



Wirtschaftliche Situation

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

und mache daher keinen Sinn. Dieser Empfehlung des RH werde daher nicht entsprochen.

- 10.4** Anknüpfend an die Ausführungen der ÖBB-Produktion wies der RH darauf hin, dass eine ergebnisorientierte Flottensteuerung aufgrund der einheitlichen Verrechnungssätze für alle Triebfahrzeuge der ÖBB-Produktion nicht möglich war. Einerseits fehlten wesentliche Informationen für eine effektive Unternehmenssteuerung, andererseits bestand durch die Service Center Logik für die ÖBB-Produktion kein Anreiz, die Kosten zu senken.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, eine ergebnisorientierte Flottensteuerung einzurichten, um den kostenmäßig optimalen Einsatz der jeweiligen Lokreihen gewährleisten zu können.

Aufwands-/Erlös-
struktur

- 11.1** Die Darstellung der Aufwands-/Erlösstruktur erfolgte für die Jahre 2005 bis 2013.

Tabelle 10: Aufwand und Erlöse der Lokreihe 1014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
	in Mio. EUR ¹									
Erlöse	2,45	1,80	2,17	1,41	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,83
Aufwand ²	2,99	2,96	2,13	19,91	1,81	3,43	0,07	0,00	0,01	33,30
Ergebnisbeitrag	- 0,54	- 1,16	0,04	- 18,50	- 0,81	- 3,43	- 0,07	0,00	- 0,01	- 24,48

¹ Rundungsdifferenzen

² inkl. a.o. Afa

Quellen: ÖBB-Produktion; RH

Auch wenn die Erlöse nur eine Näherung darstellten, betrug der so ermittelte negative Ergebnisbeitrag, den die ÖBB-Produktion in den Jahren 2005 bis 2013 mit der Lokreihe 1014 erwirtschaftete, in Summe rd. - 24,48 Mio. EUR.

- 11.2** Der RH kritisierte den durchgehend negativen Ergebnisbeitrag, der durch die Lokreihe 1014 in den Jahren 2005 bis 2013 entstand. Er hielt fest, dass ein Großteil des negativen Gesamtbetrags (rd. - 24,48 Mio. EUR) durch die angefallene außerordentliche Abschreibung der Lokreihe 1014 bedingt war.

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

Beschluss zum Verkauf

- 12.1** Die Geschäftsführung der ÖBB-Produktion behandelte einen möglichen Verkauf¹⁸ der Lokreihe 1014 (17 Triebfahrzeuge) im Februar 2009. Eine Bewertung der Lokreihe 1014 lag weder zu diesem Zeitpunkt noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH vor. Ziel war es trotzdem, aus dem Verkauf der Lokreihe 1014 einen Erlös von 15 Mio. EUR zu lukrieren. Dies ergab einen möglichen Verkaufserlös von rd. 882.000 EUR pro Triebfahrzeug.

In einem Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion vom Juni 2009¹⁹ wurde ein Verkauf der Triebfahrzeuge der Baureihen 2043, 2143, 1014, 1822, 1042 und 1142 mit einem gesamten Verkaufserlös von mehr als 10 Mio. EUR genehmigt. In Summe umfasste der genehmigte Verkauf 88 Triebfahrzeuge. Dies ergab einen durchschnittlich zu erzielenden Verkaufserlös von rd. 113.600 EUR pro Triebfahrzeug.

- 12.2** Der RH kritisierte, dass die möglichen Kaufpreise durch keine Bewertung begründet waren. Bei dem von der Geschäftsführung der ÖBB-Produktion im Februar 2009 geschätzten Kaufpreis lag der durchschnittliche Preis bei rd. 882.000 EUR pro Triebfahrzeug, beim Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion bei rd. 113.600 EUR pro Triebfahrzeug. Der RH wies auf die nicht nachvollziehbaren großen Unterschiede der Kaufpreise in den beiden Beschlüssen hin.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, in Zukunft vor dem Beschluss des Verkaufs von Triebfahrzeugen eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können.

