Das BMF sollte sich bei der weiteren Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft, in Bezug auf deren Regelwerke für das Risikomanagement Bund, die durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems beitragen, orientieren. **(TZ 3)**
- (4) Das BMF sollte die ressortspezifischen Risiken definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festlegen und aktuell halten. **(TZ 4)**
- (5) Die Wirkungen der Risiko-Strategie sollten künftig regelmäßig evaluiert werden. Dabei wäre darauf zu achten, dass die strategischen Ziele mit aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren hinterlegt werden. **(TZ 4)**
- (6) Das BMF sollte die Stabsstelle Zentrales Risikomanagement – vor Aufnahme der operativen Tätigkeit – mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation ausstatten. **(TZ 5)**
- (7) Das BMF sollte künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten. **(TZ 6)**
- (8) Das BMF sollte das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten ausstatten. **(TZ 7)**
- (9) Es wäre eine Arbeitsplatzbeschreibung für die Tätigkeiten der zentralen Risikomanagerin zu entwickeln, um sicherzustellen, dass Transparenz und ein einheitliches Verständnis über die relevanten Aufgaben der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement im BMF bestehen. **(TZ 7)**

Bericht des Rechnungshofes



Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung

- (10) Das BMF sollte die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festlegen. **(TZ 8)**
- (11) Der zentrale und die dezentralen Risikomanager wären in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen. **(TZ 8)**
- (12) Das BMF sollte Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager für Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal betrauen. **(TZ 8)**
- (13) Weiters wären für diese dezentralen Risikomanager die erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um im BMF die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems gewährleisten zu können. **(TZ 8)**
- (14) Es wäre umgehend eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement zu entwickeln, welche die Zusammenarbeit des zentralen Risikomanagements mit den Sektionen regelt. Diese wäre in der Folge vom Risikomanagement-Komitee zu beschließen. **(TZ 9)**
- (15) Das BMF sollte den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit regeln sowie schriftlich dokumentieren. **(TZ 10)**
- (16) Der regelmäßige Wissensaustausch zwischen der Stabsstelle Zentrales Risikomanagement und den dezentralen Risikomanagern im BMF sollte auch nach dem Projektende im Dezember 2016 fortgeführt werden. **(TZ 11)**
- (17) Das BMF sollte im Hinblick auf die ab Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres stark steigenden Nachforderungen aus Veranlagungen und die erhöhte Risikoquote geeignete Maßnahmen – wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung – ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen. **(TZ 12)**
- (18) Das BMF sollte der Empfehlung der internen Revision des BMF, „die aktuelle Gestaltung der Quotenregelung inklusive der nicht ins Organisationshandbuch übernommenen (unverbindlichen) Handlungsanleitungen vollständig zusammengefasst in einem einheitlichen Dokument abzubilden und den Finanzämtern zur Kenntnis zu bringen“, ehestmöglich nachkommen, um eine korrekte Anwendung der Regelungen sicherzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren. **(TZ 12)**

Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung



- (19) Das BMF sollte dafür sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren. (TZ 13)
- (20) Das BMF sollte eine umfassende bundesweite Personalbedarfserhebung für die Finanzverwaltung vornehmen. Diese sollte mit folgenden Eckpfeilern durchgeführt werden:
- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
 - 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Personalressourcen;
 - 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten–Nutzen–Erwägungen;
 - 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität. (TZ 14)

Wien, im Mai 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

**R
I
H**