



R
H

Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/6

Bericht des Rechnungshofes

Gemeinsame Prüfung aller
lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)

ASFINAG Verkehrstelematik;
Follow-up-Überprüfung

AIT Austrian Institute
of Technology;
Follow-up-Überprüfung

Bundesimmobiliengesellschaft
m.b.H.

Frauenförderung;
Follow-up-Überprüfung

Rechnungshof
GZ 860.131/002-1B1/12



Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
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 Juni 2012



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



Bericht des Rechnungshofes

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**

ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung

**AIT Austrian Institute of Technology;
Follow-up-Überprüfung**

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

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 punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 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 der Bundesministerien für Finanzen	
BMG	Gesundheit	
BMASK	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)	5
BMVIT	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie	
BMF	Finanzen	
	ASFINAG Verkehrstelematik; Follow-up-Überprüfung	137
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	AIT Austrian Institute of Technology; Follow-up-Überprüfung	179
BMWFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.	217
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung	301





Bericht des Rechnungshofes

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10

BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Finanzen
BMG	Gesundheit
BMASK	Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Kurzfassung	14
Prüfungsablauf und -gegenstand	30
Überblick	31
Organisationsstrukturen (KVT - FV)	43
Ablauforganisation	56
IT-Unterstützung	69
Risikomanagement	74
Controlling	88
Personal	96
Ausbildung	105
Internes Kontrollsyste	114
Zusammenarbeit	120
Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen	124
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	128

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA	35
Tabelle 2:	Zielerreichung	37
Abbildung 1:	Gremien GPLA	41
Abbildung 2:	Vergleich der Organisationsstrukturen KVT - FV	44
Tabelle 3:	Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV	47
Tabelle 4:	Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit	52
Abbildung 3:	Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH	56
Tabelle 5:	Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich	57
Abbildung 4:	Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH	68
Tabelle 6:	Verteilung der Fallauswahl 2010	79
Abbildung 5:	Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010	80
Abbildung 6:	Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010	83
Tabelle 7:	Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien	84
Abbildung 7:	Prüfungsdichte nach Betriebskategorien	85
Tabelle 8:	Prüfungsdichte gesamt	85
Abbildung 8:	Ziele GPLA Prüfungsbeirat	88
Abbildung 9:	Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte	89
Tabelle 9:	Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010	90
Tabelle 10:	Anzahl der GPLA-Prüfer1 bundesweit (jeweils zum 31. Dezember)	96



Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010	97
Tabelle 12:	Anzahl der GPLA-Prüfer1 regional (zum 31. Dezember 2010)	98
Tabelle 13:	GPLA Personal WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010)	99
Abbildung 10:	Falltage je Prüfung	102
Tabelle 14:	Mehrergebnis je Falltag	103
Tabelle 15:	Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010	103
Tabelle 16:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT	107
Tabelle 17:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung FV	108
Tabelle 18:	Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010	111
Abbildung 11:	Verteilung der Mehrergebnisse der KVT und der FV 2010	112

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIS	Abgabeninformationssystem
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGKK	Burgenländische Gebietskrankenkasse
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BP 2000	Betriebsprüfung 2000
bspw.	beispielsweise
BV	Betriebliche Veranlagung
BVA	Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
d.b.	der Beilagen
DB	Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
DZ	Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
EStG	Einkommensteuergesetz 1988
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FA	Finanzamt
FÄ	Finanzämter
FinStrG	Finanzstrafgesetz
FLD	Finanzlandesdirektion
FV	Finanzverwaltung
gem.	gemäß
GKK	Gebietskrankenkasse
GP	Gesetzgebungsperiode
GPLA	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
HV	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger



Abkürzungen

i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsyste
IT	Informationstechnologie
KGKK	Kärntner Gebietskrankenkasse
KIAB	Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung
KommSt	Kommunalsteuer
KommStG	Kommunalsteuergesetz
KVT	Krankenversicherungsträger
L	Lohnsteuer
ME	Mehrergebnis
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖGKK	Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NTB	Nachtragsbericht
OHB	Organisationshandbuch
OÖGKK	Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
RV	Regierungsvorlage
SGKK	Salzburger Gebietskrankenkasse
STGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
SV	Sozialversicherung
SV-Beiträge	Sozialversicherungs-Beiträge
SZK	Steuer- und Zollkoordination
TGKK	Tiroler Gebietskrankenkasse
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nr.	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz 1994
UVA	Umsatzsteuervoranmeldungen



Abkürzungen

VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VBÄ	Vollbeschäftigungssäquivalente
VGKK	Vorarlberger Gebietskrankenkasse
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse
z.B.	zum Beispiel



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Gesundheit
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
(GPLA)**

Die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wurde im Jahr 2003 eingeführt. Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben – anstatt in drei Prüfvorgängen – in einem einzigen Prüfvorgang durch Prüfer der Krankenversicherungsträger oder der Finanzverwaltung. Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträge betrugen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR.

Wesentliche Erfolge der GPLA ergaben sich durch eine gemeinsame, umfassende IT-Unterstützung, die einen einheitlichen Prüfungsablauf gewährleistete und Doppelgleisigkeiten beseitigte, sowie durch die administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen durch einen statt bisher **mindestens drei Prüfvorgänge**.

Andere durch die GPLA angestrebte Synergieeffekte wie die Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer oder eine treffsichere Risikoanalyse konnten nicht erreicht werden. Unterschiedliche Organisationsstrukturen erschwerten die Koordination und Zusammenarbeit der befassten Institutionen. Weitere Defizite bestanden beim Informationsaustausch und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung.

Das Mehrergebnis der GPLA erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 47 %. Die Vorgabe des Mehrergebnisses als Zielgröße wirkte sich jedoch nachteilig auf die Prüfungsdichte sowie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und der Finanzverwaltung aus.

Die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, wurde nicht erfüllt. In der Folge setzte der Prüfungsbeirat einen höheren Personal-Sollstand fest.

Die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften unterblieb. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenutzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die im Jahr 2003 eingeführte Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Unternehmen in einem Prüfvorgang entweder durch Prüforgane der Krankenversicherungsträger (KVT) oder der Finanzverwaltung (FV) bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen. (TZ 2)

Ziele der Geburungsüberprüfung waren die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA, die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen sowie der Vergleich der Organisationsstruktur, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes und der Ausbildung der Prüfer in den KVT und der FV. Weiters sollten das Interne Kontrollsysteem und das Risikomanagement beurteilt und verglichen sowie der Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarf zwischen abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften erhoben werden. (TZ 1)

Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträgen betrugen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR. (TZ 2)

Aufgaben, Organisation

Die GPLA sollte

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sicherstellen. (TZ 2)



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), im Bereich der FiV durch 40 Finanzämter. (TZ 2)

Zur Steuerung und Koordination der an der GPLA beteiligten Institutionen waren als Gremien der Prüfungsbeirat, der Steuerungsausschuss, das Service Jour Fixe und der Regionalbeirat eingerichtet. Das BMF, der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, die KTV sowie Städte- und Gemeindebund waren in diesen Gremien vertreten. (TZ 4)

Mit der Einführung der GPLA im Jahr 2003 wurden einheitliche Verfahrensvorschriften (GPLA-Richtlinien) implementiert. Deren Ersatz durch jeweils eigene – teils anderslautende – Vorschriften für die KVT und die FV in den Jahren 2007 bzw. 2008 widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. (TZ 5)

Zielvorgaben

Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt und Vorteile erwartet wurden:

- administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen (Zusammenfassung von drei zeitlich versetzten zu einem einheitlichen Prüfvorgang),
- Effizienzsteigerungen bei den einhebenden Stellen und eine Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität,
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV und nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen Reduzierung der Gesamtprüferanzahl,
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern,
- Erhöhung der Prüfungsichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung,
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten,

Kurzfassung

- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagen nachweise der Sozialversicherungen,
- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse). (TZ 3)

Zielerreichung und Synergieeffekte

Ein Vergleich von Kennzahlen des Jahres 2001 mit jenen der Jahre 2007 und 2010 zeigte, dass das Ziel der Steigerung der Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen und damit auch der Prüfungs-dichte im Bereich der Lohnsteuer nicht erreicht werden konnte. (TZ 3)

Das Mehrergebnis, das sind die aus GPLA-Prüfungen resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen, konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % (von 262 Mill. EUR auf 437 Mill. EUR) bzw. jenes pro Prüfer um 45 % (von rd. 625.000 EUR auf rd. 905.000 EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis an Sozialversicherungsbeiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % (von 141 Mill. EUR auf 238 Mill. EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer und Dienstgeberbeitrag bzw. -zuschlag zum Familiennlastenausgleichsfonds konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % (von 121 Mill. EUR auf 174 Mill. EUR) erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen auf die von KVT-Prüfern durchgeführten Prüfungen zurückzuführen. (TZ 3)

Nachvollziehbare Synergieeffekte konnten durch die umfassende IT-Unterstützung mit einer einheitlichen, institutionenübergreifenden IT-Lösung mit gemeinsamer Prüfsoftware und gemeinsamem Prüfverwaltungsprogramm erreicht werden. Damit erhöhte sich teilweise die Prüfeffizienz durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten; die Prüfungshandlungen wurden vereinheitlicht und nachvollziehbar. Gleichzeitig erfolgte grundsätzlich eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen und eine einheitliche Information und Beratung im Sinne der Rechts-



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

sicherheit sowie ein automationsunterstützter Austausch der Daten. (TZ 2, 21 bis 23)

Die Unternehmen wurden durch einen statt mindestens drei Prüfvorgänge (Lohnsteuer-, Sozialversicherungs- und Kommunalsteuerprüfung) entlastet. (TZ 3)

Die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA wurden jedoch nicht zur Gänze genutzt, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich (KVT bzw. FV) nicht ausgeschöpft wurde: Die Prüfer konnten im neuen Prüfungsbereich Mehrergebnisse nicht in jenem Ausmaß erzielen wie im Stammbereich. So war z.B. das Mehrergebnis SV-Beiträge je KVT-Prüfer um das rund Dreifache höher als jenes der FV-Prüfer. Unterschiedliche Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis erschwerten zudem die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit. (TZ 3, 36)

Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität wurde aufgrund der neuen Prüffelder nicht erreicht. Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigten, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Prüfung, bestanden. (TZ 3, 36)

Der Gleichstand der Prüferanzahl wurde nicht erreicht; auch bei der Treffsicherheit der Risikoanalyse bestanden noch Potenziale. (TZ 3, 27, 32)

Das Ziel der Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben wurde nicht erreicht. (TZ 3, 43)

Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Die Vereinfachung und Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiets sowie die Angleichung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bemessungsgrundlagen unterblieben. Damit blieben Synergieeffekte und erhebliche Einsparungspotenziale ungenutzt. Statt zu einer Harmonisierung der Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität. Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung und senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. (TZ 43)



Kurzfassung

Die Förderung von Arbeitnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen führte zu einer kaum durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen von 104 im Jahr 1989 auf 361 im Jahr 2009. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer führte zu einem hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden. (TZ 43)

Organisationsstrukturen

Die Organisationsstrukturen der KVT waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso deren hierarchische Entscheidungskompetenzen. Demgegenüber war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte. (TZ 12)

Die unterschiedlichen Organisationsstrukturen verdeutlicht folgende Gegenüberstellung (TZ 6):



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

Bereich	KVT	FV
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK OÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	Grundsätzlich NICHT gegeben
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in JEDER KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen
Gegenseitiger Wissentransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend

Quelle: RH

Der Hauptverband konnte, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten. (TZ 7)

Die Prüfer waren am Standort der jeweiligen KVT in einer GPLA-Abteilung unter einheitlicher Leitung eingegliedert und fanden dort auch fachliche Unterstützung. Demgegenüber waren die FV-Prüfer dezentral und uneinheitlich in den Teams Betriebsveranlagung der Finanzämter, zum Teil auf bis zu fünf Standorte, verteilt. Die bundesweit nicht lückenlos gesicherte fachliche Unterstützung leisteten spezielle Prüfer – die Teamexperten Spezial – neben ihrer eigentlichen Prüftätigkeit. Auch der Amtsfachbereich konnte die GPLA-Prüfer nicht umfassend unterstützen, weil er vielfach nicht auf GPLA-Agenden spezialisiert war. Dies hatte zur Folge, dass

Kurzfassung

eine einheitliche, zentrale GPLA-Leitung durch einen kompetenten Ansprechpartner ebenso wenig gewährleistet war wie eine fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer der FV. Den jeweiligen KVT stand kein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Ansprechpartner aus der FV gegenüber. (TZ 8, 9)

Allerdings hatte die FV – im Gegensatz zu den KVT – einen bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer als zentralen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner für die GPLA eingerichtet. (TZ 9)

Die KVT setzten Innendienst- und Erhebungspersonal zur Unterstützung der GPLA-Prüfer ein. In der FV erledigten überwiegend GPLA-Prüfer selber die administrativen Aufgaben, obwohl laut Erlass des BMF aus 2004 diese Aufgaben von (Innendienst-)Mitarbeitern zu erledigen waren. Auch war in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen vorgesehen. Dadurch sowie durch die Zusatzaufgaben der Prüfer als IT-Unterstützer und als Teamexperten Spezial war die produktive Prüfungszeit der FV-Prüfer um fast ein Fünftel geringer als jene der KVT-Prüfer. (TZ 10)

Zudem hemmte die dezentrale Struktur der Finanzämter den Informationsfluss und Wissenstransfer – die beide ohnedies in verschiedenen Prüfungsbereichen Mängel aufwiesen – zwischen den KVT und der FV. (TZ 11)

IT-Unterstützung

Ein einheitlicher Ablauf im Rahmen des eigentlichen Prüfprozesses konnte grundsätzlich durch die im Jahr 2006 eingeführte gemeinsame Prüfsoftware sowie das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 erreicht werden. Diese führte zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen und gewährleistete einen strukturierten, nachvollziehbaren Ablauf der Prüfungshandlungen. Trotz laufender Verbesserungen unter Berücksichtigung der Prüfererfahrungen bestand noch Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Leistungsfähigkeit – vor allem bei der Prüfung von Großbetrieben – sowie der automatischen Überspielung von in anderen IT-Anwendungen aufbereiteten Datensätzen. Die händische Eintragung dieser Daten kostete wertvolle Ressourcen der GPLA-Prüfer. Weiters stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. Die Prüfer vermerkten jedoch deren Verwendung zum Teil nicht elektronisch. (TZ 21 bis 23)



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung und dem sparsamen Ressourceneinsatz bestanden zwei elektronische Archive – eines in den KVT, auf das auch die Prüfer der FV Zugriff hatten, und eines in der FV. Die elektronischen Archive waren für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen eingerichtet. Die Archivinhalte waren hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten, die Archive selbst hinsichtlich Anwenderfreundlichkeit und Struktur sehr unterschiedlich. Die Archivierung durch die KVT war nicht geregelt. Sie erfolgte oftmals mehrere Wochen nach Abschluss der Prüfung und lückenhaft. Die Prüfer der FV archivierten die Unterlagen unmittelbar nach Abschluss der Prüfung und hatten eine Archivierungsvorgabe zu befolgen. (TZ 15, 18, 24, 39)

Ablauforganisation

Trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware bestanden weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegenstanden. (TZ 20)

Mangelhafte Abgleiche der Grunddaten im Vorfeld der Prüfung führten zu umfangreichen Verzögerungen der Prüfungen, weil diese dadurch von den Prüfern selbst durchgeführt werden mussten. (TZ 15)

Auch nahmen die beteiligten Institutionen bewusst Informationsdefizite in Kauf, weil auf prüfungsrelevante Daten der anderen Institution kein Zugriff möglich war. So hatten die KVT und FV grundsätzlich keine Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials der jeweils anderen Institution. Die Folge war mangels eines gemeinsamen Informationsspeichers eine uneinheitliche Ausgangssituation zu Prüfungsbeginn. Überdies war – mit der Begründung des Steuergeheimnisses – der Zugriff für die KVT-Prüfer auf die im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 der FV vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt, obwohl sie als Sachverständige der FV tätig waren. (TZ 15, 22)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung erfolgte – über Beschluss des Prüfungsbeirats vom April 2004 – auch die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und Lohnabgaben insolventer Unternehmen seit 2004 in getrennten Prüfvorgängen durch die KVT (SV-Beiträge) und die FV (Lohnabgaben), wodurch es zu Doppelgleisigkeiten kam. Eine Evaluierung der Vor- und Nachteile dieser Trennung fand nicht statt. (TZ 16)

Kurzfassung

Gemischte Teamprüfungen, das waren institutionenübergreifende GPLA mit Prüfern der KVT und der FV, waren bundesweit die Ausnahme. Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag am nicht ausgereiften System der Zuordnung der Mehrergebnisse und an einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen. (TZ 17)

Nach einer GPLA fanden fallweise Korrekturen des Prüfungsergebnisses des Prüfers der anderen Institution in Form von Prüfungsberichtigungen durch die KVT oder im Rahmen von Berufungen durch die FV statt, zum Teil ohne den mit der GPLA befassten Prüfer einzubinden. Über den Ausgang der Prüfungsberichtigung bzw. der Berufung war zwischen den Institutionen grundsätzlich kein Informationsaustausch vorgesehen. (TZ 19)

Risikomanagement

Gemäß den GPLA-Richtlinien war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder demselben Prüfer zugeteilt wurde (= Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit). Die Zuteilung der Fälle auf KVT und FV erfolgte in der Praxis durch Aufteilung der Arbeitgeberakte auf KVT- und FV-Pools, aus der die Institutionen dann die Fälle für ihre Jahresprüfungspläne auswählten. In den im Bereich der KVT geltenden Vorschriften (GPLA-Grundsätze) war diese wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht enthalten. (TZ 25)

Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) war weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Daher war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben. Die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für Eisenbahn- und Bergbaubetriebe widersprach dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. (TZ 25, 38)

Die KVT und die FV stellten mehrfach Fälle – zum Teil mehr als die Hälfte der Anzahl aller geprüften Fälle eines Jahres – auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, um diese für das Folgejahr in ihrem Prüfungspool zu beibehalten, weil sie sich ein hohes Mehrergebnis erwarteten. Durch diese „Prüffallbevorratung“ war die wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht gewährleistet. (TZ 26)



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl (Fälle mit einem hohen abgaben- oder sozialversicherungsrechtlichen Risiko) auf den Prüfungsplan der KVT und der FV zu setzen waren. Diese Vorgabe erfüllte nur die FV im Jahr 2010. Obwohl der Anteil der Risikoauswahlfälle stieg, blieben die daraus erzielten Mehrergebnisse hinter den Zuwächsen der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle zurück, weil vor allem die Fallauswahl aus der Risikoliste willkürlich erfolgte und die Treffsicherheit der Risikoanalyse angezweifelt wurde. Außerdem verzerrten jene Fälle die Statistik, die zwar in der Risikoliste enthalten waren, aber – weil als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt – als Einzelauswahl gewertet wurden. (TZ 27)

Die Anzahl der durch die KVT geprüften Fälle verringerte sich von 2007 bis 2010 um 14 %. Dies war auf eine Verlagerung der Fallverteilung von Klein- auf Großbetriebe zurückzuführen. Gegenläufig entwickelte sich die Verteilung der Prüffälle bei der FV: Mit der Erhöhung der Fallzahl bei Kleinbetrieben ging eine Verringerung der geprüften Fälle bei Groß- und Mittelbetrieben einher. In Summe erhöhte sich dadurch die Anzahl der Prüffälle bei der FV von 2007 bis 2010 um 5 %. (TZ 28)

Dies hatte eine Verringerung der Prüfungsdichte in den Jahren 2007 bis 2010 um rund einen Prozentpunkt und einen Anstieg des Prüfungsintervalls im Durchschnitt um zwei auf 14 Jahre zur Folge; das Prüfungsintervall war bei Kleinbetrieben am höchsten. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden. Überdies wurden Insolvenzfälle bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt gezählt, sofern die Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von den FV geprüft wurden. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das Prüfungsintervall um ein weiteres Jahr auf 15 erhöhen. Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. (TZ 28)

Controlling

Für die vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Intensivierung der Prüftätigkeit und der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse bestanden quantifizierbare Zielwerte. Beide Institutionen hatten gleich viele Fälle pro Jahr zu prüfen. Dabei zählte jeder Fall unabhängig von der Betriebsgröße gleich, obwohl die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Die Prüfer

Kurzfassung

der FV konnten die Zielvorgabe der zu prüfenden Fälle im Gegensatz zu jenen der KVT seit 2008 nicht erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %. (TZ 28, 29)

Die Zielwerte waren stark auf das Mehrergebnis fokussiert. Die Vorgabe eines solchen Zielwerts wirkte sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte aus, weil wegen der starken Fokussierung auf das Mehrergebnis insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Weiters behinderte dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) die Zusammenarbeit zwischen KVT und FV, er förderte die Prüfungsfallbevorratung, hemmte den Informationsaustausch und erschwerte die Durchführung von gemischten Teamprüfungen. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären. (TZ 29)

Seit Beginn der GPLA im Jahr 2003 sollten die Prüfer im eigenen Bereich 70 % und im anderen Bereich 30 %¹ ihres Mehrergebnisses erzielen. Weder die FV- noch die KVT-Prüfer erfüllten diese Zielvorgabe im Zeitraum 2007 bis 2010 durchgehend. (TZ 29)

Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen. Solche Mehrergebnisse waren nicht vorhersehbar und damit für Steuerungszwecke ungeeignet. (TZ 29)

Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. (TZ 29)

Die Steuerung der GPLA erfolgte durch das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ des BMF (LoS), einem ziel- und entscheidungsorientierten Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen, mit dem auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung standen. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. (TZ 30)

¹ Die KVT-Prüfer sollten 70 % ihres Mehrergebnisses aus der Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und 30 % aus jener der Lohnabgaben erzielen; bei den FV-Prüfern war es genau umgekehrt.



