



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2011/9

Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbe-
trugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung**

**Informationstechnologie im
BMI – IT-Projekt PAD**

**Verein Hilfswerk Salzburg –
Sachwalterschaft und Bewoh-
nervertretung**

**Land- und forstwirtschaft-
liches Schulwesen**

**Nebenbahnen – Kosten und
verkehrspolitische Bedeutung**

Rechnungshof
II 860.121/002--1B1/11

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum
Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im September 2011



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung**

Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD

**Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und
Bewohnervertretung**

Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen

Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise 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 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinanderge-reiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung	5
BMI	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres	
	Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD	95
BMJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz	
	Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung	135
BMLFUW BMUKK	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Unterricht, Kunst und Kultur	
	Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	179
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung	243





Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung**



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung**

KURZFASSUNG	12
Prüfungsablauf und -gegenstand	23
Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele	23
Reformprojekt	26
Steuerfahndung	30
Zusammenarbeit	69
Einzelfälle und Betrugsszenarien	80
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	88

Tabellen Abbildungen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einheiten mit Betriebsbekämpfungsagenden in der Finanz- und Zollverwaltung	24
Abbildung 2: Betriebsbekämpfungseinheiten vor der Organisationsreform - Stand 2006	28
Tabelle 1: Zielerreichung	29
Abbildung 3: Aufbauorganisation Steuerfahndung	31
Abbildung 4: Ablauf Fahndungsfall	34
Abbildung 5: Auslöser der Fahndungstätigkeit	35
Tabelle 2: Fällige Abgabenrückstände	40
Tabelle 3: Entwicklung der Erledigungszahlen - Central Liaison Office	43
Tabelle 4: Mitarbeiter Steuerfahndung (jeweils zum 31. Dezember)	48
Tabelle 5: Vergleich Mitarbeiter Prüfungsabteilungen Strafsachen - Fahndungsteams Steuerfahndung	48
Tabelle 6: Vergleich Personal Soll- und Ist-Stand	49
Tabelle 7: Offene Fälle je Mitarbeiter (in VBÄ) - Dezember 2009	53
Tabelle 8: Abgeschlossene Prüfungen/Fahndungsfälle	61
Tabelle 9: Durchschnittliche Falltage und Durchlaufzeiten je Maßnahme	66
Tabelle 10: Erledigungen je VBÄ der neun Fahndungsteams	67
Tabelle 11: Erledigungen - Vergleich Prüfungsabteilungen Strafsachen - Fahndungsteams	67
Tabelle 12: Einsatztage bei Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz	73
Tabelle 13: Reisekosten für Durchsuchungen	73

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BEKO	Betrugsbekämpfungskoordinator(en)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
EStG	Einkommensteuergesetz 1988
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
FinStrG	Finanzstrafgesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KIAB	Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
NTB	Nachtragsbericht
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
StPO	Strafprozessordnung

Abkürzungen

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz 1994
VBÄ	Vollbeschäftigungsequivalente(n)
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Das Ziel der Verstärkung der Betrugsbekämpfung konnte mit der Reform der Steuerfahndung im Jahr 2007 nur bedingt erreicht werden, weil wesentliche Reformziele – wie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten, die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten, die Erhöhung der Anzahl der Erledigungen und die Beschleunigung der Verfahren sowie eine Verstärkung des Personals durch Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern und somit das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung – nicht im angestrebten Ausmaß umgesetzt werden konnten. Auch verfügte die Steuerfahndung über keine geeignete IT-Unterstützung.

Die Integration der „Prüfungsabteilungen Strafsachen“, der Schnellen Eingreifgruppe und des Central Liaison Office in einer Organisationseinheit unter zentraler Leitung im Rahmen der Reform führte zur Vereinheitlichung von Prozessabläufen.

Dem Bund entstand im Bereich der Umsatzsteuer ein Schaden von jedenfalls rd. 5,9 Mill. EUR, obwohl im Rahmen der Ermittlungen durch die Steuerfahndung ausgestellte Sicherstellungsaufträge im Ausmaß von rd. 6 Mill. EUR vorhanden waren. Dies, weil das zuständige Finanzamt und das BMF den Fall unterschiedlich beurteilten und die Sicherstellungen nicht schlagend wurden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Untersuchung der Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des BMF, insbesondere der Steuerfahndung nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten im Jahr 2007. Der RH überprüfte bzw. analysierte schwerpunktmäßig

- die Erreichung der Ziele der Reform der Steuerfahndung,
- die Verfahrensabläufe und die organisatorische Eingliederung bzw. Ausgestaltung der Steuerfahndung,
- die Ressourcenausstattung der Steuerfahndung,
- das Managementinformationssystem der Steuerfahndung sowie
- die Zusammenarbeit und die Schnittstellen mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten im Bereich der Finanzverwaltung. (TZ 1)

Reformprojekt Betrugsbekämpfungseinheiten

Um die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren, installierte das BMF 2007 die Steuerfahndung als bundesweite, personell und wirtschaftlich selbständige Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung. Die Reform der Steuerfahndung endete nach achtjährigem Reformprozess im Jahr 2007. (TZ 2, 3)

Wesentliche Ziele der Reform, wie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten (vor allem Steuerfahndung; Betrugsbekämpfungskoordinatoren; Strafsachenstellen und Finanzpolizei – vormals KIAB), die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten, die Erhöhung der Anzahl der Ermittlungen und die Beschleunigung der Verfahren sowie eine Verstärkung des Personals durch Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern und somit das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung, konnten nur bedingt erreicht werden. (TZ 4)

Die Koordination und Vernetzung der Betrugsbekämpfungseinheiten (vor allem Steuerfahndung; Betrugsbekämpfungskoordinatoren; Strafsachenstellen und Finanzpolizei – vormals KIAB) sowie der Informationsaustausch waren auch nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten mangelhaft. Die Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung



Kurzfassung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

des Abgabenbetrugs waren nicht in ein Gesamtkonzept integriert. (TZ 2, 27)

Zudem blieb die Zersplitterung der mit Betrugsbekämpfungsaufgaben befassten Stellen in den Finanzämtern im Wesentlichen bestehen bzw. erhöhte sich mit weiteren Projekten. Obwohl wirkungsvolle Betrugsbekämpfung eine Aufgabe jedes einzelnen Finanzamtes in seiner Gesamtheit darstellte, konnten aufwändige, nicht zu den Kernaufgaben zählende Betrugsbekämpfungstätigkeiten und -erhebungen nicht durchgeführt werden. Die Schnittstellen und Zuständigkeiten der Betrugsbekämpfungseinheiten waren nicht eindeutig abgegrenzt. Damit konnten einerseits Doppelgleisigkeiten entstehen und andererseits waren bestimmte Tätigkeiten und Ermittlungshandlungen keiner konkreten Einheit zugeordnet und deren Erledigung damit nicht sichergestellt. (TZ 27)

So waren im August 2010 24 Stellen oder knapp 15 % der für die Steuerfahndung vorgesehenen Planstellen offen, die laut BMF damals trotz der Bemühungen der Steuerfahndung mangels geeigneter Bewerber nicht besetzt werden konnten und derzeit aufgrund von Einsparungsmaßnahmen bis 2012 nicht nachbesetzt werden. Offene Führungspositionen, das Durchschnittsalter von 46 Jahren, die lange Ausbildungsdauer sowie die fehlenden Grundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs verschärften die Personalsituation. (TZ 15)

Die Prüfungen durch die Steuerfahndung konnten zwar gesteigert werden, die diesbezüglichen Zielwerte waren jedoch angesichts der nicht erreichten Personalverstärkung unrealistisch und konnten in den Jahren 2008 und 2009 nur zu rund der Hälfte erreicht werden. Die Anzahl der durchgeführten Erledigungen konnte im Vergleich zu den ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen nicht erhöht werden. (TZ 22, 24)

Zudem war die Personalbelastung regional unterschiedlich. Die für die Regionen Ost und Wien zuständigen Fahndungsteams waren überdurchschnittlich belastet. (TZ 16)

Die Schnittstellen konnten schon allein aufgrund des Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung nicht beseitigt werden. Prüfungen in Zusammenhang mit den Fahndungsfällen erfolgten weiterhin nicht durchgängig durch die Steuerfahndung; die Schnittstellen zwischen den Steuerfahndern und den Prüfern in den Finanzämtern bestanden deshalb

Kurzfassung

weiter, weil derartige Prüfungen auch Prüfer der Finanzämter durchführten. (TZ 25)

Steuerfahndung

Organisation und Aufgaben

Die Steuerfahndung hatte ihren Sitz in Wien und sechs Außenstellen. Ihr oblagen Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt zur Bekämpfung von schwerwiegendem Steuer- und Sozialbetrug, von abgabenbehördlichen und finanzstrafrechtlichen Prüfungen für die Finanzämter, das proaktive Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmustern, die Koordination der Finanzstrafbehörden bei Finanzämter-übergreifenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen, das laufende Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen sowie die Organisation der internationalen Amtshilfe. (TZ 5, 6, 7)

Die Einrichtung der Steuerfahndung als bundesweite Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung unter zentraler Leitung führte zu einer Vereinheitlichung der Prozessabläufe. Die Prüfungsabteilungen Strafsachen, die Schnelle Eingreifgruppe und das Central Liaison Office konnten organisatorisch erfolgreich integriert werden. Allerdings lag ein umfassendes Organisationshandbuch nach mehr als dreijährigem Bestehen der Steuerfahndung zur Zeit der Geburgsüberprüfung durch den RH noch nicht vor. (TZ 4, 6)

Fahndungstätigkeit

Grundsätzlich war vorgesehen, dass die Steuerfahndung nur im Auftrag des zuständigen Finanzamts tätig wird. Auslöser der Fahndungstätigkeit waren Eigenwahrnehmungen, Aufträge der Finanz- und Zollämter sowie der Staatsanwaltschaften, Amts- und Rechtshilfeersuchen sowie Anzeigen. Während der Anteil der Anforderungen durch Finanz- bzw. Zollämter und Staatsanwälte gleich blieb, stieg jener der durch die Steuerfahndung zu bearbeitenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen beträchtlich. Gleichzeitig sank der Anteil der Erledigungen aufgrund von Eigenwahrnehmungen und Anzeigen um rd. 30 % bzw. 20 %. (TZ 8)

Die Erstevaluierung der direkt bei ihr einlangenden Anzeigen sowie der Amts- und Rechtshilfeersuchen führte die Steuerfahndung selbst durch – weitgehend unabhängig von Inhalt, Umfang und Qualität der Anzeige bzw. des Ersuchens. Die Bearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen in den Fahndungsteams der Steuerfahndung war jedoch nur dann zweckmäßig, wenn dafür die Inan-



Kurzfassung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

spruchnahme des strafrechtlichen Spezialwissens bzw. notwendige qualifizierte Maßnahmen erforderlich waren. Die Steuerfahndung erfüllte die im Zusammenarbeitserlass mit den Finanzämtern vorgesehenen Informationsabläufe und Zeitvorgaben zum Teil nicht bzw. es war deren Einhaltung nicht nachvollziehbar. Dies war vor allem dann der Fall, wenn die Initiative von ihr ausging, bzw. wenn Vorfeldermittlungen oder direkt in der Steuerfahndung einlangende Amts- und Rechtshilfeersuchen zu bearbeiten waren. Im Fall der Beauftragung durch die Finanzämter schloss die Steuerfahndung durchwegs unverzüglich Kontrakte mit diesen ab. (TZ 8, 9)

Die Steuerfahndung führte Vorfeldermittlungen überwiegend ohne Wissen des örtlich und sachlich zuständigen Finanzamts durch. Die Vertreter einiger Finanzämter fühlten sich durch diese Vorgehensweise der Steuerfahndung mangelhaft informiert, weshalb die Steuerfahndung in der Folge anlassbezogen mit den Finanzämtern im Rahmen so genannter Servicebesuche Kontakt aufnahm. (TZ 9)

Auch die Finanzämter nahmen die Steuerfahndung in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch. Dies war auf Zielkonflikte bzw. widerstreitende Interessen seitens der Finanzämter und der Steuerfahndung zurückzuführen. Die vorgesehenen Rückmeldungen der Finanzämter an die Steuerfahndung über den Ausgang der von ihr abgewickelten Verfahren erfolgten nicht durchgängig. (TZ 25)

Vor allem im Bereich der Vorfeldermittlungen bzw. bei eigenständigen Ermittlungen und beim laufenden Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen bestand ein Spannungsfeld zwischen dem definierten Aufgabebereich der Steuerfahndung und ihrer ablauforganisatorischen Stellung. (TZ 9)

Schnelle Eingreifgruppe

Die Schnelle Eingreifgruppe wurde zwar organisatorisch eingegliedert, jedoch ohne Übernahme der Aufgabe der Abgabeneinbringung, obwohl in allen Projektphasen – auch in Umsetzung einer Empfehlung des RH im Bericht Bund 2006/4 – vorgesehen war, dass die Schnelle Eingreifgruppe die Abgabensicherungs- und Einbringungsmaßnahmen auch nach der organisatorischen Eingliederung in die Steuerfahndung durchführen sollte. Dieser Tätigkeitsbereich wurde aus der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe zu den KIAB-Teams in die Finanzämter verlagert, ohne dort gleichzeitig die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um die Durchführung dieser Maßnahmen zu gewährleisten. (TZ 10)

Kurzfassung

Central Liaison Office

Das BMF integrierte das Central Liaison Office, das u.a. für die Abwicklung der internationalen Amtshilfe zuständig ist, in die Steuerfahndung, um den Austausch betrugsrelevanter internationaler Informationen zu fördern. Die Anzahl der Erledigungen des Central Liaison Office stieg beträchtlich um mehr als 20 %. Der Wissens- und Datenaustausch war ausbaufähig. (TZ 11)

Fachbereich

Der Fachbereich war für die Qualitätssicherung sowie die rechtliche Unterstützung der Fahndungsteams zuständig. Der Fachbereich vertrat zudem die Steuerfahndung vor Spruchsenaten und bei Gerichtsverhandlungen. Die Mitarbeiter des Fachbereichs hatten mit zwei Ausnahmen ihren Dienstort am Standort Wien, weshalb einzelnen Fahndungsteams in anderen Regionen die zeitnahe, rechtskundige Unterstützung durch den Fachbereich fehlte. (TZ 14)

Der Fachbereich kontrollierte vorwiegend abgeschlossene Fälle, bei denen eine Belebung von Mängeln i.d.R. im Finanzstrafverfahren nur noch eingeschränkt möglich war. Die Vorgaben für die Anzahl der jährlich durch den Fachbereich durchzuführenden nachgängigen Qualitätssicherungsmaßnahmen entsprachen nahezu jenen der Finanzämter. Die Anzahl, die Komplexität und der Umfang der Erledigungen waren jedoch nicht mit jener bzw. jenem der Finanzämter vergleichbar. (TZ 14)

IT-Fahndungsteams

In den IT-Fahndungsteams, die für die Sicherung und Aufbereitung elektronischer Beweismittel zuständig sind, waren von 18 zur Verfügung stehenden Planstellen mit Ende des Jahres 2009 nur 13 besetzt. Da sich davon sechs Mitarbeiter in Ausbildung befanden, entstanden Kapazitätsengpässe. Es war nicht geregelt, wann und wie die IT-Fahndungsteams für Hausdurchsuchungen anzufordern waren, weshalb uneinheitlich vorgegangen wurde. Dies erschwerte die rechtzeitige Koordination dieser Teams. (TZ 12)

Zusätzlich war die Einsatzfähigkeit der IT-Fahndungsteams zu Beginn mangels ausreichender IT-Ausstattung eingeschränkt. (TZ 13)



Kurzfassung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

IT-Unterstützung und Risikomanagement

Die IT-Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung waren unzureichend. Wesentliche Funktionalitäten, wie Analyse- und Steuerungsfunktionen, sowie eine zentrale Aktenerfassung fehlten. Die Steuerfahndung verwendete selbst entwickelte „Insellösungen“, die fehleranfällig und wartungsintensiv waren und an ihre Kapazitätsgrenzen stießen. Die Anwendungen gewährleisteten keine Datensicherheit, da Datenweitergaben nicht nachvollziehbar waren. Durch das bestehende IT-System und die einzelnen von der Steuerfahndung im Sinne eines Risikomanagements gesetzten Maßnahmen konnte kein effektives Risikomanagement sichergestellt werden. Eine systematische Auswertung und Nachverfolgung der Entwicklung von Betrugsmustern konnte daher nicht erfolgen. Ebenso lagen notwendige Rückmeldungen über die Ergebnisse der Steuerfahndungsfälle nach Abschluss der Abgaben- und Finanzstrafverfahren nicht in geschlossener und verwertbarer Form vor. (TZ 17, 20)

Interne Kontrolle

Den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF zufolge waren Rollen für Teamleiterstellvertreter zeitlich begrenzt als Zusatzfunktionen in verschiedenen IT-Anwendungen nur für den Vertretungsfall zu vergeben. Tatsächlich waren die Rollen für Teamleiterstellvertreter permanent vergeben. Die permanente Vergabe von Vertreterrollen widersprach dem Genehmigungserlass des BMF. Insbesondere im Prüfungsverwaltungsprogramm wäre es den Stellvertretern damit technisch jederzeit auch möglich, nur den Teamleitern vorbehaltene Erledigungen vorzunehmen. (TZ 18)

Die Steuerfahndung verfügte über kein zentrales Aktenevidenzsystem für einlangende Schriftstücke, ebenso war eine zentrale Erfassung ausgehender Schriftstücke nicht gewährleistet. Damit entsprachen die derzeitigen Systeme zur Aktenerfassung nicht den Anforderungen einer durchgängigen Evidenz ein- und ausgehender Schriftstücke und gewährleisteten keine lückenlose Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. (TZ 19)

Kurzfassung

Controlling

Die Steuerfahndung war nicht umfassend in das Steuerungsge- samtkonzept der Finanzverwaltung einbezogen und verfügte über kein Steuerungsinstrument, mit dem zuverlässige, tagesaktuelle aber auch stichtagsbezogene Auswertungen sowie eine Planung der Personalressourcen möglich waren. Die Datenwartung erfolgte manuell, uneinheitlich und unvollständig. So waren bspw. zuverlässige, vollständige Auswertungen der für eine Hausdurchsuchung bzw. eine Fahndungsmaßnahme benötigten Personalressourcen nicht mög- lich. (TZ 23, 24)

In den Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und der Steuerfahndung fehlten die vor allem aufgrund der Komplexität der Tätigkeiten der Steuerfahndung und der Verschiedenheit der Einzelfälle notwendigen qualitativen Zielgrößen im Sinne der Wirkungsori- entierung. Die Zielvereinbarungen enthielten keine, die Zusammen- arbeit der Betrugsbekämpfungseinheiten fördernde Zielgröße. Für die IT-Fahndungsteams waren keine Zielwerte vereinbart. (TZ 22)

Zudem hatten die Teams zum Teil keinen Einfluss auf die Erreichung der quantitativen Leistungsziele. Die Zielgrößen bildeten die Tätig- keit der Steuerfahndung nicht umfassend ab. Regionale Besonder- heiten der einzelnen Teams, wie bspw. ein höherer Anteil für Unter- stützungsleistungen für andere Fahndungsteams (siehe TZ 26) oder ein höherer Anteil an einlangenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen, blieben unberücksichtigt. Zielkonflikte bestanden bspw. zwischen den Zielwerten der Anzahl der durchzuführenden Hausdurchsuchungen und der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung. (TZ 22)

Die Steuerfahndung verfügte über keine über die Zielvereinbarungen hinausgehenden Kennzahlen. Messbare Erfolgskenngrößen der Fahndungsteams, wie der strafbestimmende Wertbetrag bzw. aufgrund von Maßnahmen der Steuerfahndung verfügte Geld- und Freiheits- strafen, fehlten. (TZ 24)

Vom RH durchgeführte Vergleiche ergaben hohe Differenzen zwi- schen den Fahndungsteams hinsichtlich der Durchlaufzeit von Ein- zelfällen als auch der Erledigungen je Vollbeschäftigungäquivalent (VBÄ). So führte bspw. ein Team fast doppelt so viele Erledigungen durch wie das Team mit den geringsten Erledigungen je VBÄ. Die Durchlaufzeiten und Falltage bei den Prüfungen durch die Steuer- fahndung waren höher als bei den Fahndungsmaßnahmen. (TZ 24)



Kurzfassung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Zusammenarbeit

Das BMF war laufend um Verbesserungen der Betrugsbekämpfung bemüht. Die Umsetzung gelang jedoch nur ansatzweise, was das BMF auf die Personalsituation zurückführte. Die Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung des Abgabenbetruges waren nicht in ein Gesamtkonzept integriert. Die für die Betrugsbekämpfung zuständigen Einheiten bzw. durch sie gesetzte Maßnahmen waren isoliert und nicht vernetzt bzw. koordiniert. Der angestrebte Informationsfluss durch die Einrichtung der Betrugsbekämpfungskoordinatoren in den Finanzämtern konnte mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht erreicht werden. Es kam dadurch zu Doppelgleisigkeiten bzw. zu Tätigkeiten, für die keine klaren Zuständigkeiten definiert waren. (TZ 27)

Die Funktion der Betrugsbekämpfungskoordinatoren war als Zusatztätigkeit in den Finanzämtern eingerichtet. Sie sollten die Drehscheibe für die Betrugsbekämpfung durch die Finanzämter bilden. Allerdings konnten die Betrugsbekämpfungskoordinatoren die Koordinationsschwierigkeiten nicht hinlänglich beseitigen und nicht im angestrebten Ausmaß zur Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches beitragen. Die Aufgabenwahrnehmung, die organisatorische Einbettung und die zur Verfügung stehenden Kapazitäten waren höchst unterschiedlich. (TZ 27)

Die mit den Zielvereinbarungen für die operativen Teams der Finanzämter verfolgten Messgrößen waren überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabepflichtigen und damit auf die Serviceorientierung und kundenfreundliche rasche Abwicklung ausgerichtet. Die Tatsache, dass Betrugshandlungen und steuerschädliche Handlungen aufwändige Erhebungs- und Ermittlungstätigkeiten und koordinierte Verwertung von Informationen voraussetzen, fand keine Berücksichtigung. (TZ 27)

An Durchsuchungen nahm fast ausnahmslos Personal der Steuerfahndung teil. Nur selten waren Teilnehmer der sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter und der Großbetriebsprüfung vor Ort im Einsatz, auch wenn sie mit der Bearbeitung des Falls mitbeteiligt waren. Die einzelnen Teams der Steuerfahndung unterstützten einander bei Hausdurchsuchungen. Dies brachte hohe Reisetätigkeiten und Unterbrechungen bei der Bearbeitung eigener Fälle mit sich. Das hohe Ausmaß an Unterstützungsleistungen war notwendig, weil die Steuerfahndung den Einsatz von speziell ausgebildeten, erfahrenen Fahndern vorsah. Obwohl Zwangsmaßnahmen der Steuerfahndung vorbehalten sein sollten, führte zeitparallel zu

Kurzfassung

Unterstützungsleistungen innerhalb der Steuerfahndung mindestens ein Finanzamt selbst Hausdurchsuchungen durch. (TZ 26)

Auch die Messgrößen in den Zielvereinbarungen förderten nicht die Zusammenarbeit der Betrugsbekämpfungseinheiten, weil sie überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabepflichtigen und damit auf Serviceorientierung ausgerichtet waren. (TZ 27)

Ebenso bestanden zwischen dem Risiko-, Informations- und Analysezentrum, das für Risikoanalysen in der Finanzverwaltung zuständig war, und der Steuerfahndung – mit Ausnahme von Agenden des Central Liaison Office – kaum Kontakte und Berührungspunkte. Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugsbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen der Steuerfahndung wäre es vorteilhaft, die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse für die Steuerfahndung nutzbar zu machen und Informationen über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt auszutauschen. (TZ 21)

Einzelfälle und Betrugsszenarien

Dem Bund entstand im Bereich der Umsatzsteuer ein Schaden von jedenfalls rd. 5,9 Mill. EUR, obwohl im Rahmen der Ermittlungen durch die Steuerfahndung ausgestellte Sicherstellungsaufträge im Ausmaß von rd. 6 Mill. EUR vorhanden waren. Dies, weil das zuständige Finanzamt und das BMF den Fall unterschiedlich beurteilten. Das zuständige Finanzamt hatte zudem den Sachverhalt unzureichend weiter ermittelt, weshalb die Sicherstellung nicht schlagend wurde. (TZ 28)

Die von der Steuerfahndung aufgedeckten Umsatzsteuerbetrugsfälle zeigten, dass die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmerkette in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabenbetrugspotenzial barg, zumal nach Schätzungen der EU-Kommission der EU-weite Umsatzsteuerbetrug einen jährlichen Ausfall von rd. 100 Mrd. EUR bedeutete. (TZ 28, 29)

Die Ermittlungen der Steuerfahndung bei Großhandelsunternehmen zeigten die Betrugsanfälligkeit in der Gastronomie im Zusammenhang mit Schwarzumsätzen auf. (TZ 30)



**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem
Schwerpunkt Steuerfahndung**

Generell war die Finanzverwaltung zunehmend mit ressourcenintensiven Ermittlungen im Zusammenhang mit Sozialbetrug und der Hinterziehung von Lohnabgaben befasst. In diesen Bereichen waren die hinterzogenen Abgaben häufig uneinbringlich. (TZ 31)

Kenndaten zur Steuerfahndung

Rechtsgrundlagen

Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 18/1975 i.d.g.F

Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.

Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.

Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F.

Strafprozessordnung 1975, BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F.

Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.

Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Normverbrauchsabgabegesetz, die Bundesabgabenordnung, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Finanzstrafgesetz, das Zollrechts-Durchführungsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Sperrgebietsgesetz 2002 und das Kraftfahrgesetz 1967 geändert werden (Betriebsbekämpfungsgesetz 2006), BGBl. I Nr. 99/2006 (vom 26. Juni 2006)

Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und die Konkursordnung zur Bekämpfung des Sozialbetrugs geändert werden (Sozialbetrugsgesetz-SozBeG), BGBl. I Nr. 152/2004 (vom 30. Dezember 2004)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Übertragung von Aufgaben gemäß § 5 Abs. 2 Z 4 des Bundeshaushaltsgesetzes und von Buchhaltungsaufgaben gemäß § 6 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes an die Steuerfahndung, BGBl. II Nr. 386/2006 (vom 12. Oktober 2006, in Geltung bis 31. Dezember 2008)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2004 – DVPV BMF 2004 geändert wird, BGBl. II Nr. 388/2006 (vom 12. Oktober 2006, in Geltung bis 31. Dezember 2008)

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Regelung der Zuständigkeit in Dienstrechtsangelegenheiten der Beamten und Vertragsbediensteten des Finanzressorts (Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2009 – DVPV-BMF 2009), BGBl. II Nr. 343/2008 (vom 29. September 2008)

	2007	2008	2009
	in EUR		
Kosten der Steuerfahndung (exkl. IT und Infrastruktur)	5.485.946 ¹	6.987.842	8.027.371
<i>davon Personalkosten</i>	4.788.192 ¹	6.306.283	7.259.004
Anzahl			
Erledigungen der Fahndungsteams und der Schnellen Eingreifgruppe	608	605	600
<i>Prüfungen</i>	2	29	36
<i>Erhebungs- und Fahndungsfälle</i>	606	576	564
Hausdurchsuchungen²	–	121	121
Erledigungen des Central Liaison Office	3.495	3.374	4.247
Anzahl ³			
Mitarbeiter	138 (132,6)	141 (136,1)	151 (147,5)

¹ Zeitraum 1. März bis 31. Dezember

² inklusive Hausdurchsuchungen im Rechtshilfeverfahren (2008: 24; 2009: 38); für 2007 lagen keine Daten vor

³ in Köpfen (Vollbeschäftigungäquivalenten – VBÄ)

Quelle: Steuerfahndung

Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von März bis Juni 2010 die Bekämpfung des Abgabentriges durch das BMF mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung. Die Überprüfung des RH fand in der bundesweiten Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung „Steuerfahndung“ statt. Prüfungsrelevante Gespräche und Erhebungen führte der RH im BMF und bei nachgeordneten Dienststellen durch. Prüfungsrelevante Daten erobt der RH mittels Fragelisten an ausgewählte Finanzämter¹. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2009.

Zu dem im November 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Februar 2011 Stellung. Die Stellungnahme des BMF beinhaltete auch jene der Steuerfahndung und eines Finanzamtes. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2011.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Untersuchung der Wirksamkeit der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen des BMF, insbesondere der Steuerfahndung nach der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten im Jahr 2007. Der RH überprüfte bzw. analysierte schwerpunktmäßig

- die Erreichung der Ziele der Reform der Steuerfahndung,
- die Verfahrensabläufe und die organisatorische Eingliederung bzw. Ausgestaltung der Steuerfahndung,
- die Ressourcenausstattung der Steuerfahndung,
- das Managementinformationssystem der Steuerfahndung sowie
- die Zusammenarbeit und die Schnittstellen mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten im Bereich der Finanzverwaltung.

Bekämpfung des Abgabentriges: Aufgaben und Ziele

2 Eine der wesentlichen Aufgaben und eines der Ziele des BMF ist eine optimale Bekämpfung des Abgabentriges. Das BMF führte Reformen in der Organisation der Betrugsbekämpfung durch, um weitere Effizienzsteigerungen sowie eine Verbesserung der Betrugsbekämpfung zu erzielen. Um die Aufbau- und Ablauforganisation zu optimieren, installierte das BMF 2007 die Steuerfahndung als bundesweite, personell und wirtschaftlich selbständige Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung. Die Steuerfahndung ist nachgeordnete Dienststelle des BMF mit Sitz in Wien und sechs Außenstellen.

¹ Der RH versandte eine Fragenliste zum Thema Abgabensicherung an die KIAB-Teams der Wiener Finanzämter und des Finanzamtes Baden/Mödling. Beantwortete Fragenlisten erhielt der RH auch aus den anderen Finanzämtern der Region Ost. Er bezog auch diese in seine Erhebungen ein.

Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele

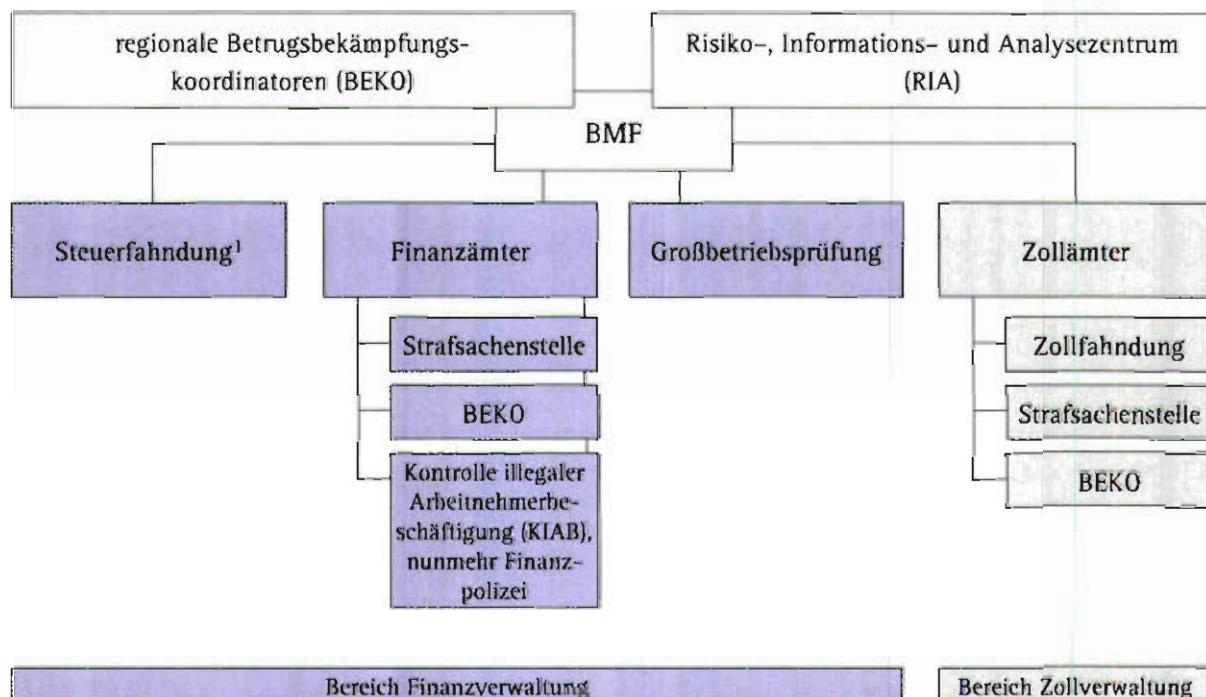
Ziele des BMF im Rahmen der Bekämpfung des Abgabenbetrugs sind

- general- und spezialpräventive Maßnahmen,
- die Aufdeckung, Verfolgung und repressive Bestrafung durch Freiheits- und/oder Geldstrafen sowie
- die Sicherung der finanziellen Interessen der Republik Österreich, der EU sowie der relichen Wirtschaft und Staatsbürger.

Insgesamt gewinnt die Betrugsbekämpfung aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtungen und Betrugsmuster und nicht zuletzt aufgrund der letzten Wirtschaftskrise 2008/2009 verstärkt an Bedeutung.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Einbettung der mit Betrugsbekämpfungsagenden befassten Einheiten in der Finanz- und Zollverwaltung:

Abbildung 1: Einheiten mit Betrugsbekämpfungsagenden in der Finanz- und Zollverwaltung



¹ Aufbauorganisation im Einzelnen siehe Abbildung 3



Für folgende Dienststellen bzw. Organisationseinheiten stellt die Betrugsbekämpfung eine Kernaufgabe dar:

Auf übergeordneter Ebene waren in der Steuer- und Zollkoordination des BMF

- regionale Betrugsbekämpfungskoordinatoren und
- das Risiko-, Informations- und Analysezentrum im Jahr 2004

eingerichtet, um die anderen Einrichtungen der Betrugsbekämpfung zu unterstützen.

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum führt zentrale Daten- und Risikoanalysen durch und stellt Auswertungen für eine systematische Überwachung und Betrugsbekämpfung zur Verfügung (TZ 21).

Als nachgeordnete Dienststellen des BMF waren folgende Einrichtungen mit Betrugsbekämpfungsagenden befasst:

- Der Steuerfahndung oblag – auf Anforderung Dritter – insbesondere etwa die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. Durchsuchungen) (TZ 5 ff.).
- In den Finanz- und Zollämtern wurden
 - im Jahr 2005 Betrugsbekämpfungskoordinatoren als Ansprechpartner für andere Betrugsbekämpfungseinheiten eingerichtet. Deren Aufgabe ist es, Informationen über betrugsrelevante Sachverhalte und Fälle entgegenzunehmen und an die zuständigen Stellen weiterzuleiten, um so einen raschen, vollständigen und effizienten Informationsfluss innerhalb der gesamten Steuer- und Zollverwaltung zu gewährleisten (TZ 27).
 - Außerdem nahmen die Strafsachenstellen die finanzstrafrechtlichen Agenden der Finanzämter bzw. Zollämter als Finanzstrafbehörde erster Instanz wahr.
 - Schließlich war die Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung (KLAB) für die Kontrolle und Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialbetrug zuständig. Den früheren Empfehlungen des RH folgend, siedelte das BMF die KLAB ab 1. Jänner 2007 organisatorisch bei den Finanzämtern an.² Die KLAB wurde mit

² Betrugsbekämpfung - Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung: Reihe Bund 2006/4, TZ 12

Bekämpfung des Abgabenbetrugs: Aufgaben und Ziele

- 1. Jänner 2011 in „Finanzpolizei“ umbenannt und mit erweiterten Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen gemäß § 12 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz (AVOG) 2010 ausgestattet.
- Die Aufgaben der Zollfahndungsteams in den Zollämtern sind Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung, Bestrafung und Prävention von Finanzvergehen im Bereich der Zollverwaltung – vor allem des Schmuggels sowie die Bekämpfung des Betrugs im Internet.
- Die Großbetriebsprüfung ist eine bundesweite Organisationseinheit, die als Dienstleister für die Finanzämter die Prüfung von Großbetrieben durchführt und im Rahmen dieser Tätigkeiten auch Betrugsbekämpfungsaufgaben übernimmt.

Reformprojekt

Zeitablauf

- 3.1 (1) Das BMF stellte bereits im Jahr 1999 ein Reorganisationskonzept für die Neugestaltung der Steuerfahndung vor. Der RH hielt in seinem Bericht über die Gebarungsüberprüfung der Prüfungsabteilungen Strafsachen aus dem Jahr 2001³ zahlreiche der in diesem Konzept festgelegten Vorschläge im Interesse einer zeitnahen und wirksameren Bekämpfung des Steuerbetruges für vordringlich.
- (2) 2002 plante das BMF die Zusammenfassung der bei den Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenbereich organisatorisch eingegliederten Prüfungsabteilungen Strafsachen in eine bundesweite Dienststelle.
- (3) Ausgehend vom Betrugsbekämpfungspaket 2003⁴ startete das BMF 2004 ein weiteres Projekt zur Neuorganisation der repressiven Betrugsbekämpfung, dem ein Pilotprojekt in der Region Süd bis Mitte 2005 folgte.
- (4) Dieses Pilotprojekt bildete die Grundlage für weitere Reformprojekte im Bereich Betrugsbekämpfung⁵, u.a. die Schaffung einer „Steuerfahndung-Neu“, welche 2006 in Umsetzung des Betrugsbekämpfungsgesetzes 2006 begonnen wurden. Die Realisierung des Projekts „Steuerfahndung-Neu“ war für 1. Jänner 2007 geplant. Tatsächlich

³ Nachtrag zum Tätigkeitsbericht (NTB) des RH, Verwaltungsjahr 2000 S. 31 TZ 7.2

⁴ Dieses sah als Schwerpunkte Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Abgabencinbringung in den Finanzämtern und die Pilotierung der Reorganisation der Betrugsbekämpfungseinheiten vor.

⁵ Ein weiteres Pilotprojekt betraf die Eingliederung der KIAB in die Finanzämter.

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

begann die neue Steuerfahndung als eigene Organisationseinheit mit 1. März 2007 zu arbeiten.

3.2 Der RH wies kritisch auf den Zeitraum vom ersten Konzept bis zur tatsächlichen Umsetzung, welcher acht Jahre betrug, hin. Kernpunkte der Reform, wie die Schaffung einer „Steuerfahndung-Neu“, hätten bereits wesentlich früher verwirklicht werden können. Er empfahl dem BMF, in Zukunft Reformprojekte – nicht zuletzt im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes – zügig abzuwickeln.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Kritik des RH nicht nachvollziehbar, da das eigentliche Reformprojekt „Steuerfahndung“ in den Jahren 2006 und 2007 gelaufen sei, dem ein Pilotprojekt im Jahr 2005 vorangegangen wäre. Die Reform sei erst nach der Umsetzung der Reform der Finanz- und Zollämter sinnvoll gewesen.*

3.4 Der RH stellte klar, dass er nicht das Reformprojekt selbst, sondern den Zeitraum vom ersten Konzept 1999 bis zur tatsächlichen Umsetzung 2007 kritisch gewürdigt hat. Da die Steuerfahndung eine eigenständige Organisationseinheit – unabhängig von den Finanzämtern – ist und eine diesbezügliche Umsetzung bereits vor der Reform der Finanzämter angestrebt wurde, hatte der RH eine frühere Umsetzung von Kernpunkten der Reform bereits in seinem Bericht über die Gebarungsüberprüfung der Prüfungsabteilungen Strafsachen aus dem Jahr 2001 (NTB 2000 S. 31 TZ 7.2) als vordringlich erachtet.

Ziele der Reform

4.1 (1) Die organisatorischen Reformprojekte, die das BMF – gestützt auf die legistischen Änderungen des Betrugsbekämpfungsgesetzes 2006 – startete, sahen die Schaffung einer „Steuerfahndung-Neu“, die Übertragung der KIAB in die Finanzämter und eine Organisationsentwicklung im Bereich Zoll vor (siehe TZ 2, Abbildung 1).

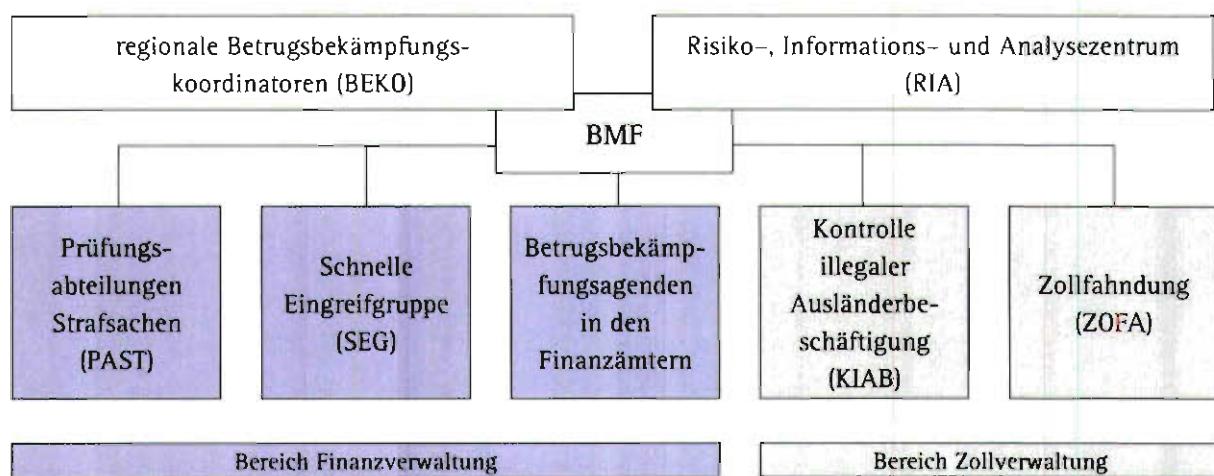
Bis dahin bestanden vier operative Einheiten, deren Kernaufgabe in der Betrugsbekämpfung lag:

- Die Prüfungsabteilungen Strafsachen, bundesweit eingerichtet bei sieben von 41 Finanzämtern;
- die „Schnelle Eingreifgruppe“, eingerichtet im Finanzamt 2/20/21/22 für die Finanzamtsbereiche Wien, Mödling und Baden;
- die KIAB, eingerichtet bei Zollämtern;
- die Zollfahndung, eingerichtet bei Zollämtern.

Reformprojekt

Zentrale Ansprechpartner für Betrugsbekämpfungsagenden in den Finanzämtern waren damals die Betrugsbekämpfungskoordinatoren und die Strafsachenstellen, obgleich die Bekämpfung des Abgabenbetrugs eine Aufgabe jedes einzelnen Finanzamtes in seiner Gesamtheit ist.

Abbildung 2: Betrugsbekämpfungseinheiten vor der Organisationsreform – Stand 2006



Quelle: BMF

(2) Das Ziel des Reformprojekts „Steuerfahndung–Neu“ lag in der Zusammenführung der Aufgaben der Prüfungsabteilungen Strafsachen und der Schnellen Eingreifgruppe sowie in der organisatorischen Eingliederung des bis dahin im BMF eingerichteten Central Liaison Office (siehe TZ 11) im Sinne einer Konzentration der Betrugsbekämpfungseinheiten.

(3) Die Steuerfahndung sollte laut Reformprojekt als Dienstleister weder eine Abgabenbehörde noch eine Finanzstrafbehörde sein, sondern die Finanzämter, die Finanzstrafbehörden erster Instanz waren, beim Vollzug des Finanzstrafrechts und der Verfolgung des Sozialbetrugs unterstützen. Daraus leitete sich die Notwendigkeit eines Kontraktmanagements zwischen der Steuerfahndung und dem, im Einzelfall zu bestimmenden, sachlich und örtlich zuständigen Finanzamt ab. Die Steuerfahndung konnte dann in dessen Namen und Auftrag tätig werden.

(4) Durch die organisatorischen Änderungen wollte das BMF die bis dahin aufgetretenen Schnittstellenproblematiken im Bereich der Betrugsbekämpfung beseitigen, die Verfahrensabläufe beschleunigen und die Anzahl der Erledigungen erhöhen.



Reformprojekt



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Einheitliche Prozessabläufe und Qualitätsstandards sowie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Betrugsbekämpfungseinheiten waren ebenso Zielvorgaben der Reform wie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten.

(5) Die Durchsetzung und Effektivität dieser Maßnahmen sollte durch eine personelle Verstärkung, im Speziellen bei der Steuerfahndung, gewährleistet werden. Abgeleitetes Ziel dieser Maßnahme war auch die Erhöhung der Prüfungen durch die Steuerfahndung.

4.2 Der RH beurteilte den Grad der Zielerreichung wie folgt:

Tabelle 1:

Zielerreichung

Ziel	erreicht	teilweise erreicht	nicht erreicht	TZ
Implementierung der Steuerfahndung als bundesweite Organisationseinheit	X			5
Vereinheitlichung der Prozessabläufe, Qualitätsstandards	X			5
Organisatorische Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe	X			10
Organisatorische Integration des Central Liaison Office	X			11
Integration der Schnellen Eingreifgruppe-Tätigkeiten	X			10
Personelle Verstärkung	X			15
Erhöhung der Eigenprüfungen	X			15, 22, 25
Erhöhung der Anzahl der Erledigungen			X	24
Institutionalisierte Nutzung der Informationen des Central Liaison Office	X			11
Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination aller Betrugsbekämpfungseinheiten an den Schnittstellen			X	25, 27
Beseitigung der Schnittstellen und Beschleunigung der Verfahrensabläufe Vermeidung der Doppelgleisigkeiten			X	24, 25, 27

Quelle: RH



Reformprojekt

Nach Ansicht des RH führte die Einrichtung der Steuerfahndung als bundesweite Organisationseinheit zu einer Vereinheitlichung der Prozessabläufe, weil die Prüfungsabteilungen Strafsachen, die Schnelle Eingreifgruppe und das Central Liaison Office organisatorisch in die Steuerfahndung integriert wurden. Damit konnte eine Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der bisher selbständigen Prüfungsabteilungen Strafsachen unter zentraler Leitung erreicht werden.

Wesentliche Ziele der Reform, wie

- die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten,
- eine Verstärkung des Personals,
- die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination aller Betrugsbekämpfungseinheiten an den Schnittstellen

waren nicht bzw. nicht im angestrebten Ausmaß umgesetzt, weshalb das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung nur bedingt erreicht werden konnte.

Der RH empfahl dem BMF angesichts des mittlerweile dreijährigen Bestehens der neuen Organisationsstruktur der Betrugsbekämpfungseinheiten, noch bestehende Umsetzungsdefizite rasch zu beheben.

4.3 Laut Stellungnahme des BMF werde es die Ergebnisse der Umsetzung der Reform evaluieren und bestehende Defizite, die im Wesentlichen aus zweimaligen personellen Veränderungen und daraus resultierenden Vakanzen betreffend die Leitung der Steuerfahndung resultieren, umgehend beseitigen.