- 12.3** Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, in Zukunft vor dem Beschluss des Verkaufs von Triebfahrzeugen eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können, zu.

Kaufpreisermittlung

- 13.1** Die ÖBB-Produktion begann ab Dezember 2009²⁰, nachdem sich die Lokreihe 1014 nicht mehr im Einsatz befand, mit Verkaufsaktivitäten.

¹⁸ siehe Protokoll des Jour Fixe der Geschäftsführer der ÖBB-Produktion vom 12. Februar 2009

¹⁹ siehe Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion vom 15. Juni 2009

²⁰ Ab dem Fahrplanwechsel 2009/2010 im Dezember 2009 wurde die Lokreihe 1014 nicht mehr eingesetzt; lt. ÖBB-Produktion fiel die Entscheidung dazu, weil aufgrund der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 weniger Triebfahrzeuge benötigt wurden.



Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

BMVIT

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014

Zur Ermittlung eines möglichen Kaufpreises teilte die ÖBB-Produktion dem RH im Rahmen der Gebärungsüberprüfung mit, dass dieser aufgrund eines „Letter of Intent“²¹ aus dem Jahr 2009 zwischen einem Interessenten und der ÖBB-Produktion festgelegt worden war. Der Interessent nannte einen Stückpreis von 700.000 EUR für die Lokreihe 1014. Dies ergab bei 17 Triebfahrzeugen eine Summe von rd. 12 Mio. EUR.

Neben der Lokreihe 1014 gab das Unternehmen in diesem Dokument das Interesse für weitere 58 zum Verkauf stehende Triebfahrzeuge anderer Lokreihen ab und übermittelte auch für diese Preisvorstellungen. Trotz mehrmaliger Nachfrage des RH konnte die ÖBB-Produktion diesen „Letter of Intent“ nur undatiert und nicht unterfertigt vorlegen. Nach dieser Interessensbekundung, welche laut ÖBB-Produktion Grundlage für einen möglichen Kaufpreis für die Lokreihe 1014 war, kam es jedoch zu keinen weiteren Verkaufsverhandlungen mit diesem Unternehmen.

13.2 Der RH kritisierte, dass die Ermittlung des möglichen Kaufpreises auf einem undatierten und nicht unterfertigten Dokument beruhte, aus dem die Bewertung nicht nachvollziehbar war und die ÖBB-Produktion diesen ohne eigene Bewertung übernahm.

Er bekräftigte seine **Empfehlung**, in Zukunft zur Kaufpreisfindung von Triebfahrzeugen **eine vorausgehende** interne Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vornehmen zu lassen.

Weitergaberecht und
Konkurrenzklause

14.1 Die Standard-Kaufverträge der ÖBB-Produktion enthielten die Verpflichtung für den Käufer, die vertragsgegenständlichen Triebfahrzeuge bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Übergabe nicht in einem Wettbewerbsverkehr zur ÖBB-Produktion auf der Schieneninfrastruktur in den Staaten Österreich, Deutschland oder der Schweiz einzusetzen. Diese Verpflichtung wurde bei einer Weiterveräußerung oder Weitervermietung der Fahrzeuge auch auf den oder die Käufer oder Mieter überbunden (Konkurrenzklause).

14.2 Der RH kritisierte die in den Standard-Kaufverträgen der ÖBB-Produktion enthaltene Konkurrenzklause, da diese den Käuferkreis stark einschränkte und de facto einen Ausschlussgrund für mögliche Mitbewerber am Markt darstellte.

²¹ Interessensbekundung eines Unternehmens für den Kauf von Triebfahrzeugen der ÖBB-Produktion

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, die Konkurrenzklausel in Zukunft in ihren Verträgen nicht mehr vorzusehen.