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA waren standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT explizit vorgesehen. (TZ 31, 38)

Personal

Als eine Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vorgesehen. Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 bis 2010 sowohl in den KVT (+1,5 %) als auch in der FV (+4,0 %) auf zusammen 482,4 Vollbeschäftigungäquivalente. Die offenen Planstellen konnten jedoch in beiden Institutionen nicht besetzt und die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände (in VBÄ) in beiden Institutionen nicht erreicht werden: Die Abweichung Soll/Ist betrug im Jahr 2010 13 % bei den KVT und 12 % bei der FV. Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel begrenzt. (TZ 32)

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Hinzu kam die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitraggrundlagen. (TZ 32)

Der geplante Gleichstand der Prüferzahl bei den KVT und der FV wurde ebenfalls nicht erreicht, weil die KVT neben ihren Prüfern über zusätzliches Innendienstpersonal zur Unterstützung der Prüfer verfügte. Im Gegensatz zu den KVT gab es in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen. Zudem waren die GPLA-Prüfer bei den Institutionen regional ungleich verteilt. (TZ 10, 32)

Leistungskennzahlen

Trotz der Idee der gemeinsamen Prüfung war die Produktivität der beiden Institutionen sehr unterschiedlich:

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 auf 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage. (TZ 33)

Kurzfassung

Das Mehrergebnis je Falltag ohne Insolvenzfälle erhöhte sich von 2007 auf 2010 in der FV um gesamt 36 % (von 4,40 Mill. EUR auf 5,97 Mill. EUR), bei den KVT um 39 % (von 3,54 Mill. EUR auf 4,93 Mill. EUR). Inklusive Insolvenzfälle war in der FV ein Anstieg um 25 % (von 5,01 Mill. EUR auf 6,25 Mill. EUR), bei den KVT um 34 % (von 4,96 Mill. EUR auf 6,65 Mill. EUR) zu verzeichnen. (TZ 33)

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn war in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf. (TZ 33)

Grund- und Fachausbildung, Fortbildung

Die Grund- und Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen Gebietskrankenkasse (GKK), in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie. Aufgrund der stammbereichsbezogenen Grundausbildung der jeweiligen Institution bestand insbesondere bei der Fachausbildung vermehrter Wissensbedarf im Bereich der anderen Institution. Die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und lohngestaltender Vorschriften voraus. Deshalb bestand vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf für das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand. Zudem wurde entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung ein wesentliches Ziel der GPLA - die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards - nicht erreicht, weil beide Institutionen ihre Fachausbildung unabhängig voneinander gestalteten. (TZ 34, 35)

Für die Fortbildung bot die Bundesfinanzakademie der FV allen GPLA-Prüfern spezielle Seminare an. Dennoch betrug der Anteil der KVT-Teilnehmer im Jahr 2010 nur 7 %. Ein gleichwertiges Angebot der KVT für FV-Prüfer bestand nicht. Bis zum Ende der Gebraungsüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch. Damit war der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt. Aufgrund der je Institution völlig ungleichen Verteilung der Mehrergebnisse - nur rund ein Viertel des Gesamterfolgs wurde im jeweils anderen Prüfbereich erzielt - waren bestehende Wissensdefizite nicht auszuschließen. (TZ 34 bis 36)



Kurzfassung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Internes Kontrollsyste

Entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF aus dem Jahr 2010 waren in der FV die elektronischen Zusatzfunktionen für Teamleiterstellvertreter auch zeitlich unbefristet an Teamexperten Spezial vergeben; damit übten diese auf Dauer die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter aus. (TZ 37)

In den KVT war eine abschließende Genehmigung eines Prüfvergangs durch einen Vorgesetzten nicht vorgesehen sowie ein wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsyste nicht durchgängig vorhanden; in den KVT bestanden für Prüfer verschiedene Melde- und Informationspflichten an ihre Vorgesetzten. (TZ 38)

In der FV war hingegen die Genehmigung von Erledigungen der GPLA den Teamleitern vorbehalten – und damit das Vier-Augen-Prinzip grundsätzlich gewährleistet. Allerdings war für Teamexperten Spezial die Freigabe selbst geprüfter Fälle unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips technisch möglich, wenn für sie die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war. (TZ 38)

Weiters war das Vier-Augen-Prinzip für Fälle der VAEB in Anbetracht deren Alleinzuständigkeit für Eisenbahn- und Bergbauunternehmen und angesichts der geringen Prüferressourcen nicht gewährleistet. (TZ 38)

Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen oder Bescheiden sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. (TZ 40)

Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten

In der FV gab es für die Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung eigens eingerichtete Teams in den Finanzämtern (Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB). Mit dem Jahr 2011 wurde diese Einheit in Finanzpolizei umbenannt. Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten für die KVT wie für die FV wertvolle Informationen dar, die zu erfolgreichen Prüfungsmaßnahmen führten. Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei wird mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumpling-Bekämpfungsgesetzes und den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. (TZ 41)



Kurzfassung

Die Einhebung und Einbringung der Sozialversicherungs-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“; für die Lohnahgaben waren dafür eigene Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern vorgesehen. Während die FV allen GPLA-Prüfern Informationen zur Einbringung automatisch im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung stellte, standen den FV-Prüfern keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten zur Verfügung. Trotz der großen Bedeutung, die ein funktionie render Informationsfluss zwischen den Akteuren der Einbringung und jenen der Prüfung für die Einbringlichkeit der Nachforderungen hat, beschränkte sich der Informationsaustausch zwischen der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern der jeweiligen Partnerinstitution **auf Einzelfälle und automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000.** (TZ 42)

Auch die Zusammenarbeit zwischen den GPLA-Prüfern und der Einbringung zur Sicherung der Beitrags- bzw. Abgabenansprüche innerhalb der jeweiligen Institution war nicht durchgängig institutionalisiert und sichergestellt. (TZ 43)



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Kenndaten zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben

Rechtsgrundlagen		Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F. Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F. Kommunalsteuergesetz 1993, BGBl. Nr. 819/1993 i.d.g.F.				
		Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Kommunalsteuergesetz 1993, das Neugründungs-Förderungsgesetz, das Normverbrauchsabgabegesetz, das Tabaksteuergesetz 1995, das Tabakmonopolgesetz 1996, die Bundesabgabenordnung, das Bundesgesetz zur Durchführung der EG-Beitreibungsrichtlinie (EG-Vollstreckungshilfeamtshilfegesetz – EG-VAHg), das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und das Kraftfahrgesetz 1967 geändert werden (2. Abgabenänderungsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 132/2002 (vom 13. August 2002): Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2003 führte dieses Gesetz die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben ein.				
		2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
Einnahmen aus lohnabhängigen Abgaben		in Mrd. EUR				in %
Lohnsteuer (L)	19,664	21,308	19,898	20,378		4
Dienstgeberbeitrag und Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DB und DZ)	4,175	4,674	4,892	5,028		20
Kommunalsteuer (KommSt)	2,238	2,359	2,342	2,421		8
Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen (SV-Beiträge)	30,146	31,784	31,791	32,512		8
Gesamt	56,223	60,126	58,923	60,339		7
in Mill. EUR						in %
Mehrergebnis (ME) der GPLA	297,20	320,71	385,87	436,55		47
davon SV-Beiträge	159,02	167,95	225,36	238,10		50
davon L/DB/DZ/KommSt	138,18	152,76	160,51	198,45		44
Anzahl						in %
Anzahl der geprüften Fälle¹	27.495	27.743	25.246	25.486		-7
davon durch KVT-Prüfer ¹	17.304	17.149	14.617	14.819		-14
davon durch FV-Prüfer ¹	10.191	10.594	10.629	10.667		5
Anzahl (in VBÄ)						in %
GPLA-Prüfer	469,4	477,0	473,0	482,4		3
davon KVT	236,2	238,8	236,6	239,8		2
davon FV	233,2	238,2	236,4	242,6		4

¹ inklusive Insolvenzfälle

Quellen: Bundesrechnungsabschluss, BMF, Hauptverband

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von November 2010 bis Februar 2011 die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Die Prüfung des RH fand bei der Finanzverwaltung (FV) im BMF sowie bei ausgewählten Finanzämtern (Freistadt Rohrbach Urfahr; Kufstein Schwaz; Wien 1/23) und bei der OÖGKK, der TGKK und der WGKK statt. Weitere prüfungsrelevante Gespräche und Erhebungen führte der RH im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) durch. Ergänzend erhab der RH prüfungsrelevante Daten mittels Fragebogen bei jenen Krankenversicherungsträgern (KVT), bei denen keine Prüfungshandlungen an Ort und Stelle stattfanden (BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK, STGKK, VGKK, VAEB).

Die Prüfungen (Nachschauen) der Kommunalsteuer durch die Städte und Gemeinden waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2010.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen zwischen Dezember 2011 und März 2012 Stellung. Die SGKK verzichtete im Jänner 2012 auf eine eigene Stellungnahme. Die KVT und der Hauptverband übermittelten jeweils eine gemeinsam erarbeitete, abgestimmte und damit großteils einheitliche Stellungnahme. Diese einheitliche Stellungnahme wird in der Folge als „Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes“ bezeichnet. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2012.

Geringfügige ziffernmäßige Abweichungen im Bericht beruhen auf Rundungsdifferenzen.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA;
- die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen;
- der Vergleich der Organisationsstrukturen, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes, der Ausbildung der Prüfer, des Internen Kontrollsysteams und des Risikomanagements bei den KVT und in der FV sowie
- die Erhebung des Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarfs der abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften.



Überblick

Aufgaben und Zuständigkeit

2 (1) Die GPLA wurde mit dem zweiten Abgabenänderungsgesetz 2002 (BGBl. I Nr. 132/2002) mit Wirksamkeit per 1. Jänner 2003 eingeführt.

Bis 1. Jänner 2003 waren

- für die Lohnsteuerprüfung Organe der FV,
- für die Sozialversicherungsprüfung Organe der KVT und
- für die Kommunalsteuerprüfung Organe der Städte und Gemeinden

zuständig. Alle drei Prüfungen bezogen sich auf die gleichen Aufzeichnungen (Lohnkonten, Buchhaltung) der Unternehmen und erfolgten jeweils auf Basis getrennter Prüfungspläne und zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

(2) Mit Einführung der GPLA erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben² eines Unternehmens im Regelfall in einem Prüfvorgang. Die GPLA sollte durch Zusammenfassung der drei Prüfvorgänge in einem eine administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen bringen. In diesem einen Prüfvorgang sollten

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sichergestellt werden.

² – Sozialversicherungsbeiträge (SV-Beiträge):

- Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherungsbeiträge
- Umlagen und Beiträge, die von den Krankenversicherungsträgern freihändisch eingehoben werden (Arbeiter- und Landarbeiterkammerumlage, Beiträge zur Betrieblichen Mitarbeitervorsorge und zum Insolvenz-Entgelt-Fonds, Nachschwerarbeitsbeitrag, Schlechtwetterentschädigungsbeitrag, Wohnbauförderungsbeitrag)
- Lohnabgaben: Lohnsteuer, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und Kommunalsteuer

Überblick

Die Prüfung erfolgte entweder durch Prüforgane der KVT oder der FV bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen von KVT und FV. Die Prüfer der KVT und der FV hatten daher ab 2003 neben den bisherigen auch die Abgaben der jeweils anderen Institution sowie die Kommunalsteuer für die Städte und Gemeinden zu überprüfen.

(3) Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die VAEB, im Bereich der FV durch 40 Finanzämter³. Die Zuständigkeit leitete sich grundsätzlich vom Ort der Betriebsstätte der Unternehmen ab. In der FV bestand allerdings eine Sonderzuständigkeit für Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis⁴; die VAEB war bundesweit für Arbeitnehmer bei Eisenbahn- und Bergbauunternehmen zuständig.

Die Prüfung der Lohnabgaben der bei der BVA Versicherten war in die GPLA nicht eingebunden. Die lohnabhängigen Abgaben wurden in getrennten Prüfvorgängen durch die BVA und die Finanzämter geprüft.

(4) Die Prüfer der KVT und der FV blieben dienstrechtlich ihren jeweiligen Behörden unterstellt; sie wurden bei ihren Prüfungen auch für die jeweils andere Behörde tätig und wirkten als deren Sachverständige. Die bei den Prüfungen erhobenen Ergebnisse wurden der jeweils zuständigen Behörde, also dem KVT, dem Finanzamt und der Stadt bzw. Gemeinde, übermittelt. Jede Behörde war – so wie vor der Einführung der GPLA – für die weiteren Verfahrensschritte im eigenen Bereich zuständig, wie etwa für die Bescheiderstellung, für das Rechtsmittelverfahren sowie für die Einhebung der Abgaben und Beiträge.

(5) Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben betrugen im Jahr 2010 60 Mrd. EUR.

Entstehung und Ziele der GPLA

3.1 (1) Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem folgende, nicht rechtsverbindliche Ziele verfolgt und folgende Vorteile erwartet wurden:

- Entlastung der Wirtschaft: administrative Erleichterung für Unternehmen und Kostenentlastung durch einen statt bisher mindestens drei Prüfvorgänge;
- Entfall der Kosten für die Kommunalsteuerprüfung für Städte und die Gemeinden (Einsparung von rd. 100 Prüfern);

³ Das sind alle Finanzämter Österreichs mit Ausnahme des Finanzamtes für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel.

⁴ gem. § 15 Abs. 1 AVOG 2010



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

- Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte bei den einhebenden Stellen verbunden mit geringerem Sach- und Personalaufwand;
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV; es wurde keine Erhöhung der Gesamtzahl der Prüfer, sondern nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen eine Reduzierung der Gesamtprüferanzahl angestrebt;
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagen-nachweise der Sozialversicherungen⁵;
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben.

(2) Mit der Gesetzwerdung im Jahr 2002 wurden die im Verwaltungsreformprojekt formulierten Ziele konkretisiert und ergänzt: Die Vereinfachung der Überprüfung lohnabhängiger Abgaben sollte⁶ neben der Verminderung der administrativen Belastung der Unternehmen erhebliche Synergieeffekte in der Verwaltung bringen:

- Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität;
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern;
- Erhöhung der Prüfungsichte im Bereich der Lohn- und Kommunalesteuerprüfung (zur Sicherung der versicherungsrechtlichen Ansprüche der Beschäftigten wird eine lückenlose Anschlussprüfung angestrebt);
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten;
- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben;

⁵ Mit dem Lohnzettel und dem Beitragsgrundlagen-nachweis geben Dienstgeber der jeweiligen Institution nach Ablauf eines Kalenderjahres die Lohnsteuer- bzw. Sozialversicherungsgrundlagen der einzelnen Arbeitnehmer bekannt.

⁶ laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie weiteren parlamentarischen Unterlagen (Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002)

Überblick

- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse).
- (3) Die mit der Einführung der GPLA in Geltung gesetzten GPLA-Richtlinien (GPLA-RL) enthielten den Grundsatz, eine geeignete Fallauswahl und eine lückenlose Anschlussprüfung anzustreben.
- (4) Im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel (2001/2002) des GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats – dem für die strategische Steuerung und Zielfestlegung verantwortlichen Gremium der GPLA – im vom RH überprüften Zeitraum ab dem Jahr 2007 die Schaffung zusätzlicher Dienstposten zur Erhöhung der Prüfungsdichte und als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit vor (siehe TZ 32).
- (5) Eine Gegenüberstellung der Kennzahlen vor der Einführung der GPLA (aus dem Jahr 2001⁷) und jener der Jahre 2007 und 2010⁸ zeigt folgendes Bild:

⁷ Der RH zog als Vergleichsjahr das Jahr 2001 heran, weil im Jahr 2002 bereits erste Schulungsmaßnahmen und Vorbereitungshandlungen für die Einführung der GPLA stattfanden und die Ressourcen damit nicht mehr zur Gänze für die Prüftätigkeit zur Verfügung standen.

⁸ Der RH zog weiters als Vergleichszeiträume den Beginn und das Ende des vom RH überprüften Zeitraumes heran, um Aussagen über die Entwicklung in diesem Zeitraum treffen zu können.



Überblick

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

Tabelle 1: Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA

	2001	2007	2010	Veränderung 2001/2010
	Anzahl			in %
Lohnsteuerprüfungen¹	21.241	-	-	- 2
gemeinsame Prüfungen²	-	23.067	20.763	
davon durch Prüfer der KVT ²	-	12.876	10.096	-
davon durch Prüfer der FV	21.241	10.191	10.667	- 50 ³
	in Mill. EUR			in %
Mehrergebnis	261,78 ⁴	297,20 ⁵	436,55 ⁵	67
davon SV-Beiträge	140,66	159,02	238,10	69
davan L, DB, DZ	121,12	117,11	174,29	44
davon KommSt	- ⁴	21,07	24,16	-
	Anzahl in VBÄ			in %
Prüfer Gesamt	418,6	469,4	482,4	15
davon Prüfer KVT	244,6	236,2	239,8	- 2
davon Prüfer FV ⁶	174,0	233,2	242,6	- 5
ME/Prüfer (VBÄ)	in EUR			in %
Gesamt	625.343	633.089	904.886	45
Prüfer KVT	575.063	686.848	1.036.309	80
Prüfer FV	696.017	578.641	775.012	11

¹ Hinsichtlich der Sozialversicherungs-Prüfungen lagen für 2001 keine vergleichbaren Referenzdaten vor, da diese vor Einführung der GPLA anhand der geprüften Dienstgeberkonten erfasst wurden.

² ohne Insolvenzfälle bei den KVT (2007: 4.428, 2010: 4.723), die keine Lohnsteuerprüfungen betrafen

³ Mit Einführung der GPLA erhielten die Prüfer der FV neue Prüfgebiete, wodurch sich die verfügbaren Ressourcen für die reine Lohnsteuerprüfung verringerten.

⁴ exklusive KommSt; für das Jahr 2001 lagen keine Daten vor, da die Kommunalsteuerprüfung damals nicht von den vom RH im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung überprüften Institutionen (den KVT und der FV), sondern durch die Städte und Gemeinden bzw. deren Beauftragte erfolgte

⁵ inklusive KommSt

⁶ Für das Jahr 2001 lag nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vor, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren, weshalb die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist.

Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Berechnungen des RH

Der Kennzahlenvergleich ergab:

- Die Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen konnte nicht gesteigert werden.
- Das Mehrergebnis insgesamt konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % bzw. jenes pro Prüfer um 45 % erhöht werden. Da die Prüfung der Kommunalsteuer (KommSt) vor Einführung der GPLA den Städten

Überblick

und Gemeinden oblag, war diese in der Darstellung für das Jahr 2001 nicht enthalten. Die Erhöhung des Mehrergebnisses von 2001 auf 2010 betrug somit – ohne Berücksichtigung der KommSt – 58 %.

- Das Mehrergebnis an SV-Beiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % erhöht werden.
- Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer (L), Dienstgeberbeitrag (DB), Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DZ) konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen (mit rd. 50,12 Mill. EUR) auf die von Prüfern der KVT durchgeführten Prüfungen zurückzuführen.
- Die Anzahl der Prüfer erhöhte sich um 15 %. Dies war auf einen Anstieg der Prüfer in der FV zurückzuführen. Die Vergleichbarkeit ist jedoch eingeschränkt, da für das Jahr 2001 für die FV nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vorlag, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren.
- Es zeigte sich auch, dass die Prüfer im jeweils neuen Prüfungsbereich nicht Mehrergebnisse in jenem Ausmaß erzielen konnten wie im Stammbereich. Vergleicht man die Mehrergebnisse je Prüfer des Jahres 2010, so war das Mehrergebnis L, DB, DZ, KommSt je Prüfer der FV um 58 % (44 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der KVT. Umgekehrt war das Mehrergebnis SV-Beiträge je Prüfer der KVT um rund das Dreifache (64 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der FV (siehe auch TZ 36).