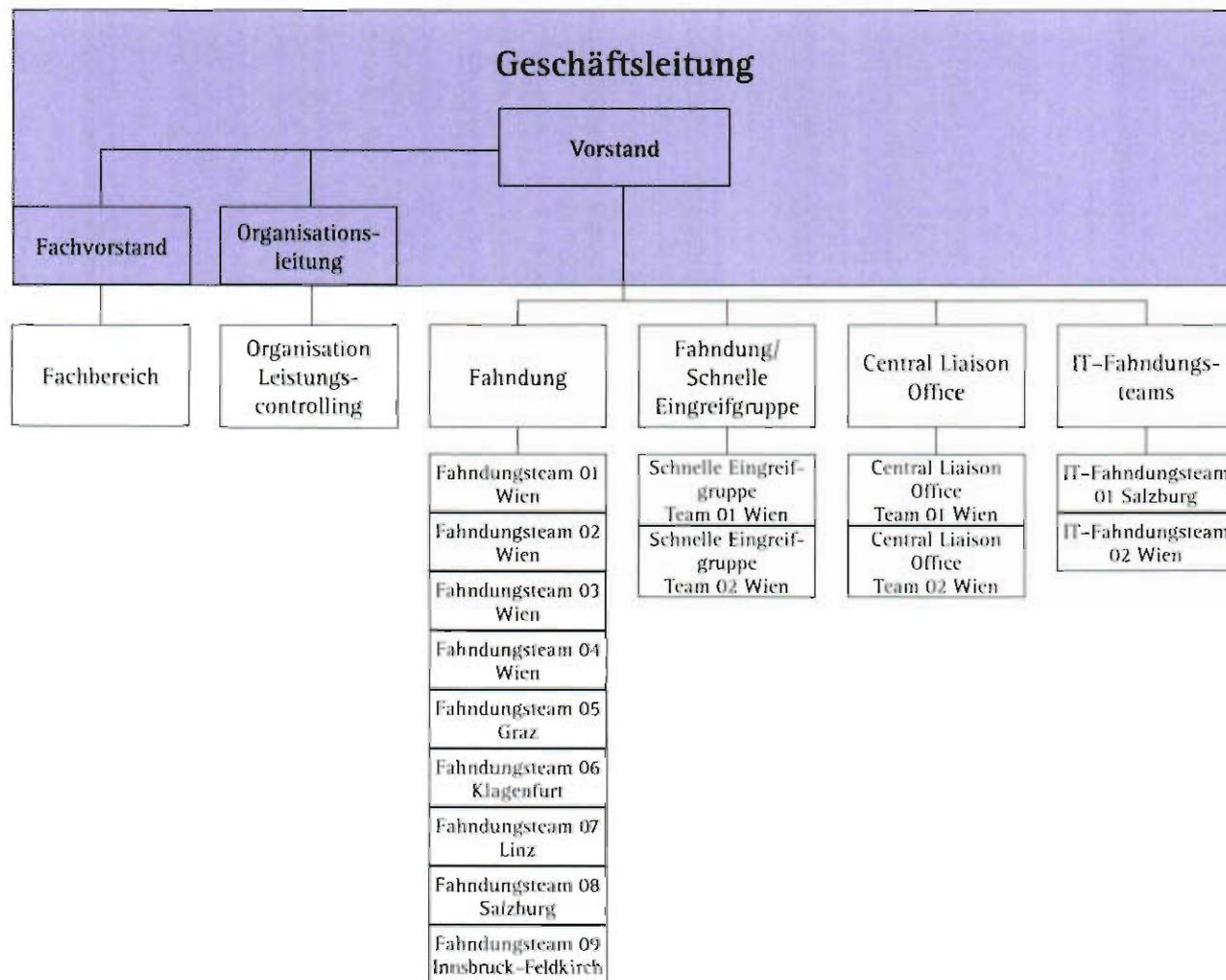
Steuerfahndung

Organisation und Aufgaben

5 Die neue Aufbauorganisation der 2007 eingerichteten Steuerfahndung zeigt folgendes Organigramm:

Abbildung 3:

Aufbauorganisation Steuerfahndung



Quelle: Steuerfahndung

Das BMF löste die ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen, aus den Finanzämtern heraus und führte diese mit dem Central Liaison Office (siehe TZ 10) und der Schnellen Eingreifgruppe (siehe TZ 11) in der neu geschaffenen bundesweiten, personell und wirtschaftlich selbstständigen Organisationseinheit Steuerfahndung zusammen. Ähnlich der organisatorischen Struktur der Finanzämter erfolgt die zentrale Leitung durch den Vorstand – unterstützt durch die Organisationsleitung. Für die fachliche Leitung und Vertretung wurde dem Vorstand der Fachvorstand zur Seite gestellt. Für die fachliche Unterstützung der Teams und das Fach-, Qualitäts- und Wissensmanagement wurde der Fachbereich eingerichtet. Dazu kamen 2009 die in der Steuerfahndung neu geschaffenen IT-Fahndungsteams (siehe TZ 12).

Steuerfahndung

6.1 Die grundsätzlichen Aufgaben der Steuerfahndung waren in einem Organisationserlass des BMF aus dem Jahr 2007 geregelt. Eine genaue Beschreibung der Aufgabengebiete, der örtlichen und sachlichen Einsatzbereiche sowie der Abläufe waren in einem Erlass des BMF aus dem Jahr 1987, wiederverlautbart 1991 (Dienstanweisung Prüfungsabteilungen Strafsachen), geregelt. Weiters standen den Mitarbeitern seit Mai 2010 interne Arbeitsrichtlinien zur Verfügung.

Ein umfassendes Organisationshandbuch lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

6.2 Der RH bemängelte, dass trotz des mehr als dreijährigen Bestehens der Steuerfahndung diese ihre Kernaufgaben auf Basis veralteter Bestimmungen wahrnahm. Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die rasche Umsetzung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für die Steuerfahndung und alle Bereiche der Betrugsbekämpfung.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF könnte die Ausarbeitung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für alle Bereiche der Betrugsbekämpfung nur sukzessive erfolgen. Ein abschließendes Produkt könnte aus heutiger Sicht erst im Jahr 2012 verwirklicht werden.*

7 Das Projektteam formulierte 2006 beim Abschluss des Projekts „Steuerfahndung-Neu“ auch deren Kernaufgaben. Diese bestanden in der Bekämpfung von der Gerichts Zuständigkeit unterworfenem Steuerbetrug⁶ sowie von Sozialbetrug; ferner zählten die Aufgaben der Schnellen Eingreifgruppe und des Central Liaison Office dazu.

Im Organisationserlass 2007 waren insbesondere folgende Aufgaben der Steuerfahndung angeführt:

- Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne der StPO und des FinStrG und Durchführung beauftragter Ermittlungen im gerichtlichen Finanzstrafverfahren im Rahmen der Zuständigkeit der Finanzämter als Finanzstrafbehörden (z.B. Hausdurchsuchungen),
- Vorbereitung und Durchführung von abgabenbehördlichen und finanzstrafrechtlichen Prüfungen für die Finanzämter (so genannte „Eigenprüfungen“) sowie deren Unterstützung bei der Sicherstellung und Einbringung von Abgaben in Fahndungsfällen,

⁶ Verkürzungsbetrag: über 75.000 EUR, ab 1. Jänner 2011: über 100.000 EUR



Steuerfahndung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

- Mitwirkung an der Ausrichtung der Betrugsbekämpfung auf aktuelle und zukünftige Betrugsszenarien und der Bekämpfung des systematisch organisierten Abgabenbetrugs,
- Koordination der Finanzstrafbehörden bei Finanzämter-übergreifenden Betrugsbekämpfungsmaßnahmen,
- laufendes Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen sowie internationaler Informationsabgleich,
- Beobachtung des wirtschaftlichen Verkehrs zur rechtzeitigen Entdeckung gewerbsmäßiger Schwarzunternehmer durch proaktives Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmustern (Schnelle Eingreifgruppe-Tätigkeiten) und
- Forcierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Betrugsbekämpfungsorganisationen zur Eindämmung des grenzüberschreitenden Abgaben- und Sozialbetrugs.

Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher bzw. internationaler Verpflichtungen vollzog die Steuerfahndung – vor allem durch die Central Liaison Office-Teams – für die österreichische Finanzverwaltung u.a.

- die internationale Amtshilfe,
- die Vertretung der österreichischen Finanzverwaltung in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen und
- die Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen betreffend getätigte Umsätze der am Binnenmarkt beteiligten Unternehmen.

Fahndungstätigkeit

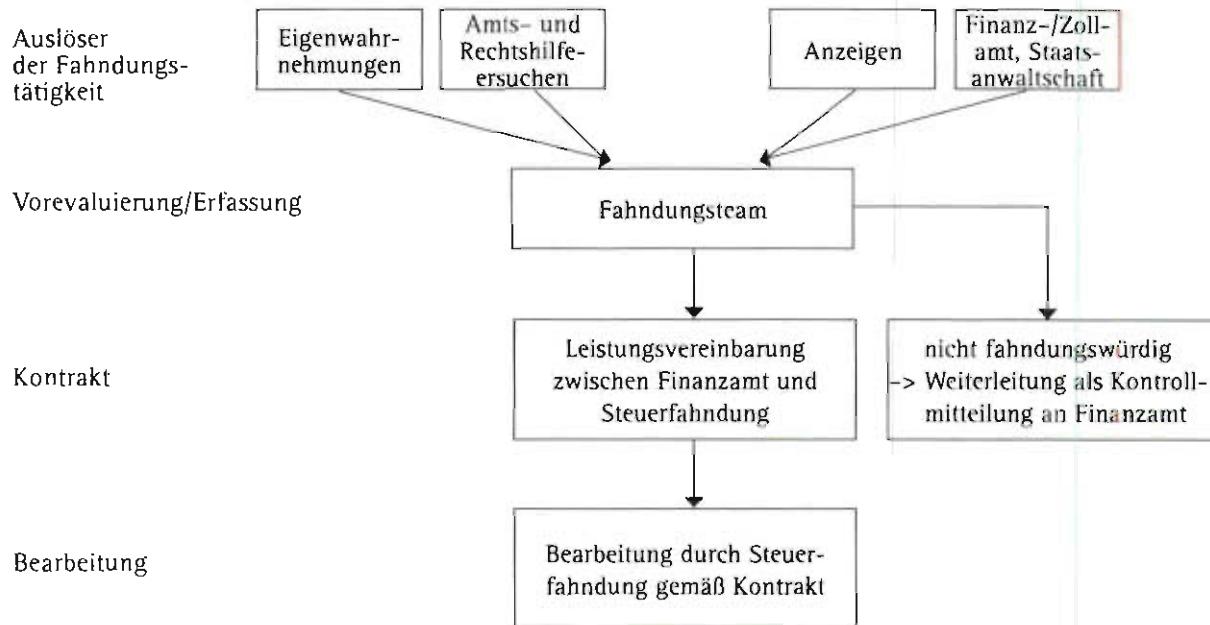
8.1 Fahndungsfälle (Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne der StPO und des FinStrG) liegen schematisch vom Eingang der Informationen⁷ bis zur Bearbeitung durch ein Fahndungsteam bzw. die Weiterleitung an das örtlich und sachlich zuständige Finanzamt wie folgt ab:

⁷ ohne Eigenwahrnehmungen der Steuerfahndung

Steuerfahndung

Abbildung 4:

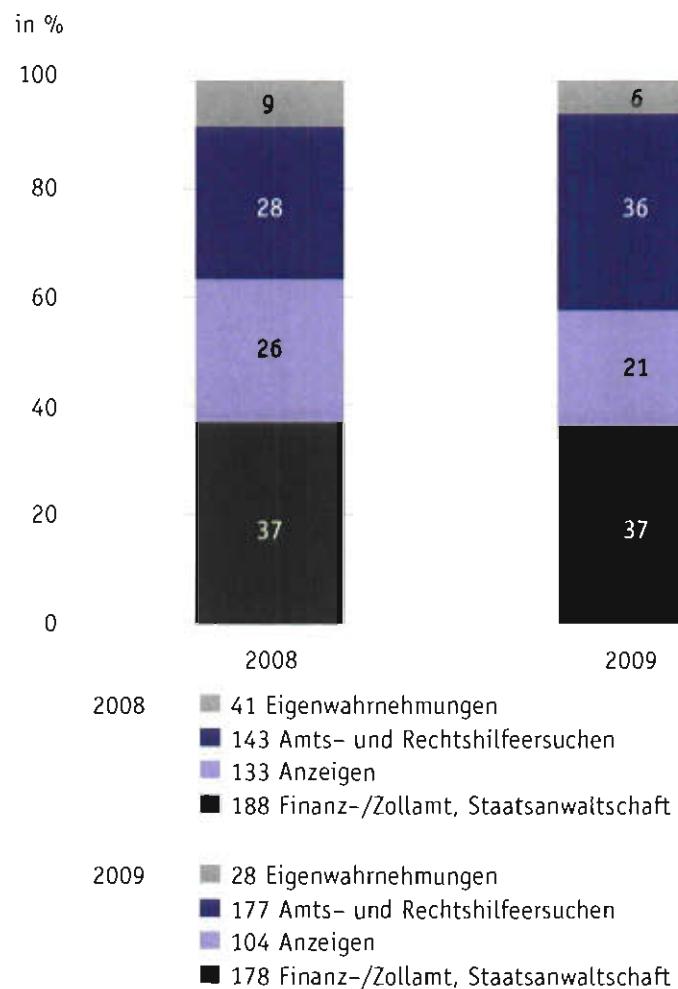
Ablauf Fahndungsfall



Quelle: Steuerfahndung

Die Zusammensetzung der Auslöser stellte sich in den Jahren 2008 und 2009 wie folgt dar:

Abbildung 5: Auslöser der Fahndungstätigkeit



Quelle: Steuerfahndung

Steuerfahndung

Während der Anteil der Anforderungen durch Finanz- bzw. Zollämter und Staatsanwälte gleich blieb, stieg jener der durch die Steuerfahndung zu bearbeitenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen beträchtlich. Gleichzeitig sank der Anteil der Erledigungen aufgrund von Eigenwahrnehmungen und Anzeigen um rd. 30 % bzw. 20 %.

Nichtbehördliche Anzeigen lösten nur dann eine Tätigkeit der Steuerfahndung aus, wenn sie – unbeschadet der Bearbeitung von Aufträgen der Finanzämter – direkt an die Steuerfahndung gerichtet waren bzw. von anderen Empfängern⁸ unbearbeitet weitergeleitet wurden.

Die Steuerfahndung führte die Erstevaluierung direkt bei ihr eingehender Anzeigen sowie Amts- und Rechtshilfeersuchen selbst durch, weitgehend unabhängig vom Inhalt, Umfang und der Qualität der Anzeige bzw. des Ersuchens. Sonst wurde der jeweilige Adressat der Anzeigen tätig. Der Anzeiger bewirkte daher durch die Adressierung, welche Organisationseinheit in der Finanzverwaltung (BMF, Steuerfahndung, Finanzämter) die Erstbearbeitung durchführte.

8.2 Der RH erachtete die Bearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen in den Fahndungsteams der Steuerfahndung nur dann als zweckmäßig, wenn dafür die Inanspruchnahme des strafrechtlichen Spezialwissens bzw. notwendige qualifizierte Maßnahmen⁹ erforderlich waren.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der hochspezialisierten Einsatzkräfte der Steuerfahndung auf die Kernaufgaben (siehe TZ 7) zu fokussieren. Gleichzeitig könnte eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen und Ersuchen, unabhängig von der Adressierung durch den Anzeiger bzw. die ersuchende Stelle, erreicht werden.

8.3 Laut *Stellungnahme der Steuerfahndung* habe sie der Empfehlung des RH mit dem Entwurf eines Prüfrasters Rechnung getragen. Dieser solle anhand von standardisierten Risikopunkten eine Unterstützung dahingehend geben, welche Fälle jedenfalls einer Bearbeitung durch die Steuerfahndung unterliegen sollen bzw. welche an die Finanzämter abzutreten seien.

⁸ Dazu zählen vor allem Abteilungen im BMF bzw. Finanzämter

⁹ Dazu gehören bspw. Erhebungen bzw. Nachschauen gemäß § 143 und § 144 BAO oder Kontenöffnungen sowie die Vollziehung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt.



Bekämpfung des Abgabentreibens mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

9.1 Die Steuerfahndung konnte nur im Rahmen abzuschließender Kontrakte mit den örtlich und sachlich zuständigen Finanzämtern als Abgaben- bzw. Finanzstrafbehörden 1. Instanz tätig werden.

Die Grundlage dieses Kontraktmanagements bildete ein Erlass des BMF über die Zusammenarbeit Finanzämter – Steuerfahndung. Demnach waren jedenfalls ab 1. Jänner 2008 Kontrakte¹⁰ über die Leistungen bzw. Maßnahmen der Steuerfahndung für die sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter abzuschließen.

Tatsächlich schloss die Steuerfahndung im Fall der Beauftragung durch die Finanzämter durchwegs unverzüglich Kontrakte mit diesen ab. Bei den anderen Fällen waren zum Teil umfangreiche Ermittlungsmaßnahmen zur Bestimmung des im jeweiligen Fall sachlich und örtlich zuständigen Finanzamts notwendig. Dabei waren die Einhaltung der im Erlass vorgesehenen Informationsabläufe und Zeitvorgaben aus den vom RH ausgewählten Arbeitsbögen oftmals nicht nachvollziehbar.

Im Rahmen des proaktiven Erkennens von Betrugsmustern, bei der Evaluierung von Anzeigen bzw. bei Eigenwahrnehmungen führte die Steuerfahndung Vorfeldermittlungen überwiegend ohne Wissen des örtlich und sachlich zuständigen Finanzamts durch.

Auch nach Einlangen von Amtshilfe- bzw. Rechtshilfeersuchen nahm die Steuerfahndung nur dann Kontakt mit dem sachlich und örtlich zuständigen Finanzamt auf, wenn qualifizierte¹¹ Maßnahmen zu setzen waren. Kontrakte schloss sie nur im Fall von anstehenden Durchsuchungen bzw. Festnahmen ab.

Die Vertreter einiger Finanzämter fühlten sich durch diese Vorgangsweise der Steuerfahndung mangelschaft informiert, weshalb die Steuerfahndung in der Folge anlassbezogen mit den Finanzämtern im Rahmen so genannter Servicebesuche Kontakt aufnahm.

9.2 Nach Ansicht des RH bestand für die Steuerfahndung vor allem im Bereich der Vorfeldermittlungen bzw. bei eigenständigen Ermittlungen und beim laufenden Monitoring von potenziellen Verdachtsfällen ein Spannungsfeld zwischen dem definierten Aufgabenbereich der Steuerfahndung und ihrer ablauforganisatorischen Stellung.

¹⁰ Kontrakt steht für Leistungsvereinbarung bzw. Maßnahmenplan je Steuerfahndungsfall.

¹¹ Dazu gehören bspw. Erhebungen bzw. Nachschauen gemäß § 143 und § 144 BAO oder Kontenöffnungen sowie die Vollziehung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgerichts.

Steuerfahndung

Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, diesen Tätigkeitsbereich in juristischer und organisatorischer Hinsicht zu evaluieren. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen wären nach Ansicht des RH eine Adaptierung der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung in Betracht zu ziehen sowie auf allenfalls erforderliche legistische Maßnahmen hinzuwirken.

Der RH empfahl zudem der Steuerfahndung, die Einhaltung der erlassmäßig geregelten Informationsabläufe und Zeitvorgaben sicherzustellen.

9.3 Die Steuerfahndung sagte zu, die Einhaltung der Informationsabläufe und Zeitvorgaben künftig sicherzustellen.

Laut seiner Stellungnahme beabsichtigte das BMF die Vornahme der vom RH empfohlenen Evaluierung für das Jahr 2011.

Schnelle Eingreifgruppe

10.1 (1) Die ehemalige Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland hatte die Schnelle Eingreifgruppe 2002 in Form von zwei Teams eingerichtet. Aufgabe der Schnellen Eingreifgruppe war die Bekämpfung des Abgabebetrugs sowie die Sicherung von Abgabenansprüchen. Ihr örtlicher Einsatzbereich beschränkte sich auf Wien und die Finanzamtsbereiche Baden und Mödling.

(2) Der RH hob in seinem Bericht über die Schnelle Eingreifgruppe¹² besonders die Wirksamkeit der Abgabeneinbringung hervor und sah die Schnelle Eingreifgruppe als notwendige Einrichtung zur Unterstützung der Finanzämter an. Insbesondere hatte der RH

- die organisatorische und rechtliche Verankerung der Schnellen Eingreifgruppe im Rahmen der Betrugsbekämpfung,
 - die Schaffung von Einrichtungen, die über Befugnisse der Schnellen Eingreifgruppe¹³ verfügen, besonders in Ballungszentren und
 - die Beobachtung des steuerlichen Verhaltens nach Einsätzen der Schnellen Eingreifgruppe
- empfohlen.

¹² Reihe Bund 2006/4 (Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe S. 19 ff.)

¹³ Dazu zählten u.a. die auf Unternehmen zum Zweck der Verhinderung von Abgabenhinterziehung eingeschränkte Ausstellung von Sicherstellungsaufträgen, die Durchführung von Forderungspfändungen, Prüfungsbefugnisse gemäß BAO und die Festsetzung der so ermittelten Abgaben.



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

(3) Das Reformprojekt „Steuerfahndung–Neu“ sah eine formelle Institutionalisierung aller Tätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe in der Steuerfahndung vor. Diese lagen – über die Tätigkeitsbereiche der Fahndungsteams hinaus – insbesondere in Stellungnahmen zu abgabenrechtlichen Rechtsmitteln sowie in Maßnahmen zur Sicherung der Abgabenansprüche.

(4) Am Ende des Reformprozesses waren im Projektabschlussbericht die Kernaufgaben der Schnellen Eingreifgruppe mit der Bekämpfung des Sozialbetrugs, mit gezielten Ermittlungen beim organisierten Schwarzunternehmertum sowie mit der Sicherung von Abgabenansprüchen in allen Steuerfahndungsfällen definiert. In letzterem Zusammenhang bezifferte das BMF in einer Präsentation Anfang des Jahres 2007 den Erfolg der Schnellen Eingreifgruppe aus Forderungspfändungen mit 11 Mill. EUR.

(5) Mit 1. März 2007 erfolgte die organisatorische Eingliederung der beiden Schnellen Eingreifgruppe–Teams in die Steuerfahndung in Wien. Ihr Aufgabenbereich reichte von Vorevaluierungen aller eingehenden Anzeigen über Unterstützungsleistungen für die Fahndungsteams bei operativen Einsätzen bis hin zu eigenständig zu bearbeitenden Fällen. Bis Ende 2009 fand eine mehrmalige Ausweitung bzw. Einschränkung der Aufgabenbereiche der Schnellen Eingreifgruppe–Teams statt.

Obwohl in allen Projektphasen vorgesehen war, dass die Schnelle Eingreifgruppe die Abgabensicherungs- und Einbringungsmaßnahmen auch nach der organisatorischen Eingliederung in die Steuerfahndung durchführen sollte, übertrug das BMF diese Aufgaben in der Folge den KIAB–Teams in den Finanzämtern.

In der Zielvereinbarung für 2009 war die eigenständige Durchführung von Einbringungstätigkeiten durch die KIAB–Teams vorgesehen. Die notwendigen Eingabeberechtigungen im elektronischen Abgabenverwaltungssystem der Finanzverwaltung waren allerdings bis April 2010 nicht installiert.

Indes stiegen die fälligen Abgabenrückstände bei den Finanzämtern von 2007 bis 2009 um fast 100 Mill. EUR (3,5 %) auf fast drei Milliarden Euro.

Steuerfahndung

Tabelle 2:

Fällige Abgabenrückstände

	2007	2008	2009
in Mill. EUR			
Fällige Abgabenrückstände¹ (jeweils zum 31. Dezember)	2.822,14	2.900,93	2.921,50

¹ Rückstände, deren Einbringung nach § 231 BAO wegen vorläufiger Erfolgslosigkeit ausgesetzt ist, sind nicht enthalten (siehe TZ 10.4).

Quelle: BMF-Monnach

Der RH versandte eine Fragenliste zum Thema Abgabensicherung an die KIAB-Teams der Wiener Finanzämter und des Finanzamtes Baden/Mödling. Beantwortete Fragenlisten erhielt der RH auch aus den anderen Finanzämtern der Region Ost. Er bezog auch diese in seine Erhebungen ein.

Aus den von den KIAB-Teams dem RH retournierten Fragenlisten ging hervor, dass die KIAB-Teams überwiegend die Teams Abgabensicherung in den Finanzämtern über vollstreckbare Rückstände informierten. Selbst führten sie keine Maßnahmen zur Abgabensicherung und -einbringung durch.

10.2 Angesichts der Erfolge der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe bemängelte der RH, dass der Bereich der Abgabensicherung und -einbringung mit der Integration der Schnellen Eingreifgruppe nicht Bestandteil der „Steuerfahndung–Neu“ wurde. Da die Teams der Schnellen Eingreifgruppe mit der Eingliederung in die Steuerfahndung auch weiterhin nur in Wien angesiedelt waren, hatte das BMF die Empfehlung des RH (Reihe Bund 2006/4, TZ 5), die Tätigkeiten entsprechend dem regionalen Bedarf auszuweiten (z.B. Ballungszentren), nicht umgesetzt. Stattdessen wurde dieser Bereich aus dem Tätigkeitsbereich der ehemaligen Schnellen Eingreifgruppe zu den KIAB-Teams in die Finanzämter verlagert, ohne dort gleichzeitig die Durchführung dieser Maßnahmen durch die nötigen organisatorischen Vorkehrungen zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem BMF, diesen Aufgabenbereich der KIAB zu evaluieren und für die notwendigen Personalressourcen, Ausbildungen sowie elektronischen Voraussetzungen zu sorgen.

Bekämpfung des Abgaben**betrugs** mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Er wies in diesem Zusammenhang generell auf seine Berichte betreffend die Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe und die Abgabeneinbringung¹⁴, in denen er Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Abgabeneinbringung für erforderlich erachtete, hin.

- 10.3 Laut *Stellungnahme des BMF* sei das Reformziel die Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe-Bediensteten in die Steuerfahndung als Fahndungsteam, nicht die formelle Institutionalisierung aller Tätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe – insbesondere jene auf dem Einbringungssektor – gewesen. Die Einbringungstätigkeiten der Schnellen Eingreifgruppe hätten von der Steuerfahndung aufgrund ihrer ablauf-organisatorischen Stellung nicht übernommen werden können, weshalb diese Tätigkeiten auf die KIAB-Teams übertragen worden seien.

Die Evaluierung des Aufgabenbereichs sei laut BMF bereits im Rahmen des Projekts Steueraufsicht erfolgt und die Ergebnisse würden in die Konzeption der Finanzpolizei (ehemalige KIAB-Teams) einfließen.

Die Bemühungen des BMF, die Einbringungstätigkeiten im Sinne der Empfehlungen des RH zu verstärken, hätten ihren Niederschlag im Projekt „Steueraufsicht“ und in weiteren Maßnahmenpaketen gefunden.