14.3 *Die ÖBB-Produktion teilte mit, dass der Empfehlung, die in den Standard-Kaufverträgen enthaltene Konkurrenzklausel in Zukunft nicht mehr anzuwenden, nicht gefolgt werde. Triebfahrzeuge an konkurrierende Unternehmen zu verkaufen, widerspreche der Konzernstrategie und gereiche zum Nachteil des Unternehmens und des Eigentümers (Republik Österreich).*

14.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, die Konkurrenzklausel in Zukunft in Verträgen nicht mehr vorzusehen, da diese den Käuferkreis stark einschränkte und de facto einen Ausschlussgrund für mögliche Mitbewerber am Markt darstellte.

Verkaufsaktivitäten
durch die ÖBB-
Produktion

15.1 (1) In den Jahren 2010 und 2011 waren zwei Mitarbeiter der ÖBB-Produktion nacheinander mit dem Verkauf betraut. Ein strukturierter und geplanter Ablauf samt zugehöriger Dokumentation des Verkaufsprozesses war für diese beiden Jahre nicht nachvollziehbar. Die ÖBB-Produktion gab an, in diesem Zeitraum mit mehreren möglichen Käufern Kontakt aufgenommen und Verkaufsgespräche geführt zu haben, die aber nicht erfolgreich waren. Ein Unternehmen bekundete im Februar 2010 sein Interesse, die 17 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 entweder zu kaufen oder zu mieten. Eine Miete lehnte die ÖBB-Produktion insbesondere aus Kostentragungsgründen (z.B. Instandhaltung) ab.

Im Sommer 2010 fragte ein Unternehmen aus der Schweiz an, im September 2010 ein Unternehmen aus Tschechien und im Februar 2011 fanden Verkaufsverhandlungen mit einem Unternehmen aus Schweden statt. Die ÖBB-Produktion strebte jedoch nur einen Gesamtverkauf aller Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 an und hielt an einem Gesamtpreis von rd. 12 Mio. EUR fest. Notwendige Instandsetzungskosten waren im Gesamtpreis nicht enthalten.

Zwischen Oktober und Dezember 2011 bestanden Überlegungen²², die Lokreihe 1014 der Rail Cargo Hungaria zu verkaufen und dort für den Güterverkehr in Ungarn einzusetzen. Anfang Dezember 2011 stoppte die Rail Cargo Hungaria das Projekt, weil Zweifel hinsichtlich der technischen Eignung der Lokreihe 1014 beim vorgesehenen Einsatz im Güterverkehr bestanden.

²² Projekt Sissi



Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014

(2) Im Jahr 2007 verkaufte die ÖBB-Produktion drei Triebfahrzeuge der Baureihe 1012 zu einem Stückpreis von 180.000 EUR, während sie pro Triebfahrzeug der Lokreihe 1014 rd. 700.000 EUR verlangte (TZ 13). Diese Triebfahrzeuge waren zum Zeitpunkt des Verkaufs im Jahr 2007 rd. zehn Jahre alt und erbrachten eine höhere Leistung (rd. 6.400 kW) als die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 (rd. 3.000 kW).

15.2 Der RH kritisierte die nicht strukturierte und unsystematische Vorgangsweise beim Verkaufsprozess. Nach Ansicht des RH wäre der Verkauf der Triebfahrzeuge bevorzugt nach dem Ausscheiden der Triebfahrzeuge aus dem Planbetrieb bzw. nach Auflösung der CBL-Verträge durchzuführen gewesen, weil zu diesem Zeitpunkt der Gesamtzustand der Triebfahrzeuge noch besser war als nach jahrelangem Stillstand.

Ebenso bemängelte der RH ein Festhalten am Gesamtverkauf aller Triebfahrzeuge sowie am ohne Bewertung ermittelten Kaufpreis von rd. 12 Mio. EUR. Der von der ÖBB-Produktion geforderte Preis erschien im Hinblick darauf, dass noch umfangreiche Instandsetzungsarbeiten notwendig wären, um die Triebfahrzeuge wieder in Betrieb nehmen zu können, hoch. Der RH wies darauf hin, dass im Jahr 2007 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1012 zu einem Stückpreis von 180.000 EUR verkauft worden waren.