3.2 Der RH beurteilte die Erreichung der wesentlichen mit der GPLA in den Gesetzesmaterialien definierten und vom RH für diese Gebarungsüberprüfung abgeleiteten Ziele und Synergieeffekte (diese Beurteilung zeigt ein Gesamtbild der GPLA und nicht der einzelnen Institutionen):



Überblick

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

Tabelle 2: Zielerreichung

Ziele bzw. Synergien GPLA laut Verwaltungsreformprojekt bzw. Gesetzesunterlagen ¹	Ziel erreicht	Ziel teil- weise erreicht	Ziel nicht erreicht	TZ
Entlastung der Wirtschaft	X			2
Umfassende IT-Unterstützung	X			21-23
Effizienzsteigerung – Beseitigung von Doppelgleisigkeiten		X		2, 15-19, 21-23
Bundeseinheitliche Auslegung und Anwen- dung der Normen, einheitliche Information und Beratung	X			2, 20-22
Automationsunterstützter Austausch der Grunddaten	X			21
Gleichbleibende bzw. verminderte Prüfer- kapazität			X	32
Faktischer Gleichstand der Prüfer – Unter- stützung der Prüfer			X	10, 32
Erhöhung der Fallanzahl und der Prüfungs- dichte			X	28
Treffsichere Risikoanalyse	X			27
Organisationsübergreifende Zusammenarbeit		X		15-19, 26, 29, 35, 36, 41, 42
Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben			X	43
Abgeleitete bzw. nachfolgende Ziele bzw. Synergien				
Vereinheitlichung und Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen	X			2, 20-23
Korrelierende regionale Organisationsstruktur			X	8
Schaffung zusätzlicher Dienstposten laut Prüfungsbeirat			X	32
Fachliche Unterstützung der Prüfer		X		9
Einheitlicher Wissensstand – Aus- und Fortbildung			X	34-36
Einheitliche fallbezogene Information für die Prüfung			X	11, 15, 18, 22, 29

¹ Unterlagen zum Verwaltungsreformprojekt 2001 und Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002

Quelle: RH

Überblick

- Nach Ansicht des RH konnten die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA noch nicht zur Gänze genutzt werden, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich noch nicht ausgeschöpft wurde und die unterschiedlichen Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit erschweren.
- Die Prüfergebnisse pro Prüfer konnten zwar erhöht werden, allerdings bestand noch Potenzial vor allem im jeweils anderen Bereich.
- Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität konnte aufgrund der neuen Prüffelder noch nicht erreicht werden (siehe TZ 36).
- Die Zielvorgaben des ursprünglichen GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – konnten nicht erreicht werden. Demgegenüber sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vor. Damit wichen der Prüfungsbeirat von den in den Gesetzesmaterialien enthaltenen Zielen ab. Die Ziele des Prüfungsbeirats wurden ebenso wenig erreicht, weil der Personalstand gegenüber 2001 zwar erhöht wurde, die vom Prüfungsbeirat festgelegten Planstellen jedoch nicht besetzt werden konnten.
- Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigen, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Fallauswahl einerseits und für die Prüfung selbst andererseits, bestanden.

Zur Beurteilung der Zielerreichung im Detail sei auf die Prüfungsfeststellungen der folgenden Textzahlen und die dortigen Empfehlungen verwiesen.

3.3 (1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die GPLA äußerst erfolgreich. Zwei gänzlich voneinander unabhängige Institutionen (die FV und zehn KVT) hätten ohne Ausgliederung und Installierung eigener Geschäftsführungen ein effizientes Verwaltungsmodell umgesetzt. Die KVT und der Hauptverband verwiesen dabei auf die Auszeichnung im Rahmen des Speyrer Qualitätswettbewerbs zur Verwaltungsreform im Jahre 2005. Speziell für die KVT habe dieser Schritt erstmalig eine einheitliche IT-Landschaft im Prüfbereich gebracht; außerdem hätten dadurch die Arbeitsabläufe einer Prüfung standardisiert durchgeführt werden können. Dies hätten einerseits die Mehrergebnisse der Prüfungen in den letzten Jahren gezeigt; überdies



Überblick

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

sei die GPLA als Vorzeigeprojekt einer kosteneffizienten Verwaltungsreform zu sehen.

Durch die GPLA sei insbesondere für die Kommunen eine wesentliche Verbesserung erzielt worden. Die vorher bei den Kommunen tätigen Prüforgane (eigene Bedienstete bzw. Beauftragte) hätten weitgehend eingespart werden können. Dies habe zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen geführt.

Die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, habe deshalb nicht erreicht werden können, weil die Kommunalsteuerprüfung als aufwändiges, neues Prüffeld Teil der GPLA geworden sei. Im Bereich der Kommunalsteuerprüfung seien ca. 100 Dienstposten bei den Kommunen eingespart worden. Außerdem habe der RH im vorliegenden Bericht richtigerweise festgestellt, dass ein GPLA-Prüfer die durch ihn entstehenden Kosten mehrfach hereinbringe (siehe TZ 32). Zudem sei im Jahre 2003 das BMSVG (Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigungsvorsorgegesetz) geschaffen und somit der GPLA wieder ein neues Prüffeld hinzugefügt worden.

(2) Auch laut Stellungnahme des BMF sei das Verwaltungsreformprojekt GPLA trotz mancher Kritikpunkte des RH überaus gelungen. Die Gesamtbetrachtung zeige, dass es aus Organisationsentwicklungs-sicht innerhalb kurzer Zeit gelungen sei, zwei auf organisatorischer und technischer Ebene völlig unterschiedlich strukturierte Organisationen weitgehend zusammenzuführen; dies unter der seinerzeitigen Ausgangsprämissen möglichst geringer Eingriffe in die bestehende Aufbauorganisation und die technischen Systeme und Verfahren der beiden Organisationen.

Eine völlige Harmonisierung der Risikoanalyse und der Ablauforganisation sowie die Erzielung von gleichen Ergebnissen im jeweils anderen Bereich etc. sei aufgrund der Jahrzehntelangen unterschiedlichen Kulturen der Prüforganisationen und teilweise auch aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtungen der durch die Prüfungshandlungen angestrebten Ziele nicht erreichbar gewesen, außer man führe die beiden Prüforganisationen in einer einzigen zusammen.

Dessen ungeachtet sei das BMF stets bemüht, Empfehlungen des RH, soweit sie auch einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung zugänglich seien, zu verwirklichen (Kosten/Nutzen).

Überblick

3.4 Der RH anerkannte, dass mit der Schaffung der GPLA ein institutionenübergreifendes Verwaltungsreformprojekt in der Praxis umgesetzt werden konnte, das erhebliches Synergiepotenzial durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bot.

Nach Ansicht des RH bestand aber vor allem in den Bereichen

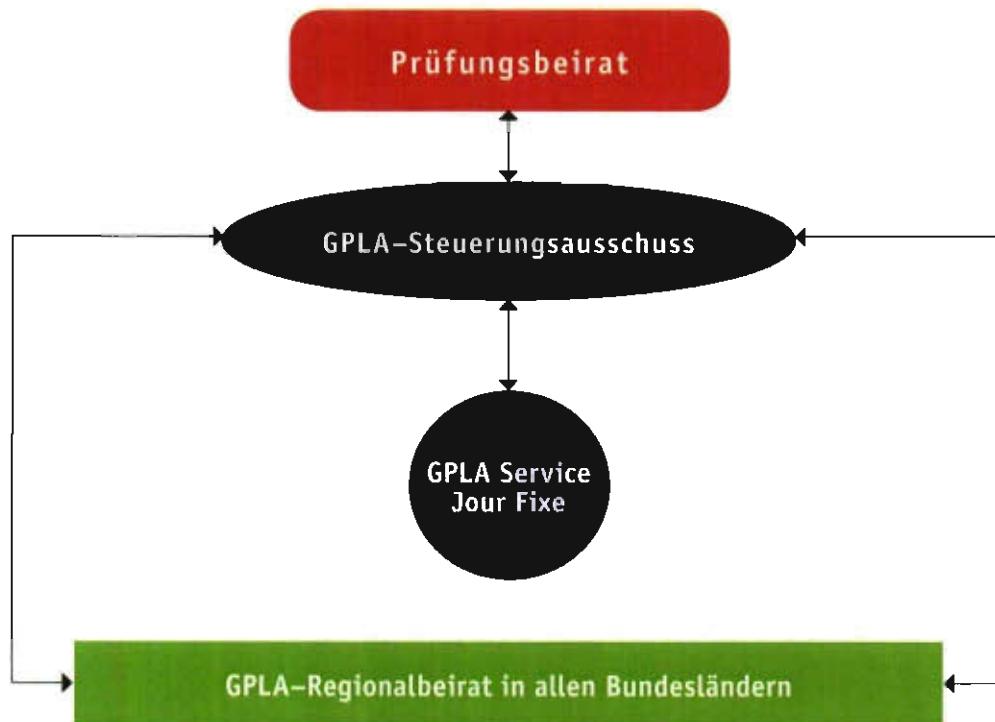
- Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen (TZ 43),
- Zusammenarbeit und Informationsaustausch (TZ 11, 15 bis 19, 26, 29, 35, 36, 41, 42),
- Schulung zur Beseitigung der Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (TZ 34 bis 36) sowie
- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, welche dem Gedanken der Gemeinsamen Prüfung widersprachen (2, 5, 15 bis 19, 21 bis 24, 35, 36),

noch erhebliches Verbesserungspotenzial, durch welches die Effizienz dieses Verwaltungsreformprojekts weiter gesteigert werden könnte.

Gremien

4 Die Steuerung, Koordination und der Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen (KVT, FV, Hauptverband, Städte und Gemeinden) erfolgte durch Einrichtung folgender Gremien, die eine optimale Zusammenarbeit in strategischen Fragen und operativen Bereichen gewährleisten sollten:

Abbildung 1: Gremien GPLA



Quelle: Hauptverband

- Dem gem. § 86 Abs. 4 EStG 1988 beim BMF eingerichteten Prüfungsbeirat gehörten Vertreter der Bundesfinanzverwaltung, des BMASK, des Hauptverbandes, des Österreichischen Gemeindebundes sowie des Österreichischen Städtebundes an. Durch diese Zusammensetzung sollten die Interessen der von der GPLA betroffenen Institutionen gewahrt werden. Dem Prüfungsbeirat oblag die strategische Steuerung sowie die Festlegung der GPLA-Ziele. So legte der Prüfungsbeirat bspw. jährlich im Rahmen einer Balanced Scorecard die Zielwerte für die GPLA und die damit verbundenen Messgrößen und Maßnahmen fest, er diente zum Informationsaustausch und zur Kooperation der beteiligten Institutionen.
- Der für die budgetäre und operative Steuerung zuständige GPLA-Steuerungsausschuss bestand aus Vertretern des BMF, des Hauptverbandes, der KVT sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes. Er bereitete die Entscheidungsgrundlagen für den Prüfungsbeirat – bspw. die Zielwerte im Rahmen der Balanced Scorecard – sowie die Jahresberichte vor.

Überblick

- Das GPLA-Service Jour Fixe diente der Abstimmung und Lösung von operativen Themen und Problemen, vor allem in Belangen der IT-Unterstützung. Mitglieder waren die Leiter der GPLA-IT-Unterstützungen der KVT und FV sowie jeweils ein IT-Koordinator der KVT und der FV.
- In jedem Bundesland war ein GPLA-Regionalbeirat eingerichtet, in dem die Abstimmung operativer Themen auf Bundeslandebene erfolgen sollte. Dieser bestand aus Vertretern der FV, der KVT des jeweiligen Bundeslands sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

Verfahrensvorschriften

- 5.1 Mit der Einführung der GPLA 2003 erarbeiteten die beteiligten Institutionen als maßgebliche Verfahrensvorschriften – ergänzend zur Bundesabgabenordnung (BAO) – einheitliche Richtlinien (GPLA-RL). Darin erfolgte eine Zusammenfassung der vor Einführung der GPLA geltenden Prüfungsanweisungen der KVT und der FV. Die GPLA-RL galten für alle Behörden, die mit der Durchführung der GPLA befasst waren.

Sie wurden im Jahr 2008 im Bereich der KVT durch die Grundsätze für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA-Grundsätze) und im Bereich der FV durch Bestimmungen im Organisationshandbuch (OHB)⁹ 2007 ersetzt. Im OHB waren die Bestimmungen für die GPLA auf verschiedene Abschnitte verteilt. Bei einem Umfang von 610 Seiten¹⁰ erschwerte dies mangels Übersichtlichkeit die einfache und rasche Handhabung für den Rechtsanwender.

Durch diese Maßnahmen kam es wieder zu einer Trennung der Verfahrensvorschriften und zu voneinander abweichenden Regelungen (siehe auch TZ 25). So war bspw. bisher grundsätzlich ein einheitlicher Prüfungszeitraum von drei Jahren vorgesehen. Durch die neuen Bestimmungen oblag die Entscheidung über den Prüfungszeitraum der jeweils prüfenden Institution.

- 5.2 Der Ersatz der einheitlichen – für beide mit der GPLA betrauten Institutionen geltenden – GPLA-RL durch jeweils eigene Vorschriften für

⁹ Das OHB gilt seit 2007 im Bereich der Finanzverwaltung (Finanz- und Zollämter, Großbetriebsfahndung und Steueraufsicht) und wird laufend aktualisiert. Soweit verbindliche Regelungen des OHB zu bestehenden Erlässen in Widerspruch stehen, gelten die Bestimmungen des OHB. Die Bestimmungen für die einzelnen Verfahren bzw. Organisationsbereiche sind in Abschnitte aufgeteilt.

¹⁰ Fassung vom 26. November 2010



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

die Prüfer der KVT und der FV widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. Voneinander abweichende Bestimmungen führten zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen und standen damit einer Vereinheitlichung entgegen.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im OHB der FV in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren.

5.3 (1) *Die KVT unterstützten die Empfehlung des RH, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA wiederum zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Grundlage und Basis dafür wären die „GPLA-Grundsätze“ im Bereich der KVT, die mit dem BMF abgestimmt seien.*

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften vorliegen. Erst durch die Verwirklichung der GPLA sei gewährleistet worden, dass es eine gemeinsame Verfahrensvorschrift in Form der Bundesabgabenordnung gibt. Weiters würden sich die Standards über die Prüfungsabläufe des OHB sinngemäß auch in den GPLA-Grundsätzen für die Prüfer der KVT finden. Es erfolge zudem eine periodische Abstimmung mit diesen. Das OHB orientiere sich nicht primär an Prüforganen, sondern ablauforientiert an Maßnahmen der Außenprüfung.

5.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass allein das Beispiel der Bestimmungen über den Prüfungszeitraum zeigte, dass die Vorschriften nicht nur nicht gleichlautend waren, sondern zum Teil auch sinngemäß voneinander abwichen. Der RH sah es daher als unumgänglich an, für die KVT und die FV absolut gleichlautende Verfahrensvorschriften in Kraft zu setzen, um die Ziele der GPLA zu erreichen.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

6 Die Organisationsstrukturen der für die GPLA zuständigen Institutionen KVT und FV waren in allen Bereichen unterschiedlich. Dies verdeutlicht folgende Gegenüberstellung:

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 2: Vergleich der Organisationsstrukturen KVT – FV

Bereich	KVT	FV	TZ
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF	7
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK ÖÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 	8
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 	8
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte	9
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	Grundsätzlich NICHT gegeben	10
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in JEDER KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	10
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	10
Gegenseitiger Wissentransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	11

Quelle: RH

7.1 Bei den KVT war der Hauptverband als gesetzlich festgelegte Dachorganisation eingerichtet. In seinen Zuständigkeitsbereich fiel die Koordinierung der Aufgaben seiner Mitglieder. Auf die organisatorische Ausrichtung der KVT hatte der Hauptverband keinen Einfluss, auch wenn er im Prüfungsbeirat und im GPLA-Steuerungsausschuss mit Stimmrecht vertreten war.

Demgegenüber hatte das BMF als Zentralstelle an der gesamten Neuorganisation der GPLA maßgeblichen Anteil. Vertreter des BMF waren



BMF BMG BMASK

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

im Prüfungsbeirat und GPLA-Steuerungsausschuss vertreten. Bundesweit zu beachtende organisatorische Vorgaben leitete das BMF einheitlich in Form von Anweisungen¹¹ an alle Finanzämter weiter.

7.2 Der RH hielt fest, dass der Hauptverband, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten konnte.

Der RH empfahl den KVT und dem Hauptverband, dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung, der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise so weit wie möglich wahrnehmen kann, dies vor allem in den Bereichen Ausbildung und Schulung, Definition und Wechsel der Prüfungszuständigkeiten (insbesondere bei der VAEB), Risikomanagement und Controlling sowie Zusammenarbeit und Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen.

7.3 *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes nehme der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion in der GPLA im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten wahr. Eine weitergehende bundesweite Steuerung sei laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes gesetzlich nicht möglich.*

8.1 (1) Bei den KVT gab es in jeder GKK und damit in jedem Bundesland eine GPLA-Abteilung. Die VAEB mit Sitz in Wien verfügte über eine solche mit einer bundesweiten Sonderzuständigkeit. Am Standort der KVT waren die Abteilungen für die GPLA jeweils als eine zentrale Organisationseinheit eingerichtet. Die auf GPLA-Angelegenheiten spezialisierte Abteilungsleitung verfügte über zentrale Entscheidungskompetenzen und nahm die Vertretung nach außen in allen GPLA-Angelegenheiten wahr. Die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter hatten auch innerhalb der GPLA-Gremien umfassende Mitbestimmungs- und Entscheidungskompetenzen.

Die Aufbauorganisation in der FV war mehrstufig gegliedert. Seit 2004 war im Zuständigkeitsbereich des BMF die in fünf Regionen eingeteilte Steuer- und Zollkoordination (SZK) eingerichtet. Während die bis dahin bestehenden sieben Finanzlandesdirektionen (FLD) mit Weisungsrecht gegenüber den Finanzämtern ausgestattet waren, lag die Kompetenz der Steuer- und Zollkoordination in der Steuerung und Unterstützung der nachgeordneten Dienststellen. Deshalb fehlte in der FV ein regionaler Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenzen,

¹¹ Richtlinien bzw. Erlässe

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

mit dem die KVT gemeinsam einheitliche Vorgangsweisen zu den Themenbereichen der GPLA abstimmen hätten können.

Vor allem auf Ebene des GPLA-Regionalbeirats war es den jeweiligen Vertretern des Regionalmanagements der Steuer und Zollkoordination nicht mehr möglich, verbindliche Vereinbarungen hinsichtlich der GPLA mit den Vertretern der KVT zu treffen. Während die ehemals in diesem Gremium vertretene Finanzlandesdirektion als Oberbehörde Weisungen an die Finanzämter weitergeleitet hatte, konnte die Steuer und Zollkoordination den Finanzämtern die die GPLA betreffenden Vereinbarungen aus den Gremien nur zur Kenntnis bringen und deren Umsetzung mit den Vorständen vereinbaren. Die Folge waren uneinheitliche Vorgangsweisen und die Entwicklung unterschiedlicher Organisationsstrukturen in den Regionen aber auch innerhalb der Finanzämter einer Region.

(2) Bei den KVT befand sich der Dienstort aller GPLA-Prüfer am Standort der KVT. Im Bedarfsfall konnten die Prüfer Arbeitsplätze in Außenstellen benutzen.

In der FV waren 40 Finanzämter mit GPLA-Agenden befasst. Mit der Reform der Finanzämter in den Jahren 2004 und 2005 erfolgte eine Eingliederung der GPLA-Prüfer in die Teams Betriebsveranlagung und Prüfung (BV-Teams)¹². Die Prüfer waren auf bis zu fünf Standorte je Finanzamt verteilt.

Gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 waren die GPLA-Prüfer grundsätzlich „in einem Team angesiedelt“. Dennoch stellten die Finanzamtsvorstände, in deren Entscheidungsbereich die Teamzusammensetzungen sowie die Zuordnungen der GPLA-Prüfer zu den Standorten lagen, überwiegend Mischteams aus Mitarbeitern der Betriebsveranlagung und Prüfung und GPLA-Prüfern zusammen. Die gewählten Konstellationen waren höchst unterschiedlich.

So waren die GPLA-Prüfer bspw. in den vom RH überprüften Finanzämtern wie folgt auf die BV-Teams aufgeteilt:

¹² eigenständige Organisationseinheiten u.a. mit den Schwerpunkten Veranlagung, Außenprüfung, GPLA, Erhebungen und Nachschauen



Tabelle 3: Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV

	Finanzamt Freistadt Urfahr Rohrbach	Finanzamt Kufstein Schwaz	Finanzamt Wien 1/23 ²
Anzahl der Standorte	3	2	1
Anzahl der GPLA-Prüfer (Köpfe) ¹	5	6	35
BV-Teams mit GPLA-Aufgaben	3	1	3
davon Mischteams	3	1	0
GPLA-Prüfer (Köpfe) pro BV-Team	1 bis 3	6	10 bis 14

¹ zum 31. Dezember 2010

² Das Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 für alle großen Körperschaften in der Region Wien und in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig.