In Bezug auf die Entwicklung der Abgabenrückstände stelle die vom RH erwähnte Erhöhung der fälligen Rückstände um 100 Mill. EUR eine unzulässige Verkürzung des Themenkomplexes der Abgabenrückstände dar. Eine Gesamtbetrachtung zeige folgende Entwicklung: Bei der Betrachtung der offenen Abgabenschuldigkeiten der Steuerverwaltung sei der Fokus auf jene Rückstände zu legen, die für die Steuerverwaltung fällig, vollstreckbar und daher auch bearbeitbar seien (zum 31. Oktober 2010 betrugen diese 1.676 Mill. EUR; dies bedeute einen Rückgang um 1,4 % gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres). Durch Effizienzsteigerung und eine verstärkte Einbringungstätigkeit hätten die vollstreckbaren und bearbeitbaren Abgabenrückstände seit 2002 konsequent vermindert werden können. Aber auch der Gesamtbetrag an Abgabenrückständen (d.h. insbesondere inkl. der noch nicht fälligen bzw. vollstreckbaren Rückstände, der Aussetzungen der Einhebungen und Einbringungen sowie der Insolvenzen) habe sich im Vergleich zum Abgabenaufkommen gut entwickelt. Während das von den Finanzämtern erhobene Abgabenaufkommen 2009 im Vergleich zu 2002 um 21,6 % gestiegen sei, seien im selben Vergleichszeitraum die Gesamtrückstände nur um 9,6 % gestiegen. Die vollstreckbaren und

¹⁴ Abgabeneinbringung NTB 1999, Reihe Bund 2001/2: Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe. Reihe Bund 2006/4; Einbringung von Abgabenrückständen, Reihe Bund 2007/14

Steuerfahndung

bearbeitbaren Rückstände hätten in diesem Zeitraum sogar um 19,6 % vermindert werden können.

10.4 Der RH anerkannte die zwischenzeitigen Bemühungen des BMF hinsichtlich der Optimierung der Einbringungstätigkeiten.

Die Eingliederung aller Maßnahmen zur Abgabensicherung war in den genannten Projektphasen bis zum Beginn der „Steuerfahndung-Neu“ im März 2007 vorgesehen. Nach Ansicht des RH hätte das BMF jedenfalls zu dem Zeitpunkt, zu dem klar wurde, dass die Abgabeneinbringungstätigkeiten mit der Eingliederung der Schnellen Eingreifgruppe in die „Steuerfahndung-Neu“ nicht übernommen werden können, sicherstellen müssen, dass jene Organisationseinheiten, welche die erfolgreichen Abgabensicherungs- und Einbringungsmaßnahmen der Schnellen Eingreifgruppe übernehmen sollten, rechtzeitig mit dem entsprechenden Know-how und elektronischen Voraussetzungen ausgestattet werden.

Der RH hatte die Entwicklung der fälligen Abgabenzurückstände dargestellt, da Sicherstellungsmaßnahmen, wie sie die Schnelle Eingreifgruppe durchgeführt hatte, bereits zwischen der Entstehung des Abgabenanspruches bis zur Vollstreckbarkeit möglich waren, um eine Gefährdung oder wesentliche Erschwerung der Einbringung der Abgabe zu vermeiden.

Würde man die Entwicklung der vollstreckbaren Rückstände heranziehen, müssten auch jene Rückstände, deren Einbringung wegen vorläufiger Erfolglosigkeit von der Einbringung ausgesetzt sind, hinzugerechnet werden (siehe auch Bericht des RH zur Einbringung von Abgabenzurückständen, Reihe Bund 2007/14 TZ 3), um eine vollständige Aussage über die Entwicklung der Rückstände treffen zu können. Diese Entwicklung der vollstreckbaren und von der Einbringung ausgesetzten Abgabenzurückstände zeigt einen Anstieg um 31 Mill. EUR von 2007 bis 2009.

Central Liaison Office

11.1 Das Central Liaison Office ist für die Abwicklung der internationalen Amtshilfe und damit für die Weiterleitung internationaler Auskunftsersuchen zwischen in- und ausländischen Finanzverwaltungen sowie für die Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen¹⁵ zuständig. Im Zuge der Reform der Steuerfahndung integrierte das BMF das Central Liaison Office in die Steuerfahndung, um den Austausch betrugs-

¹⁵ Am EU-Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich/quartalsweise so genannte zusammenfassende Meldungen einzureichen. Diese beinhalten alle innergemeinschaftlichen Lieferungen zwischen jeweils einem bestimmten österreichischen Lieferer und einem seiner Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat.



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

relevanter internationaler Informationen zu fördern. Durch die Analyse der eingehenden internationalen Amtshilfe- bzw. Auskunftsersuchen hinsichtlich ihrer Betrugsrelevanz und die Einschaltung der Fahndungsteams bzw. der entsprechenden Finanzämter sollte das Central Liaison Office Teil der Steuerfahndungstätigkeit werden. Diese Analysen erfolgten durch einen Mitarbeiter des Central Liaison Office, der langjährige Fahndungserfahrung aufwies; über das notwendige Know-how verfügte nur dieser Mitarbeiter.

Die folgende Tabelle verdeutlicht den Anstieg der internationalen Amtshilfeersuchen und damit auch deren Bedeutung als Informationsquellen für betrugsrelevante Sachverhalte:

Tabelle 3:

Entwicklung der Erledigungszahlen – Central Liaison Office

	2007	2008	2009	Veränderung 2007 bis 2009
	Anzahl			in %
Erledigungen gesamt	3.495	3.374	4.247	22
VBÄ am 31. Dezember	19,5	18,5	17	- 13
Erledigungen je VBÄ	179	182	250	40

Quelle: Steuerfahndung

Während die Anzahl der Erledigungen von 2007 auf 2009 um mehr als 20 % anstieg, sanken die für die Bearbeitung zuständigen Mitarbeiter in VBÄ um 13 %, was einen Anstieg an Erledigungen je VBÄ von rd. 40 % bedeutete.

Die Erfassung und Steuerung der Erledigungen der Mitarbeiter erfolgte außerhalb des Abgabeninformationssystems der Finanzverwaltung in einem von einem ehemaligen Teamleiter entwickelten IT-Programm. Dieses basierte auf einer Tabellenkalkulations-Anwendung.

11.2 Der RH erachtete die Eingliederung des Central Liaison Office als zweckmäßige Maßnahme im Sinne einer effizienten Weitergabe wertvoller, internationaler, betrugsrelevanter Informationen. Der vom BMF erwartete gegenseitige Nutzen war in fachlicher Hinsicht ausbaufähig und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur auf eine Person fokussiert und nicht personenunabhängig institutionalisiert.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, den Wissenstransfer von dem erfahrenen zu den anderen Mitarbeitern sicherzustellen und zu institutionalisieren. Angesichts der Bedeutung und des Anstiegs der Erledigungen empfahl er ferner, die Fallbearbeitung im Abgabeninformationssystem der Finanzverwaltung sicherzustellen.

Steuerfahndung

11.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Institutionalisierung des Wissentransfers durch organisatorische Regelungen bereits umgesetzt. Die Central Liaison Office-Tätigkeit werde derzeit in das Abgabeninformationsystem der Finanzverwaltung integriert.*

IT-Fahndungsteams

12.1 Mit 1. Februar 2009 richtete die Steuerfahndung zwei IT-Fahndungsteams ein. Deren Aufgabe war die Unterstützung der Fahndungsteams bei Hausdurchsuchungen durch Sicherung und Aufbereitung elektronischer Beweismittel. Vor der Gründung der IT-Fahndungsteams deckten Systemprüfer der Großbetriebsprüfung diesen Aufgabenbereich ab.

Die Steuerfahndung rekrutierte das Personal für diese Teams aus der Großbetriebsprüfung, aus Finanzämtern und Neuzugängen. Von 18 Planstellen waren zum 31. Dezember 2009 nur 13 besetzt. Kapazitätsengpässe waren einerseits auf diesen noch nicht abgeschlossenen Personalaufbau und andererseits auf die Ausbildung der neuen Mitarbeiter zurückzuführen. Deshalb zog die Steuerfahndung in Einzelfällen weiterhin Systemprüfer der Großbetriebsprüfung für Unterstützungsleistungen heran.

Die Anforderung von Systemprüfern der Großbetriebsprüfung erfolgte mit einem Standardformular, in dem auch Details zu der Anforderung festzuhalten waren. Zeitpunkt und Kommunikationsweg der Anforderung der IT-Fahndungsteams für Hausdurchsuchungen waren nicht geregelt und deshalb uneinheitlich.

12.2 Angesichts der eingeschränkten Personalkapazitäten der IT-Fahndungsteams und um eine einheitliche Vorgangsweise und Dokumentation der Anforderung zu gewährleisten sowie die Koordination der IT-Fahndungsteams zu erleichtern, wären die Anforderung zu formalisieren und die frühestmögliche Anforderung der IT-Fahndungsteams verbindlich festzulegen. Nach Ansicht des RH wäre das Formular für die Anforderung der Systemprüfer der Großbetriebsprüfung zu diesem Zweck entsprechend zu adaptieren.

Weiters empfahl der RH der Steuerfahndung, langfristig im Rahmen der Personalentwicklung das Fahndungs-Know-how in den IT-Fahndungsteams zu stärken. Damit könnte die Steuerfahndung deren Spezialwissen und Erfahrung bspw. auch für die ihnen zugewiesene Aufgabe „Entdeckung von Betrugsmustern oder Risikoanalysen“ nutzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die vom RH angeregten Maßnahmen seitens der Steuerfahndung umgesetzt worden.*



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

13.1 Für die forensische Datensicherung und -aufbereitung benötigten die IT-Fahndungsteams eine IT-Sonderausstattung. Mangels ausreichender IT- und Personalausstattung war die Einsatzfähigkeit der Teams zu Beginn eingeschränkt und die Steuerfahndung zog für die Sicherung elektronischer Beweismittel bei Hausdurchsuchungen auch weiterhin Systemprüfer der Großbetriebsprüfung heran. So fehlten leistungsfähige Speichermedien und es gab bspw. für neue Mitarbeiter keine eigenen IT-Geräte. Diese neuen Mitarbeiter absolvierten daher Ausbildungsmodule, noch bevor ihre grundsätzliche Eignung für die Tätigkeit in der Praxis zeitnahe überprüft werden konnte.

Um einen funktionsfähigen Betrieb aufbauen zu können, übernahm die Steuerfahndung IT-Ausstattung von der Großbetriebsprüfung, welche diese aufgrund einer Reorganisation nicht mehr benötigte.

13.2 Auch wenn zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Verbesserung der IT-Ausstattungssituation festzustellen war, empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, in Zukunft rechtzeitig ein bedarfsgerechtes, dem Arbeitsauftrag der IT-Fahndung entsprechendes IT-Ausstattungsniveau – unter Berücksichtigung der budgetären Mittel – sicherzustellen. Damit würde die Einsatzbereitschaft und die Handlungsfähigkeit der IT-Fahndungsteams gewährleistet.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei ein bedarfsgerechtes Ausstattungsniveau in der Zwischenzeit sichergestellt. Der Aufbau der entsprechenden Kompetenzen und auch der notwendigen IT-Systeme für die IT-Fahndung werde auch in weiterer Zukunft zu den Zielen gehören.*

Fachbereich – Qualitätssicherung

14.1 (1) Der Fachbereich in der Steuerfahndung war unter anderem für das Qualitäts- und Wissensmanagement, die Unterstützung der operativen Teams¹⁶ in rechtlicher Hinsicht sowie für die Aus- und Weiterbildung in der Steuerfahndung zuständig. Der Fachbereich vertrat zudem die Steuerfahndung vor Spruchsenaten und bei Gerichtsverhandlungen.

Bis zur Organisationsreform im Jahr 2007 hatte jeweils ein rechtskundiger Mitarbeiter (Abteilungsleiter) vor Ort die Fahndungsteams der Prüfungsabteilungen Strafsachen regional unterstützt. Nach der Reform hatten von zehn (2009) Mitarbeitern des Fachbereichs mit Ausnahme des Fachvorstands in Graz und eines Fachexperten in Innsbruck alle ihren Dienstort am Standort Wien. Deshalb fehlte einzelnen Fahndungsteams außerhalb des Standorts Wien die zeitnahe, rechtskundige Unterstüt-

¹⁶ Fahndungsteams, IT-Fahndungsteams, Teams der Schnellen Einsatzgruppe, Central Liaison Office-Teams

Steuerfahndung

zung durch den Fachbereich. Der Fachbereich war in Anlehnung an das Reformkonzept der Finanzämter nicht operativ tätig.

(2) Die Zielvereinbarungen für 2009 sahen als Ziel für den Fachbereich die Durchführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und einer standardisierten Dokumentation vor. Als Messgröße war eine bestimmte Anzahl an Überprüfungen von Erledigungen operativer Teams nach formalen und materiellrechtlichen Kriterien vorgesehen.

Bis zum Jahr 2009 hatte der Fachbereich die Qualitätssicherungsmaßnahmen am Ende des Jahres durchgeführt. Die Zielvereinbarung für 2010 sah nunmehr vor, die Qualitätssicherungsmaßnahmen unterjährig durchzuführen. Da es sich bei den angeforderten Erledigungen nach wie vor vorwiegend um abgeschlossene Fälle handelte, war bei fehlerhaften Fällen eine Behebung von Mängeln i.d.R. im Finanzstrafverfahren nur noch eingeschränkt möglich.

Die Vorgaben für die Anzahl der jährlich vom Fachbereich durchzuführenden nachgängigen Qualitätssicherungsmaßnahmen entsprachen nahezu jenen der Finanzämter. Die Anzahl, die Komplexität und der Umfang der Erledigungen waren jedoch nicht mit jener hzw. jenem der Finanzämter vergleichbar.¹⁷

14.2 (1) Der RH empfahl der Steuerfahndung vor allem im Hinblick auf die Komplexität der Erledigungen, im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben bzw. zu verstärken. Dabei wäre zu bedenken, dass bei einer nachträglichen Kontrolle im Bereich des Finanzstrafverfahrens (im Gegensatz zum Abgabenverfahren) i.d.R. kaum Korrekturmöglichkeiten von Fehlern bestehen.

Da dem Fachbereich auch die Vertretung vor den Gerichten oblag, wäre der lokale Mitarbeiter bei einer Bearbeitung zudem auch besser mit dem Fall vertraut. Effektive, rasche Abklärungen in persönlichen Gesprächen wären durch die Dezentralisierung ressourcenschonend möglich.

(2) Um eine einheitliche Erledigungsqualität und eine laufende inhaltlich-rechtliche Beratung sicherzustellen, empfahl der RH der Steuerfahndung zudem die Verlagerung der Kapazitäten von einer nach-

¹⁷ Bei durchschnittlich 55 Fällen pro Fahndungsteam und Jahr betrug der Zielwert für die Qualitätssicherung rd. ein Viertel (15 Geschäftsfälle) der Erledigungen. Im Vergleich dazu betrug der Zielwert des Fachbereichs der Finanzämter zwölf Geschäftsfälle pro Team und Jahr bei weitaus höheren Erledigungszahlen von rd. 3.000 pro Team und Jahr (0,4 % der Erledigungen).



Steuerfahndung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

gängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung und eine entsprechende Anpassung der Zielvorgaben. Der RH regte weiters an, insbesondere in komplexeren Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht durch den Fachbereich erfordern, eine laufende Fallbetreuung durch den Fachbereich vornehmen zu lassen. Damit könnten rechtzeitig Probleme erkannt und irreversible Fehler vermieden werden.

14.3 *Laut Stellungnahme der Steuerfahndung sei eine Unterstützung vor Ort an jedem Standort aufgrund der Anzahl der Arbeitsplätze im Fachbereich schon rechnerisch nicht möglich. Sie werde jedoch dafür sorgen, dass jede Region abgedeckt sein wird. Am Standort Wien brauche es eine im Verhältnis zur Anzahl der Teams angemessene Personalausstattung des Fachbereichs vor Ort.*

Das BMF sagte zu, im Jahr 2011 die Rolle des Fachbereichs zu evaluieren und dessen Tätigkeit noch konsequenter und unmittelbarer in Richtung Ermittlungsbegleitung auszurichten.

Personelle Ressourcen

Personalstand

15.1 (1) Ziel der Organisationsreform war eine personelle Verstärkung der Steuerfahndung im Vergleich zu den ehemaligen bei den Finanzämtern eingerichteten Prüfungsabteilungen Strafsachen. Laut Gesetzesmaterialien war zur personellen Verstärkung der Betrugsbekämpfung die Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern vorgesehen. Die vor der Neuorganisation vorhandenen Kräfte sollten in der Steuerfahndung gebündelt und durch Neuaufnahmen verstärkt werden.¹⁸

Die Anzahl der Mitarbeiter der Steuerfahndung, ausgedrückt in Köpfen und VBÄ, entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

¹⁸ Vorblatt zur Gesetzesbegutachtung betreffend der Änderung der Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung (BGBl. II. Nr. 388/2006)

Steuerfahndung

Tabelle 4: Mitarbeiter Steuerfahndung (jeweils zum 31. Dezember)

Mitarbeiter	2007	2008	2009
	Anzahl		
in Köpfen	138	141	151
in VBÄ	132,6	136,1	147,5

Quelle: Steuerfahndung

Die Erhöhung um 13 Personen bzw. 14,9 VBÄ von 2007 auf 2009 entsprach im Wesentlichen dem Personal der im Jahr 2009 eingerichteten IT-Fahndungsteams.

Ein Vergleich der Personalanzahl der ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen im Jahr 2006 und der Fahndungsteams Steuerfahndung in den Jahren 2007 bis 2009 zeigte folgendes Ergebnis:

Tabelle 5: Vergleich Mitarbeiter Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams Steuerfahndung

	2006	2007	2008	2009
	Anzahl			
Prüfungsabteilungen Strafsachen¹				
in Köpfen	85	–	–	–
in VBÄ	82,9	–	–	–
Fahndungsteams Steuerfahndung²				
in Köpfen	–	85	86	90
in VBÄ	–	82,2	83,9	88,2

¹ Stand am 1. Juni 2006; vier Abteilungsleiter nicht inkludiert² jeweils zum 31. Dezember

Quellen: BMF; Steuerfahndung

Der Vergleich ergab eine Erhöhung des Personalstands der Fahndungsteams mit Ende 2009 um fünf Mitarbeiter bzw. 5,3 VBÄ.

Der RH verglich weiters die laut Organisationserlass Steuerfahndung aus dem Jahr 2007 festgelegten Planstellen zuzüglich des Organisationsteams und der zwei IT-Fahndungsteams (Soll-Stand) mit der Anzahl der im August 2010 tätigen Mitarbeiter, dargestellt in Köpfen (Ist-Stand):



Steuerfahndung

Bekämpfung des **Abgabenbetrugs** mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Tabelle 6:

Vergleich Personal Soll- und Ist-Stand

	Planstellen lt. Organisationserlass (Soll-Stand) ^{1 2}	Personalstand August 2010 (Ist-Stand)
	Anzahl	
Mitarbeiter in Köpfen	182	158

¹ inklusive Organisationsteam (6 Mitarbeiter); zwei IT-Fahndungsteams (pro Team 9 Mitarbeiter) inkludiert

² Vorstand, Fachvorstand und Assistent Leistungssteuerung inkludiert

Quellen: BMF; Steuerfahndung

Im August 2010 war die Personalanzahl der Steuerfahndung um 24 Mitarbeiter und damit knapp 15 % geringer als im Organisationserlass vorgesehen. Die offenen Planstellen konnten damals trotz der Bemühungen der Steuerfahndung mangels geeigneter Bewerber nicht besetzt werden. Dementsprechend war das Budget für Personalkosten im Jahr 2007 und 2008 bei Weitem nicht ausgenutzt. Die Personalkosten blieben in beiden Jahren um nahezu 2 Mill. EUR unter dem im Bundesvoranschlag angesetzten Wert.

Laut Auskunft des BMF werden die im Jahr 2010 noch offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen bis 2012 nicht nachbesetzt. Erst im Jahr 2013 und 2014 sei wieder eine Erhöhung der Planstellen – ausgehend vom derzeitigen Personal-Ist-Stand – um jeweils 3 VBÄ geplant.

(2) Mit Stand August 2010 waren die Planstellen des Teamleiters eines Central Liaison Office-Teams und jene der Leiter von drei Fahndungsteams nicht besetzt.¹⁹ Weiters füllte der Teamleiter in Klagenfurt seine Funktion krankheitsbedingt seit Jänner 2008 nicht aus. Ein Mitarbeiter des Fahndungsteams in Klagenfurt war mit der Leitung der Fahndungsteams Klagenfurt und Graz betraut.

(3) Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter der Fahndungsteams betrug im Jahr 2010 46 Jahre. Bis zum Jahr 2013 werden voraussichtlich elf Mitarbeiter in den Ruhestand treten, davon acht aus den Fahndungsteams. Aufgrund der Dauer der dienstlichen Ausbildung für Steuerfahnder ist eine selbständige Bearbeitung der Fahndungsfälle erst 48 Monate nach der Neuaufnahme möglich. Im August 2010 befanden sich in der Steuerfahndung zwar elf Mitarbeiter in Ausbildung, davon jedoch kein einziger in den Fahndungsteams, sondern in den IT-Fahndungsteams, den Central Liaison Office-Teams sowie den Schnellen Eingreifgruppe-Teams.

¹⁹ Darin enthalten ist der Teamleiter eines im Organisationserlass enthaltenen zehn Fahndungsteams, das nicht besetzt war.

Steuerfahndung

(4) Der Steuerfahndung waren nicht alle fahndungswürdigen Fälle bekannt bzw. waren diese nicht vollständig erfasst²⁰ (siehe TZ 24). Damit fehlten erforderliche Grundlagen zur Bemessung des Personalbedarfs. Teamübergreifende Schwerpunktfälle²¹ konnten zum Teil aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht bearbeitet werden bzw. es führten solche Schwerpunktaktionen dazu, dass bedeutend weniger Personalressourcen für andere Fahndungsfälle zur Verfügung standen.

15.2 (1) Die Vergleiche der Personalstände durch den RH zeigten, dass ein wesentliches Ziel der Reform, die Steuerfahndung personell zu verstärken, nur teilweise erreicht und dementsprechend dem Bund durch Abgaben- und Sozialbetrug vorenthaltene Abgaben nicht lukriert werden konnten.

Nach Ansicht des RH verschärften die nicht besetzten Führungspositionen, die Altersstruktur, die lange Ausbildungsdauer sowie der nicht bekannte effektive Personalbedarf die Personalsituation in der Steuerfahndung.

Angesichts der strategischen Bedeutung und der beachtlichen Erfolge der Steuerfahndung, der durch sie erzielten general- und spezialpräventiven Wirkung sowie der Komplexität der durch die Steuerfahndung allein bearbeiteten Betrugsfälle erachtete der RH eine Verstärkung der Steuerfahndung durch qualifiziertes Personal als vordringlich. Auch die Europäische Kommission hatte in ihrem Bericht über die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs²² empfohlen, die internationale Zusammenarbeit und Vernetzung u.a. durch die Aufstockung des dafür zuständigen Personals zu stärken.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, entsprechend der politischen Willenserklärungen sowie der Zielsetzung der Organisationsreform die Personalressourcen im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an seinen Bericht betreffend die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer (Reihe Bund 2009/13 TZ 22), in dem er bereits die Erhöhung der Personalressourcen im Sinne einer systematischen Betrugsbekämpfung empfohlen hatte.

²⁰ Beispielsweise, wenn ein Finanzamt informell abklärte, ob in der Steuerfahndung Personalkapazitäten für eine Fahndungsmaßnahme zur Verfügung stehen und eine Anforderung dann angesichts eingeschränkter Kapazitäten unterließ.

²¹ wie bspw. eine österreichweite Kontrolle der Toilettenanlagen der Autobahntankstellen (siehe TZ 31)

²² Bericht der Kommission für die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, KOM(2004)260 vom 16. April 2004



Steuerfahndung



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – wäre durch die Steuerfahndung prioritär anzustreben.

(2) Weiters regte der RH gegenüber dem BMF und der Steuerfahndung an, zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen und der proaktiven Betrugsbekämpfung den dafür tatsächlich notwendigen Personalstand zu erheben.

(3) Angesichts der Altersstruktur der Mitarbeiter der Fahndungsteams, der anstehenden Ruhestandsversetzungen und der regional unterschiedlichen Personalauslastung (siehe TZ 16) empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, einen Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung der frei werdenden Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann.

(4) Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung ferner, im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung – vor allem von Außenprüfern – die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen. Damit könnten geeignete Bewerber für die Steuerfahndung rekrutiert bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung erreicht werden.