Der RH bemängelte weiters, dass eine Vermietung der Triebfahrzeuge von der ÖBB-Produktion grundsätzlich abgelehnt wurde. Nach Ansicht des RH wäre zumindest eine Kostenabschätzung betreffend einer Vermietung anzustellen gewesen, um die Wirtschaftlichkeit einer Weiterverwendung beurteilen zu können.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, zukünftig eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

15.3 Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, zukünftig eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen, zu.

Konzernrichtlinie
Einkauf und Material-
wirtschaft

16.1 Laut der Konzernrichtlinie Einkauf und Materialwirtschaft²³ müssen Waren, die aus wirtschaftlichen/technischen Gründen nicht mehr benötigt werden, in Abstimmung mit dem strategischen Konzerneinkauf

²³ Konzernrichtlinie Einkauf und Materialwirtschaft seit dem Jahr 2005 in verschiedenen Fassungen gültig, aktuelle Fassung vom 13. September 2011

Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

durch die zuständige Einkaufsorganisation der Lead Buyer Gesellschaft verkauft werden. Lead Buyer Gesellschaft für Triebfahrzeuge war die ÖBB-Technische Services (siehe dazu den Bericht des RH Reihe Bund 2011/2 „Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs, TZ 17“, in welchem die Nichteinhaltung der Konzernrichtlinie auch kritisch gewürdigt wurde).

Nach dem Umlaufbeschluss des Aufsichtsrats der ÖBB-Produktion im Juni 2009 versuchte die ÖBB-Produktion, die 17 Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 zu verkaufen. Ab Jänner 2012 trat eine zwischen ÖBB-Technische Services und ÖBB-Produktion abgeschlossene Vereinbarung in Kraft, laut der die ÖBB-Technische Services die Verwertung von Triebfahrzeugen der ÖBB-Produktion übernahm. In Folge wurde auch ein Ablaufprozess für die Verwertung erarbeitet und dokumentiert.

- 16.2** Der RH bemängelte, dass die ÖBB-Produktion zwei Jahre lang – entgegen den Bestimmungen der entsprechenden Konzernrichtlinie – versuchte, die Lokreihe 1014 ohne Einbindung des strategischen Konzerneinkaufes und der ÖBB-Technische Services zu verkaufen.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, in Zukunft die Konzernrichtlinien einzuhalten.

- 16.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Produktion seien sämtliche jeweils gültige Konzernrichtlinien eingehalten worden. Im konkreten Fall sei aber aufgrund der komplexen Technik – abweichend von den Konzernrichtlinien – vereinbart worden, dass die Gesprächsführung durch die verantwortlichen Techniker zu übernehmen sei.*

- 16.4** Der RH entgegnete, dass die Konzernrichtlinien einzuhalten sind. Abweichungen von den Konzernrichtlinien, wie sie im Fall der Verkaufsversuche der Lokreihe 1014 stattfanden, sind zu vermeiden. Eine Vereinbarung, dass abweichend von den Konzernrichtlinien, aufgrund der komplexen Technik die Gesprächsführung durch die verantwortlichen Techniker zu führen sei, wurde dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vorgelegt.

Verkaufsaktivitäten durch die ÖBB-Technische Services

- 17.1** Ab Jänner 2012 übernahm die ÖBB-Technische Services die Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014. Der ab Jänner 2012 zuständige Mitarbeiter hatte diesbezüglich im Zeitraum Jänner 2012 bis Februar 2013 Kontakte mit 20 Interessenten, wobei einige davon nur mündliche Gespräche waren, über die keine Aufzeichnungen vorlagen.