Quelle: BMF

Das Finanzamt Wien 1/23 verfügte als Finanzamt mit erweitertem Aufgabenkreis über drei ausschließlich mit GPLA-Agenden befasste BV-Teams.

Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr verfügte an jedem seiner Standorte über ein BV-Team mit GPLA-Agenden¹³. Den BV-Teams in Freistadt und Rohrbach war jeweils nur ein GPLA-Prüfer zugeordnet. Eine für das Jahr 2010 angestrebte Zusammenlegung der GPLA-Prüfer in einem Team war zur Zeit der Geburungsüberprüfung nicht abgeschlossen.

Das Finanzamt Kufstein Schwaz setzte im Jahr 2009 ein Projekt des Regionalmanagements West mit dem Ziel, alle GPLA-Prüfer in einem Team pro Finanzamt zusammenzufassen, um. Obwohl die GPLA-Prüfer an ihren Standorten verblieben, bestand fortan nur mehr ein Mischteam mit GPLA-Agenden unter einheitlicher Leitung.

8.2 Der RH erachtete das auf Bundesländerebene zentrale und einheitliche System der KVT für besser geeignet, strategische Maßnahmen zu setzen und den hohen fachlichen Anforderungen an die GPLA-Prüfer gerecht zu werden. Er wies das BMF darauf hin, dass die FV in den regionalen Gremien über keinen mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Ansprechpartner für die KVT verfügte, keine einheitliche Linie vertrat und nicht als gleichwertiger Partner der GKK auftreten konnte. Weiters beanstandete der RH die für eine gemeinsame Prüfung hinderliche Autonomie der Finanzämter, insbesondere die dezentrale, zersplitterte

¹³ Ab Mitte 2010 gab es am Standort Freistadt aufgrund einer Versetzung in den Ruhestand keinen GPLA-Prüfer.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

und damit uneinheitliche Zuordnung der GPLA-Prüfer in den Finanzämtern.

Der RH bemängelte, dass in vielen Finanzämtern nur ein GPLA-Prüfer – als „Einzelkämpfer“ ohne jegliche fachliche Unterstützung bzw. Ansprechperson – an einem Standort tätig war, was auch im Hinblick auf die vorgesehene wechselseitige Prüfungszuständigkeit bedenklich erschien.

Der RH empfahl dem BMF, die Organisationsstrukturen der FV für die GPLA so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Der RH hielt darüber hinaus eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis für zweckmäßig.

8.3 (1) Laut BMF werde es in Wien mit der Übersiedlung der Wiener Finanzämter ins Finanzzentrum Wien zu einer Konzentration der GPLA durch Einrichtung von GPLA-Sonderzuständigkeiten in zwei Finanzämtern kommen und damit der Empfehlung des RH Rechnung getragen. Das bedeute, dass Organisationsentwicklungsmaßnahmen im GPLA-Bereich in einem ersten Schritt in der Region Wien konzipiert und umgesetzt würden. Die Lösung in der Region Wien werde allenfalls auch bundesweit richtungweisend sein, wiewohl dies noch eingehend zu analysieren sein werde.

(2) Auch nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 werde sich das Problem der Mischteams in Wien durch die Übersiedlung in das Finanzzentrum Wien lösen.

8.4 Der RH bekräftigte dem BMF gegenüber seine Empfehlung, nach Vorliegen von Erfahrungswerten in der Region Wien auch bundesweit Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen für die GPLA zu ergreifen.

9.1 Bei den KVT nahmen die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter sowohl fachliche als auch organisatorische Entscheidungen wahr. Diese waren ausschließlich auf GPLA-Angelegenheiten spezialisiert. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA im KVT übten sie diese Funktionen in Personalunion oder getrennt aus. Überdies standen den GPLA-Prüfern der KVT jeweils am Standort Fachexperten für die Sozialversicherung zur Verfügung.



BMF BMG BMASK

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

In der FV nahmen die organisatorische und fachliche Führung der GPLA-Prüfer unterschiedliche Funktionäre wahr. Grundsätzlich oblag die organisatorische und fachliche Führung der BVTteams den Teamleitern. Abweichend davon lag etwa im Finanzamt Wien 4/5/10 die organisatorische Verantwortung für die GPLA-Prüfer bei den Teamleitern, die fachliche bei einem Fachexperten aus dem Amtsfachbereich.

Die Teamleiter in der FV konzentrierten ihre Arbeit hauptsächlich auf die betriebliche Veranlagung, die GPLA-Agenden spielten für sie großteils nur eine untergeordnete Rolle. Die GPLA-Prüfer erhielten deshalb von ihren Teamleitern vielfach nur eingeschränkte fachliche Unterstützung. Diese übernahmen die Teamexperten Spezial¹⁴, welche die Teamleiter zusätzlich zu ihrer Prüftätigkeit

- bei sämtlichen Organisations- und Koordinationsaufgaben, bei der Dienstaufsicht, bei Kontroll- und Lenkungsmaßnahmen sowie bei der Umsetzung von Personalunterstützungsmaßnahmen zu unterstützen und
- die Vertretung in deren Abwesenheit wahrzunehmen hatten.

Allerdings gab es für die GPLA nicht in allen Finanzämtern Teamexperten, weshalb die fachliche Unterstützung nicht bundesweit einheitlich sichergestellt war. Die Ressourcen für die fachliche Unterstützung waren in der Kapazitätsplanung nicht ausreichend berücksichtigt.

Weiters waren in den Finanzämtern für die fachliche Unterstützung die Amtsfachbereiche eingerichtet. Die dort tätigen Fachexperten betreuten überwiegend mehrere Fachgebiete, ohne vielfach für Fragen der GPLA spezialisiert zu sein. Abweichend davon verfügte etwa das Finanzamt Kufstein Schwaz im vom RH überprüften Zeitraum über keinen Fachexperten für die GPLA.

Darüber hinaus war im BMF der bundesweite Fachbereich Lohnsteuer österreichweit für Fachfragen im Bereich der GPLA zuständig. Die Fachexperten beantworteten die von den Finanzämtern und KVT gestellten Fragen und führten Schulungen durch.

Die KVT verfügten nicht über eine solche bundesweite Unterstützungsseinrichtung.

9.2 Der RH kritisierte die mangelnde fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer in der FV. Die Doppelfunktion des Teamexperten als Prüfer

¹⁴ Diese werden in der Folge als Teamexperten bezeichnet.

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

und fachliche Ansprechperson erachtete der RH zwar als zweckmäßig, bemängelte allerdings, dass die dafür tatsächlich eingesetzten Ressourcen nicht ausreichend berücksichtigt waren.

Der RH empfahl dem BMF, den Fachsupport auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fachexperten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären.

Da die KVT über keinen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner ähnlich dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der FV verfügte, empfahl der RH den KVT und dem Hauptverband, eine derartige Funktion auf Seiten der KVT einzurichten und einen diesbezüglichen Ansprechpartner für die FV namhaft zu machen.

9.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass es auf Seiten der KVT keinen Ansprechpartner für die fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer gebe, nicht zutreffend. In der TGKK sei für die fachliche Unterstützung aller GPLA-Prüfer ein „Help-Desk“ installiert, an den die Prüfer fachliche Anfragen richten könnten. Diese Vorgangsweise entspreche nach Ansicht der KVT dem in der FV vorhandenen bundesweiten Fachbereich.*

(2) *Laut Mitteilung des BMF sei der Fachsupport im GPLA-Bereich auch Teil des angesprochenen Organisationsentwicklungsprojekts und werde entsprechend beleuchtet werden. Zwischenzeitig würden Experten den erforderlichen Fachsupport leisten.*

(3) *Laut Stellungnahme des Finanzamts Freistadt Rohrbach Urfahr stehe für das Fachgebiet GPLA eine Ansprechperson zur Verfügung. Zudem würden vom Fachbereich regelmäßig und bedarfsoorientiert Netzungsveranstaltungen mit allen GPLA-Prüfern organisiert.*

(4) *Das Finanzamt Kufstein Schwaz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die GPLA-Agenden im Fachbereich seit Mai 2010 durch einen Mitarbeiter wahrgenommen würden. Bis zu diesem Zeitpunkt sei die fachliche Unterstützung durch zwei Teamexperten Spezial erfolgt.*

(5) *Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte, dass ein Facherperte je Finanzamt (Wirtschaftsraum), der nur für die GPLA zuständig sei, zu einer Verbesserung der Qualität führen würde. Nach der Übersiedlung*



BMF BMG BMASK

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

der Wiener Finanzämter in das Finanzzentrum Wien sollte der Fachsupport in den Finanzämtern mit Sonderzuständigkeit angesiedelt werden.

- 9.4** (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass der Help Desk in der TGKK grundsätzlich für aktuelle Problemstellungen in Zusammenhang mit fachlichen Spezialfragen zur Prüfsoftware herangezogen wurde, jedoch nicht bundesweit fachlicher Ansprechpartner war. Der Vergleich mit dem bundesweiten Fachbereich in der FV war demnach nicht zutreffend.
- (2) Gegenüber dem Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr stellte der RH klar, dass die Ansprechperson im Fachbereich, wie auch in anderen Finanzämtern, überwiegend mehrere Fachgebiete zu betreuen hatte, ohne vielfach für die hochkomplexen und vielfältigen Fragestellungen der GPLA spezialisiert zu sein.
- (3) Der RH entgegnete dem Finanzamt Kufstein Schwaz, dass auch seit Mai 2010 ein Teamexperte Spezial in einem BV-Team weiterhin die faktische Ansprechperson für fachliche Belange war.

- 10.1** (1) Den Prüfabteilungen der neun GKK standen Innendienstkräfte für administrative Tätigkeiten zur Verfügung. Der Umfang des Aufgabenbereichs der Innendienstkräfte reichte je nach interner Regelung der GKK von der Archivierung der prüfungsrelevanten Informationen (Prüfdaten) bis zu umfangreichen Prüfverwaltungstätigkeiten. Die VAEB gab an, über keinen Innendienst zur administrativen Unterstützung der GPLA-Prüfer zu verfügen.

Zusätzlich zu den GPLA-Prüfern war in sieben KVT¹⁵ ein Erhebungsdienst zur Durchführung von Erhebungen¹⁶ im Bereich der Sozialversicherung eingerichtet.

In der FV waren gemäß einem Erlass des BMF aus 2004¹⁷ administrative Aufgaben der BV-Teams von (Innendienst)Mitarbeitern zu erledigen. Die im Erlass abschließend aufgezählten Innendiensttätigkeiten und die Vor und Nachbearbeitung der Prüffälle führten dennoch überwiegend GPLA-Prüfer durch, weil das Innendienstpersonal großteils für die Betriebsveranlagung und -prüfung eingesetzt wurde.

¹⁵ außer bei der VAEB, der OÖGKK und der KGKK

¹⁶ Diese umfassten u.a. Überprüfungen von Melde-, Versicherungs- und Beitragsdaten sowie Erhebungen im Sinne des § 42 ASVG im Innen und Außendienst.

¹⁷ Erlass mit dem Betreff „Organisatorische Änderungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ vom 29. März 2004 (GZ II 0101/3IV/D/04)

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

In der FV war grundsätzlich kein eigenes Personal für Erhebungen im Bereich der Lohnabgaben vorgesehen.

(2) Für alle IT-Angelegenheiten der GPLA waren in den KVT eigene Hard- und Software-Administratoren (Analytiker bzw. „EDV-Verbin-der“) tätig¹⁸.

Jedes Finanzamt verfügte über einen IT-Administrator für allgemeine Hard und Software-Angelegenheiten. Die GPLA-spezifische IT-Betreuung erfolgte durch GPLA-Prüfer¹⁹, die diese freiwillige Zusatzaufgabe neben ihrer Prüftätigkeit wahrnahmen. Die zur Verfügung stehenden Prüferressourcen wurden in der Kapazitätsplanung nicht um die zur Erfüllung dieser Zusatzaufgabe notwendigen Ressourcen gekürzt.

(3) Die Unterschiede in der fachlichen und administrativen Unterstützung der Prüfer bewirkten, dass die produktive Prüfungszeit der GPLA-Prüfer in der FV gegenüber jener der KVT geringer war. Die GPLA-Prüfer in den KVT konnten überwiegend ihren Prüfungstätigkeiten nachgehen. In der FV war das Ausmaß der Tätigkeiten für Innen-dienst, Erhebungsdienst und IT sowie das der Teamexperten als fachliche Unterstützung nicht bekannt. Die folgenden Auswertungen des RH zeigten, dass die GPLA-Prüfer der FV bei der Anzahl der Falltage und der geprüften Fälle je VBÄ weit unter jenen der KVT lagen.

Tabelle 4: Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit

	2007	2008	2009
Falltage¹ je Prüfer-VBÄ		Anzahl	
KVT	139	145	148
FV	116	121	120
Fälle je Prüfer-VBÄ (inklusive Insolvenzen)			
KVT	73	72	62
FV	44	44	45

¹ Anzahl der Tage, welche den im jeweiligen Jahr abgeschlossenen Prüfungen zuzuordnen waren.

Quellen: BMF, Hauptverband, Auswertungen des RH

¹⁸ Die Anzahl in den drei vom RH überprüften KVT reichte von einem (TGKK) bis zu drei Mitarbeitern (WGKK).

¹⁹ Key-User



BMF BMG BMASK

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Die Anzahl der durchschnittlichen Falltage war in der FV um rd. 17 % (2007 und 2008) bzw. um rd. 19 % (2009) geringer als in den KVT. Auch bei der Anzahl der Fälle blieb die FV um rd. 39 % (2007 und 2008) bzw. rd. 27 % (2009) hinter den KVT zurück.

10.2 Der RH hielt fest, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienst-Personal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzen. In der FV war seit der Reform der Finanzämter grundsätzlich kein Erhebungsdienst mehr vorgesehen. Im Bereich des Innendienstes bemängelte der RH, dass die GPLA-Tätigkeiten des Innendienst-Personals in den BV-Teams ebenso wenig erfasst waren wie jene Ressourcen, die sie für die IT-Betreuung aufbrachten, weshalb der tatsächliche Arbeitsaufwand nicht erhoben werden konnte.

Der RH empfahl dem BMF, die GPLA-Prüfer der FV zur Entlastung von administrativen Tätigkeiten und damit zwecks Erhöhung der produktiven Prüfungszeit durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen (siehe TZ 32). Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Außenprüfung bei den Finanzämtern“ (Reihe Bund 2005/7, TZ 7), in dem er dem BMF empfahl, dem Kernbereich der Außenprüfung größere Bedeutung beizumessen und die Falltage je VBÄ wieder zu erhöhen.

10.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienstpersonal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzen, nicht zutreffend. Die Tätigkeit des Innendienst- oder Erhebungsdienstpersonals der KVT für die GPLA-Prüfer habe eine ausschließlich vor- und nachbearbeitende Funktion. Aufgabe sei es, den GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Der GPLA-Prüfer solle keinen Beitragsgrundlagenabgleich durchführen müssen, außer derartige Fallkonstellationen könnten weder durch den Innendienst noch durch die Tätigkeit von Erhebern abgeklärt werden.*

(2) *Das BMF wies darauf hin, dass es bestrebt sei, die Prüfer von GPLA-fremden Tätigkeiten zu entlasten; die Einrichtung eines Innendienstes analog dem der KVT erscheine aus derzeitiger Sicht (z.B.: Personalaufnahmestopp) nicht realistisch.*

(3) *Das Finanzamt Wien 1/23 erachtete die Schaffung eines Erhebungsdienstes auf Seite der FV als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer von anfallenden Erhebungsarbeiten für den Innendienst entlastet würden. Auch ein Back-Office für die Prüfer der FV für die Nachbearbeitung von Prüfungen (Scannen und Archivieren von Unterlagen)*

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

wäre wünschenswert, sei aber aufgrund der derzeitigen Aufbauorganisation nicht realistisch.

10.4 (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass er eben diese Entlastung der Prüfer in den KVT von prüfungsfremden, vor- und nachbearbeitenden Tätigkeiten als effizientere Vorgangsweise positiv hervorgehoben hatte. Die diesbezügliche ablehnende Stellungnahme war ihm daher nicht nachvollziehbar, zumal die KVT und der Hauptverband selbst diese Entlastung der GPLA-Prüfer bestätigten.

(2) Der RH anerkannte einerseits die Bestrebungen des BMF, erachtete andererseits die in den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch einen Innendienst als effizient und zweckmäßig. Er wiederholte im Hinblick auf eine effiziente Nutzung der Ressourcen dieser geschulten Fachexperten und die positiven Erfahrungen der KVT trotz der angeführten Restriktionen seine Empfehlung, die GPLA-Prüfer durch einen Innendienst von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Er wies darauf hin, dass zur Stärkung des Innendienstes auch ressortübergreifende Mobilitätsprogramme herangezogen werden könnten.

11.1 Ein allgemeiner und struktureller Informationsaustausch und Wissentransfer zwischen den KVT und der FV war grundsätzlich durch die Gremien der GPLA gewährleistet. Darüber hinaus fanden Vernetzungsveranstaltungen zu ausgewählten Themen statt. Es bestanden jedoch Mängel

- bei der Prüfungsvorbereitung durch eingeschränkte Zugriffe auf prüfungsrelevantes Datenmaterial (siehe TZ 15),
- infolge der geringen Anzahl von gemischten, institutionenübergreifenden Teamprüfungen (siehe TZ 17),
- bei Prüfungsberichtigungen und Rechtsmittelerledigungen durch unterlassene gegenseitige Informationen über Inhalt und Ausgang der Verfahren (siehe TZ 19).

Nachteilig wirkten sich auch die dezentrale Struktur der Finanzämter und die verschiedenen Steuerungsebenen in der FV aus (siehe TZ 8, 9).

11.2 Der RH erachtete einen umfassenden Wissenstransfer und Informationsaustausch zwischen den KVT und der FV als Grundvoraussetzung für eine effiziente GPLA. Er wies darauf hin, dass eine funktionierende Vernetzungsstruktur Synergieeffekte schafft.



Er empfahl den KVT und dem BMF, eine gemeinsame elektronische Plattform für einen umfassenden Wissens- und Unterlagenaustausch zu schaffen, damit die GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügten (siehe TZ 24).

11.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sowie des BMF und des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Empfehlung des RH bereits in Umsetzung. Sowohl die KVT als auch das BMF würden dann eine einheitliche Wissensdatenbank verwenden, die als Fachhilfe in Form einer elektronischen Plattform für den Wissensaustausch den Prüfern zur Verfügung stehe. Diese sei überarbeitet worden und solle in Kürze in die Prüfsoftware implementiert werden. Zudem wies das BMF auf die Wissensplattform im Intranet hin, die ein wesentliches Instrument für den Wissens- und Unterlagenaustausch innerhalb der FV darstelle und alle relevanten Informationen enthalte.*

(2) *Nach Ansicht des Finanzamts Wien 1/23 sei der Unterlagenaustausch aufgrund von Zugriffsbeschränkungen zum Abgabeninformationssystem der FV nicht möglich; zweckmäßig wäre die Erweiterung jener Informationen, die im Prüfungsverwaltungsprogramm allen GPLA-Prüfern zur Verfügung stehen.*

11.4 Der RH wies darauf hin, dass durch die Fachhilfe zwar ein umfassender Wissensaustausch ermöglicht wurde. Aufgrund der bestehenden Mängel beim prüfungsfallbezogenen Information- und Unterlagenaustausch, der zum Teil aus eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten resultierte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, jedenfalls einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand zum einzelnen Prüfungsfall für alle GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses zu gewährleisten. Dazu wäre bspw. die vom Finanzamt Wien 1/23 vorgeschlagene Erweiterung der Informationen im Prüfungsverwaltungsprogramm BP 2000 um Informationen beider Institutionen zweckmäßig.

12.1 Die Organisationsstrukturen der KVT in allen Standorten waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso die hierarchischen Entscheidungskompetenzen. Im Gegensatz zu den KVT war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte.

12.2 Der RH bewertete die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 3: Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH

Bereich	KVT	RH	FV	RH
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	-	BMF	+
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	10 KVT: WGKK, NÖGKK, OÖGKK, STGKK, KGKK, BGKK, SGKK, TGKK, VGKK und VAEB	+	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen und 40 Finanzämtern und 72 Standorten	-
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer am Standort der 10 KVT	+	Prüfer sind auf 1 bis 5 Standorte verteilt	-
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- und Gruppenleitung	+	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter, Teamexperte und Fachexperte	-
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in JEDER KVT vorhanden	+	Grundsätzlich NICHT gegeben	-
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in den KVT vorhanden	+	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	-
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich NICHT für Zusatzaufgaben vorgesehen	+	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	-
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-

Quelle: RH

Ablauforganisation

- 13 Die Abläufe der GPLA reichten von der Fallauswahl bis zu Prüfungsberichtigungen (KVT) bzw. Erledigungen von Rechtsmitteln (KVT und FV).