15.3 Das BMF räumte in seiner Stellungnahme ein, dass das Ziel der personellen Verstärkung im Hinblick auf die Personaleinsparungsziele der Bundesregierung, welche den Spielraum für Aufstockungen einschränken, und die übrigen Aufgaben der Finanzverwaltung nicht im geplanten Ausmaß erreicht worden sei, jedoch habe die personelle Ausstattung der Steuerfahndung im Zuge der Reform erheblich aufgestockt werden können. Zudem erscheine die Arbeitsplatz-Attraktivität der Steuerfahndung begrenzt; vor allem erfahrene Außenprüfer hätten sich offensichtlich nicht angesprochen gefühlt. Im Projekt „Steuerfahndung“ sei eine aufgabenadäquate Verbesserung der Arbeitsplatzbewertungen angedacht gewesen; diese hätten jedoch aufgrund bewertungsrechtlicher Restriktionen seitens des BKA nur bedingt umgesetzt werden können. Deshalb müsse über mögliche (eventuell andere) Anreize nachgedacht werden. Eine Rekrutierung für die Steuerfahndung sei vor allem in Wien aufgrund der bestehenden weiteren Betätigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Finanzverwaltung äußerst schwierig.

Die Überalterung in der Finanzverwaltung sei Faktum und die Situation der Steuerfahndung spiegle dies wider.

Steuerfahndung

Die Empfehlung des RH betreffend weiterer personeller Verstärkung sei für das BMF nachvollziehbar, jedoch habe auch das BMF Einsparungsvorgaben zu beachten. Die Nachbesetzung von Führungskräften sei an mangelnden Interessenten gescheitert.

Die Besetzung der Führungsfunktion in Klagenfurt sei bereits erfolgt, jene in Graz interimistisch.

Eine Aufstockung – deren Umfang noch nicht beurteilt werden könne – durch den Transfer von Mitarbeitern aus den Bereichen Landesverteidigung, Post und Telekom sei realistisch.

Die vom RH angeregte interne Umschichtung sei in den letzten Jahren aufgrund neuer Aufgaben für die Finanzverwaltung nur teilweise möglich gewesen.

Die Entwicklung eines Personaleinsatzplans für die Steuerfahndung werde vom BMF vorrangig in Angriff genommen.

Das BMF wies darauf hin, dass der Vorschlag der Absolvierung von Praktika bereits im Arbeitspaket „Funktionsausbildung neu“ depo niert sei, im Rahmen der Fortbildung neuer Mitarbeiter werde derzeit in einem Bundesland die verpflichtende Dienstzuteilung zur Steuerfahndung praktiziert.

15.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF bezüglich der Personalaufstockungen im Bereich der Betrugsbekämpfung.

Angesichts der Steuerausfälle durch Abgabenbetrug und der aktuellen – auch international zu beobachtenden – rasanten Entwicklung von Betrugsszenarien und nicht zuletzt im Hinblick auf die Budgetsituation erachtete der RH die Bekämpfung des Abgabenbetrugs als vor dringlich. Deshalb erachtete der RH eine weitere personelle Verstärkung der Betrugsbekämpfung im Allgemeinen und der Steuerfahndung im Besonderen zur Sicherung der Steuereinnahmen und zum Schutz der redlichen Steuerzahler und der redlichen Wirtschaft für zweckmäßig.

Vorrangiges Ziel sollte auch in Zukunft sein, vakante Führungspositi onen in der Steuerfahndung aufgrund ihrer strategischen Bedeutung umgehend nachzubesetzen.



Leistungskennzahlen

16.1 Der RH verglich die Belastung in den Fahndungsteams anhand der Anzahl der per Ende 2009 offenen Fälle und der zur Verfügung stehenden Personalressourcen:

Tabelle 7: Offene Fälle je Mitarbeiter (in VBÄ) – Dezember 2009

Fahndungsteam	Offene Fälle	Mitarbeiter ^{1,2}	offene Fälle je VBÄ
		Anzahl	
Wien 01	63	9,0	7,0
Wien 02	43	6,6	6,5
Wien 03	31	5,6	5,5
Wien 04	36	8,6	4,2
Graz 05	42	10,0	4,2
Klagenfurt 06	36	9,5	3,8
Linz 07	54	12,9	4,2
Salzburg 08	37	8,0	4,6
Innsbruck Feldkirch 09	57	14,0	4,1
Gesamt	399	84,2	4,7

¹ VBÄ der in den Fahndungsteams tätigen Mitarbeiter zum 1. Jänner 2010

² zwei dauerkranke und zwei karenzierte Mitarbeiter nicht inkludiert

Quelle: Steuerfahndung

Der vom RH durchgeführte Vergleich zeigte regionale Unterschiede zwischen den Fahndungsteams. Im Jahr 2009 waren je Mitarbeiter durchschnittlich 4,7 Fälle nicht abgeschlossen. Die höchste Belastung verzeichneten die Fahndungsteams in Wien mit durchschnittlich 4,2 bis 7 offenen Fällen, die im Wesentlichen für die Erfüllung von Anforderungen der Finanzämter der Regionen Wien und Ost zuständig waren.

16.2 Der RH empfahl der Steuerfahndung, das Personal an den Standorten entsprechend dem Arbeitsbedarf zu verteilen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF und der Steuerfahndung werde eine gleichmäßige und bedarfsgerechte Personalausstattung weiterhin selbstverständlich verfolgt.*

IT-Ausstattung

17.1 Die Basisinformationen zu den einzelnen Fahndungs-, Erhebungs- und Prüfungsfällen der Steuerfahndung waren neben dem Papierakt im elektronischen Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwal-

Steuerfahndung

tung zu erfassen. Dieses diente der Prüfungsunterstützung (Falleraffassung in einem Evidenzsystem sowie Auswertungsmöglichkeiten) für Außendienstmaßnahmen.

Das BMF hatte das IT-Programm entsprechend den Anforderungen für Prüfungsmaßnahmen entwickelt, jedoch nicht an die besonderen Anforderungen der Steuerfahndung angepasst. Es war für Zwecke der Informationsevidenz von Ermittlungs- und Steuerfahndungsmaßnahmen und als Steuerungsinstrument – insbesondere für die Planung von Hausdurchsuchungen – unzureichend.

Aus diesem Grund setzte die Steuerfahndung parallel dazu ein von einem Teamleiter entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm ein, das auf einer Tabellenkalkulation basierte. Die Datensicherheit war nicht gewährleistet, da eine Datenweitergabe nicht nachvollziehbar war. Die Eintragungen erfolgten manuell durch die Teamleiter der Fahndungs- und Schnelle Eingreifgruppe-Teams. Das IT-Programm bot als Basisinformation eine Übersicht über die Tätigkeit und Auslastung der Mitarbeiter sowie den Inhalt der Fälle und sollte die Teamleiter bei der Planung unterstützen. Es stieß mit zunehmenden Fallzahlen an seine Kapazitätsgrenzen. Die Wartung, Anwenderunterstützung und Adaptierung des IT-Programms oblag ausschließlich dem entwickelnden Teamleiter. Für die Planung von Hausdurchsuchungen verwendete die Steuerfahndung weitere Tabellenkalkulations-Anwendungen.

Ein Analysesystem für die Steuerfahndung zur Visualisierung komplexer Zusammenhänge fehlte. Diese Verknüpfungen mussten in komplexen Fällen ressourcenaufwändig manuell erfasst und dargestellt werden. Eine Analyse der Verbindungen potenzieller Verknüpfungen in Form eines Netzwerks war nicht möglich.

Weiters standen der Steuerfahndung kein zentrales elektronisches Akteneingangssystem sowie keine Unterstützung zur Ressourcensteuerung und Risikoanalyse zur Verfügung (siehe TZ 19 und 20).

17.2 Der RH hob die Eigeninitiative und das Engagement der Mitarbeiter der Steuerfahndung, welche die derzeit vorhandene IT-Unterstützung entwickelt hatten, positiv hervor. Er erachtete die IT-Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung aber als unzureichend. Die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung war nicht gewährleistet. Die Datenwartung erfolgte unvollständig, uneinheitlich und manuell und war damit fehleranfällig. Die selbst entwickelten Insellösungen waren waltungsaufwändig, mitunter instabil (z.B. Programmabstürze), erlaubten



keine Vernetzung durch Schnittstellen und stießen an die Grenzen ihrer Kapazität.

Der RH empfahl dem BMF in Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung angesichts der Nachteile und fehlender Funktionalitäten, die derzeit bestehenden Insellösungen – auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen zu vermeiden, wäre die Softwarelösung in das zentrale IT-Gesamtkonzept des BMF einzubinden. Damit könnten wertvolle Personalressourcen für die Kernaufgaben der Betrugsbekämpfung gewonnen und die Abhängigkeit von der Wartung durch eine Person beseitigt werden. Diese Komplettlösung sollte nach Ansicht des RH folgende Funktionalitäten unterstützen:

- vernetzte Aktenverwaltung und –archivierung;
- vernetzte Fallbearbeitung, Auswertung und Recherche der Falldaten sowie Dokumentation der Ergebnisse;
- Unterstützung der Einsatzplanung;
- Ermittlungs- und Analysefunktion;
- Zentrales Aktenevidenzsystem;
- (Ressourcen-)Steuerung;
- Risikoanalyse.

Diese umfassende Softwarelösung zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung sollte so rasch wie möglich in das geplante IT-Gesamtsystem der Finanzverwaltung eingebunden werden. Die Zugriffsrechte auf die in dieser umfassenden Softwarelösung enthaltenen Daten wären abzuklären und schriftlich festzulegen. Bei der Auswahl und Entwicklung der entsprechenden Software wären nach Ansicht des RH auch die dafür seitens der Steuerfahndung bzw. des BMF einzubringenden Ressourcen zu berücksichtigen.

17.3 Laut Stellungnahme des BMF biete das Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung ausreichend Möglichkeit zur Fallerfassung und Evidenzierung der Steuerfahndungsfälle, jedoch keine (verwertbaren) Auswertungsmöglichkeiten. Gleichwohl sei dem BMF bewusst, dass der Steuerfahndung dadurch keine umfassende IT-Unterstützung ermöglicht werde, weshalb bereits Anfang 2009 begonnen worden sei, die

Steuerfahndung

Anforderungen an eine umfassende Softwarelösung zu erheben. Diese sollte die vom RH angeführten Themenfelder in einem System abdecken und in der Folge auch anderen Betrugsbekämpfungseinheiten zur Verfügung stehen. Nach Beginn der Entwicklungs- und Umsetzungsmaßnahmen im Jahr 2010 sei dieses Mitte des Jahres 2010 gestoppt worden. Das BMF habe veranlasst, dass im Jahr 2011 zunächst ein Fachkonzept und ein Lastenheft erstellt werden und es werde für eine zügige Umsetzung Sorge tragen.

Die angedachte IT-Lösung solle sich auf die Steuerfahndung beschränken, da zu groß angelegte Lösungen zu oft an ihrer Komplexität scheitern.

Die durch die Steuerfahndung entwickelten Insellösungen seien über Auftrag des ersten Vorstands der Steuerfahndung umgesetzt worden und dem BMF nicht bekannt gewesen.

- 17.4 Da die mangelnde IT-Unterstützung der Steuerfahndung von Beginn an evident war, konnte der RH nicht nachvollziehen, weshalb die Entwicklung und Umsetzung einer die notwendigen Funktionalitäten erfüllenden IT-Gesamtlösung für die Steuerfahndung im Jahr 2010 gestoppt wurde.

Angesichts einer kurzfristig nicht realisierbaren Gesamtlösung für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten schloss sich der RH der Ansicht des BMF an, dass zunächst eine rasche umfassende IT-Lösung, welche die vom RH angeführten Funktionalitäten bietet, für die Steuerfahndung vordringlich ist. Diese wäre prioritär – unter Bereitstellung der notwendigen Ressourcen – umzusetzen. Bei der Entwicklung dieser IT-Lösung sollte jedoch deren Ausbaufähigkeit für alle Betrugsbekämpfungseinheiten berücksichtigt werden.

Interne Kontrolle

IT-Rollen und Berechtigungen

- 18.1 Den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF zufolge waren Rollen für Teamleiterstellvertreter als Zusatzfunktionen in verschiedenen IT-Anwendungen nur für den Vertretungsfall zeitlich befristet zu vergeben. Tatsächlich waren die Rollen für Teamleiterstellvertreter permanent vergeben. Die Stellvertreterrolle war überwiegend zur Neuanlage von Steuerfahndungsfällen im Prüfungsverwaltungsprogramm nötig.
- 18.2 Die permanente Vergabe von Vertreterrollen widersprach dem Genehmigungserlass des BMF. Insbesondere im Prüfungsverwaltungspro-



Steuerfahndung

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

gramm wäre es den Stellvertretern damit technisch jederzeit auch möglich, nur den Teamleitern vorbehaltene Erledigungen vorzunehmen.

Der RH empfahl der Steuerfahndung, wie im Genehmigungserlass vorgesehen, die Vertreterrolle bei Bedarf nur zeitlich begrenzt zu vergeben.

18.3 *Die Steuerfahndung sagte zu, den Erlass zukünftig einzuhalten.*

Aktenevidenz – Vier-Augen-Prinzip

19.1 *Die Steuerfahndung verfügte über kein zentrales Aktenerevidenzsystem für einlangende Schriftstücke.*

Die von der Steuerfahndung festgelegten Vorgangsweisen und Abläufe waren zwar auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips mit dem Ziel gerichtet, alle einlangenden Informationen zu dokumentieren. Die bestehenden Systeme zur Aktenfassung entsprachen trotz der Bemühungen der Steuerfahndung nicht den Anforderungen einer durchgängigen Evidenz ein- und auslaufender Schriftstücke und gewährleisteten kein lückenloses Vier-Augen-Prinzip.

19.2 *Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, bei der Auswahl bzw. Entwicklung der umfassenden Softwarelösung für die Steuerfahndung auch deren Anforderungen für ein zentrales Aktenerevidenzsystem zu berücksichtigen. Dieses sollte ein lückenloses Vier-Augen-Prinzip gewährleisten (siehe TZ 17).*

19.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei das angestrebte eigene Aktenerevidenzsystem, dessen Anforderungen spezieller sein würden als bei anderen Einheiten, im Rahmen einer auf die Steuerfahndung zugeschnittenen IT-Lösung sicher besser und leichter verwirklichbar. Auch das BMF bekenne sich zum Vier-Augen-Prinzip.*

Risikomanagement

Risikomanagement, Auswahl der Fälle, Risikoanalyse

20.1 (1) *Die zwischen dem BMF und der Steuerfahndung abgeschlossene Zielvereinbarung 2009 sah ein optimales Risikomanagement für die Steuerfahndung vor. Dieses verfügte jedoch über keine IT-unterstützte Anwendung zur Durchführung einer systematischen, standardisierten Risikoanalyse zur Beurteilung des „Grades der Fahndungswürdigkeit“ einzelner Fälle sowie bestimmter Betrugsmuster und zur Durchführung einer Prioritätenreihung der Fallbearbeitung. Diese Tätigkeiten oblagen für die einzelnen Fälle in der Regel den Leitern jener Fahndungsteams,*

Steuerfahndung

die eine Auswahl aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungswerte und ihres Expertenwissens trafen. Eine IT-unterstützt auswertbare Dokumentation über die jeweiligen Entscheidungsgründe der Teamleiter war nicht vorhanden.

Da die IT-Unterstützung für ein effektives Risikomanagement ungeeignet war, konnte eine systematische Auswertung und Nachverfolgung der Entwicklung von Betrugsmustern nicht erfolgen. Ebenso lagen notwendige Rückmeldungen über die Ergebnisse der Steuerfahndungsfälle nach Abschluss der Abgaben- und Finanzstrafverfahren nicht in geschlossener und verwertbarer Form vor (siehe TZ 25).

Mit einem Erlass aus dem Jahr 2007 übertrug das BMF der Steuerfahndung auch Ermittlungen auf eigene Initiative, unabhängig von Einzelfällen, zwecks der Entdeckung von Betrugsmustern und Erarbeitung von „Bedrohungslagebildern“ in bestimmten Wirtschaftsbereichen oder Branchen.

Der Vorstand der Steuerfahndung beauftragte im Jahr 2010 einen Mitarbeiter des Fachbereichs mit der Erstellung eines Risikokonzepts.

20.2 Nach Ansicht des RH reichten das bestehende IT-System und die einzelnen von der Steuerfahndung im Sinne eines Risikomanagements gesetzten Maßnahmen nicht aus, um

- wirksam Prioritäten für einen ökonomischen Einsatz der hochspezialisierten Einsatzkräfte der Steuerfahndung setzen zu können,
- die Erfassung und Analyse der Risikofaktoren elektronisch zu unterstützen,
- Analysen zur Unterstützung der Bearbeitung der Fahndungsfälle durchführen zu können,
- Analysen zum Erkennen neuer Betrugsmuster und -methoden sowie die Verfolgung von Entwicklungen, Karrieren und Verflechtungen durchzuführen,
- systematisch und begründet die Fallauswahl durch die Steuerfahndung dokumentieren zu können sowie
- auswertbar die abgaben- und finanzstrafrechtlichen Ergebnisse jener Fälle ermitteln zu können, an denen die Steuerfahndung beteiligt war, um die Treffsicherheit der Risikoanalyse und die Qualität der Erledigungen der Steuerfahndungen beurteilen zu können.

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, zeitnah ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen und die zur Verfügung stehenden Datenquellen in eine – für sämtliche mit Betrugsbekämpfungsagenden im BMF befassten Organisationseinheiten zugängliche – IT-Gesamtlösung einzubinden (siehe TZ 17).

20.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde auf Basis eines gerade in Ausarbeitung befindlichen Ansatzes zum Risikomanagement in der Steuerfahndung eine entsprechende elektronische Unterstützung im Rahmen einer IT-Gesamtlösung gefunden werden müssen. Gesamtlösungen für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten seien nicht kurzfristig realisierbar und daher von Nachteil für die Steuerfahndung.*

Unterstützung durch das Risiko-, Informations- und Analysezentrum

21.1 Das in der Steuer- und Zollkoordination des BMF als Supporteinheit eingerichtete Risiko-, Informations- und Analysezentrum war u.a. zur Durchführung von Risikoanalysen für die Steuer- und Zollverwaltung zuständig. Obwohl die Steuerfahndung für die Erstellung von Risikoanalysen Betrugsmuster und -indikatoren erarbeiten sowie Such- und Abfragekriterien formulieren sollte, gab es mit Ausnahme des Central Liaison Office kaum Kontakte und Berührungspunkte zwischen der Steuerfahndung und dem Risiko-, Informations- und Analysezentrum.

21.2 Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugsbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen der Steuerfahndung wäre es vorteilhaft, die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse für die Steuerfahndung nutzbar zu machen und Informationen über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt auszutauschen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Auswertungen des Risiko-, Informations- und Analysezentrums nicht für die Steuerfahndung geeignet. Die wechselseitige Information über Betrugsmuster werde intensiviert und institutionalisiert werden.*

21.4 Nach Ansicht des RH sollten die Schnittstellen und Synergiepotenziale vor allem im Bereich der Erarbeitung von Betrugsmustern zwischen den beiden Spezialeinheiten Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum evaluiert werden. Die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum – das ausdrücklich als Supporteinheit der Finanzverwaltung für die Risikoanalyse eingerichtet wurde –

Steuerfahndung

gewonnenen Erkenntnisse und deren Spezialwissen sollten auch für das Risikomanagement der Steuerfahndung, bspw. für die Ausarbeitung eines Risikomanagementsystems, nutzbar gemacht werden, zumal auch dieses einer Datengrundlage bedarf. Zur Evaluierung der Qualität der Risikoanalyse des Risiko-, Informations- und Analysezentrums könnten bspw. abgeschlossene Steuerfahndungsfälle den Werten der Risikoanalyse des Risiko-, Informations- und Analysezentrums gegenübergestellt werden.

Controlling

Zielvereinbarungen

22.1 (1) Zielvereinbarungen waren das Steuerungsinstrument des BMF. Es vereinbarte mit der Steuerfahndung quantitative Messgrößen hinsichtlich folgender Zielwerte:

- Qualitätssicherungsmaßnahmen für den Fachbereich;
- erledigte Fälle (z.B. Fahndungsmaßnahmen), Hausdurchsuchungen und Betriebsprüfungen durch die Fahndungsteams (inklusive Schnelle Eingreifgruppe);
- Durchlaufzeit der Amtshilffälle für das Central Liaison Office.

Das bei Prüfungen durch die Steuerfahndung erzielte **Mehrergebnis** und die Anzahl der bearbeiteten Fälle des Central Liaison Office unterlag ab 2009 einem Monitoring durch das BMF.

Obwohl die umfassende Zusammenarbeit der Steuerfahndung mit den anderen spezialisierten Betrugsbekämpfungseinheiten (Risiko-, Informations- und Analysezentrum; in den Finanzämtern: Strafsachensstelle, Betrugsbekämpfungskoordinatoren, KIAB) verstärkt werden sollte, enthielt die Vereinbarung keine Zielgröße zur Zusammenarbeit. Für die IT-Fahndungsteams war zwar ab 2010 ein Schwerpunkt, jedoch kein Zielwert vereinbart.

(2) Die angestrebte Anzahl der Fahndungsmaßnahmen konnte im Jahr 2009 zwar erreicht werden, die Anzahl der Erledigungen wies jedoch hohe Divergenzen zwischen den einzelnen Teams auf.

Die Steuerfahndung konnte die Ziele hinsichtlich der Hausdurchsuchungen in den Jahren 2008 und 2009 nicht erreichen. Der Vergleich der Anzahl der durchgeführten Hausdurchsuchungen mit den Zielwerten ergab starke regionale Unterschiede, welche zum Teil darauf zurückzuführen waren, dass regionale Besonderheiten keine Berück-



sichtigung fanden. Während das Team in Linz seine Ziele nicht erreichen konnte, weil die Unterstützung anderer Teams bei Hausdurchsuchungen keine Berücksichtigung fand (siehe TZ 26), verfehlten z.B. die Teams in Salzburg und Innsbruck-Feldkirch ihre Ziele, weil sie überdurchschnittlich viele Hausdurchsuchungen in Zusammenhang mit Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen (internationale Verpflichtung) durchführen mussten. Diese fanden erst ab dem Jahr 2010 in den Zielwerten Berücksichtigung.

(3) Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über abgeschlossene Prüfungen, an denen die Steuerfahndung mitgewirkt hat:

Tabelle 8: Abgeschlossene Prüfungen/Fahndungsfälle		2007	2008	2009
Anzahl				
Zielwert Eigenprüfungen		54	54	70
durchgeführte Eigenprüfungen		2	29	36
in EUR				
Mehrergebnisse Steuerfahndungsfälle				
– Eigenprüfungen ¹		73.748	12.932.144	7.874.490
– Fremdprüfungen – Fahndungsfälle ²		101.017.449	96.840.306	50.912.240

¹ Prüfungen durch die Steuerfahndung

² Prüfungen durch Finanzämter bzw. Großbetriebsprüfung

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Die Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung konnte zwar gesteigert werden, jedoch nicht in dem Ausmaß wie in den Zielvereinbarungen angestrebt. 2008 und 2009 konnten die Ziele nur zu rund der Hälfte erreicht werden.

Die dargestellten Mehrergebnisse waren auf durchgeführte Prüfungen zurückzuführen. Sie ließen keinen Rückschluss auf die Einbringlichkeit zu. Die Einhebung bzw. Einbringung dieser Abgaben oblag den Finanzämtern, im Speziellen der Abgabensicherung. Eine Messgröße hinsichtlich der einbringlichen Mehrergebnisse war in den Zielvereinbarungen der Finanzverwaltung nicht definiert.

(4) Zwischen dem Zielwert der erledigten Steuerfahndungsmaßnahmen sowie jenem der Steigerung der Anzahl der durchgeführten Hausdurchsuchungen bestand ein Zielkonflikt hinsichtlich des Ressourceneinsatzes.

Steuerfahndung

Auch zwischen dem Ziel der Erhöhung der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung und der Anzahl der mit den eigenen Mitarbeitern möglichen Zwangsmaßnahmen (insbesondere Durchsuchungen als Kernaufgabe der Steuerfahndung) bestand aufgrund der Personalsituation und der Vorgaben für die Personaleinsatzplanung ein Spannungsverhältnis. So hätten nach Angaben der Teamleiter die nötigen Personalressourcen für die Steigerung der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung zu wenig Spielraum für die ausreichende, zeitnahe Durchführung von erforderlichen Durchsuchungen gelassen.