Verkaufsaktivitäten für die Lokreihe 1014

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014

Der ab März 2013 zusätzlich beigezogene Mitarbeiter startete Verkaufsverhandlungen mit drei weiteren Unternehmen, die jedoch ebenso zu keinem Verkauf der Lokreihe 1014 führten, obwohl der geforderte Verkaufspreis im März 2013 nach Abstimmung mit dem Eigentümer ÖBB-Produktion von rd. 12 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR gesenkt worden war.

Seit April 2013 erstellte die ÖBB-Technische Services auch periodische Berichte²⁴ über den jeweils aktuellen Status der Fahrzeugverwertung, in welchen auch die Lokreihe 1014 enthalten war. In einem Bericht vom November 2013²⁵ wurde der realistische Verkaufserlös für die Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 mit rd. 5 Mio. EUR angegeben und eine geringe Verkaufswahrscheinlichkeit festgestellt. Im Bericht vom März 2014 war weder ein möglicher Verkaufserlös noch eine Verkaufswahrscheinlichkeit enthalten.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die ÖBB-Produktion lange von einem sehr hohen Kaufpreis (rd. 12 Mio. EUR) ausging. Durch die Verkaufsaktivitäten der ÖBB-Technische Services stellte sich die geringe Verkaufswahrscheinlichkeit der Lokreihe 1014 heraus, auf die die ÖBB-Produktion nicht ausreichend reagierte.

Der RH empfahl der ÖBB-Produktion, eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 vorzunehmen und diese als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen.

- 17.3** Die ÖBB-Produktion sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH, eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 vorzunehmen und diese als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen, zu.

Sie teilte weiters mit, dass in Folge aktueller Entwicklungen (2. Halbjahr 2014) beschlossen worden sei, einen Einsatz der Lokreihe 1014 in Kroatien in Betracht zu ziehen. Im Herbst 2014 erfolge eine Prüfung der Kosten-, Qualitäts- und Zulassungserfordernisse. Dies habe zum vorläufigen Stopp der Verkaufsaktivitäten der Lokreihe 1014 geführt.

- 17.4** Der RH beurteilte die Überlegungen der ÖBB-Produktion, einen Einsatz der Lokreihe 1014 in Kroatien in Betracht zu ziehen, als positiv.

²⁴ Berichte zur Fahrzeugverwertung wurden lt. ÖBB-Technische Services seit 15. Juni 2013 in 14-tägigen Abständen erstellt.

²⁵ Status 15. November 2013

Schlussempfehlungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH hervor:

(1) Im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit einer effizienten und effektiven Erreichung der Unternehmensziele wäre eine Flottenstrategie für alle Lokreihen möglichst bald festzuschreiben. Diese sollte u.a. enthalten:

- Die Einsatzgebiete für die jeweilige Lokreihe (Personen- und/oder Güterverkehr),
- die Planung des Einsatzes der einzelnen Lokreihen in enger Abstimmung mit den Bestellern (überwiegend die Muttergesellschaften ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft und Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft),
- die Festlegung der örtlichen Stationierung der Lokflotten (Standortdefinition),
- die Planung allfälliger Verwertungsstrategien der einzelnen Lokreihen nach deren Einsatzende. (TZ 3)

(2) Zukünftig wären bei vorzeitigen Auflösungen von CBL-Verträgen negative Effekte auf den Betriebserfolg zu vermeiden bzw. gering zu halten. (TZ 4)

(3) Für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge wäre eine mögliche Weiterverwendung oder Verwertung zu prüfen. (TZ 9)

(4) Vor der Ahwertung von Fahrzeugen auf den Schrottwert wäre eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen. (TZ 9)