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Aufgrund der verschiedenen Aufbauorganisationen der beteiligten Institutionen waren auch die Strukturen der Abläufe in Teilbereichen unterschiedlich. Besondere Abläufe erforderten Prüfungen gem. § 99 FinStrG, Geschäftsführerfälle²⁰, Prüfungen von insolventen Unternehmen und Teamprüfungen.

Die nachstehende Übersicht enthält jene Prozessabläufe, die Besonderheiten aufwiesen bzw. aufgrund der Uneinheitlichkeit zwischen KVT und FV einer näheren Betrachtung durch den RH unterzogen wurden.

Tabelle 5: Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich

Prozess	KVT	FV	TZ
Vorbereitung			
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	14
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	15
Prüfung			
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	16
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	Bei Bedarf	17
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	17
Abschluss			
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innen-dienst	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch den GPLA-Prüfer	18
Nachgelagerte Tätigkeiten			
Prüfungsberichtigungen	Werden im Bereich der KVT durch Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	Keine	19
Rechtsmittel erledigung	Grundsätzlich keine	Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fach-experten durchgeführt	19

Quelle: RH

²⁰ Bei Geschäftsführerfällen erfolgte nur die Prüfung der Lohnabgaben, da keine Versicherungspflicht nach ASVG vorlag.

Ablauforganisation

- 14.1 Während die Fallauswahl und die Fallzuteilung in den KVT zentral durch die Abteilungsleitung erfolgte, waren diese Tätigkeiten in den Finanzämtern den jeweils für die GPLA zuständigen Teamleitern übertragen. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA-Prüfer in die BV-Teams waren dies ein oder mehrere Teamleiter an verschiedenen Standorten eines Finanzamtes (siehe TZ 8). Eine Koordination der Teamleiter, vor allem bei Finanzämtern mit mehreren Standorten, war nicht vorgesehen, was zu uneinheitlichen Vorgangsweisen bei der Fallauswahl führen konnte, während die einheitliche Leitung in den KVT eine einheitliche Fallauswahl gewährleistete.
- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass eine Konzentration der Aufgaben in der FV (siehe TZ 8) auch eine Verbesserung der Koordination der Teamleiter und eine einheitliche, abgestimmte Vorgangsweise bei der Fallauswahl mit sich brächte.
- 15.1 (1) Bei der Vorbereitung auf die Prüfung an Ort und Stelle hatten alle GPLA-Prüfer ein Aktenstudium durchzuführen. Dabei waren noch ausständige Grundlagendatenabgleiche (Sozialversicherungs-Bereich)²¹ vorzunehmen, Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen²² zu beseitigen und für den Prüfungszeitraum angezeigte Meldungen von Sozialversicherungsdaten²³ abzuarbeiten. Die vorhandenen Grundlagendaten waren von unterschiedlicher Aktualität und Qualität. Die Abgleiche führten zum Teil zu umfangreichen Verzögerungen der eigentlichen Prüfung, wenn sie – mangels Wartung im Vorfeld – erst durch die Prüfer durchgeführt werden mussten.²⁴ Darüber hinaus war vorhandenes Kontrollmaterial auszuwerten und waren die für den Prüfungsprozess notwendigen Recherchen²⁵ durchzuführen.
- (2) Bis zum Jahr 2009 waren sämtliche Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen von den GPLA-Prüfern zu bearbeiten. Ab dem Jahr 2010 stellte das BMF monatlich eine Liste der Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen zur Verfügung, deren Abarbeitung grundsätzlich der Innendienst der FV durchzuführen hatte (siehe TZ 10). Die Abfuhrdifferenzen waren auch ab dem Jahr 2010 nicht immer vollständig aufgearbeitet bzw. blieben in den Finanzämtern mit geringer Innendienst-Ausstattung den GPLA-Prüfern überlassen.

²¹ Abgleich der bezahlten SV-Beiträge mit den im Beitragsgrundlagennachweis gemeldeten Beitragsgrundlagen

²² Angleichung des Unterschiedsbetrags zwischen abgeführt Lohnsteuer lt. Abgabenkonto und Daten des übermittelten Lohnzettels

²³ Meldungen im Prüfungszeitraum – sogenannte „MIPS“ – sperren den von der Meldung betroffenen Zeitraum, bis die gemeldeten Daten eingearbeitet sind.

²⁴ So verursachte nur der Abgleich durch den GPLA-Prüfer in einem Fall 74 Prüftage.

²⁵ bspw. Zeitpunkt des Prüfungsbeginns, Prüfungsort, Ansprechpersonen



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

(3) Die KVT und die FV nahmen einen vermeidbaren Informationsmangel in Kauf. So hatten vielfach weder die KVT noch die FV Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials²⁶ der jeweils anderen Institution²⁷.

Überdies war der Zugriff für die GPLA-Prüfer der KVT auf die im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt (siehe TZ 22). Auch GPLA-Prüfer der FV konnten bestimmte Daten²⁸ des GPLA-Archivs der KVT (siehe TZ 24) nicht abrufen.

15.2 Der RH bemängelte den eingeschränkten Zugriff beider Seiten auf prüfungsrelevantes Datenmaterial der anderen Institution. Er erachtete einen einheitlichen und umfassenden Informationsstand zu Prüfungsbeginn als unerlässlich, um eine hohe Qualität der Prüfungen zu gewährleisten (siehe TZ 24).

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, der jeweils anderen Institution einen uneingeschränkten Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren.

Der RH wies auf die teils schlechte Datenqualität der Grundlagendaten im Vorfeld der GPLA hin, die zeitaufwändige Nachbearbeitungen durch die Prüfer erforderte. Er empfahl den KVT und dem BMF, den Prüfern vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und die Prüfungen zu beschleunigen.

15.3 (1) *Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des (ehemaligen) Vorliegens mangelhafter Grundlagendaten überholt. Zugegebenermaßen seien hier bis vor wenigen Jahren Mängel der KVT vorgelegen, die jedoch mittels gemeinsamer Anstrengungen weitestgehend beseitigt werden hätten können. Im Beitragsgrundlagenbereich würden tatsächlich nur noch solche Differenzen verbleiben, die nur im Zuge einer Außenprüfung geklärt werden könnten.*

²⁶ Arbeitsgerichtsurteile, Urteile des Unabhängigen Finanzsenats, Anzeigen, Arbeitgeberbericht; so fanden sich bspw. Rechtsauskünfte gem. § 90 EStG 1988 zu Abrechnungen von Arbeitnehmern zwar im physischen Arbeitgeberbericht der FV, diese wurden aber nicht elektronisch archiviert. Dadurch besaßen die KVT-Prüfer keine Kenntnisse über lohnsteuerliche Auskünfte der FV an geprüfte Unternehmen.

²⁷ Arbeitsgerichtsurteile sollten jedenfalls von einer KVT ab 2010 an die FV übermittelt werden.

²⁸ sogenannte „Kann“-Daten – Informationen, welche in der KVT zum gegenständlichen Prüfungsfall vorliegen

Ablauforganisation

Die KVT und der Hauptverband bestätigten in ihrer Stellungnahme, dass seitens der FV den KVT der Zugriff auf prüfungsrelevante Daten unter Berufung auf das Steuergeheimnis nicht zur Verfügung gestellt werde. Dies werde seit Jahren diskutiert. Gerade die Forderung, allen Prüfern gegebenenfalls Zugriff auf Beitragsrückstände zu geben, könne unter diesem Aspekt nicht nachvollzogen werden, weil der Beitragsrückstand an sich nicht prüfungsrelevant sei. Hingegen könnten Ergebnisse aus Betriebspflichten, die den Prüfern der KVT nicht zugänglich seien, sehr wohl Auswirkungen auf die GPLA haben. Alle prüfungsrelevanten Daten würden entweder elektronisch oder durch direkte Kon taktnahme mit dem jeweiligen Prüforgan zur Verfügung gestellt. Der Hauptverband ergänzte, dass dies umgekehrt auch von der FV so geschehen werden sollte.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden seitens der FV alle Daten vollständig und aktuell zur Verfügung gestellt. Die Liste der „Abfuhrdifferenzen“ sollte vor einer Prüfung nach Möglichkeit im Innendienst bearbeitet werden. Dazu gebe es eine organisatorische Anweisung.

Der Empfehlung des RH betreffend den institutionenübergreifenden Datenzugriff werde bereits im Rahmen der Möglichkeiten der BAO (Amtsgeheimnis und abgabenrechtliche Geheimhaltungspflicht) Rechnung getragen. Nach Ansicht des BMF stünden alle prüfungsrelevanten Daten den Prüfern beider Prüforganisationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung.

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten je KVT unterschiedlich. Dies deshalb, weil nur einige KVT die Daten im Vorfeld durch ihren Innendienst so weit wie möglich abgleichen würden.

15.4 (1) Der RH hielt dem KVT entgegen, dass allein daraus, dass GPLA-Prüfer im vom RH überprüften Zeitraum noch umfassende Grunddatenabgleiche durchführen mussten, welche durch Nachweise der KVT und der FV belegt wurden, ersichtlich war, dass noch mangelhafte Grunddaten vorlagen.

(2) Der RH wies das BMF darauf hin, dass ungeachtet der organisatorischen Anweisung die Bearbeitung der Abfuhrdifferenzen mangels Innendienstes in der FV – wie das BMF selbst in seiner Stellungnahme zu TZ 10 bestätigte – faktisch nicht durchgängig möglich war.

(3) Der RH hielt seine Empfehlung gegenüber den KVT und dem BMF, vollständige und aktuelle Daten zu gewährleisten, angesichts der eingeschränkten Ressourcen der GPLA-Prüfer aufrecht.



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

(4) Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, einen uneingeschränkten Zugriff auf alle Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, und damit eine einheitliche Datenbasis für alle GPLA-Prüfungen zu gewährleisten, weil eine umfassende Beurteilung von Prüfungsfeldern nur durch Zugriff auf prüfungsrelevante Informationen beider Institutionen möglich ist. Dies unabhängig davon, welche Institution die GPLA-Prüfung durchführt. Dazu gehören nach Ansicht des RH bspw. auch Ergebnisse über Betriebsprüfungen, da die KVT als GPLA-Prüfer auch den Einschränkungen der BAO unterliegen und an das Steuergeheimnis gebunden sind. Ebenso sind für die Risikobeurteilung eines Unternehmers auch dessen Zahlungsmoral und damit auch für die FV die Beitragsrückstände bei den KVT prüfungsrelevant.

16.1 Bei Insolvenzprüfungen stand für die KVT die Sicherung der Sozialversicherungs-Ansprüche der Versicherten durch Ermittlung der Entgeltsgrundlagen im Vordergrund. Die FV richtete ihr Augenmerk auf nicht entrichtete Lohnabgaben, die im Insolvenzverfahren anzumelden waren.

Für solche Prüfungen bestanden zunächst keine abweichenden Regelungen. Um die Insolvenzprüfungen effektiver zu gestalten, beschloss der Prüfungsbeirat mit 15. April 2004, dass diese Prüfungen hinsichtlich der Lohnabgaben und der Kommunalsteuer ausschließlich die FV vorzunehmen hatte, hinsichtlich der SV-Beiträge ausschließlich die KVT. Die für 2005 bzw. das zweite Halbjahr 2006 geplanten Evaluierungen dieser neuen Vorgangsweise fanden nicht statt.

Während in der FV jeder GPLA-Prüfer insolvente Unternehmen zu prüfen hatte, setzten einige KVT²⁹ dafür speziell ausgebildete Prüfer ein.

16.2 Der RH anerkannte die Bemühungen im Jahr 2004, Insolvenzprüfungen effektiver gestalten zu wollen. Er bemängelte jedoch, dass bisher keine Ergebnisse über Vor und Nachteile dieser getrennten Prüfungen vorlagen. Dies, obwohl das BMF in der Durchführung von Insolvenzprüfungen für den Bereich der FV „kein nennenswertes“ Ergebnis erblickt hatte³⁰. Er empfahl daher den KVT und dem BMF, die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom

²⁹ BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK und die WGKK

³⁰ Jahresbericht über den Prüferfolg der GPLA-Prüfungen zum 31. Dezember 2003



Ablauforganisation

zuständigen KVT – aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte bei den Insolvenzprüfungen – als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. Dadurch könnten Doppelgleisigkeiten vermieden und könnte dem Ziel der Insolvenzprüfungen – der Wahrung der Interessen und Ansprüche der Versicherten – durch Prüfung durch die KVT nachgekommen werden. Die frei werdenden Ressourcen der Prüfer der FV könnten zur Erhöhung der Prüfungsdichte (siehe TZ 28) – durch Prüfung nicht insolventer Unternehmen – beitragen.

16.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des RH, dass die seit 2004 eingeführte Trennung der Prüfungs-handlungen im Insolvenzbereich keiner Evaluierung unterzogen worden sei, unrichtig. In unregelmäßigen Abständen sei deren Sinnhaftigkeit in den verantwortlichen Gremien diskutiert und bislang stets bejaht worden.*

Die KVT stünden dem Vorschlag des RH, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen KVT aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte solcher Prüfungen als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren, äußerst positiv gegenüber. Dadurch würde der Gedanke, für den die GPLA stehe, insgesamt gestärkt werden.

(2) Laut Stellungnahme des BMF würden die Empfehlungen des RH betreffend die Insolvenzprüfungen im Prüfungsbeirat behandelt werden.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Prüfungen oftmals erst zu einem Zeitpunkt durchgeführt würden, zu dem die Insolvenz bereits aufgehoben sei und somit keine Bescheide mehr rechtsgültig zugestellt werden könnten. Außerdem ergebe sich bei einer solchen Vorgangsweise die Problematik der Anmeldung von Forderungen im Insolvenzverfahren.

16.4 (1) *Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass die geprüften Stellen dem RH im Rahmen der Gebarungsüberprüfung keine Evaluierungsergebnisse- bzw. unterlagen vorlegen konnten.*

(2) Der RH wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass er – gerade weil ihm die besondere Situation in Wien mit einer besonders hohen Anzahl an Unternehmensinsolvenzen sowie besonderen Abläufen in der WGKK bekannt war – zuerst ein regional beschränktes Pilotprojekt empfohlen hatte, um zunächst die Ergebnisse zu evaluieren. Dieses



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

sollte zweckmäßigerweise außerhalb der Region Wien stattfinden, weil die Region Wien einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen wäre.

17.1 (1) Sowohl die KVT als auch die FV führten Teamprüfungen durch. Die Entscheidung darüber trafen die Abteilungsleiter (KVT) bzw. die Teamleiter (FV). Grundsätzlich wurden Teamprüfungen in beiden Institutionen dadurch ausgelöst, dass der mit dem Prüfungsfall betraute Prüfer den Bedarf einer Unterstützung durch einen Mitprüfer anmeldete. Vereinzelt gab es festgelegte Vorgaben für Teamprüfungen, etwa eine verpflichtende Teamprüfung ab einer bestimmten Arbeitnehmeranzahl. Diese waren jedoch die Ausnahme.

(2) Mit Einführung der GPLA führten die KVT und die FV institutionenübergreifende (gemischte) Teamprüfungen für rund ein Jahr durch; sie waren als praktische Einschulung der Prüfer im jeweils anderen Bereich vorgesehen. Nach dieser Einschulungsperiode fanden solche Prüfungen nur mehr dann statt, wenn ein GPLA-Prüfer im anderen Bereich einen komplexen Sachverhalt feststellte oder durch die Unterstützung des Mitprüfers ein besseres Prüfungsergebnis zu erwarten war. Tatsächlich waren gemischte Teamprüfungen bundesweit die Ausnahme.

Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag in einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen, aber auch an der Zuordnung der Mehrergebnisse: Das Mehrergebnis einer gemischten Prüfung wurde nur einer Institution zugeordnet. Mit dieser Problematik befasste sich auch ein 2009 vom Prüfungsbeirat beauftragtes Projektteam. Die von diesem entwickelten und vom Prüfungsbeirat beschlossenen Standards sahen u.a. vor, immer zwei Teamprüfungen gleichzeitig zu vereinbaren.

In der Praxis behelfen sich die GPLA-Prüfer bspw. damit, Fälle mittels der überprüften Jahre aufzuteilen, um damit jedem Prüfer ein entsprechendes Mehrergebnis zu verschaffen.

17.2 Der RH sah Teamprüfungen als geeignete Maßnahmen, die Prüfqualität zu heben. Er bemängelte, dass aufgrund der derzeit bestehenden Rahmenbedingungen nur wenige gemischte Teamprüfungen stattfanden. Beide Institutionen vergaben damit die Chance, durch einen intensiveren Wissenstransfer die Fachkenntnisse der Prüfer im jeweils anderen Bereich zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern (siehe TZ 11).

Er empfahl den KVT und dem BMF, gemischte Teamprüfungen vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der VAEB zu forcieren und dazu

Ablauforganisation

- die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und
- ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln, unabhängig von der Bedeutung der Mehrergebnisse bei GPLA-Prüfungen (siehe TZ 29).

17.3 (1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sehe der Ausbildungsplan für GPLA-Prüfer grundsätzlich vor, dass für die Ausbildung neuer GPLA-Prüfer gemischte Teamprüfungen durchgeführt würden. Dies auch deshalb, weil sich im Rahmen des GPLA-Einsatzes derartige gemischte Teamprüfungen für den wechselseitigen Wissenstransfer bewährt hätten. Im Regelbetrieb seien gemischte Teamprüfungen nur dann zielführend, wenn sie bestens abgestimmt und vorbereitet seien, weil sie mit einem exorbitant hohen zeitlichen Aufwand für beide Institutionen verbunden seien. Daher sei der Einsatz derartiger Teamprüfungen nur in besonderen Einzelfällen zielführend.

(2) Das BMF nahm die Anregung des RH auf. Die Empfehlung des RH habe in diesem Umfang noch nicht zur Gänze realisiert werden können. Sie werde wieder in den Prüfungsbeirat eingebracht werden. Ein gewichtiger Grund für die nicht ausgeprägte Akzeptanz gemischter Teamprüfungen liege in der Problematik der Zuordnung der Mehrergebnisse, mit der sich eine Arbeitsgruppe befasst hatte. Dieser zufolge könne eine Mehrergebnisaufteilung zwischen den Prüfern unterbleiben. Bei gemischten Teamprüfungen solle die Unterstützung der jeweils anderen Institution im Vordergrund stehen, unternehmenskulturelle Differenzen sollten dadurch überwunden werden.

(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 würden gemischte Teamprüfungen von den Prüfern sehr kritisch gesehen. Im Übrigen wäre die Einführung nur über das BMF möglich.

17.4 (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 gegenüber seine Empfehlung angesichts der bestehenden Mängel beim Informationsaustausch und Wissenstransfer (siehe TZ 11) sowie der noch bestehenden Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (siehe TZ 36) aufrecht, um die Prüfqualität zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern.

(2) Er wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass im Sinne der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches gerade die Prüfer von gemischten Teamprüfungen profitieren könnten, sofern die vom



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

RH angeführten Rahmenbedingungen für gemischte Teamprüfungen geschaffen werden.

18.1 Im Zuge des Abschlusses jedes Prüfungsfalles waren die in Papierform gesammelten Unterlagen einzuscannen und in den elektronischen Archiven abzulegen (siehe TZ 24). Dies erfolgte in der FV grundsätzlich sofort nach Abschluss der Prüfung. In den KVT war die Abrechnung aller dem Prüfungsfall zuzurechnenden Beitragskonten abzuwarten, was zu einer Verzögerung von mehreren Wochen führen konnte. In diesem Fall fehlten der FV Informationen für die weiteren Verfahrensschritte, insbesondere für die Zweitfreigabe (siehe TZ 39).

In der FV führten die Scan- und Archivierungsarbeiten GPLA-Prüfer durch, in den KVT der Innendienst (siehe TZ 10).

18.2 Nach Ansicht des RH bestand keine Notwendigkeit, alle Unterlagen bis zur Abrechnung der Beitragskonten zurückzuhalten. Er erachtete die unverzügliche Übermittlung dieser Prüfungsdaten als notwendige Maßnahme (siehe TZ 24 und 39).

19.1 (1) Trat bei einer GPLA eine Nachforderung an SV-Beiträgen auf, erstellte der jeweils zuständige KVT eine „Rechnung“ und versandte diese. Bescheide waren für dieses Verfahren grundsätzlich³¹ nicht vorgesehen. Stellte ein KVT bei stichprobenartigen Überprüfungen bzw. aufgrund von Eingaben der geprüften Unternehmen Fehler fest, veranlasste er eine Prüfungsberichtigung. Die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer der FV waren weder in die Überprüfungen einbezogen, noch erhielten sie Informationen über die Ergebnisse der Prüfungsberichtigungen (siehe TZ 11).