22.2 (1) In den Zielvereinbarungen fehlten qualitative Zielgrößen im Sinne der Wirkungsorientierung und der general- und spezialpräventiven Wirkung der Betrugsbekämpfung. Vor allem wegen der Komplexität der Tätigkeiten der Steuerfahndung und der Individualität der Einzelfälle wären – zusätzlich zu bestehenden quantitativen Zielgrößen – qualitative Zielgrößen erforderlich, zumal eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung nicht nur auf Basis quantitativer Zielgrößen gesteuert werden sollte.

Weiters wären Ziele zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten sowie Ziele für die IT-Fahndungsteams zu vereinbaren. Beispielsweise wäre das einbringliche Mehrergebnis aus einer Prüfung in Zusammenhang mit einer Zwangsmaßnahme durch die Steuerfahndung als Monitoringgröße zu überwachen. Diese könnte den Erfolg der Zusammenarbeit der Steuerfahndung, der Betriebsprüfung sowie der Abgabensicherung abbilden und eine Sensibilisierung für den jeweils anderen Tätigkeitsbereich bewirken.

(2) Die Erreichung der quantitativen Leistungsziele war zum Teil von den Teams nicht beeinflussbar. Die Zielgrößen bildeten die Tätigkeit der Steuerfahndung nicht umfassend ab. Regionale Besonderheiten der einzelnen Teams, wie bspw. ein höherer Anteil für Unterstützungsleistungen für andere Fahndungsteams (siehe TZ 26) oder ein höherer Anteil an einlangenden Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen blieben unberücksichtigt.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die Evaluierung der Zielgrößen unter Berücksichtigung aller Tätigkeitsfelder der Steuerfahndung. Dabei sollten regionale Besonderheiten, die unterschiedliche Komplexität und der Umfang der Fälle berücksichtigt sowie qualitative, wirkungsorientierte Betrugsbekämpfungsziele ergänzt werden.

(3) Angesichts der nicht erreichten Personalverstärkung waren die Ziele hinsichtlich der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung nicht realistisch und wurden somit nicht erreicht.



Bekämpfung des Abgabentriges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, realistische und beeinflussbare Zielgrößen zu vereinbaren, um die Motivation der Mitarbeiter sicherzustellen.

22.3 Laut Stellungnahme der Steuerfahndung schien die Messung der Einbringlichkeit von Mehrergebnissen in Zusammenhang mit Maßnahmen der Strafrechtspflege nur bedingt tauglich, die Wirkungsorientierung der Maßnahme abzubilden. Oftmals seien der Präventivcharakter der Maßnahme und die strafrechtliche Verfolgung in den Vordergrund zu stellen. Als mögliche weitere Zielgröße könne die Verurteilung der Täter im Verhältnis zur Anzahl der Fahndungsfälle herangezogen werden.

Die Zielwerte für die abgeschlossenen Prüfungen seien unter der Annahme festgelegt worden, dass die freien Planstellen in der Steuerfahndung durch erfahrene Prüfer besetzt würden. Da der Zielkonflikt im Jahr 2009 erkannt worden sei, sei es im Rahmen der Zielvereinbarungen 2010 zu Anpassungen gekommen.

Die Anregungen seien zum Teil bereits in den Zielvereinbarungen 2011 berücksichtigt worden. Es werde aber im Jahr 2011 eine grundsätzliche Überprüfung der Ziele durch das BMF und die Steuerfahndung geben, um eine entsprechende wirkungsorientierte Weiterentwicklung zu erzielen.

22.4 Der RH konnte der Argumentation der Steuerfahndung hinsichtlich der Wirkungsorientierung des einbringlichen Mehrergebnisses folgen. Im Sinne der Abgabensicherung empfahl der RH dennoch, das einbringliche Mehrergebnis als Monitoringgröße zu überwachen. Um den Erfolg der Sicherstellungsmaßnahmen der Steuerfahndung abbilden zu können, sollte das einbringliche Mehrergebnis in Zusammenhang mit einer Zwangsmaßnahme der Steuerfahndung in deren Kennzahlensystem Berücksichtigung finden.

Steuerung

23.1 Die Steuerfahndung war nur mit ihren Prüfungen in das zentrale Steuerungsprogramm der Finanzverwaltung „Leistungsorientierte Steuerung“ und damit nicht umfassend in das Gesamtkonzept einbezogen. Deshalb verfügte das BMF nicht laufend über die aktuellen Steuerungsdaten der Steuerfahndung. Diese mussten in Berichtsform bzw. in Steuerungssitzungen durch die Steuerfahndung übermittelt werden.

Die Steuerfahndung bediente sich zur Steuerung ihrer eigenentwickelten IT-Anwendungen. Da die Datenwartung in diesen manuell und unvollständig erfolgte und auf uneinheitlichen Datengrundlagen basierte,

Steuerfahndung

waren die daraus gewonnenen Auswertungen nur bedingt aussagekräftig und zuverlässig. Rückwirkende, stichtagsbezogene Auswertungen waren nicht möglich.

Grundsätzlich waren bei den Maßnahmen der Steuerfahndung nur die Ressourcen der jeweiligen Fallbearbeiter, nicht jedoch anderer beteiligter Mitarbeiter erfasst. Dies betraf vor allem die Mitarbeiter der IT-Fahndung. Auch war bspw. die Auswertung der Anzahl der für eine Hausdurchsuchung benötigten Personalressourcen nicht zuverlässig, weil zum Teil nicht alle beteiligten Mitarbeiter erfasst waren.

Der Vorstand der Steuerfahndung führte ab 2010 periodisch Monitoringgespräche mit den Teamleitern und implementierte eine monatliche Zielvisualisierung. Die Gespräche dienten der Information des Vorstandes über den Fortgang sowie die Besonderheiten und Probleme der Fahndungs- und Prüfungsfälle.

23.2 Der RH beurteilte die Einführung der Monitoringgespräche positiv und empfahl, diese als individuelles Steuerungsinstrument weiterzuentwickeln. Diese erlaubten jedoch keine laufenden standardisierten Auswertungen. Der Steuerfahndung stand kein Steuerungsinstrument zur Verfügung, mit dem zuverlässige Auswertungen sowie eine Planung der Personalressourcen möglich waren.

Der RH empfahl die zeitnahe Einführung einer umfassenden IT-Softwarelösung (siehe TZ 17), welche Verwaltungs- und Steuerungswerkzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung beinhaltet. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem Steuerungsinstrument „Leistungsorientierte Steuerung“ der Finanzverwaltung zu verbinden, damit das BMF laufend über steuerungsrelevante Informationen der Steuerfahndung verfügt.

Weiters empfahl der RH eine einheitliche und vollständige Erfassung der für jede Fallbearbeitung nötigen Personalressourcen – inklusive jene der IT-Fahndungsteams; damit könnte die Qualität der Controllingdaten verbessert werden. Diese wäre nach Ansicht des RH durch eine Zusammenführung der Zeitaufzeichnungen der Mitarbeiter im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung möglich.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Weiterentwicklung des Systems „Leistungsorientierte Steuerung“ geplant. Ein wirklich vollständiges Steuerungssystem sei erst bei entsprechender Kohärenz der Grundlagenverfahren und daher frühestens mit der Realisierung von e-Finanz möglich. Die Datenerfassung und Auswertung der Steuerfahndung*



bedürfe zweifellos einer möglichst zeitnahen Lösung im Rahmen einer IT-Gesamtlösung für die Steuerfahndung.

Kennzahlen

24.1 Die Steuerfahndung und das BMF definierten 2007 zusätzliche „Leistungsorientierte Steuerung“-Kennzahlen entsprechend der Zielvereinbarungen 2007 und 2008 (z.B. Durchlaufzeiten, Mehrergebnisse), implementierten diese jedoch nicht. Diese Kennzahlen standen zum Teil in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis und waren mit den vorhandenen Steuerungsinstrumenten zum Teil auch nicht messbar. So konterkarierte bspw. das Ziel der Verkürzung der Durchlaufzeit je Fahndungsmaßnahme das Ziel Erhöhung der Anzahl der Hausdurchsuchungen, da zusätzliche Hausdurchsuchungen Ressourcen binden. Seit dem Jahr 2009 ermittelte die Steuerfahndung keine über die Zielvereinbarungen hinausgehenden Kennzahlen.

Neben dem Mehrergebnis bildete der strafbestimmende Wertbetrag einen messbaren Erfolg der Steuerfahndung ab. Dieser bildete die Grundlage für das Strafausmaß im Finanzstrafverfahren. Eine valide Auswertung der strafbestimmenden Wertbeträge konnte der RH aus den vorhandenen, aber nicht lückenlosen Aufzeichnungen, nicht durchführen.

Der RH ermittelte die durchschnittliche Durchlaufzeit je Erledigungsjahr von der Anforderung bis zur Erledigung der Maßnahme bzw. die durchschnittliche Anzahl der Falltage je Erledigung durch die Steuerfahndung.²³

²³ Die Auswertungen des RH erfolgten erst ab dem Jahr 2008 auf Basis der Daten in der eigenerstellten IT-Anwendung für die Fahndungsteams, die erst ab dem Jahr 2008 flächendeckend zur Anwendung kam. Abweichungen beruhen auf der uneinheitlichen und unvollständigen Datenwartung der Steuerfahndung.

Steuerfahndung

Tabelle 9: Durchschnittliche Falltage und Durchlaufzeiten je Maßnahme

	2008	2009
durchschnittliche Falltage¹		Anzahl
Eigenprüfungen	23	22
Erhebungsmaßnahmen ²	7	4
Fahndungsmaßnahmen	18	18
durchschnittliche Falltage Gesamt	17	16
durchschnittliche Durchlaufzeiten in Kalendertagen		Anzahl
Eigenprüfungen	362	414
Erhebungsmaßnahmen ²	187	186
Fahndungsmaßnahmen	336	269
durchschnittliche Durchlaufzeit Gesamt	324	266

¹ Die Falltage entsprechen dem im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung erfassten Ressourceneinsatz für die jeweiligen Fahndungs-, Erhebungs- und Prüfungsmaßnahmen.

² Erhebungsmaßnahmen (bspw. Auskunftsverlangen und punktuelle Erhebungen vor Ort) dienen der Ermittlung und Feststellung von Sachverhalten bspw. in Zusammenhang mit Anzeigen oder Amts- und Rechtshilfeersuchen bzw. im Vorfeld von Fahndungsmaßnahmen.

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Die benötigten Falltage und damit Personalressourcen sowie die Durchlaufzeiten der Prüfungen durch die Steuerfahndung waren höher als jene der Fahndungsmaßnahmen. Bei der Anzahl der erfassten Falltage für die Fahndungsmaßnahmen fehlten jedoch jene der IT-Fahndungsteams. Aufgrund des Tätigkeitsbereiches der Steuerfahndung waren die Durchlaufzeiten im Gegensatz zu den Falltagen zum Teil fremdbestimmt und nicht durch die Steuerfahndung beeinflussbar; daraus resultierende lange Wartezeiten zwischen den Ermittlungshandlungen führten zu der hohen Diskrepanz zwischen Falltagen und Durchlaufzeiten (siehe TZ 22).

Ein Vergleich der Durchlaufzeiten der Fahndungsteams ergab hohe Differenzen. Die durchschnittliche Durchlaufzeit der in den Jahren 2008 und 2009 je Fahndungsteam erledigten Prüfungen betrug zwischen 180 und 816 Tagen, jene der Fahndungsmaßnahmen zwischen 163 und 592 Tagen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Falltage aller mitbefassten Mitarbeiter nicht erfasst waren, sowie des kurzen Beobachtungszeitraums waren die Daten über die Entwicklung der Falltage und der Durchlaufzeiten nur bedingt aussagekräftig.



Steuerfahndung

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Ein Vergleich der Erledigungen je VBÄ der neun Fahndungsteams ist aus folgender Tabelle ersichtlich:

Tabelle 10: Erledigungen je VBÄ¹ der neun Fahndungsteams

	2008	2009
Anzahl		
Durchschnitt	5,3	5,2
Maximum	7,2	7,1
Minimum	3,8	3,5

¹ karenzierte und dauerkranke Mitarbeiter sind nicht berücksichtigt

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Das Fahndungsteam mit den meisten Erledigungen je VBÄ führte rund doppelt so viele Maßnahmen bzw. Prüfungen durch wie jenes mit den geringsten. Ein Vergleich der Durchlaufzeiten der Teams zeigte eine gleichläufige Tendenz.

Weiters stellte der RH die Anzahl der Erledigungen der neun Fahndungsteams jenen der ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen insgesamt gegenüber:

Tabelle 11: Erledigungen – Vergleich Prüfungsabteilungen Strafsachen – Fahndungsteams

	2006 ¹	2007 ²	2008 ³	2009 ³	Veränderung 2006/2009
Anzahl					
Erledigungen gesamt	452	484	432	434	– 4

¹ Erledigungen durch Prüfungsabteilungen Strafsachen

² Erledigungen durch Prüfungsabteilungen Strafsachen 1. Jänner 2007 bis 28. Februar 2007 und der neun Fahndungsteams vom 1. März 2007 bis 31. Dezember 2007 (exkl. Schnelle Eingreifgruppe-Teams)

³ Erledigungen durch die neun Fahndungsteams (exkl. Schnelle Eingreifgruppe-Teams)

Quellen: Steuerfahndung; Auswertungen RH

Steuerfahndung

Das Ziel der Reform der Steuerfahndung, die Anzahl der Erledigungen zu erhöhen und damit die Verfahrensabläufe zu beschleunigen, konnte im Vergleich zu den ehemaligen Prüfungsabteilungen Strafsachen nicht erreicht werden.

24.2 Aufgrund der unterschiedlichen Komplexität und des Umfangs der einzelnen Maßnahmen sind quantitative Erledigungskennzahlen und Durchlaufzeiten – obwohl steuerungsrelevant – nur **bedingt** aussagekräftig. Nach Ansicht des RH fehlten in den Kennzahlen konkrete Erfolgskennzahlen, die den Erfolg der Steuerfahndung messbar wider- spiegelten.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, aufgrund von Maßnahmen der Steuerfahndung verfügte Geld- und Freiheitsstrafen sowie die strafbestimmenden Wertbeträge, welche die Basis für die festgesetzten Strafen darstellen, in den Kennzahlenkatalog miteinzubeziehen. Im Sinne der Unterstützung bzw. der Zusammenarbeit mit der Abgabensicherung in den Finanzämtern wären weiters das einbringliche Mehrergebnis sowie der in Sicherstellungsaufträgen der Steuerfahndung enthaltene Betrag als Kennzahl auszuweisen. Damit wären auch Risikoanalysen und Aussagen über die strafrechtliche Relevanz der von der Steuerfahndung bearbeiteten Fälle möglich. Vor allem im Hinblick auf die Ressourcensteuerung, regionale Unterschiede sowie weitere Abweichungsanalysen wären zudem die **einzelnen** Kennzahlen zwischen operativen Teams zu vergleichen.

Ferner sollte die Steuerfahndung die vom RH aufgezeigten Abweichungen der Leistungskennzahlen zwischen den **operativen** Teams anhand eines Kennzahlnetzwerks evaluieren.

Der RH wies darauf hin, dass – bezogen auf den Zeitraum 2008 bis 2009 – die Verknüpfung der durchschnittlichen Falltage mit den durchschnittlichen Erledigungen je VBÄ den – aufgrund der unvollständigen Datenerfassung allerdings zum Nachteil der Steuerfahndung verzerrenden – Schluss zuließen, dass die Mitarbeiter der Fahndungsteams nur mit rd. 90 Falltagen pro VBÄ pro Jahr für die operative Tätigkeit eingesetzt wurden.

Der RH empfahl der Steuerfahndung, eine vollständige Erfassung sämtlicher Falltage aller beteiligten Mitarbeiter sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können.

24.3 Laut *Stellungnahme des BMF* sei die Einführung zusätzlicher Kennzahlen seit längerem Ziel der Steuerfahndung. Diese sei aber (aufgrund des Fehlens einer IT-Gesamtlösung) immer wieder aufgeschoben worden. In Weiterentwicklung der Leistungsorientierten Steuerung sei ein erweiterter Kennzahlenkatalog in Vorbereitung.

Die Steuerfahndung habe festgelegt, dass der strafbestimmende Wertbetrag aus den Fahndungsfällen sowie die Spruchsenats- bzw. schöffengerichtlichen Verurteilungen als Kennzahlen zu erfassen seien. Weiters sagte die Steuerfahndung zu, die vollständige Erfassung der Falltage sicherzustellen.

Zusammenarbeit

Schnittstelle Steuerfahndung – Finanzämter

25.1 (1) Die Finanzämter sollten gemäß dem Erlass zur Zusammenarbeit Finanzämter – Steuerfahndung dann die Steuerfahndung um Unterstützung ersuchen, wenn sie mit eigenen Mitteln nicht zum Ziel kommen, insbesondere aber bei Zwangsmaßnahmen, wie Durchsuchungen und Festnahmen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Steuerfahndung durch die Finanzämter erfolgte in unterschiedlichem Ausmaß.

Bei einigen Finanzämtern war die Anzahl der gerichtlich anhängigen oder erledigten Fälle deutlich höher, als jene, in welche die Steuerfahndung eingebunden war.

(2) Bei der Entscheidung über die Inanspruchnahme der Steuerfahndung und bei Abschluss der Kontrakte zwischen dem jeweiligen Finanzamt und der Steuerfahndung gab es, unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls, sowohl auf Seite der Steuerfahndung als auch auf Seite der Finanzämter als Auftraggeber Zielkonflikte bzw. widerstreitende Interessen, die

- entweder zur Anforderung und allfälligen Übernahme des Falles führten,
- die Entscheidung über den Umfang der im Kontrakt vereinbarten Leistungen der Steuerfahndung beeinflussten oder aber
- zur Entscheidung des Finanzamtes führten, einen Fall ohne Anforderung der Steuerfahndung zu bearbeiten.

Zusammenarbeit

Beispiele für diese Zielkonflikte waren:

- Bei der Steuerfahndung bestand der bereits in TZ 22 erwähnte Konflikt zwischen der Anzahl der Zwangsmaßnahmen und der Anzahl der Prüfungen durch die Steuerfahndung.
- Die lange Dauer der Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen stand in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen hinsichtlich der Anzahl der durchzuführenden Prüfungen durch die Finanzämter. Folge dieses Zielkonflikts war, dass die Finanzämter die Steuerfahndung nicht in Anspruch nahmen und Zwangsmaßnahmen nicht bzw. selbst durchführten.
- Einerseits banden Prüfungen durch die Steuerfahndung ~~deren~~ Ressourcen, auf der anderen Seite konnten Prüfungen durch die Finanzämter in Zusammenhang mit Fahndungsmaßnahmen durch die Steuerfahndung zu Doppelgleisigkeiten und Verzögerungen im Verfahrensablauf führen.

Die Entscheidung über die Anforderung der Steuerfahndung und damit über die Durchführung von Fahndungsmaßnahmen bzw. von Prüfungen durch die Steuerfahndung lag generell bei den Finanzämtern als Finanzstrafbehörden.

(3) Der Zusammenarbeitserlass sah vor, dass die Finanzämter ~~der~~ Steuerfahndung bei Abschluss der von ihr abgewickelten Abgaben- und Finanzstrafverfahren die jeweiligen Erledigungen in Kopie zu übermitteln hatten. Dies erfolgte nicht durchgängig. Die Mitarbeiter der Steuerfahndung erhielten oft erst auf Nachfrage Auskünfte über den Ausgang der Verfahren.

25.2 (1) Der RH empfahl dem BMF, auf die Finanzämter einzuwirken, in fahndungswürdigen Fällen aktiv die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu suchen. Weiters wäre die Steuerfahndung – im Sinne einer Gesamtsicht – von den Finanzstrafbehörden über alle Finanzstraffälle mit Gerichtszuständigkeit und Spruchsenatsfälle oberhalb einer bestimmten Betragsgrenze zwingend zu informieren, unabhängig davon, ob Leistungen der Steuerfahndung in Anspruch genommen werden.

(2) Das Reformziel der Beseitigung von Schnittstellen konnte schon allein aufgrund des Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung nicht erreicht werden. Da weiterhin nicht durchgängig Prüfungen der Fahndungsfälle durch die Steuerfahndung erfolgten, bestanden auch die Schnittstel-



Zusammenarbeit



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

len zwischen Fahndern und Prüfern der Finanzämter bzw. der Großbetriebsprüfung weiter.

Nach Ansicht des RH wäre eine einzelfallbezogene, zwischen Finanzämtern und Steuerfahndung abgestimmte Beurteilung der Frage, ob die mit einem Fahndungsfall verbundene Prüfung durch das Finanzamt oder die Steuerfahndung erfolgen soll, zweckmäßig. Dabei wären Effizienzerwägungen und eine Abschätzung der jeweils vorhandenen Spezialisierungen und Ressourcen einzubeziehen.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung:

- Für Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen wären in den Finanzämtern gezielt Prüferressourcen für Betrugs- und Straffälle außerhalb der Finanzämter-internen Zielvereinbarungen vorzusehen. Im Rahmen dieser „Betrugsbekämpfungs-Betriebsprüfungs-Taskforce“ sollten erfahrene Prüfer der Finanzämter bereits ab Kontraktabschluss des jeweils zuständigen Finanzamts mit dem zuständigen Mitarbeiter der Steuerfahndung zusammenarbeiten.
- Die Steuerfahndung sollte die bereits unternommenen Bemühungen zur Stärkung ihrer Prüfkompetenz fortführen. Dazu wären nach Ansicht des RH Überlegungen hinsichtlich der Einrichtung eines eigenen Prüferpools in der Steuerfahndung anzustellen. Dabei könnten insbesondere Teile jener Prüferressourcen, die nicht in der ab 1. September 2009 neuformierten Großbetriebsprüfung verbleiben, von der Steuerfahndung übernommen werden. Damit wäre eine Stärkung der Betrugsbekämpfung ohne Erhöhung des Personalstands in der gesamten Finanzverwaltung erreichbar.

(3) Eine durchgängige Information der Steuerfahndung über den Ausgang der Verfahren, bevorzugt elektronisch, wäre sicherzustellen. Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, in der geplanten Softwareanwendung Informationen über den Ausgang der von der Steuerfahndung bearbeiteten Fälle im Sinne eines kontinuierlichen Rückkopplungsprozesses vorzusehen.

25.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die (Nicht-)Befassung der Steuerfahndung durch einzelne Finanzämter evident. Die Maßnahmen der Steuerfahndung hätten nicht gegriffen.

Das BMF werde neuerlich auf die Finanzämter einwirken, um einheitliche Vorgangsweisen bei Einschaltung der Steuerfahndung zu erreichen. Die Bereitschaft, Prüfungen in Zusammenhang mit Steuerfahndungsfällen durchzuführen, sollte bei allen Prüforganen vorhanden sein.

Zusammenarbeit

Die Konzeption der Steuerfahndung als bundesweite Spezialeinheit für repressive Betrugsbekämpfung impliziere die Existenz von Schnittstellen zu den Abgabenbehörden; die Schnittstellenproblematiken seien teilweise mit einem klaren Regelungswerk in Form des Kontraktmanagementsystems verringert worden.

Die schrittweise Erhöhung der Prüfkompetenz der Steuerfahndung bleibe ein Ziel und die Steuerfahndung arbeite an der Stärkung ihrer Prüfungskompetenz. Die Zwangsrekrutierung von Prüfern, die nicht in der Großbetriebsprüfung verbleiben, sei abzulehnen.

Eine zukünftige Softwarelösung solle eine elektronische Rückmeldung über den Ausgang der Verfahren beinhalten.

25.4 Der RH hatte eine Zwangsverpflichtung jener Prüfer, die nicht in der Großbetriebsprüfung verbleiben, ohnedies nicht in Betracht gezogen. Mit dem Angebot, zur Steuerfahndung zu wechseln, könnte allerdings den erfahrenen Prüfern eine anspruchsvolle Tätigkeit mit neuen Herausforderungen geboten und gleichzeitig die Prüfkompetenz der Steuerfahndung gestärkt werden.

Durchsuchungen

26.1 (1) Hausdurchsuchungen gemäß § 99 FinStrG und Durchsuchungen von Orten, Gegenständen und Personen gemäß § 119 StPO waren in der Steuerfahndung als so genannte sensible Tätigkeiten eingestuft. Dafür war nur speziell für diese Einsätze geeignetes Fahndungspersonal heranzuziehen. Die Einsatztauglichkeit wurde anhand von Kriterien wie z.B. der Grad der Erfahrung, die Aus- und Weiterbildung sowie die Absolvierung von Sicherheitstrainings, bewertet. Grundlage dafür waren von der Steuerfahndung selbst entwickelte Vorgaben für die Personaleinsatzplanung.