(5) Es wäre eine ergebnisorientierte Flottensteuerung einzurichten, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass innerhalb des Service Centers ein entsprechendes Kostenmanagement zu gewährleisten wäre. Dies könnte den kostenmäßig optimalen Einsatz der jeweiligen Lokreihen gewährleisten, weil aufgrund des einheitlich angewandten Verrechnungssatzes keine kostenmäßige Unterscheidung zwischen den ältesten und den neuesten in Betrieb befindlichen Triebfahrzeugen möglich ist. (TZ 10)



Schlussempfehlungen

**ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH –
Einsatzplanung der Lokreihe 1014**

(6) Vor dem Beschluss zum Verkauf von Triebfahrzeugen wäre eine Bewertung durch Fachexperten der ÖBB-Unternehmensgruppe vorzunehmen, um dadurch einen realistischen Verkaufspreis festlegen zu können. (TZ 12, 13)

(7) Die Konkurrenzklausel wäre in Zukunft in den Kaufverträgen der ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH nicht mehr vorzusehen. (TZ 14)

(8) Eine Bewertung aller möglichen Varianten (z.B. Verkauf, Vermietung, Verschrottung) für nicht mehr benötigte Triebfahrzeuge wäre anzustellen, um deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen. (TZ 15)

(9) Die Konzernrichtlinien wären einzuhalten. (TZ 16)

(10) Eine Bewertung der Triebfahrzeuge der Lokreihe 1014 wäre vorzunehmen und diese wäre als Grundlage für eine weitere Entscheidung der Verwertung der Lokreihe 1014 heranzuziehen. (TZ 17)



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck



ANHANG
Entscheidungsträger

ÖBB-Produktion Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	KR Gustav POSCHALKO (14. April 2008 bis 22. April 2010)
	KR Friedrich MACHER (22. April 2010 bis 29. November 2010)
	Ing. Franz SEISER (17. Dezember 2010 bis 28. Februar 2014)
	Siegfried STUMPF (seit 27. März 2014)

Stellvertreter des Vorsitzenden	Ferdinand SCHMIDT (6. Dezember 2004 bis 25. Jänner 2010)
	Dr. Werner KOVARIK (22. April 2010 bis 17. Dezember 2010)
	Andreas FUCHS (17. Dezember 2010 bis 8. Oktober 2012)
	Mag. Georg LAUBER (9. Oktober 2012 bis 27. März 2014)
	Dr. Georg KASPERKOVITZ (seit 27. März 2014)

Geschäftsführung

Mitglieder	Ferdinand SCHMIDT (25. Jänner 2010 bis 31. März 2014)
	Ing. Bernhard BENES (seit 1. Juli 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Risikomanagement in der Finanzverwaltung





inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	212
Abkürzungsverzeichnis	214
Glossar	216

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

KURZFASSUNG	222
Prüfungsablauf und -gegenstand	235
Rechtsgrundlagen	236
Risikostrategie des BMF	241
Zentrales Risikomanagement im BMF	244
Einzelne Risiken	259
Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern	286
Personal	294
Risiko-, Informations- und Analysezentrum	300
Schlussempfehlungen	308

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schritte des Compliance-Risiko- management-Prozesses _____	240
Tabelle 1:	Umsetzung der Empfehlungen aus dem Projekt „Risikomanagement im BMF“ _____	247
Tabelle 2:	Risikomanagement – Stand der Umsetzung in den BMF-Sektionen _____	255
Abbildung 2:	Nachforderungen aus Veranlagungen _____	266
Abbildung 3:	Risikoquote der nicht entrichteten Abgaben zum Fälligkeitszeitpunkt _____	267
Tabelle 3:	Abgabenerklärungen; 2008 bis 2012 _____	269
Tabelle 4:	Kontrollfälle in den Finanzämtern; 2008 bis 2012 _____	270
Tabelle 5:	Kontrollquoten in der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	271
Tabelle 6:	Kontrollquoten in der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	272
Tabelle 7:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	273
Tabelle 8:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012 _____	273
Tabelle 9:	Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen nach Finanzämtern; 2008 bis 2012 _____	274
Tabelle 10:	Anteile der Kontrollkriterien; 2008 bis 2012 _____	276
Tabelle 11:	Außenprüfungen – Prüfungsdichte; 2008 bis 2012 _____	280
Tabelle 12:	Außenprüfungen – Mehrergebnisse; 2008 bis 2012 _____	280