(2) Ergab sich bei einer GPLA eine Nachforderung an Lohnabgaben, erließ das jeweils zuständige Finanzamt einen Bescheid. Allfällige Berufungen erledigten im Finanzamt die Teamexperten oder Fachexperten im Amtsgebiet (siehe TZ 9). Die Einbindung der Prüfer der KVT war unterschiedlich. Über den Ausgang der Berufungsverfahren war grundsätzlich kein Informationsaustausch mit den KVT vorgesehen (siehe TZ 11).

19.2 Bei Prüfungsberichtigungen bzw. Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit GPLA-Prüfungen bemängelte der RH den fehlenden Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den KVT und der FV.

³¹ Die Unternehmen konnten einen Bescheid verlangen, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können.

Ablauforganisation

Er empfahl den KVT und dem BMF, die jeweils andere Institution in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt,

- wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen, um eine verursachergerechte Bereinigung von Fehlern erreichen zu können, und
- die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der FV bzw. der Prüfungsberichtigungen der KVT umfassend zu informieren, um für künftige Prüfungen zu lernen.

19.3 (1) Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Empfehlung des RH einer verursachergerechten Bereinigung von Fehlern. Auf Seiten der KVT sei diese seit 2003 Standard. Um Prüfungsberichtigungen präventiv zu verhindern, sei auf die gemeinsame Wissensdatenbank zu verweisen.

Sie begrüßten auch den Vorschlag des RH, die GPLA-Prüfer über den Ausgang der Berufungsverfahren automatisch zu informieren.

(2) Das BMF gehe laut seiner Stellungnahme davon aus, dass eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen fallbezogen ohnehin stattfinde. Die Prüfer beider Prüforganisationen würden bei diversen Vernetzungsveranstaltungen in diese Richtung noch mehr sensibilisiert werden. Im OHB gebe es eine Regelung, wonach der befasste Prüfer bei Prüfungsberichtigungen und Berufungen für die Einbringung der notwendigen Expertise zur Erledigung des Geschäftsfalls herangezogen werde. Einen standardisierten Feedbackprozess gebe es laut BMF derzeit nicht. Die Implementierung eines solchen werde sich aber nach den Budget- und Ressourcenmöglichkeiten für IT-unterstützte Prozesse richten müssen.

19.4 Der RH wies darauf hin, dass die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer – wie er im Rahmen der Gebarungsüberprüfung festgestellt hatte – oftmals nicht in die Überprüfungen einbezogen waren und damit eine verursachergerechte Beseitigung ebenso wenig durchgehend stattfand wie eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen.

Der RH hielt seine Empfehlung angesichts dieser Mängel ebenso aufrecht wie jene, einen standardisierten Feedbackprozess zwischen den Institutionen einzuführen.



Ablauforganisation

BMF BMG BMASK**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)**

- 20.1 Grundsätzlich waren ein einheitlicher Ablauf des Prüfungsprozesses und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen durch die im Jahr 2006 eingeführte Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 gewährleistet (siehe TZ 21, 22).
- 20.2 Nach Ansicht des RH bestanden trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (siehe TZ 21, 22) weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegen standen.

Der RH bewertete die Abläufe der GPLA anhand einzelner Prozesse in den KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

Ablauforganisation

Abbildung 4: Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH

Prozess	KVT	RH	FV	RH
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	+	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	-
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	-	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	-
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	-	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	-
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	-	Bei Bedarf	-
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innendienst	-	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch GPLA-Prüfer	+
Prüfungsberichtigungen	Werden durch den Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	-	Keine	
Rechtsmittelerledigung	Grundsätzlich keine		Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fachexperten durchgeführt	-

Quelle: RH



BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen
Abgaben (GPLA)

IT-Unterstützung

Prüfungsprozess

- 21.1 (1) Die TGKK richtete im Jahr 2006 zum Austausch der prüfungsrelevanten Beitrags und Lohnabgabendaten der beteiligten Institutionen bundesweit einen Kommunikationsserver (GPLA-Server) ein. Über diesen Server wurden die Daten der FV, der KVT und der Gemeinden³² zusammengespielt. Bei Anforderung durch die GPLA-Prüfer stellten die Institutionen die notwendigen Datensätze auf den GPLA-Server.
- (2) Im Jahr 2006 erhielten die GPLA-Prüfer bundesweit eine gemeinsame Prüfsoftware, die einheitliche GPLA-Prüfungshandlungen ermöglichte. Diese von der TGKK entwickelte und laufend verbesserte Prüfsoftware (PSW) führte die Prüfer vom Beginn bis zum Ende einer Prüfung strukturiert durch den Prüfungsprozess. Durch den Einsatz der institutionenübergreifenden EDV-Lösung konnte eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen erzielt werden. In der Prüfsoftware waren diverse Berechnungstools und Schnittstellen für Datenimporte integriert. Nach Abschluss eines Prüfungsfalls erfolgten die weiteren Verfahrensschritte wie Berichtserstellung, Eintragungen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 sowie Buchungen auf den Abgabenkonten der FV automatisch über eine Schnittstelle mit der Prüfsoftware. Die Prüfsoftware diente durch die Speicherung der Prüfungshandlungen auch zur Prüfungsdokumentation.
- (3) Die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware war unterschiedlich. So verminderte sie sich etwa, wenn die Prüfer Daten von Vorrüpfungen auf ihren Computern beließen und diese nicht löschten. Diese Daten gingen deshalb nicht verloren, weil sie nach dem Transfer der Daten ohnehin auf einem Server gespeichert waren. Bei Prüfungen von Großbetrieben³³ war aufgrund der Datenmengen generell eine Verlangsamung bei der Verarbeitung der Daten festzustellen.
- (4) Für Berechnungen außerhalb der Prüfsoftware und zur Datensortierung verwendeten die Prüfer ein Tabellenkalkulationsprogramm und ein Datenanalyseprogramm (siehe TZ 23). Die Ergebnisse waren pro geprüftem Arbeitnehmer manuell in die Prüfsoftware einzugeben; eine automatische Überspielung in die Prüfsoftware war nicht möglich. So hatte bspw. eine Prüferin der FV in einem Fall die Daten für jeden der rd. 12.000 Datensätze einzeln in der Prüfsoftware zu erfassen; dies hatte einen Zeitaufwand von mehreren Monaten zur Folge.

³² Kommunalsteuerdaten wurden über FinanzOnline zur Verfügung gestellt.

³³ mehr als 5.000 Arbeitnehmer

IT-Unterstützung

21.2 Nach Ansicht des RH führte die Entwicklung und Einführung einer gemeinsamen Prüfsoftware im Rahmen der GPLA zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen. Der RH anerkannte die Möglichkeit eines strukturierten Prüfungsablaufs und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen mit Hilfe der Prüfsoftware. Er wies jedoch auf die festgestellten Leistungseinschränkungen hin.

Er empfahl den KVT und dem BMF, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, um die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware und zudem die Datensicherheit zu erhöhen.

Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen, um die Prüfungszeiten zu verkürzen, die Ressourcen der Prüfer jedenfalls von manipulativen Tätigkeiten zu entlasten sowie die Fehlerquellen aus der manuellen Erfassung auszuschließen.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes werde permanent an der Verbesserung der Software-Performance gearbeitet und in strukturelle Verbesserungen investiert. So sei die Prüfsoftware in den Jahren 2008 und 2009 dahingehend weiterentwickelt worden, dass auch die Prüfung von Groß- und Größtbetrieben problemlos möglich sei. Die Anregung, eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen externer Daten vorzusehen, werde geprüft. Dies sei aber unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit durchaus problematisch.*

Die GPLA-Prüfer würden laufend darauf hingewiesen, dass nach Abschluss einer Prüfung die Prüfdaten von den Notebooks zu löschen seien, um die Verarbeitungsleistung der Prüfsoftware zu steigern und die Datensicherheit zu erhöhen.

(2) Das BMF habe die Empfehlung, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, im OHB bereits umgesetzt.

Es nehme die Empfehlung des RH, eine entsprechende Schnittstelle zwischen Datenanalysesoftware und Prüfsoftware zu schaffen, auf. Allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen eine Priorisierung (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes) vorzunehmen.



IT-Unterstützung

BMF BMG BMASK

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 solle die Löschung erledigter Prüfungsfälle aus der GPLA-Prüfsoftware erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist erfolgen, da eine zu frühe Löschung von Daten im Zuge des Rechtsmittelverfahrens neue Erhebungen notwendig machen könnte. Im Übrigen werde auf dieses Problem bei Teambesprechungen regelmäßig hingewiesen.

Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Meinung des RH, dass bei der Prüfung von Großbetrieben aufgrund der Notwendigkeit in der Sozialversicherung, Feststellungen je Dienstnehmer zu erfassen, immens viel Zeit verloren gehe und das Programm aufgrund der großen Datenmengen immer langsamer werde.

22.1 (1) Bei den GPLA-Prüfungen kam das von der FV verwendete Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (BP 2000) zum Einsatz. Die Prüfer der KVT erhielten einen Zugang über ein elektronisches Portal. Mit BP 2000 erfolgten zu Beginn der Prüfung die Fallauswahl, -zuteilung und -aktivierung sowie die Datenanforderung. Nach erfolgter Prüfung wurden die Prüfdaten aus der Prüfsoftware automatisch ins BP 2000 überspielt. Das Programm diente auch zur Dokumentation des Verfahrensstands, der Verwaltung der Jahresprüfpläne, als Datenbasis für die Leistungsorientierte Steuerung (LoS, siehe TZ 30) und für statistische Auswertungen. Der Support und die Aktualisierung von BP 2000 erfolgten durch das BMF. Für die Ablage prüfungsrelevanter Unterlagen richtete das BMF ein elektronisches Archiv ein, welches ausschließlich durch die FV genutzt wurde (siehe TZ 24).

(2) Für FV-Prüfer waren im BP 2000 sowohl Daten zu abgeschlossenen als auch laufenden Betriebsprüfungen ersichtlich. Die KVT-Prüfer hatten zu diesen Informationen keinen Zugang, da diese nach Ansicht der FV dem Steuergeheimnis unterlagen.

22.2 Der RH stellte das Steuergeheimnis nicht in Zweifel, wies jedoch darauf hin, dass die KVT-Prüfer im Rahmen der GPLA für die FV tätig waren und in dieser Funktion selbst an das Steuergeheimnis gebunden waren.

Er empfahl dem BMF, allen GPLA-Prüfern sämtliche für die Vorbereitung und Durchführung von GPLA-Prüfungen erforderlichen Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 11, 15).

23.1 Für das Einlesen, Auswerten und Analysieren von prüfungsrelevanten Daten stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. In der FV war diese Software bereits seit vielen Jahren bei Betriebsprü-



IT-Unterstützung

fungene in Verwendung. Die GPLA-Prüfer beider Institutionen wurden in der Anwendung der Software ausgebildet und weiter geschult. Aufgrund ihrer Komplexität kam die Software zumeist erst ab einer bestimmten Betriebsgröße und Mitarbeiteranzahl des überprüften Unternehmens zur Anwendung.

Die Prüfer hatten die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware zu vermerken. In der FV lag der Anteil der Fälle mit Anwendung der Datenanalysesoftware bei rd. 18 % (2009) bzw. rd. 24 % (2010), bei den KVT betrug dieser Anteil rd. 4 % (2009) bzw. rd. 7 % (2010). Allerdings setzten die Prüfer trotz der Verwendung der Datenanalysesoftware nicht immer diesen Vermerk in der Prüfsoftware, weshalb die angeführten Werte nicht der Realität entsprachen.

- 23.2** Der RH anerkannte die Maßnahmen der FV und der KVT, die Prüfer durch Verwendung einer hochwertigen Datenanalysesoftware im Prüfprozess zu unterstützen. Er beanstandete allerdings die lückenhafte Dokumentation der Verwendung dieser in der Prüfsoftware. Die vorliegenden Daten ließen keine Aussage über den tatsächlichen Einsatz der Datenanalysesoftware und über mit deren Hilfe erzielte Prüferfolge zu.

Der RH empfahl dem BMF und den KVT, die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sicherzustellen, um den Einsatz der Datenanalysesoftware im Hinblick auf die damit verbundenen Lizenzkosten in einem möglichst effizienten Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleisten zu können.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes habe die für die Prüfsoftware zuständige TGKK die Anregung aufgenommen. Die Dokumentation über die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sei somit verpflichtend sichergestellt.*

Laut Mitteilung des BMF sei im Verfahren BP 2000 eine entsprechende Dokumentationsmöglichkeit vorgesehen. Weiters seien die Daten der Analysesoftware im elektronischen Archiv abgelegt.

Elektronisches Archiv

- 24.1** (1) Für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen richtete die TGKK im Jahr 2006 bundesweit für alle KVT ein elektronisches Archiv (GPLA-Archiv) ein, welches über die Prüfsoftware über einen Internetzugang von allen GPLA-Prüfern aufgerufen werden konnte. Die Archivierung von Prüfungsunterlagen war für die KVT nicht geregelt. Die Archivierung erfolgte unstrukturiert, die Benutzeroberfläche war unübersichtlich und nicht anwenderfreund-



lich. Zudem war die Ablage der Unterlagen im Archiv lückenhaft. Bei einem Wechsel der Prüfzuständigkeit standen daher dem nachfolgenden Prüfer wesentliche Informationen, wie z.B. die Berechnungsunterlagen bei Änderungen und Korrekturen von Beitragsgrundlagen, nicht zur Verfügung.

(2) Die FV-Prüfer hatten die Unterlagen nach Ergebnisverarbeitung gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2009 in einem eigenen Archiv der FV (Finanzarchiv) mit vorgegebener Struktur zu archivieren, von wo sie dann zusätzlich ins GPLA-Archiv transferiert werden sollten. Die Unterlagen der FV fanden sich demnach in zwei Archiven, die der KVT nur im GPLA-Archiv. Bei Prüfungen insolventer Unternehmen und bei Geschäftsführerfällen durch die FV war die Weiterleitung der Prüfungsunterlagen aus dem Finanzarchiv ins GPLA-Archiv nicht vorgesehen.

24.2 Der RH erachtete den parallelen Betrieb von zwei verschiedenen Archiven für die GPLA als nicht zweckmäßig. Diese Vorgehensweise verursachte Doppelgleisigkeiten und einen daraus resultierenden erhöhten Ressourcenaufwand. Die Synergieeffekte der GPLA konnten in diesem Bereich nicht genutzt werden. Er beanstandete weiters, dass die Archivinhalte hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten sehr unterschiedlich waren.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Sinne der gemeinsamen Prüfung und aus Gründen der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu gleichen Informationen ermöglichen. Zudem sollte es die Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen sein; für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen (siehe TZ 11, 15, 18).

Der RH wies weiters auf die Bedeutung einer umfassenden Archivierung hin. Er empfahl dem BMF und den KVT, die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen (siehe TZ 18, 39).

24.3 (1) Laut *Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes* stehe mit dem GPLA-Archiv schon jetzt ein einziges, gemeinsames Archiv aller GPLA-relevanten Daten zur Verfügung, das sowohl der Finanz als auch den KVT zugänglich sei.



IT-Unterstützung

Die Empfehlung des RH, auch bei den KVT Standardvorgaben für die Abspeicherung im GPLA-Archiv zu erstellen, werde aufgenommen.

(2) Nach Ansicht des BMF sei die derzeitige Archivlösung für die FV eine sparsame Variante. Für die Prüfer sei die Nichtrealisierung eines gemeinsamen Archivs ohne Nachteil, weil sichergestellt sei, dass wechselseitig die Prüfungsfälle eingesehen werden könnten.

Prüfungsrelevante Vermerke könnten derzeit im elektronischen Archiv nur für bereits geprüfte Fälle hinterlegt werden. Für die Zukunft würden im Zusammenhang mit dem elektronischen Akt Lösungsmöglichkeiten überlegt.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte in seiner Stellungnahme, dass durch die verspätete Archivierung von Prüfungsunterlagen durch die KVT im Falle von Berufungen häufig Rückfragen beim jeweiligen Prüforgan notwendig würden.

24.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Verwendung von zwei Archiven weder zweckmäßig noch sparsam und effizient ist. Er wies nochmals auf die unterschiedliche Datenqualität und -quantität und auf die Tatsache hin, dass nicht sichergestellt war, dass wechselseitig alle Informationen sichtbar waren. Deshalb erachtete er die Zusammenführung der beiden Archive in einem einzigen gemeinsamen und vollständigen Archiv, unter Nutzung der jeweiligen Vorteile der einzelnen Archive, in dem alle Prüfer Zugriff auf die gleichen Informationen haben, als unerlässlich.

Risikomanagement

Prüfungsrelevante Fälle – Prüfungszuständigkeit

25.1 Die prüfungsrelevanten Fälle der GPLA entsprachen der Anzahl der Arbeitgeberakten in den einzelnen Finanzämtern. Diese betragen im Jahr 2010 rd. 367.000. Das BMF verteilte diese auf die KVT und die FV.

Mittels eines elektronisch gesteuerten, mathematischen Verfahrens entstanden die sogenannten KVT-Pools³⁴ und FV-Pools³⁵, aus denen in der Folge die jeweilige Institution ihre GPLA-Prüfungsfälle auswählte.

Gemäß den GPLA-RL war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder

³⁴ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

³⁵ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren



demselben Prüfer zugeteilt wurde (wechselnde Prüfungszuständigkeit). In den seit Juli 2008 geltenden GPLA-Grundsätzen der KVT (siehe TZ 5) war die zwischen KVT und FV wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht mehr angeführt. In der Praxis war sie jedoch weiterhin durch die elektronisch gesteuerte Aufteilung in die KVT-Pools³⁶ und FV-Pools³⁷ sichergestellt.

Ausgenommen von der wechselnden Prüfungszuständigkeit waren die Eisenbahn und Bergbaubetriebe (dazu zählten auch Seilbahnunternehmen), die laut den Verfahrensvorschriften für die GPLA³⁸ (siehe TZ 5) ausschließlich von der VAEB geprüft werden sollten.

Nach Angaben der VAEB³⁹ selbst erfolgt „bei Dienstnehmern, für welche die VAEB versicherungszuständig ist, die Prüfungsdurchführung, bis auf Ausnahmenfälle (eine Steuernummer und Dienstgeberkonten bei GKK und VAEB), immer durch die Prüfer der VAEB“. Für die angeführten Ausnahmefälle lag keine schriftliche Vereinbarung vor.

In der Praxis erfolgte die Zuteilung in den Pool der VAEB branchenabhängig auf Basis der ÖNACE⁴⁰. So ordnete das BMF ihrem Pool für das Jahr 2010 bspw. 310 prüfungsrelevante Unternehmen⁴¹ zu. Allerdings erklärte sich die VAEB nur für 95 dieser aufgrund der ÖNACE zugeordneten Fälle als zuständig. Das BMF, das für die Poolbildung zuständig war, erhielt diese Information nicht. Damit waren 215 Fälle nicht in die Prüfungsauswahl einbezogen. Zudem schienen Unternehmen, die im Prüfplan der VAEB enthalten waren, nicht im Pool der VAEB auf.

25.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass in den nunmehr bei den KVT geltenden GPLA-Grundsätzen die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen KVT und FV nicht mehr enthalten war. Er empfahl daher den KVT und dem Hauptverband, die wechselnde Prüfungszuständigkeit in den GPLA-Grundsätzen bzw. den einheitlichen Verfahrensvorschriften (siehe TZ 5) zu verankern.

³⁶ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

³⁷ Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren

³⁸ gemäß dem OHB, den GPLA-Grundsätzen und den GPLA-Richtlinien

³⁹ auf ihrer Homepage: www.vaeb.at Abfrage vom 11. April 2011

⁴⁰ Die ÖNACE ist eine nationale Aktivitätsklassifikation. Sie erfasst die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Betrieben und dient statistischen Zwecken. In der EU verwendet man die NACE (Nomenclature général des activités économiques dans les communautés européennes).

⁴¹ Darin waren 17 Unternehmen enthalten, welche aufgrund einer falschen Branchenzuordnung im Zuge der Umstellung auf ÖNACE 2008 dem Pool der VAEB zugeordnet waren.

Risikomanagement

(2) Nach Ansicht des RH war die Prüfungszuständigkeit der VAEB weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Es war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben, weil nicht sichergestellt war, dass sie in einem Prüfungspool aufschienen. Weiters gab der RH zu bedenken, dass die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für bestimmte Fälle dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach.

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, jedenfalls die Prüfungszuständigkeit der VAEB in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. Weiters wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen.

Angesichts dieser Unzulänglichkeiten und des Widerspruchs zum Grundsatz der wechselnden Prüfungszuständigkeit empfahl der RH der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Allein-zuständigkeit zu beseitigen (siehe TZ 38).

25.3 (1) Die KVT und der Hauptverband begründeten die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB mit den bestehenden Unterschieden zu den Gebietskrankenkassen hinsichtlich der Beitragssätze und den daraus resultierenden eigenen Beitragsgruppen in drei unterschiedlichen Beitragsgruppenschemata.