(2) An den Durchsuchungen nahm fast ausnahmslos Personal der Steuerfahndung teil. Nur selten waren Teilnehmer der sachlich und örtlich zuständigen Finanzämter und der Großbetriebsprüfung vor Ort im Einsatz, auch wenn sie mit der Bearbeitung des Falls mitbefasst waren. Die einzelnen Fahndungsteams unterstützten einander i.d.R. bei den Durchsuchungen. Dabei übernahmen Fahnder anderer Teams auch vereinzelt die Einsatzleitung und -koordination im Rahmen der Unterstützungsleistungen. Diese Unterstützungen brachten hohe Reisetätigkeiten und Unterbrechungen bei der Bearbeitung eigener Fälle mit sich. Eine beispielhafte Aufstellung über durchgeführte Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz²⁴ zeigte folgendes Bild:

²⁴ Das Fahndungsteam Linz wurde für Unterstützungsleistungen österreichweit am meisten in Anspruch genommen.



Zusammenarbeit

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Tabelle 12:

Einsatztage bei Durchsuchungen des Fahndungsteams Linz

	2007	2008	2009
	Anzahl		
Eigene Durchsuchungen	99	82	116
Durchsuchungen als Unterstützungsleistung ¹	97	274	245
Verhältnis	1:1	1:3,4	1:2,1

¹ inkl. Einsatzleitungen

Quelle: Steuerfahndung

War 2007 die Zahl der Einsatztage des Fahndungsteams Linz für als Unterstützungsleistung durchgeführte Durchsuchungen gegenüber jener für eigene Durchsuchungen noch auf gleichem Niveau, so waren sie 2008 mehr als dreimal so hoch wie jene für die eigenen Durchsuchungen. An- und Abreisen sowie Einsatzbesprechungen nahmen darüber hinaus zwischen 79 (2007) und 187 Tagen (2008) in Anspruch.

Die Reisekosten der Steuerfahndung stiegen von 2007 bis 2009 um rund ein Drittel. Dies war nur zu knapp der Hälfte auf die Gründung der II-Fahndungsteams im Jahr 2009 und deren Reisetätigkeit zurückzuführen:

Tabelle 13:

Reisekosten für Durchsuchungen

	2007	2008	2009
	in EUR		
Reisekosten der Fahndungsteams gesamt	302.256	379.765	401.670
Durchschnitt pro Fahndungsteam	21.184	31.241	31.873
Maximalwert pro Fahndungsteam	47.606	79.725	61.728
Minimalwert pro Fahndungsteam	8.593	11.739	10.701

Quelle: Steuerfahndung

Der Vergleich der Reisekosten der einzelnen Fahndungsteams zeigte, dass das Fahndungsteam Linz alle Jahre die höchsten Reisekosten aufwies. Die geringsten Reisekosten waren aufgrund der geringen Entferungen in den Fahndungsteams in Wien¹⁾ zu verzeichnen.

¹⁾ Innerhalb Wiens (Dienstort) ist eine Verrechnung von Reisekosten auch aufgrund der Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift nur in geringerem Ausmaß möglich.

Zusammenarbeit

Die durchschnittliche Dauer von Fahndungsfällen lag bei rd. 336 (2008) bzw. 269 Tagen (2009). Das Fahndungsteam Linz lag dabei alle Jahre beträchtlich über den Durchschnittswerten.²⁶

(3) Zeitlich parallel zu Unterstützungsleistungen innerhalb der Steuerfahndung führte zumindest ein Finanzamt selbst **mehrma**ls Zwangsmaßnahmen ohne Einschaltung der Steuerfahndung durch, obwohl diese der Steuerfahndung vorbehalten sein sollten. Ziel der Reorganisation der Betrugsbekämpfung war nämlich gewesen, grundrechtsrelevante Maßnahmen von einschlägig geschulten Spezialisten durchführen zu lassen.

26.2 Die von der Steuerfahndung entwickelten Vorgaben für die Personaleinsatzplanung verursachten Unterstützungsleistungen in überhöhtem Ausmaß. Davon war besonders die Region Mitte – etwa mit dem Fahndungsteam Linz – aufgrund der zentralen Lage in Österreich betroffen. Nach Ansicht des RH wäre die Einsatzleitung und –koordination jeweils nur von dem fallbearbeitenden Team wahrzunehmen. Der RH sah sowohl hinsichtlich der Bewertungskriterien des Personaleinsatzsystems als auch bei der Einbeziehung von geeignetem Personal der Finanzämter Evaluierungsbedarf.

Er empfahl dem BMF und der Steuerfahndung die Überarbeitung des Personaleinsatzsystems unter dem Aspekt einer neuen Gewichtung von Erfahrung und absolviertem Sicherheitstraining. Damit sollte – unter Beachtung des Sicherheitsaspekts zugunsten der Fahnder – eine vermehrte Einbeziehung des Fachbereichs bei Einsatzleitung und –koordination (siehe TZ 14) sowie von qualifiziertem Personal der örtlich näher gelegenen Finanzämter bei Durchsuchungen ermöglicht werden. Dadurch könnten die Unterstützungsleistungen verringert und die Kapazitäten der betroffenen Fahndungsteams für eigene Fahndungsmaßnahmen erhöht werden (siehe TZ 27).

26.3 *Laut Stellungnahme der Steuerfahndung habe sie zwischenzeitig eine Evaluierung des Systems für die Einsatzplanung bei Durchsuchungen durchgeführt. Das System sehe dennoch Mindestanforderungen vor, welche für die Durchführung der hochsensiblen Tätigkeit notwendig seien.*

Das BMF erachtete die breitflächige Einbeziehung von Bediensteten der Finanzämter als nicht sinnvoll.

²⁶ Im Jahresdurchschnitt 2008/2009 waren ca bspw. rd. 80 Tage, d.h. mehr als 25 %, über dem Durchschnittswert.



Zusammenarbeit



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Betrugsbekämpfung
durch die Finanz-
ämter

26.4 Einen breitflächigen Einsatz hatte der RH ohnehin nicht in Erwägung gezogen. Nach Ansicht des RH sollte die Einbeziehung von qualifiziertem Personal der Finanzämter bzw. der Großbetriebsprüfung – bspw. jenem, das verstärkt für Betrugsbekämpfungsagenden herangezogen werden soll (siehe TZ 27) bzw. von mit Strafsachenangelegenheiten betrauten Mitarbeitern – für Durchsuchungen erwogen werden, auch um mit der Falllage betraute Mitarbeiter einzuhinden.

27.1 (1) Eine weitere Schnittstelle der Steuerfahndung für die Zusammenarbeit mit den Finanzämtern waren die in den Finanzämtern eingerichteten Betrugsbekämpfungskoordinatoren. Diese sollten die Drehscheibe für die Betrugsbekämpfung durch die Finanzämter bilden. Zu ihren Aufgaben und Zielen zählten u.a.:

- Ansprech- und Kontaktstelle für alle Agenden der Betrugsbekämpfung innerhalb des Finanzamts und bei externen Kontakten, Informationsdrehscheibe, Weitergabe von Informationen im Betrugsbekämpfungsnetzwerk;
- Beurteilung und Einordnung von Einzelfällen im Hinblick auf Betrugsmodelle und Betrugsmuster sowie Sensibilisierung der Mitarbeiter des Finanzamts;
- Planung, Koordination und Mitwirkung bei „Aktionstagen Betrugsbekämpfung“ im Finanzamt und auf überregionaler Ebene.

Trotz der einheitlichen Tätigkeitsbeschreibung für die Koordinatoren nahmen diese die beschriebenen Agenden in den einzelnen Finanzämtern in höchst unterschiedlichem Ausmaß wahr. Da die Koordinatoren in den Finanzämtern nur mit Zusatzfunktionen eingerichtet waren, konnten diese ihre Koordinations- und Informationsverwertungsaufgaben nur neben den Kerntätigkeiten ihrer Hauptfunktionen erledigen.

Die organisatorische Einbettung und die zur Verfügung stehenden Kapazitäten waren höchst unterschiedlich. So waren Leiter der Strafsachenstellen, Teamleiter aber auch Mitarbeiter in den Teams als Koordinatoren betraut. Dies hatte einen unterschiedlichen Handlungs- und Durchsetzungsspielraum zur Folge. Die für die Erfüllung der Aufgaben der Funktion notwendigen Ressourcen blieben in den Zielvereinbarungen mit den jeweiligen Teams unberücksichtigt.

Zusammenarbeit

Nach Angaben der Koordinatoren war der Umfang der durchgeföhrten Betrugsbekämpfungstätigkeiten tatsächlich sehr unterschiedlich. Dieser reichte von der reinen Informationsverteilung bis zu proaktiven Prüfungsmaßnahmen, Sicherung von Abgabenansprüchen und der Bearbeitung von Spezialfällen.

Der Koordinator eines Finanzamts hatte im Vergleich zu den anderen eine Sonderstellung. Die Vorständin des Finanzamts hatte die vom BMF eingeräumte Möglichkeit genutzt, dem Koordinator zusätzliche Personal- und Ressourcenverantwortung beizustellen: Der Koordinator und ein weiterer Mitarbeiter waren gänzlich für Betrugsbekämpfungstätigkeiten freigestellt und mussten keine Tätigkeiten zur Erreichung der Zielvorgaben in ihren Hauptfunktionen erbringen. Darüber hinaus waren dem Koordinator noch Prüfungs- und Erhebungsressourcen im Ausmaß von 0,6 VBÄ aus anderen operativen Teams zugewiesen.

(2) Die Zersplitterung der in den Finanzämtern wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Betrugsbekämpfung auf zumindest fünf verschiedene Einheiten²⁷ blieb – im Vergleich zur Situation vor der Reform – im Wesentlichen bestehen bzw. erhöhte sich mit weiteren Projekten. Sämtliche dieser Organisationseinheiten waren im Bereich ihrer Kertätigkeiten durch Zielvereinbarungen im Rahmen des Management by Objectives-Prozesses des BMF an bestimmte Messgrößen gebunden, deren Erreichung im Fokus der operativen Teams der Finanzämter stand. In den Zielvereinbarungen war auch die Verstärkung der Zusammenarbeit mit den spezialisierten Betrugsbekämpfungseinheiten festgeschrieben. Obwohl wirkungsvolle Betrugsbekämpfung eine Aufgabe des gesamten jeweiligen Finanzamts darstellte, konnten aufwändige, nicht zu den Kernaufgaben zählende Betrugsbekämpfungstätigkeiten und –erhebungen – mit dem Verweis auf die Vorgaben der Zielvereinbarungen und die angespannte Personalsituation – nicht durchgeführt werden.

27.2 Nach Ansicht des RH war die Koordination und Vernetzung der Betrugsbekämpfungseinheiten auch nach der Reform mangelhaft. Eine rasche und zielgerichtete Verteilung und Bearbeitung von Informationen durch Koordinierung der relevanten Einheiten war nicht gewährleistet.

Die mit den Zielvereinbarungen für die operativen Teams der Finanzämter verfolgten Messgrößen waren überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabenpflichtigen und damit auf die Serviceorientierung und kundenfreundliche rasche Abwicklung ausgerichtet. Die Tatsache, dass Betrugshandlungen und steuerschädliche Handlungen

²⁷ u.a. die KIAB, die Strafsachstelle, die Betriebsprüfung in den Teams der betrieblichen Veranlagung, die Abgabensicherung sowie die Infocenter in den Finanzämtern



Zusammenarbeit



Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

aufwändige Erhebungs- und Ermittlungstätigkeiten und koordinierte Verwertung von Informationen voraussetzen, fand keine Berücksichtigung.

Das BMF war laufend um Verbesserungen der Betrugsbekämpfung bemüht. Die Umsetzung gelang jedoch nur ansatzweise, was das BMF auf die Personalsituation zurückführte. Nach Ansicht des RH war die mangelnde Umsetzung darauf zurückzuführen, dass nur Einzelmaßnahmen gesetzt wurden, die nicht in ein Gesamtkonzept integriert waren. Die für die Betrugsbekämpfung zuständigen Einheiten bzw. durch sie gesetzte Maßnahmen waren isoliert und nicht vernetzt bzw. koordiniert. Der angestrebte Informationsfluss durch die Einrichtung der Koordinatoren in den Finanzämtern konnte mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht erreicht werden. Es kam dadurch zu Doppelgleisigkeiten bzw. zu Tätigkeiten, für die keine klaren Zuständigkeiten definiert waren.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung deshalb, die Zuständigkeiten, Aufgaben, Schnittstellen und Informationsflüsse zur Verstärkung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung klar zu definieren.

Der Koordination umfassender Fälle und der Schnittstellen sowie der Sicherstellung der Informationsverwertung wäre im Interesse einer wirksamen Betrugsbekämpfung besondere Bedeutung beizumessen.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung, zur Stärkung der operativen Betrugsbekämpfung und Zusammenfassung der damit verbundenen Agenden die Koordinatoren als Hauptfunktion einzurichten und ein „virtuelles Betrugsbekämpfungs-Team“ in jedem Finanzamt zu installieren. Damit könnten die Koordinatoren ihre Betrugsbekämpfungs-, Koordinations- und Informationsverwertungsaufgaben proaktiv und wirkungsvoll als Kernaufgabe wahrnehmen. Hinsichtlich der Aufgaben, der organisatorischen Stellung und der Ziele dieser solcherart neuen Teams (Betrugsbekämpfungsteam) wären noch folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

- Das Betrugsbekämpfungsteam sollte allen beim jeweiligen Finanzamt einlangenden Informationen mit eigenen Erhebungen bzw. Prüfungen nachgehen und proaktiv/präventiv tätig sein. Wesentlich wäre auch die Unterstützung der Strafsachenstelle – mit einem fachlichen Weisungsrecht des Strafsachenleiters – für nicht von der Steuerfahndung bearbeitete Fälle sowie eine Unterstützung der Steuerfahndung bei Fahndungsmaßnahmen, die das zuständige Finanzamt betreffen.



Zusammenarbeit

- Als Mitarbeiter mit Stellvertreterfunktion wäre ein Teamreferent (Erhebungsdienst) denkbar, welcher auch Ermittlungshandlungen durchführen sollte. Dieses Kernteam – bestehend aus Koordinator und Stellvertreter – sollte mit der Hauptfunktion Betrugsbekämpfung außerhalb der quantitativen Zielvereinbarung, wie sie für die operativen Teams gelten, eingerichtet werden. Je nach Umfang der Anforderung bei den einzelnen Finanzämtern wären vom Vorstand zusätzlich bedarfsgerecht Personalressourcen dem jeweiligen Betrugsbekämpfungsteam zuzuordnen.
- Der Koordinator sollte im Bedarfsfall über jene Mitarbeiter der virtuellen Betrugsbekämpfungsteams verfügen können, die ihnen der jeweilige Vorstand bereitstellt. Im Rahmen der Tätigkeit zur Betrugsbekämpfung sollte jeder Koordinator vom jeweiligen Vorstand die Befugnisse erhalten, die ihm zugeteilten Mitarbeiter – losgelöst von der Weisungsbefugnis ihrer unmittelbaren Vorgesetzten – sachdienlich einzusetzen und anzuleiten.

Der RH empfahl dem BMF und der Steuerfahndung weiters, in den Zielvereinbarungen neben den auf den redlichen Steuerzahler gerichteten Messgrößen auch solche für die Betrugsbekämpfung und die Förderung der diesbezüglichen Zusammenarbeit aufzunehmen (siehe TZ 22).

Ferner empfahl der RH dem BMF und der Steuerfahndung, sämtliche Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept zu integrieren und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten herbeizuführen.

In diesem Zusammenhang wies der RH auf seinen Bericht betreffend die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer (Reihe Bund 2009/13, TZ 22) hin, in dem er bereits die Erhöhung der Personalressourcen im Sinne einer systematischen Betrugsbekämpfung empfohlen hatte.

Die Informationsverwertung wäre durch eine elektronische Rückmeldechiene und eine Datenbank, auf der sämtliche Kontrollmitteilungen erfasst und abgearbeitet werden, sicherzustellen. Betrug relevante Informationen wären auf einer Informationsplattform²⁸ bereitzustellen.

Durch diese Maßnahmen sollte eine koordinierte Betrugsbekämpfung durch alle operativen Kräfte der Finanzverwaltung mit wechselseitiger Personalunterstützung gefördert werden.

²⁸ Diese hatte der RH bereits in seinem Bericht betreffend die Einbringung von Abgabengrückständen (Reihe Bund 2007/14 TZ 18) zur Früherkennung von Betrugsfällen und zur Vermeidung von Abgabenausfällen empfohlen.

Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

27.3 Laut *Stellungnahme des BMF* sei im Zuge der Einrichtung der Finanzpolizei in den Ämtern mit Jahresbeginn 2011 ein hauptamtlicher Koordinator geschaffen worden. Die Aufgaben der Betrugsbekämpfung seien jedoch nach wie vor auf die verschiedenen Teams verteilt und würden nicht einem einzurichtenden Kernteam zugeteilt werden, denn Betrugsbekämpfung gehe alle an. Allerdings sei im Zuge der Einrichtung der Finanzpolizei bereits ab Anfang 2011 ein virtuelles Team für die Aufarbeitung spezieller Betrugsfälle gebildet worden.

Das BMF sagte zu, 2011 nach Einrichtung der Finanzpolizei ein Gesamtkonzept betreffend die Koordination und Kooperation aller Betrugsbekämpfungseinheiten auszuarbeiten, das auch die Aufgaben und Schnittstellen enthalten werde.

Das Projekt „elektronische Kontrollmitteilung“ werde im Rahmen von e-Finanz nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel umgesetzt werden. Betrugsrelevante Informationen würden schon jetzt im Rahmen des Netzwerks Betrugsbekämpfung verteilt. Eine Informationsplattform über alle Arten von betrugsrelevanten Informationen könne nicht sinnvoll betrieben werden und wäre völlig unübersichtlich.

27.4 Der RH wies darauf hin, dass die Bildung virtueller Teams in den Finanzämtern zur Aufarbeitung spezieller Betrugsfälle und die Beibehaltung der grundsätzlichen Aufgabe der Betrugsbekämpfung im gesamten Finanzamt seinen Intentionen entspricht (TZ 27.2). Die Ressourcen und Leistungen dieser virtuellen Teams sollten in Zukunft auch in den Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und den Finanzämtern Niederschlag finden. Unter dem Kernteam hat der RH den Koordinator und seinen Mitarbeiter subsumiert. Nach Ansicht des RH wäre in das Gesamtkonzept vor allem auch die Unterstützung der Strafsachstellen einzubinden.

Um Abgabenausfälle zu vermeiden, wäre eine Aggregierung betrugsrelevanter Informationen in strukturierter Form auf einer Informationsplattform angesichts der rasanten Entwicklung der Betrugsmuster zur Früherkennung und Auswertung von Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen anzustreben.

Einzelfälle und Betrugsszenarien

Nichtabfuhr der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette

Innengemeinschaftliche Lieferung von Dieselöl

28.1 Die aufgrund einer Anzeige durchgeföhrten Hausdurchsuchungen durch die Steuerfahndung und die Prüfung des Finanzamts Linz führten im Jahr 2007 bei einem Lieferanten zu einer Umsatzsteuervorschreibung von mehr als 10 Mill. EUR. Diese resultierte aus an Kunden in Rechnung gestellter, jedoch gegenüber dem Finanzamt nicht erklärter sowie nicht bezahlter Umsatzsteuer. Grundlage dafür waren unterpreisige Treibstofflieferungen aus Deutschland an österreichische Unternehmen durch einen Lieferanten.

Aufgrund der umfangreichen Ermittlungen der Steuerfahndung hatte der Lieferant im Rahmen der von der Finanzverwaltung zu ihren Gunsten ausgestellten Sicherstellungsaufträge von rd. 6 Mill. EUR bereits Zahlungen von rd. 1,4 Mill. EUR auf sein Abgabekonto zum Zeitpunkt und in Zusammenhang mit den Ermittlungen durch die Steuerfahndung geleistet.

Der Steuerberater des Lieferanten vertrat im Laufe des Verfahrens die Rechtsansicht, dass die Lieferungen tatsächlich steuerbefreite innengemeinschaftliche Lieferungen dargestellt hätten und der Lieferant Umsatzsteuer fälschlich in Rechnung gestellt hätte. Die österreichischen Kunden hätten die Ware direkt aus Deutschland abgeholt. Das zuständige Finanzamt Linz folgte dieser Rechtsansicht und erachtete die Lieferung als steuerbefreit, obwohl keine Abholbestätigungen der Kunden vorlagen. Diese sind jedoch Voraussetzung für die Steuerbefreiung innengemeinschaftlicher Lieferungen.²⁹ Der Lieferant erstellte neue Rechnungen ohne Ausweis der Umsatzsteuer und gab daraufhin berichtigte Umsatzsteuervoranmeldungen³⁰ ab. Das Finanzamt Linz verbuchte die daraus resultierende Umsatzsteuergutschrift im März 2008, was zur Folge hatte, dass die Sicherstellungen zugunsten der Finanzverwaltung nicht schlagend wurden und die bereits bezahlten 1,4 Mill. EUR auf dem Abgabekonto des Lieferanten gutgeschrieben und rückgezahlt werden mussten.

Die Kunden des Lieferanten waren aufgrund der ursprünglich in den Rechnungen ausgewiesenen Umsatzsteuer zum Abzug dieser Beträge als Vorsteuer berechtigt. Durch die aufgrund der Steuerfreiheit berichtigten Rechnungen des Lieferanten blieb diesen Kunden der Vorsteuerab-

²⁹ VO 1996/401 i.V.m. Art. 7 Abs. 3 UStG 1994

³⁰ Die aus den berichtigten Umsatzsteuervoranmeldungen resultierende Gutschrift entsprach der mit der Umsatzsteuersonderprüfung vorgeschriebenen Umsatzsteuer.

Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

zug verwehrt bzw. waren sie zur Berichtigung ihrer Umsatzsteuererklärungen³¹ und somit zur Rückzahlung der Vorsteuerbeträge verpflichtet.

Das Finanzamt Linz beabsichtigte³², bei einem der Kunden Vorsteuerbeträge aufgrund der Rechnungsberichtigungen des Lieferanten von 5,9 Mill. EUR rückzufordern.

Da ein Kunde des Unternehmens im Rahmen einer Umsatzsteuersonderprüfung diese Rechtsansicht nicht teilte³³ und deshalb die Rückzahlung der Vorsteuer als nicht rechtens erachtete, befasste dieser das BMF mit dem Sachverhalt. Das BMF folgte in einem Schreiben an das Finanzamt der Rechtsansicht des Kunden, worauf das Finanzamt Linz die Rückforderung der Vorsteuer bei diesem Kunden unterließ. Eine Vorschreibung der Umsatzsteuer beim Lieferanten durch das Finanzamt Linz unterblieb jedoch in weiterer Folge.

Dem Finanzamt Linz waren auch jene Umsatzsteuerbeträge bekannt, die aus Umsätzen des Lieferanten mit anderen Kunden resultierten. Ob bei diesen Kunden Rückforderungen von geltend gemachter Vorsteuer aufgrund der Rechnungsberichtigungen erfolgten, verfolgte das Finanzamt Linz nicht. Dies, obwohl die Steuerfahndung explizit auf die daraus resultierende Vorsteuerproblematik hingewiesen hatte.

- 28.2** Der RH bemängelte, dass das Finanzamt Linz Rechnungsberichtigungen und damit die Steuerfreiheit der Lieferungen des Unternehmens ohne Vorliegen entsprechender Nachweise über die tatsächliche Abholung der Kunden berücksichtigte.

Nach Ansicht des RH war die Sachverhaltsermittlung durch das Finanzamt unzureichend. Die Gewährung der Steuerfreiheit war deshalb nicht sachgerecht. In konsequenter aufgrund der dem RH vorliegenden Unterlagen rechtskonformer Auslegung des Schreibens des BMF hätte das Finanzamt dem Lieferanten die Steuerfreiheit der Lieferungen aberkennen und die Umsatzsteuer wieder vorschreiben müssen. Da dies unterblieb, entstand dem Bund ein Schaden von jedenfalls 5,9 Mill. EUR. Sofern auch bei den anderen Kunden des Lieferanten keine Rückforderungen der geltend gemachten Vorsteuern durch die zuständigen Finanzämter erfolgt sein sollten, würde sich dieser Schaden auf 10 Mill. EUR erhöhen.

³¹ im Rahmen einer Umsatzsteuervoranmeldung oder Jahreserklärung

³² im Rahmen einer Umsatzsteuersonderprüfung durch die Großbetriebsprüfung Linz

³³ Nach Ansicht des Kunden wären die Vorsteuerbeträge aufgrund von Vereinbarungen mit einem Unternehmen zu Recht beansprucht worden.