Der Beurteilung des RH, dass sich die Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüfressourcen als nachteilig erweise, sei entgegen zu halten, dass die jährlich zu prüfenden Unternehmen (ca. 110) von insgesamt sechs Prüfern (vier davon auch teilweise im Innendienst tätig) geprüft würden und es zu internen Prüferrotationen komme.

Die Meinung des RH, dass Unternehmen ungeprüft bleiben würden, könne nicht geteilt werden. Sämtliche Unternehmen, welche durch das BMF in den Pool der VAEB zugeteilt werden, für die jedoch keine Zuständigkeit der VAEB vorliege, würden jährlich an die TGKK zur Zuteilung an die betroffenen Gebietskrankenkassen rückübermittelt. Somit werde sichergestellt, dass auch für diese Unternehmen eine GPLA durchgeführt werde.

(2) Laut Mitteilung des BMF sei die Prüfungszuständigkeit der VAEB im OHB geregelt.



Die Empfehlung des RH im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit und die Einbeziehung der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit werde vom BMF im Prüfungsbeirat eingebracht werden. Nur dieses gesetzliche Gremium könne über eine Änderung dieser derzeitigen „Sonderzuständigkeit“ entscheiden. Technisch werde grundsätzlich keine Prüfung verhindert.

25.4 (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband gegenüber seine Empfehlung, die VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen, angesichts

- der beschränkten Personalkapazität der VAEB, die diese im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bestätigte,
- der Notwendigkeit der Gewährleistung der Prüferrotation und damit des Vier-Augen-Prinzips,
- des Widerspruchs zum generellen Grundsatz der GPLA und
- der unklaren Abgrenzung hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit aufrecht.

Angesichts des notwendigen Spezialwissens hinsichtlich der Beitragsgruppen wären allenfalls gemischte Teamprüfungen der VAEB und der FV denkbar.

Hinsichtlich der unklaren Prüfungszuständigkeit der VAEB hielt der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass das für die Poolbildung zuständige BMF keine Kenntnis der rückübermittelten Fälle erlangte. Aufgrund der fehlenden technischen Vorkehrungen war nicht auszuschließen, dass Unternehmen nicht geprüft werden bzw. es zu Doppelprüfungen kam.

(2) Der RH entgegenete dem BMF, dass die Regelung der Prüfungszuständigkeit im OHB nicht abschließend war, da die Ausnahmen betreffend die VAEB darin nicht angeführt waren und damit die Prüfungszuständigkeit nicht eindeutig abgegrenzt war.

Prüfungsplan

26.1 Die Erstellung des Prüfungsplans für das aktuelle Kalenderjahr erfolgte laufend ab Jahresbeginn aufgrund der jeweils in den Pools zugeteilten prüfungsrelevanten Fälle.

Risikomanagement

Grundsätzlich war in unmittelbarer Folge die Prüfung eines Abgabepflichtigen nicht derselben Behörde oder demselben Prüfer zuzuordnen. Allerdings setzten beide Institutionen oftmals Fälle, die ein hohes Mehrergebnis versprachen, auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, auch wenn deren unmittelbar vorangegangene Prüfung durch sie erfolgt war und obwohl sie nicht mehr im laufenden Jahr mit der Prüfung begannen. Damit blieben den Institutionen die Fälle auch für das Folgejahr erhalten und standen nicht für die Verteilung auf die Pools zur Verfügung (siehe TZ 29).

So betrug dieser Anteil der so vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009 übertragenen Fälle an den gesamten im Jahr 2008 geprüften Fälle bei den KVT 53 % und bei der FV 45 %⁴². Die übertragenen Fälle enthielten sowohl Fälle, die bereits begonnen, jedoch noch nicht abgeschlossen waren, als auch Fälle, bei denen noch keine Prüfungshandlungen stattgefunden hatten.

- 26.2 Nach Ansicht des RH widersprach die Vorgangsweise, Fälle auf den Prüfungsplan zu stellen, um diese für das Folgejahr im Prüfungspool zu behalten, dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. Oftmals waren mehr als die Hälfte der Prüfungsfälle auf diese Weise auf den Prüfungsplan des Folgejahres gesetzt worden. Der RH empfahl daher den KVT und dem BMF, diese sogenannte „Prüffallbevorratung“ zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen.
- 26.3 (1) *Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes werde die „Prüffallbevorratung“ bundesweit von beiden Institutionen im gewissen Umfang gehandhabt. Sie diene in erster Linie der Überprüfung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen durch den Dienstgeber im Anschluss an eine GPLA und stelle - insoweit der Dienstgeber den „Aufträgen“ der Prüfer nicht nachkomme - eine „sichere“ Ergebniserwartung dar.*
- (2) Laut Mitteilung des BMF werde die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, die Prüforganisationen wieder verstärkt darauf hinzuweisen, dass nur jene Fälle am Prüfplan verbleiben sollten, mit deren Prüfung nach realistischer Einschätzung im ersten Quartal des Folgejahres begonnen werden können.*
- (3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 hätten KVT und FV nicht nur wegen des Mehrergebnisses Fälle mehrfach in unmittelbarer Abfolge auf den Prüfplan gestellt, sondern auch wegen der Zweckmäßigkeit und der dadurch oft erzielbaren Zeitersparnis. Allerdings sei*

⁴² Auswertung des BMF



durch geeignete Kontrollmaßnahmen sicherzustellen, dass Malversationen vermieden würden.

26.4 Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 fest, dass die von den KVT und FV praktizierte Vorgangsweise dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach. Er hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, die angeführte „Prüffallbevorratung“ in dem aufgezeigten hohen Ausmaß zu unterbinden.

Risikoorientierte Fallauswahl

27.1 (1) Die Erstellung des Jahresprüfungsplans oblag den zuständigen Abteilungs- bzw. Teamleitern der KVT bzw. der FV. Dabei handelte es sich vor allem um Fälle aufgrund einer Einzel- oder Risikoauswahl bzw. um Insolvenzfälle. Im Jahr 2010 verteilte sich die Fallauswahl wie folgt:

Tabelle 6: Verteilung der Fallauswahl 2010

	KVT	FV
	in %	
Einzelauswahl	55	55
Risikoauswahl	13	22
Insolvenzfälle	32	20
Sonstige Fälle	-	3
Summe	100	100

Quelle: BMF

(2) Die Einzelauswahl erfolgte aufgrund von eigenen Wahrnehmungen des Abteilungs- bzw. Teamleiters, vorhandenem Kontrollmaterial oder auf Ersuchen anderer externer oder interner Stellen. Allerdings stammte das der Einzelauswahl zugrunde liegende Kontrollmaterial bei den KVT bzw. der FV aus unterschiedlichen Quellen (siehe dazu TZ 15).

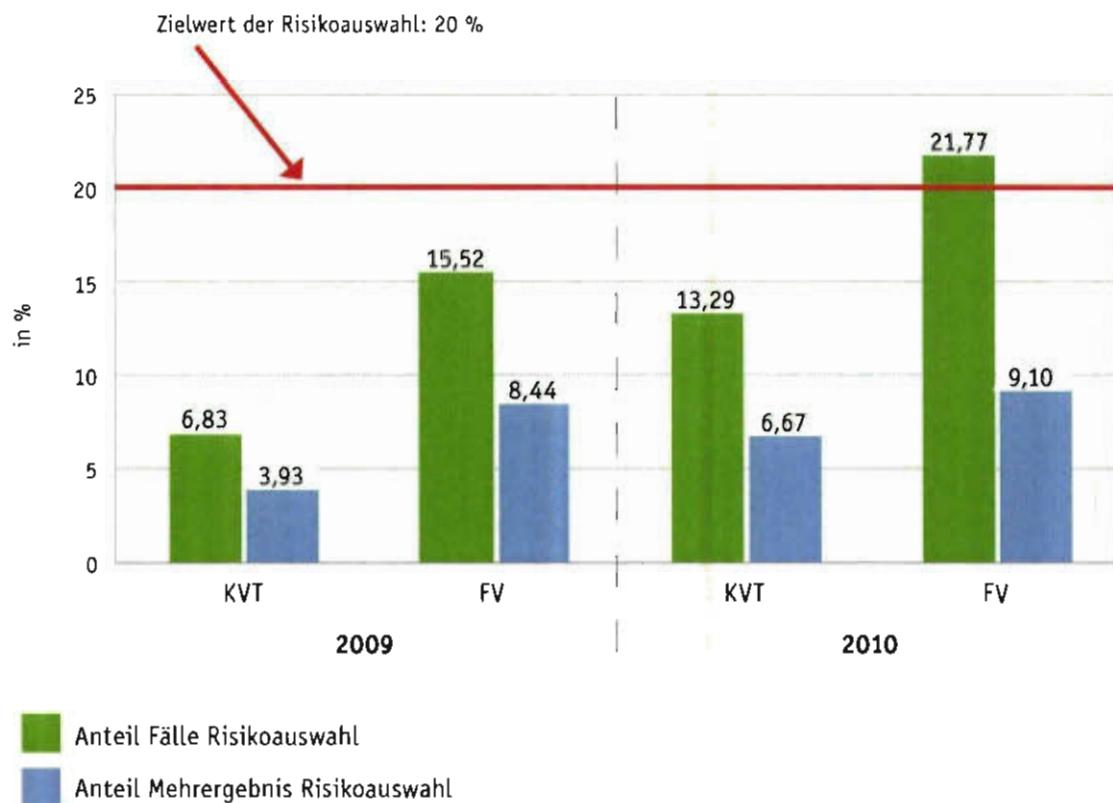
(3) Für die Risikoauswahl stellte das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 Fälle in Form einer Risikoliste zur Verfügung. Die dort hinterlegten Risikofaktoren waren Kenngrößen, die in ihrer Gesamtheit Rückschlüsse darauf zuließen, wie hoch das Risiko eines Unternehmens im Hinblick auf die Nichteinhaltung bzw. nicht zeitgerechte Einhaltung gesetzlicher Melde-, Beitrags- und Zahlungsverpflichtungen war. Die Bewertung nach Punkten erfolgte grundsätzlich getrennt nach

Risikomanagement

Risiken der KVT und Risiken der FV. Die Fälle waren nach Risikogewichtung gereiht.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle an den Gesamtfällen bzw. den Anteil des aus diesen Fällen erzielten Mehrergebnisses an den Gesamt mehrergebnissen der Jahre 2009 und 2010.

Abbildung 5: Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen waren. Obige Abbildung zeigt, dass nur die FV im Jahr 2010 diese Vorgabe erfüllte.

Sowohl die KVT als auch die FV konnten den Anteil der Fälle aus der Risikoauswahl deutlich erhöhen. Die anteiligen Mehrergebnisse aus



der Risikoauswahl blieben jedoch hinter diesen Zuwächsen zurück. Gründe dafür waren:

- die Treffsicherheit der Risikoanalyse wurde intern von den Anwendern oftmals angezweifelt⁴³;
- die Fallauswahl aus der Risikoliste erfolgte in willkürlicher Reihenfolge als Einzelauswahl, nach Risikoeinschätzung des Prüfungsplanerstellers und nicht nach Risikogewichtung;
- auf der Risikoliste enthaltene, als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzte Fälle wurden als Einzelauswahl gewertet. Die Statistiken waren daher insofern verzerrt und nicht aussagekräftig.

27.2 Der RH bemängelte, dass

- die Vorgabe, 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen, in den Jahren 2009 und 2010 nicht zur Gänze erfüllt wurde und
- die Fallauswahl in willkürlicher Reihenfolge aus der Risikoliste erfolgte, weil die Treffsicherheit der Risikoanalyse intern von den Anwendern angezweifelt wurde.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, die Fälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. Weiters wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden.

Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl regte der RH eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durch die KVT, das BMF und den Hauptverband an. Dabei könnten bspw. die gem. § 89 Abs. 6 EStG 1988 ab 1. Juli 2011 von den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung an die Abgabenbehörden des Bundes zu meldenden Daten⁴⁴ miteinbezogen werden.

⁴³ Bspw. schienen Saisonbetriebe als Risikofälle auf, weil sie ihre Abgaben außerhalb der Saison nicht entrichteten.

⁴⁴ § 89 Abs. 6 EStG 1988: „Die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung haben den Abgabenbehörden des Bundes die Anzahl der zum Monatsletzten gemeldeten Dienstnehmer sowie die monatliche Lohnsumme laut Beitragsnachweisung pro Arbeitgeber zu übermitteln.“

Risikomanagement

27.3 (1) Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Anregung des RH, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt würden, als Risikoauswahlfälle erfasst und bewertet würden.

Die KVT würden laufend ihre Risikofaktoren evaluieren. Zu einer weitergehenden Evaluierung sei es erforderlich, dass alle in Betracht kommenden KVT ein derzeit in Einführung befindliches Standardprodukt im Einsatz hätten. Nur dann könne gewährleistet werden, dass die einzelnen Risikofaktoren von den einzelnen KVT auf gleichen Datenparametern fußten. In der Risikoauswahl des Prüfverwaltungsprogramms der FV seien nach wie vor alle abgeschlossenen Insolvenzen beinhaltet. Diese sollten aus dieser Liste entfernt werden, weil dadurch für die Einteilenden nicht prüfrelevante Dienstgeber zur Auswahl stünden. Zudem sei der Datenbestand der Risikoauswahl in diesem IT-Programm dringend zu bereinigen.

(2) Das BMF sah laut Stellungnahme keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Auswahl der Prüfungsfälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste, da den hoch geschulten Prüfern bekannt sein müsste, dass die Auswahl der Fälle aus der Risikoliste nach dem höchsten Risiko erfolgen soll. Die Empfehlung werde jedoch zum Anlass genommen, dies im Rahmen der Linienstruktur neuerlich zu thematisieren. Im Sinne einer weiteren Optimierung der Risikoanalyse würden die Führungskräfte hinsichtlich der Erfassung der Fälle aus der Risikoliste als Risikoauswahl sensibilisiert werden.

Laut BMF sei ein weiterer Evaluierungsprozess der Risikofaktoren bereits geplant.

(3) Hinsichtlich der Risikoauswahl erfolge im Finanzamt Wien 1/23 bei Fällen, die grundsätzlich für eine Einzelauswahl geeignet erscheinen (z.B. durch eingehendes Kontrollmaterial), die jedoch auch vom System für eine Risikoauswahl vorgeschlagen würden, die Zuteilung nach der Risikoauswahl. Die Treffsicherheit der Risikoauswahl habe sich zwar erhöht, jedoch seien noch immer zu viele Fälle enthalten, bei denen sich kein oder nur ein geringes Mehrergebnis ergebe. Dies deshalb, weil z.B. bei Ausgliederungen oder Betriebseinstellungen die entsprechenden Vermerke in den Akten nicht berücksichtigt werden könnten. Eine Steigerung wäre durch Verknüpfung mit anderen Informationen möglich.

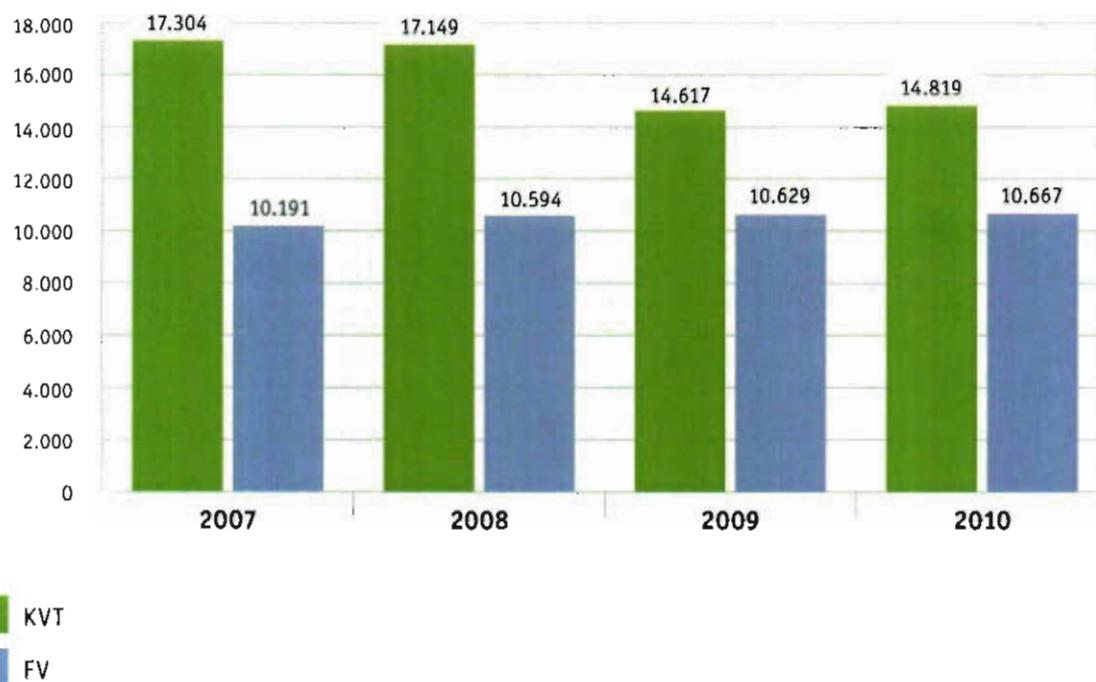
Eine Evaluierung der Risikoauswahl durch die verantwortlichen Stellen im BMF wäre seitens des Finanzamtes Wien 1/23 wünschenswert.

Prüfungsdichte

28.1 (1) Die Berechnung der Prüfungsdichte war im Rahmen der Leistungsorientierten Steuerung⁴⁵ wie folgt definiert: „Anzahl der geprüften GPLA-Fälle dividiert durch Anzahl der prüfungsrelevanten GPLA-Fälle“ (siehe TZ 25). Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu.

(2) Die Anzahl der von KVT- und FV-Prüfern geprüften GPLA-Fälle entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2010 wie folgt:

Abbildung 6: Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010



Quelle: BMF

(3) Die geprüften Fälle verteilten sich im Jahr 2007 und im Jahr 2010 wie folgt auf Groß- (G), Mittel- (M) und Kleinbetriebe (K):

⁴⁵ LoS (siehe TZ 30)

Risikomanagement

Tabelle 7: Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien

Betriebskategorie	2007		2010		Veränderung 2007/2010	
	Fälle (Anzahl)				in %	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
Großbetriebe ¹	677	802	789	581	17	- 28
Mittelbetriebe ²	1.153	994	1.164	881	1	- 11
Kleinbetriebe ³	15.474	8.395	12.866	9.205	- 17	10
Geprüfte Fälle	17.304	10.191	14.819	10.667	- 14	5

¹ ab 101 Arbeitnehmer (G1, G2, G3)

² zwischen 51 und 100 Arbeitnehmer (M)

³ keine bis 50 Arbeitnehmer (K1, K2, K3)

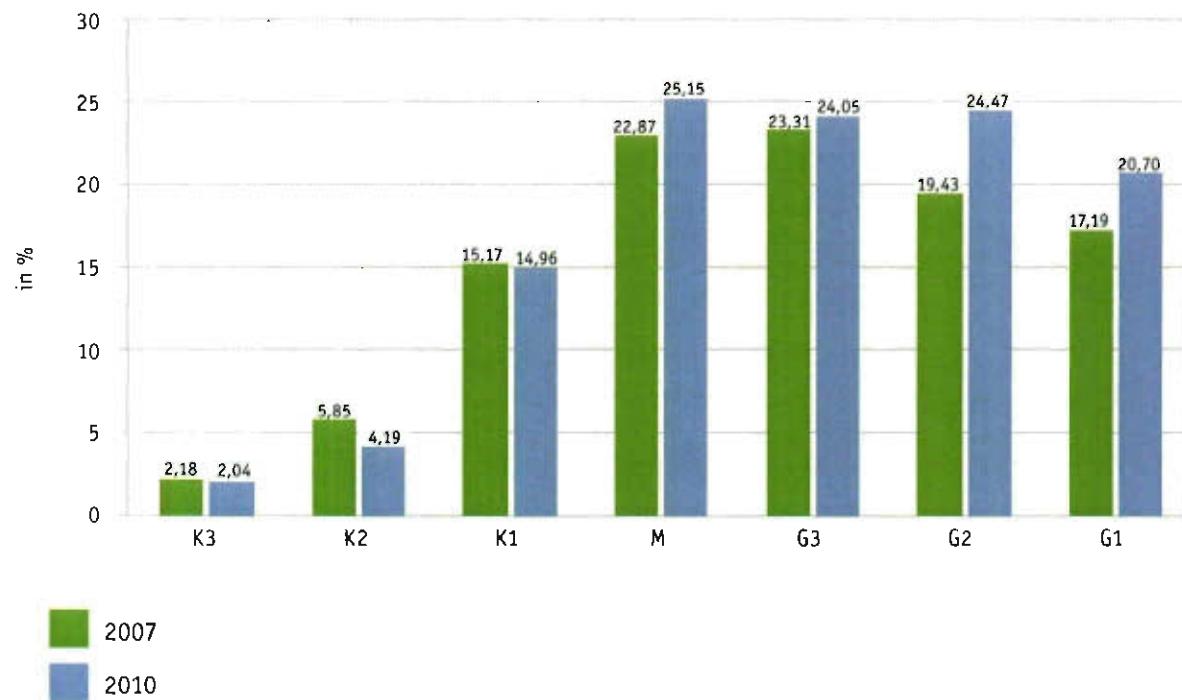
Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Prüffälle inklusive Insolvenzen der KVT verringerte sich von 2007 (17.304) bis 2010 (14.819) um 14 %. Dies war vor allem auf die Verlagerung der Fallverteilung zwischen den verschiedenen Betriebskategorien zurückzuführen. Bei Groß- und Mittelbetrieben war eine Erhöhung der Fallanzahl festzustellen, während bei Kleinbetrieben weniger Prüfungen stattfanden.

Im Gegensatz dazu erhöhte die FV die Anzahl ihrer Prüffälle von 2007 (10.191) bis 2010 (10.667) um 5 %. Die Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien entwickelte sich gegenläufig zu jener der KVT. Die FV erhöhte die Anzahl ihrer Prüfungen im Bereich der Kleinbetriebe, während sie weniger Groß- und Mittelbetriebe prüfte.

(4) In den Jahren 2007 und 2010 zeigte sich folgende Prüfungsdichte bei den einzelnen Betriebskategorien:

Abbildung 7: Prüfungsdichte nach Betriebskategorien



- K3 keine Arbeitnehmer
- K2 ein bis fünf Arbeitnehmer
- K1 sechs bis 50 Arbeitnehmer
- M 51 bis 100 Arbeitnehmer
- G3 101 bis 250 Arbeitnehmer
- G2 251 bis 500 Arbeitnehmer
- G1 über 500 Arbeitnehmer

Quelle: BMF

Die Prüfungsdichte zeigte im Zeitraum 2007 bis 2010 insgesamt folgende Entwicklung:

Tabelle 8: Prüfungsdichte gesamt					
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in %				
Prüfungsdichte	8,09	7,90	7,01	7,00	- 13,47

Quelle: BMF

Risikomanagement

Während die Anzahl der prüfungsrelevanten Fälle in den Jahren 2007 bis 2010 um rd. 5 % stieg, erfuhr die Anzahl der geprüften Fälle im selben Zeitraum insgesamt eine Verringerung von 27.495 auf 25.486 um rd. 7 %. Entsprechend erhöhten sich die Prüfungsintervalle⁴⁶ von rd. 12 auf rd. 14 Jahre. Unternehmen der Betriebskategorie K3 (keine Arbeitnehmer) wiesen im Jahr 2010 eine Prüfungsdichte von 2,04 % bzw. ein Prüfungsintervall von rd. 49 Jahren auf. Die höchste Prüfungsdichte (25,15 %) und somit das geringste Prüfungsintervall von rund vier Jahren zeigte sich 2010 bei den Betrieben der Betriebskategorie M (51 bis 100 Arbeitnehmer).

(5) Anzumerken ist, dass im Falle von Insolvenzprüfungen ein Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von der FV geprüft werden konnte. Diese Fälle zählten bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt, da sie bei den KVT und bei der FV als erledigte Fälle ausgewiesen wurden. In den Jahren 2009 und 2010 handelte es sich um jeweils rd. 1.400 Insolvenzfälle. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das durchschnittliche Prüfungsintervall in den Jahren 2009 und 2010 um ein Jahr, somit auf rd. 15 Jahre, erhöhen.

Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach geprüften Arbeitnehmern lag nicht vor.

28.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Prüfungsdichte für die prüfenden Institutionen nicht gesondert berechnet werden konnte. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. Er empfahl daher dem BMF, künftig die Controllingdaten zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen.

Weiters sollte das BMF dafür sorgen, dass die Prüfung von Insolvenzfällen nur einmal gezählt wird.

(2) Die Prüfungsdichte erfuhr in den Jahren 2007 bis 2010 eine Verringerung um 1,09 Prozentpunkte. Das entsprach einer Erhöhung des Prüfungsintervalls um rund zwei Jahre. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel (siehe TZ 3) einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, eine ausgewogene Prüfungsdichte bspw. durch die Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetriebe) verringert und die Präventivwirkung gestärkt

⁴⁶ Dabei handelt es sich um die durchschnittlichen Jahresabstände, die zwischen zwei GPLA-Prüfungen eines Unternehmens liegen.



werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. Weiters empfahl der RH auch eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten.

- 28.3 (1) *Laut KVT, Hauptverband und BMF sei die angeregte Erhöhung der Prüfzuteilungen von Klein- und Mittelbetrieben bereits in Angriff genommen worden und die Definition in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats für 2012 bereits umgesetzt. Es seien gezielt Schwerpunkte auf bestimmte Betriebskategorien gesetzt und so auch die Prüfungsdichte bei den Kleinbetrieben (durch Verschiebung von Prüfkapazitäten vom Mittelbetriebsbereich in den Kleinbetriebsbereich) bewusst erhöht worden. Generell hätten sich die GPLA-Gremien darauf verständigt, von den primären Finanzziehen hin zu einer höheren Prüfungsdichte Anstrengungen unternehmen zu wollen und entsprechende Zielvorgaben zu erarbeiten.*
- (2) *Da eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte schon derzeit möglich sei, bestehe aus Sicht des BMF kein Handlungsbedarf.*

Die Empfehlung des RH, Insolvenzprüfungen nur einmal zu zählen, werde vom BMF aufgenommen.

Ergänzend merkte das BMF an, dass die GPLA eine zielorientierte Prüfung darstelle, wo die Fallauswahl neben anderen Kriterien auch risikoorientiert erfolge.

Laut BMF sei eine Berechnung der Prüfungsdichte aufgrund der überprüften Arbeitnehmer nicht möglich, da der FV nur Daten der gemeldeten Arbeitnehmer zur Verfügung stünden. Inwieweit die Berechnung der Prüfungsdichte auf Basis der gemeldeten Arbeitnehmer sinnvoll sei, bleibe einer Analyse vorbehalten.

(3) Das Finanzamt Wien 1/23 führte die Steigerung der Prüfungen bei den Großbetrieben im Vergleich der Jahre 2007 – 2010 auf die Verbesserung der Prüfsoftware und den vermehrten Einsatz des Datenanalyseprogramms zurück.

- 28.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte nicht möglich war, weil die prüfungsrelevanten Fälle grundsätzlich dem aktenführenden Finanzamt zugeordnet waren. Für die getrennte Auswertung wären daher die Basisdaten entsprechend aufzubereiten.

(2) Nach Ansicht des RH sollte das BMF jedenfalls analysieren, ob die Berechnung der Prüfungsdichte anhand der überprüften Arbeitnehmer eine neue aussagekräftige Kennzahl im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten sowie im Hinblick auf den Resourceneinsatz ist.

Controlling

Zielvereinbarungen

29.1 (1) Der Prüfungsbeirat legte für die KVT und die FV jährlich folgende Ziele fest:

Abbildung 8: Ziele GPLA Prüfungsbeirat



Quelle: Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats

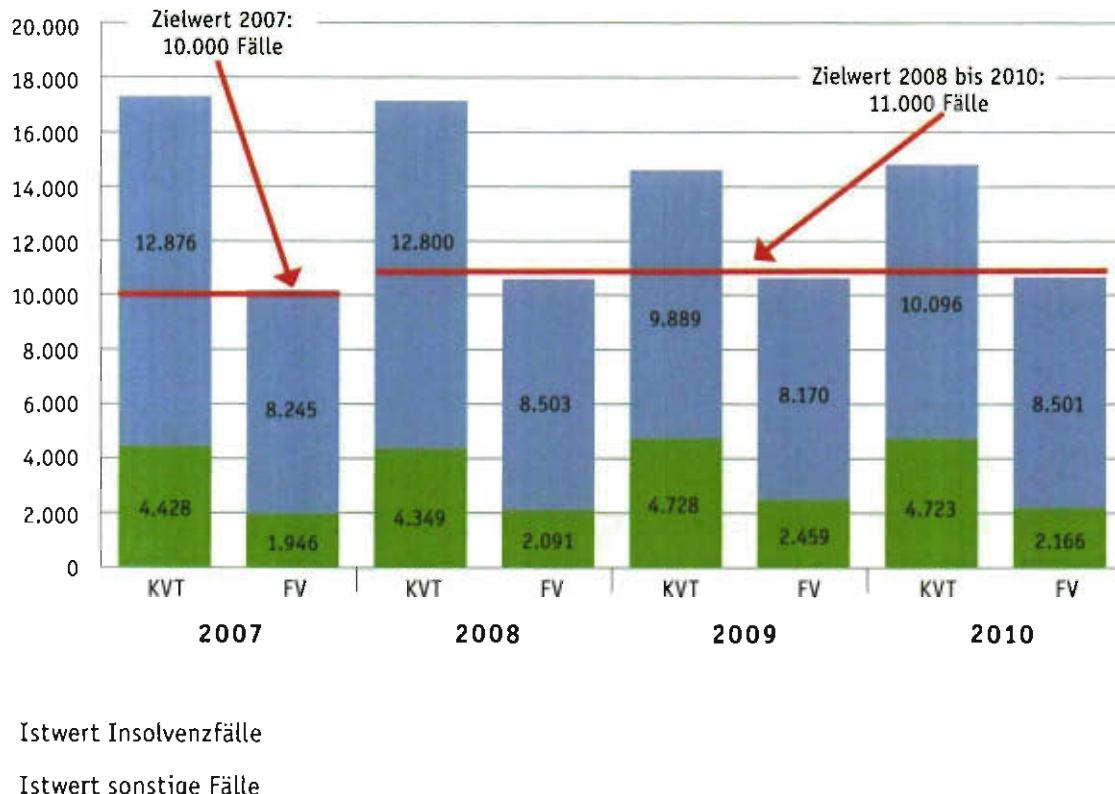
(2) Sowohl die Kunden- als auch die Mitarbeiterzufriedenheit konnten nur aufgrund von Befragungen festgestellt werden. Die letzten Kunden- bzw. Mitarbeiterbefragungen fanden im Jahr 2006 statt. Die Ergebnisse wurden in ein Maßnahmen-Portfolio eingearbeitet und daraus einzelne Optimierungsprojekte abgeleitet wie z.B. Fallauswahl und Zielvereinbarungen. Eine neuerliche Kunden- und Mitarbeiterbefragung war für das Jahr 2011 geplant.

(3) Im Mittelpunkt der Harmonisierung der Prüfungsprozesse stand für den Prüfungsbeirat in den vergangenen Jahren die Weiterentwicklung der GPLA-Prüfsoftware, der Anforderungen für das Controlling und der Prüfverwaltung (siehe auch TZ 21 und 22).

(4) Für die Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit bestanden mit der Vorgabe einer bestimmten Anzahl von Prüfungen und einem zu erreichenden Mehrergebnis quantifizierbare Zielwerte.

Die vorgegebene Fallanzahl war für beide Institutionen gleich (2007: je 10.000; ab 2008: je 11.000), wobei jeder Fall die gleiche Wertigkeit unabhängig davon hatte, ob es sich um ein Unternehmen mit keinen Arbeitnehmern (K3) oder ein Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern (G1) handelte. In den Jahren 2007 bis 2010 stellte sich die Zielerfüllung bei der Anzahl der Prüfungsfälle wie folgt dar:

Abbildung 9: Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte



Quelle: BMF

Die KVT erfüllten die Zielwerte durchwegs. Seit Anhebung des Zielwerts für die zu prüfenden Fälle im Jahr 2008 konnte die FV hingegen den Zielwert nicht mehr erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %.

(5) Die Zielwerte für das Mehrergebnis (ME) – das sind die aus einer GPLA resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen – waren aufgeteilt in solche für „Steuern“ (ME Lohnabgaben) und „Sozialversicherung“ (ME SV-Beiträge). Seit Beginn der GPLA sollten die KVT 70 % ihres Mehrergebnisses aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge und 30 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben erzielen, die FV 70 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben und 30 % aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge. Für die Jahre 2007 bis 2010 ergab ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse folgendes Ergebnis:

Tabelle 9: Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010

	2007		2008		2009		2010	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
SV-Beiträge	in Mill. EUR							
Zielwert ME SV-Beiträge	115,0	46,4	121,0	49,0	123,0	53,0	130,0	56,0
Istwert ME SV-Beiträge	127,7	31,3	135,3	32,6	185,7	39,7	190,0	48,1
davon Insolvenzen	78,7	–	72,6	–	116,3	–	112,0	–
Abweichung ME SV-Beiträge	12,7	– 15,1	14,3	– 16,4	62,7	– 13,3	60,0	– 7,9
Lohnabgaben								
Zielwert ME Lohnabgaben	42,6	96,0	42,6	96,0	46,0	109,0	50,0	118,0
Istwert ME Lohnabgaben	34,5	103,7	48,2	104,6	43,4	117,2	58,5	139,9
davon Insolvenzen	–	34,6	–	37,7	–	41,7	–	35,0
Abweichung ME Lohnabgaben	– 8,1	7,7	5,6	8,6	– 2,6	8,2	8,5	21,9

Quelle: BMF

Die Prüfer der FV konnten die Zielvorgaben im Bereich der Lohnabgaben durchgängig erfüllen, nicht jedoch jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Die Prüfer der KVT erreichten in den Jahren 2008 und 2010 beide Zielvorgaben hinsichtlich des Mehrergebnisses, in den Jahren 2007 und 2009 nur jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen.

29.2 (1) Der RH bemängelte die fehlende Berücksichtigung der Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle, weil die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen⁴⁷.

(2) Der RH wies auf die starke Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert hin. Die Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert kann sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte auswirken, wenn damit insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären.

Weiters war dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) einer Zusammenarbeit zwischen KVT und FV hinderlich, weil er die Durchführung von gemischten Prüfungen beider Institutionen (siehe TZ 17) erschwerte und er weiters die Prüffallbevorratung förderte (siehe TZ 26) und den Informationsaustausch hemmte (siehe TZ 11, 15).

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, das Mehrergebnis, wie bereits in anderen Bereichen der FV üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der KVT und FV) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht.

(3) Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. Deshalb empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, auch qualitative Zielgrößen, wie bspw.

- Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken,

⁴⁷ Darüber hinaus wäre einerseits auch die Grundgesamtheit der prüfungsrelevanten Fälle zu berücksichtigen, da diese regional unterschiedlich ist, und andererseits wäre auf eine Erhöhung und ausgewogene Prüfungsdichte zu achten (siehe TZ 28).

- Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie
- durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

(4) Die Anzahl der Insolvenzfälle war nicht vorhersehbar. Ein darauf aufbauender Zielwert war für Steuerungszwecke ungeeignet. Die aus diesen Prüfungen erzielten Mehrergebnisse stellten eine reine Zufallsgröße dar. Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei Festlegung der Zielwerte die Insolvenzfälle gesondert zu berücksichtigen.

29.3 (1) *Laut Stellungnahme von KVT, Hauptverband und BMF habe der Prüfungsbeirat bei der Festlegung der Ziele für das Jahr 2012 die Empfehlungen des RH bereits dahingehend umgesetzt, dass das Mehrergebnis als Monitoringkennzahl ausgewiesen werde. Außerdem seien Zielwerte festgelegt worden, um die Prüfungsichte, insbesondere im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe, und damit die Anzahl der Prüffälle zu erhöhen. So sei der Zielwert betreffend die Fallanzahl 2012 lt. BMF von 11.000 Fällen auf 12.000 Fälle pro Prüforganisation erhöht worden. Die Prüfungsichte im Bereich der Großbetriebe solle im Hinblick auf die fiskalische Auswirkung und die umfassten Dienstverhältnisse beibehalten werden. Im Jahr 2012 werde die generalpräventive Wirkung bei den Kleinbetrieben verstärkt.*

(2) Über die Festlegung von qualitativen Zielgrößen werde lt. Stellungnahme von KVT und Hauptverband seit Einführung der GPLA laufend diskutiert. Eine aussagekräftige, nachvollziehbare Definition dieser Zielgrößen habe bisher nicht gefunden werden können. Auch die beispielhafte Anführung der qualitativen Zielgrößen durch den RH ergäbe keine maßgebende Berücksichtigung der Qualität, sondern führe im Wesentlichen wieder zu einer Erhöhung der monetären Ziele (Mehrergebnis).

(3) Die Empfehlungen hinsichtlich der Berücksichtigung qualitativer Zielgrößen und der gesonderten Berücksichtigung der Insolvenzfälle bei Festlegung der Zielwerte werde lt. Stellungnahme des BMF nach Analyse der Machbarkeit in eine der nächsten Sitzungen des Prüfungsbeirats eingebracht werden. Eine Umsetzung könne aber erst in einem der nächsten Zielvereinbarungsprozesse aufgenommen werden.

(4) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 sei das geforderte Mehrergebnis sowohl im FV- als auch im SV-Bereich nur durch soge-

nannte Ausreißerfälle zu erreichen gewesen. Durch die langjährige Erfahrung der Teamleiter sei es im Finanzbereich möglich gewesen, in der Einzelauswahl die benötigten Fälle auszuwählen. Es wären dies vor allem Großbetriebe, die allerdings eine entsprechend lange Prüfungszeit mit sich gebracht hätten. Um solche Fälle auszuwählen, bei denen hohe SV-Mehrergebnisse zu erwarten gewesen seien, habe es den Teamleitern der FV an den notwendigen nachvollziehbaren Risikoinformationen (bspw. Zahlungsverhalten bei der SV) gefehlt.

Hinsichtlich des Umstands, dass Prüfer vor allem das für die eigene Institution geforderte Mehrergebnis hätten erreichen können, merkte das Finanzamt Wien 1/23 an, dass jene Prüfer beider Institutionen, die mit der GPLA „aufgewachsen“ seien, anders an die Prüfungsfälle herangingen als jene, die vor 2003 Lohnsteuer- oder SV-Prüfer gewesen seien.

29.4 (1) Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass mit der Erhöhung der Anzahl der Prüffälle im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe zwar der vom RH empfohlenen Erhöhung der Prüfdichte in diesem Bereich entsprochen wurde. Allerdings fand die Empfehlung des RH, bei der Vorgabe der Anzahl der Prüffälle auch die Betriebsgröße zu berücksichtigen, vor allem hinsichtlich der Auswirkung der Betriebsgröße auf die notwendigen Prüferressourcen keine Berücksichtigung. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung, die Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle zu berücksichtigen, aufrecht.

(2) Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die von ihm beispielhaft aufgezählten qualitativen Zielgrößen, wie vor allem Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, keinen Zusammenhang mit monetären Zielen aufwiesen.

Controlling-instrumente

30.1 Mit Juli 2007 nahm das BMF das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) in Betrieb. Es handelte sich hierbei um ein ziel und entscheidungsorientiertes Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen. Im GPLA-Bereich dienten die Daten aus dem Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 als Basis für die Analyse und Auswertungsmöglichkeiten in der Leistungsorientierten Steuerung.

Die KVT und die FV erhielten monatlich u.a. folgende GPLA-spezifischen Kennzahlen: Mehrergebnis der FV und Mehrergebnis der

KVT, jeweils getrennt nach Lohnabgaben- und Beitragsvorschreibungen sowie Anzahl der geprüften Fälle. Ebenso wurden die Kennzahlen getrennt nach FV und KVT auf Bundesländerebene und für die VAEB dargestellt. In den Berichten wurden neben den Istwerten auch die Sollwerte sowie die Abweichungen ausgewiesen, sodass der Zielerreichungsgrad erkennbar war.

Die Leiter der Prüfabteilungen GPLA konnten mit der Leistungsorientierten Steuerung Einzeldatensätze ihres Teams auswerten. Dies ermöglichte eine detaillierte Suche nach Ursachen für Abweichungen.

Die KVT nutzten – mit Ausnahme der TGKK – zusätzlich zur Leistungsorientierten Steuerung das Programm Beitragscontrolling (BEICON).

30.2 Der RH erachtete die Einführung der Leistungsorientierten Steuerung im GPLA-Bereich als positiv, weil auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung stand. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen (siehe TZ 29) hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. Bei Abweichungen konnten gegebenenfalls die Ursachen festgestellt und – wenn nötig – entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Dennoch wäre nach Ansicht des RH eine Verbesserung des Kennzahlensystems anzustreben. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, zusätzlich zu den in TZ 28 angeführten Empfehlungen, das sind

- eine getrennte Darstellung der Prüfungsdichte nach KVT und FV,
- die Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle,

auch noch das Kennzahlensystem bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und – wie der RH bereits in seinen Berichten zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 6) sowie zur Außenprüfung bei den Finanzämtern (Reihe Bund 2005/7, TZ 20) empfohlen hatte⁴⁸ – um das einbringliche Mehrergebnis zu ergänzen.

30.3 (1) Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.

⁴⁸ Der RH hatte bereits in diesen Berichten empfohlen, auch Veränderungen der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge zu berücksichtigen.