Einzelfälle und Betrugsszenarien

Ungeachtet der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung und der dazu abgegebenen Empfehlungen des RH (siehe TZ 9) bemängelte der RH, dass in diesem Fall die fundierten Informationen und Erhebungen der Steuerfahndung in das weitere Verfahren nicht einfllossen. Dies auch deshalb, weil die Durchsuchungshandlungen auf Basis einer Anforderung durch die Betriebsprüfung des Finanzamtes Linz erfolgt waren und dadurch keine Prüfung der Steuerfahndung ausgelöst wurde.

Angesichts der für den Bund entstandenen Umsatzsteuerausfälle empfahl der RH dem BMF, legistische Maßnahmen in der EU voranzutreiben, die Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette verhindern.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des Finanzamts sei die Vorschreibung der Umsatzsteuer an das Unternehmen des Lieferanten unrichtig gewesen, da sich die Rechtsansicht des BMF nur auf die Besteuerung des Kunden, nicht auf jene des Lieferanten bezogen hatte. Deshalb habe für das Finanzamt keine rechtmäßige Möglichkeit bestanden, dem Unternehmen die Steuerfreiheit seiner Lieferung abzuerkennen und die Umsatzsteuer vorzuschreiben.*
- 28.4** Der RH entgegnete, dass eine hinsichtlich Lieferanten und Kunden getrennte umsatzsteuerliche Beurteilung ein und desselben Rechtsgeschäfts nicht schlüssig ist und der Umsatzsteuersystematik widerspricht. Mangels vorliegender Abholbestätigungen waren die Voraussetzungen für die Gewährung der Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen an den Lieferanten jedenfalls nicht gegeben.

In Anbetracht der Tatsache, dass in einem ähnlich gelagerten Fall unterpreisiger Treibstofflieferungen eine strafrechtliche Verurteilung jener Personen, die für die Nichterklärung der Umsätze und die Nichtabfuhr der Umsatzsteuer verantwortlich waren, erwirkt werden konnte, erachtete der RH eine abgestimmte Vorgangsweise und Zusammenarbeit in Fällen unklarer Rechtsauslegung mit mehreren Beteiligten als zweckmäßig.

Jedenfalls sollte das BMF dafür sorgen, dass umsatzsteuerliche Sachverhalte bei allen Beteiligten zeitgleich einheitlich und nicht entgegen der Umsatzsteuersystematik widersprüchlich beurteilt werden.

Umsatzsteuer-Karussellbetrug

- 29.1** Die Steuerfahndung war oftmals mit Ermittlungs- bzw. Fahndungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Umsatzsteuer-Karussellfällen³⁴ befasst, die umfassende Ressourcen in Anspruch nahmen. So ermittelte die Steuerfahndung in einem verzweigten Karussellbetrugsnetzwerk mit vielen Beteiligten einen strafbestimmenden Wertbetrag von mehr als 100 Mill. EUR, der durch einen Gutachter bestätigt wurde. Die Finanzstrafverfahren waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen. Durch die Ermittlungshandlungen der Steuerfahndung und der Finanzämter konnten diese Malversationen zwar eingestellt werden, die Einbringlichkeit der aufgedeckten Schadenssummen war jedoch nicht gewährleistet.
- 29.2** Wie die von der Steuerfahndung aufgedeckten Umsatzsteuerbetrugsfälle zeigten, barg die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmertkette in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabenbetrugs-potenzial. Nach Schätzungen der EU-Kommission kostet der Umsatzsteuerbetrug die EU jährlich rd. 100 Mrd. EUR. Der RH erachtete es als nachteilig, dass die Bestrebungen Österreichs und Deutschlands in der EU, das Reverse-Charge-System³⁵ auf alle Lieferungen und Leistungen in der Unternehmertkette auszudehnen, gescheitert waren. Er empfahl dem BMF, weitere Bestrebungen mit dem Ziel der Abschaffung der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette in der EU zu setzen bzw. aktiv zu unterstützen.
- 29.3** *Das BMF teile die Ansicht des RH vollinhaltlich, dass legistische Maßnahmen, die die Umsatzsteuer-Zahlungsflüsse in der Unternehmertkette hintanhalten, vorangetrieben werden sollen. Innerstaatlich seien sämtliche EU-rechtliche Möglichkeiten, das Reverse-Charge-System zur Anwendung zu bringen, umgesetzt worden.*

³⁴ Umsatzsteuer-Karussellbetrug liegt dann vor, wenn in einer Kette von Warenlieferungen zwischen Unternehmen – oftmals grenzüberschreitend – die vom Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer von einem oder mehreren vorgelagerten Unternehmen in dieser Kette nicht entrichtet wird. Der Abnehmer macht die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend und bekommt diese vom Finanzamt ausbezahlt. Bei der Spezialform des Karussellbetrugs läuft die Ware mehrmals über die gleichen Unternehmen und es kommt deshalb mehrmals zu Umsatzsteuerausfällen.

³⁵ Reverse Charge bedeutet den Übergang der Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmer auf den Leistungsempfänger. Erbringt ein ausländischer Unternehmer in Österreich sonstige Leistungen oder Werklieferungen an einen Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts, wird die Umsatzsteuer vom Empfänger der Leistungen geschuldet. Der Leistungsempfänger hat die Umsatzsteuer selbst zu berechnen und an das Finanzamt abzuführen, während der leistende Unternehmer für diese Steuer haftet.

Einzelfälle und Betrugsszenarien

Die konsequenteren Versuche des BMF, eine generelle Ausweitung des Reverse-Charge-Systems voranzutreiben, seien bisher auf Skepsis der EU-Kommission gestoßen. Diese Bemühungen würden nunmehr offensichtlich erste Früchte tragen, wie dem aktuellen Grünbuch der Europäischen Kommission über die Zukunft der Mehrwertsteuer (KOM(2010)695/4) zu entnehmen sei. In diesem werde erstmals auch seitens der Kommission ein System in Erwägung gezogen, das auch bei Inlandsumsätzen ein allgemein anwendbares Reverse-Charge-System vorsieht.

Gastronomie-Großhändler

- 30.1 Die Steuerfahndung führte auch Ermittlungen bei Großhandelsunternehmen in Zusammenhang mit Schwarzumsätzen von Gastronomiebetrieben durch. Gastronomen konnten steuerlich nicht deklarierte „Schwarzumsätze“ tätigen, weil sie bei ihren Wareneinkäufen in Großhandelsmärkten in Folge von Barzahlungen zum Teil ihre Identität nicht bekanntgaben. Deshalb waren eine Verfolgung der Warenverkäufe vom Großhändler zu den Gastronomen und ein Abgleich mit dessen Umsätzen nicht möglich.
- 30.2 Aufgrund der Betrugsanfälligkeit der Gastronomie und der laufend festgestellten „Schwarzumsätze“ empfahl der RH dem BMF, auf präventive legistische Maßnahmen hinzuwirken. So könnten die Großhändler verpflichtet werden, ihre Empfänger zu benennen bzw. ein Warenausgangsbuch mit der Angabe der Warenempfänger zu führen. Damit könnte die Verfolgung der Warenbewegung in der Unternehmertkette sichergestellt werden. Weiters wären zur Bekämpfung nicht deklarierter „Schwarzumsätze“ in der Gastronomie Systeme zu erwägen, die nachträgliche Änderungen von Umsatzdaten verhindern.

Neben legistischen Maßnahmen könnten auch die KIAB-Teams³⁶ einen Beitrag zur Bekämpfung der nicht deklarierten Umsätze leisten. Die KIAB-Teams könnten – nach entsprechenden Schulungsmaßnahmen – bei ihren Ermittlungshandlungen an Ort und Stelle tagesaktuell Informationen und Aufzeichnungen zur Umsatzsituation der Gastronomiebetriebe für darauf folgende Prüfungshandlungen sicherstellen.

- 30.3 Das BMF werde sich weiter bemühen, legistische Verbesserungen zu erreichen, welche die vom RH angesprochene Richtung verfolgen und Verbesserungen bei Aufzeichnungen und Aufzeichnungssystemen für die Finanzverwaltung bringen. Die KIAB kontrolliere bereits flächendeckend die Aufzeichnung von Umsätzen mit elektronischen Registrierkassen im Gastrobereich und werde diese Steueraufsichtsmaßnahmen

³⁶ ab 1. Jänner 2011 die Finanzpolizei



durch die Umsetzung der Finanzpolizei in Zukunft noch intensiver wahrnehmen.

30.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF wie bspw. die Verschärfung der Aufzeichnungspflichten bei Getränkeinkäufen im Rahmen der Einkommensteuerrichtlinien ab 1. Jänner 2011. Umso mehr bedauerte es der RH, dass diese Regelung mit einer Neufassung vom 2. Februar 2011 wieder rückgängig gemacht wurde und die Mengengrenzen, ab denen der Verkäufer die Identität des Käufers aufzeichnen muss, wieder auf die ursprünglich geltenden Mengen angehoben wurden.

Hinterziehung von
Lohnabgaben und
Sozialbetrug

31.1 (1) Ein aktuelles Betrugsmuster ist jenes des Sozialbetrugs¹⁷ und der Abgabenhinterziehung von Lohnabgaben – vor allem in Ballungsräumen in der Bauwirtschaft und im Reinigungsgewerbe.

Unternehmen – zum Teil Scheinfirmen – meldeten eine hohe Anzahl von Arbeitnehmern bei der Sozialversicherung an, führten jedoch die Lohnabgaben und die Versicherungsbeiträge nicht ab und gingen kurze Zeit später in Konkurs.

Die Ermittlungen in diesen Fällen banden massive Ressourcen der Steuerfahndung und anderer Betriebsbekämpfungseinheiten, brachten jedoch nur zum Teil die gewünschten Erfolge; so waren bspw. die Verantwortlichen nicht mehr greifbar und die Abgaben bzw. Versicherungsbeiträge waren zum Zeitpunkt der Aufdeckung der geschuldeten Beträge nicht mehr einbringlich.

So verursachten die Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen in einem solchen Betrugsfall mit vielen beteiligten Unternehmen bspw. in der Steuerfahndung einen Arbeitsaufwand von 135 Tagen. Die Ermittlungen ergaben nicht abgeführt Abgaben und Versicherungsbeträge von rd. 3,5 Mill. EUR. Diese waren jedoch jedenfalls hinsichtlich der Abgaben uneinbringlich, die Unternehmen befanden sich in Konkurs bzw. in Liquidation.

(2) Die Steuerfahndung gelangte aufgrund eines Rechtshilfesuchens aus Deutschland in Kenntnis eines bedeutenden Falles von Sozialbetrug und Abgabenhinterziehung.¹⁸ Im Rahmen ihrer Ermittlungen stieß das Fahndungsteam auf weitere potenziell Steuerpflichtige. Die Steuerfahndung ging davon aus, dass österreichweit noch weitere ähnlich

¹⁷ Unter den Tatbestand des Sozialbetrugs fallen die Nichtentrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, die Nichtahrfuhr von Zuschlägen nach dem Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz (BUAG) sowie die organisierte Schwarzarbeit.

¹⁸ Betrieb von Toilettenanlagen bei Autobahntankstellen

Einzelfälle und Betrugsszenarien

gelagerte Fälle bestanden, durch die der Republik Österreich beträchtlicher Schaden zugefügt wurde.

Die potenziell Steuerpflichtigen waren auf ganz Österreich verteilt und fielen damit in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Finanzämter. Deshalb erschien der Steuerfahndung eine einheitliche Vorgangsweise notwendig. Da eine österreichweite Schwerpunktaktion durch das bisher mit dem Betragfall befasste Fahndungsteam allein aufgrund der personellen Ressourcen nicht möglich war, ersuchte die Steuerfahndung das BMF im August 2009, weitere Schritte zu veranlassen. Das BMF hatte diese bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht gesetzt.

31.2 (1) Nach Ansicht des RH können nur legistische Maßnahmen den massiven Ausfall an Lohnabgaben und Versicherungsbeiträgen verhindern und damit wertvolle Ressourcen für andere Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen verfügbar machen. Der RH empfahl dem BMF, auf entsprechende gesetzliche Initiativen hinzuwirken und hob die im Rahmen des Betragbekämpfungsgesetzes 2010³⁹ geplante Auftraggeberhaftung für Lohnabgaben ohne die Möglichkeit des Befreiungstatbestands (Liste befreier Unternehmen) positiv hervor, weil der Befreiungstatbestand Umgehungsmöglichkeiten eröffnen würde.⁴⁰ Die beabsichtigte Auftraggeberhaftung wäre – zusätzlich zur Bauwirtschaft – auch auf andere betragsanfällige Bereiche auszudehnen.

(2) Der RH empfahl dem BMF, der Steuerfahndung ausreichend Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, um österreichweite Schwerpunktaktionen durchführen zu können (siehe TZ 15). Weiters sollte das BMF umgehend die von der Steuerfahndung angeregte, österreichweite Schwerpunktaktion veranlassen.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien im Rahmen des Betragbekämpfungsgesetzes 2010 verschiedene legistische Maßnahmen zur Bekämpfung der Hinterziehung von Lohnabgaben realisiert worden. Dazu zählten insbesondere die Auftraggeberhaftung im Baugewerbe auch für die Lohnsteuer, die direkte Inanspruchnahme des Arbeitnehmers für verkürzte Lohnsteuer bei vorsätzlichem Mitwirken sowie die Annahme einer Nettolohnvereinbarung bei Schwarzarbeit.*

³⁹ in der Fassung des Ministerialentwurfs 172/ME (XXIV. GP) vom 15. Juni 2010: § 82a EStG 1988

⁴⁰ Der Befreiungstatbestand ist in den gesetzlichen Bestimmungen zur Auftraggeberhaftung in der Sozialversicherung durch Eintragung in eine Gesamtliste der haftungsfreistellenden Unternehmen (HFU-Liste) vorgesehen. Weiters kann ein Auftraggeber lt. dem Entwurf von der Haftung befreit werden, wenn er 10 % des Haftungsbetrages an das Finanzamt der Betriebsstätte des Unternehmens überweist.



Die vom RH empfohlene österreichweite Schwerpunktaktion sei im Dezember 2010 durchgeführt worden.

31.4 Der RH erachtete die gesetzten legistischen Maßnahmen als notwendig und positiv. Nach Ansicht des RH wäre jedoch eine Umsetzung des Betriebsbekämpfungsgesetzes in der Fassung des Ministerialentwurfs zielführender gewesen bzw. hätte eine noch höhere Präventivwirkung erzielt. Letztlich enthält das Gesetz – gegenüber dem Ministerialentwurf – jedoch eine Befreiung von der Auftraggeberhaftung durch Aufnahme in die Liste befreiter Unternehmer und einen halbierten Haftungsbetrag im Ausmaß von bloß 5 % des Werklohnes.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Steuerfahndung

- (1) Es sollten sämtliche Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept integriert und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten herbeigeführt werden. (TZ 27)
- (2) Die Zuständigkeiten, Aufgaben und Schnittstellen zwischen den mit Agenden der Betrugsbekämpfung befassten Einheiten wären zur Verstärkung der Zusammenarbeit klar zu definieren. Der Koordination umfassender Fälle und der Schnittstellen sowie der Sicherstellung der Informationsverwertung wäre im Interesse einer wirksamen Betrugsbekämpfung besondere Bedeutung beizumessen. (TZ 27)
- (3) Die Personalressourcen sollten im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – erhöht bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umgeschichtet werden. Die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – wäre prioritär anzustreben. (TZ 15)
- (4) Der tatsächlich notwendige Personalstand zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen wäre zu erheben und ein Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung frei werdender Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann. (TZ 15, 31)
- (5) Im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung wäre die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen, um geeignete Bewerber für die Steuerfahndung zu rekrutieren bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu erreichen. (TZ 15)
- (6) Um die gewünschte Erhöhung der Prüfkompetenz und damit der Prüfungen durch die Steuerfahndung erreichen zu können, sollten auch erfahrene Außenprüfer aufgenommen werden. (TZ 25)

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem
Schwerpunkt Steuerfahndung**

(7) Es wäre für die rasche Umsetzung eines einheitlichen Organisationshandbuchs für die Steuerfahndung und alle Bereiche der Betrugsbekämpfung zu sorgen. (TZ 6)

(8) Die Frage, ob die mit einem Fahndungsfall verbundene Prüfung durch die Steuerfahndung oder das zuständige Finanzamt erfolgen soll, wäre einzelfallbezogen und in abgestimmter Weise zu beurteilen. Für Prüfungen wären in den Finanzämtern gezielt Prüferressourcen für Betrugs- und Straffälle vorzusehen. Die Prüfungskompetenz der Steuerfahndung sollte gestärkt werden. (TZ 25)

(9) Die vorgesehenen Rückmeldungen an die Steuerfahndung über den Ausgang der Verfahren wären, bevorzugt elektronisch, sicherzustellen. (TZ 25)

(10) Die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen wäre restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der Steuerfahndung auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren und eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen und Ersuchen zu erreichen. (TZ 8)

(11) Jene Aufgabenbereiche der Steuerfahndung, die in einem Spannungsfeld zu ihrer ablauforganisatorischen Stellung stehen, sollten in juristischer und organisatorischer Hinsicht evaluiert werden. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen sollte eine Adaptierung der ablauforganisatorischen Stellung der Steuerfahndung in Betracht gezogen und auf allenfalls erforderliche logistische Maßnahmen sowie jedenfalls auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen der Steuerfahndung hingewirkt werden. (TZ 9, 28)

(12) Angesichts der wertvollen und betrugsrelevanten über das Central Liaison Office ausgetauschten internationalen Informationen sollte der Transfer dieses Wissens sichergestellt und institutionalisiert werden. (TZ 11)

(13) Ein bedarfsgerechtes, dem Arbeitsauftrag der IT-Fahndung entsprechendes IT-Ausstattungsniveau sollte sichergestellt werden, um deren Einsatzbereitschaft und Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. (TZ 13)

(14) In der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösungen sollten angesichts der fehlenden Funktionalitäten und ihrer Nachteile – auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung ersetzt werden. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen durch

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Schnittstellen zu vermeiden, wäre diese in das zentrale IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. Die Komplettlösung sollte eine Ermittlungs-, (Risiko)Analyse- und Steuerungsfunktion umfassen und eine vernetzte Unterstützung bei der Fallbearbeitung gewährleisten. (TZ 17, 20, 23)

(15) Ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung sollte zeitnahe erstellt werden. Die derzeit zur Verfügung stehenden Datenquellen wären in eine für sämtliche mit Betrugsbekämpfungsagenden im BMF befassten Organisationseinheiten zugängliche IT-Gesamtlösung einzubinden. (TZ 20)

(16) In der umfassenden Softwarelösung für die Steuerfahndung sollten auch die Anforderungen für ein zentrales Aktenevidenzsystem berücksichtigt werden, welches ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip sicherstellt. (TZ 19)

(17) Die Zielgrößen in den Zielvereinbarungen der Steuerfahndung sollten unter Berücksichtigung aller Tätigkeitsfelder der Steuerfahndung evaluiert werden. Dabei sollten regionale Besonderheiten, die unterschiedliche Komplexität und der Umfang der Fälle berücksichtigt und um qualitative, wirkungsorientierte Betrugsbekämpfungsziele ergänzt werden. Die gesetzten Ziele sollten realistisch und durch die Steuerfahndung beeinflussbar sein. Weiters wären Ziele und Messgrößen zur Förderung der Zusammenarbeit mit anderen Betrugsbekämpfungseinheiten sowie Ziele für die IT-Fahndungsteams zu vereinbaren. (TZ 22, 25, 27)

(18) Die Einführung einer umfassenden IT-Lösung, die Verwaltungs- und Steuerungswerzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit in der Steuerfahndung beinhaltet, sollte zeitnahe erfolgen. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem Steuerungsinstrument Leistungsorientierte Steuerung der Finanzverwaltung zu verbinden. Die Qualität der Controllingdaten – vor allem hinsichtlich der Personalressourcen für die Fallbearbeitung – sollte verbessert werden. (TZ 17, 23)

(19) Zusätzliche steuerungsrelevante Kennzahlen sollten vor allem in Hinblick auf die Ressourcensteuerung und Vergleiche zwischen den operativen Teams ermittelt werden. Diese wären um weitere Kennzahlen, die den Erfolg der Steuerfahndung messbar widerspiegeln, wie etwa die festgesetzten Geld- und Freiheitsstrafen, zu ergänzen. (TZ 24)

(20) Zur Stärkung der Betrugsbekämpfung und Zusammenfassung der damit verbundenen Agenden sollten die Betrugsbekämpfungs-

**Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem
Schwerpunkt Steuerfahndung**

koordinatoren in jedem Finanzamt als Hauptfunktion eingerichtet und ein „virtuelles Betrugsbekämpfungsteam“ je Finanzamt installiert werden. (TZ 27)

(21) Die Informationsverwertung wäre durch eine elektronische Rückmeldeschiene und eine Datenbank, auf der sämtliche Kontrollmitteilungen erfasst und abgearbeitet werden, sicherzustellen. Betrug relevante Informationen wären auf einer Informationsplattform bereitzustellen. (TZ 27)

(22) Die Bewertungskriterien für Hausdurchsuchungen und die Einbeziehung von geeignetem Personal der Finanzämter sollten – unter Beachtung des Sicherheitsaspekts für die Fahnder – evaluiert werden, um durch die Verringerung der Unterstützungsleistungen die Kapazitäten der betroffenen Fahndungsteams für eigene Fahndungsmaßnahmen zu erhöhen. (TZ 26)

(23) Für wirksame Risikoanalysen im Bereich der Betrugsbekämpfung und für eine optimale Nutzung der Ressourcen sollten der Steuerfahndung die vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum gewonnenen Ergebnisse nutzbar gemacht und die wechselseitige Information über Betrugsmuster, -indikatoren und -entwicklungen zwischen Steuerfahndung und Risiko-, Informations- und Analysezentrum verstärkt werden. (TZ 21)

BMF

(24) Reformprojekte sollten in Zukunft zügig abgewickelt werden. (TZ 3)

(25) Die noch bestehenden Umsetzungsdefizite der Reform der Betrugsbekämpfungseinheiten sollten rasch beseitigt werden. (TZ 4)

(26) Angesichts der Erfolge der ehemaligen Schnelle Einsatzgruppe Teams im Bereich der Abgabensicherung und -einbringung sollte eine Evaluierung dieses in die Kontrolle illegaler Arbeitnehmer beschäftigten Aufgabenbereichs erfolgen und für die notwendigen Personalressourcen, Ausbildungen sowie elektronischen Voraussetzungen gesorgt werden. (TZ 10)

(27) Die Finanzämter sollten in fahndungswürdigen Fällen die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung suchen. (TZ 25)

(28) Angesichts der beträchtlichen Umsatzsteuerausfälle sollten legislative Maßnahmen, welche die Rechnungslegung der Umsatzsteuer

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmertkette verhindern, in der EU vorangetrieben werden. (TZ 28, 29)

(29) Aufgrund der Betrugsanfälligkeit in der Gastronomie und der laufend festgestellten „Schwarzumsätze“ wäre auf präventive legislative Maßnahmen hinzuwirken, wie bspw. die Verpflichtung der Empfängerbenennung für Großhändler. Ferner könnten auch die Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung-Teams bei Ermittlungshandlungen vor Ort zur Bekämpfung der nicht deklarierten Umsätze beitragen. (TZ 30)

(30) Zur Bekämpfung des Sozialbetruges und der Abgabenhinterziehung von Lohnabgaben wären entsprechende gesetzliche Initiativen voranzutreiben. (TZ 31)

Steuerfahndung

(31) Angesichts der überdurchschnittlichen Personalbelastung der für die Finanzämter in den Regionen Wien und Ost zuständigen Fahndungsteams wäre im Zuge der Personalentwicklungsmaßnahmen das Personal an den Standorten entsprechend dem Arbeitsbedarf zu verteilen. (TZ 16)

(32) Die Einhaltung der im Zusammenarbeitserlass geregelten Informationsabläufe und Zeitvorgaben sollte sichergestellt werden. (TZ 9)

(33) Angesichts der Komplexität der Erledigungen sollte im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort angestrebt bzw. verstärkt werden. (TZ 14)

(34) Die Kapazitäten des Fachbereiches sollten von einer nachgängigen zu einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung – insbesondere in komplexeren Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht erfordern – verlagert werden. (TZ 14)

(35) Die Anforderung der IT-Fahndungsteams sollte formalisiert, die frühestmögliche Anforderung der Teams verbindlich festgelegt und deren Fahndungs-Know-how langfristig gestärkt werden. (TZ 12)

(36) Bei der Vergabe der IT-Vertreterrolle wäre der Genehmigungserlass des BMF einzuhalten. (TZ 18)



(37) Die vom RH aufgezeigten Abweichungen der Leistungskennzahlen zwischen den operativen Teams sollten anhand eines Kennzahlennetzwerks evaluiert werden. (TZ 24)

(38) Die vollständige Erfassung aller Falltage wäre sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. (TZ 24)