Tabelle 13:	Vollstreckbare Abgabenrückstände; 2008 bis 2012	283
Tabelle 14:	Maßnahmen und Erfolge im Einbringungsverfahren; 2008 bis 2012	283
Tabelle 15:	Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Zahlungsaufschub; 2008 bis 2012	284
Tabelle 16:	Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer; 2008 bis 2012	284
Abbildung 4:	Anteil der Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Vorschreibungen; 2008 bis 2012	285
Tabelle 17:	Leistungen an Finanzämter von anderen Organisationseinheiten und vice versa	292
Tabelle 18:	Personalressourcen	294
Tabelle 19:	Lehrgang Risikomanagement – Teilnehmer	296
Tabelle 20:	Personal in den Finanzämtern; 2008 bis 2012	297
Tabelle 21:	Durchschnittliche Kosten und Mehrergebnisse je VBÄ; 2008 bis 2012	298
Tabelle 22:	Durchschnittliche Anzahl und Kosten der Bediensteten im RIA; 2008 bis 2012	301
Tabelle 23:	Risikoauswahl; 2008 bis 2012	303
Tabelle 24:	Durchschnittliches Mehrergebnis je Fall; 2008 bis 2012	304

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

AB	parlamentarische Anfragebeantwortung
Abs.	Absatz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
d.i.	das ist
engl.	englisch
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
ev.	eventuell
(f)f.	(fort)folgend
GAP	General Administrative Principles
GP	Gesetzgebungsperiode
GPLA	Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben
IEC	Internationale Elektrotechnische Kommission; Normierungsorganisation mit Sitz in Genf für Normen im Bereich der Elektrotechnik und Elektronik. Einige Normen werden gemeinsam mit ISO entwickelt.
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
INTOSAI GOV	INTOSAI-Leitlinien für Good Governance
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
i.Z.m.	im Zusammenhang mit



Abkürzungen

k.A.	keine Angabe(n)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONR	Regeln des Österreichischen Normungsinstituts
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
S.	Seite(n)
SE	Schlussempfehlung
SZK	Steuer- und Zollkoordination des BMF
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar



Glossar

Nachfolgend werden Begriffe i.Z.m. dem Risikomanagement in der Finanzverwaltung erläutert.

Central Liaison Office (CLO)

Teil der Steuerfahndung im BMF; zuständige Behörde für die internationale Amtshilfe im Bereich der direkten und indirekten Steuern.

Dezentrale Risikomanager

Risikomanager in den Sektionen des BMF, welche die Risiken der Abteilungen für die eigene Sektion koordinieren und an den zentralen Risikomanager berichten.

Einreichungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen zu gering veranschlagt oder verringert wird, weil Steuerzahler ihre Steuererklärung nicht rechtzeitig einreichen.

Erklärungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen dadurch gemindert wird, dass in die Steuererklärungen versehentlich oder bewusst falsche Zahlen eingesetzt wurden.

Internal Control – Integrated Framework – COSO

Das Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) veröffentlichte 1992 das Rahmenwerk „Internal Control – Integrated Framework“ mit fünf Komponenten (Kontrollumfeld, Risikobeurteilung, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation sowie Überwachung). Das Rahmenwerk wurde im Frühjahr 2013 überarbeitet und erlaubt nunmehr Organisationen, ihr Internes Kontrollsystem systematisch anhand von 17 Prinzipien und den fünf Komponenten auszurichten.



INTOSAI-Richtlinie GOV 9130

Die Richtlinie GOV 9130 „Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor – weitere Informationen zum Thema „umfassendes Risikomanagement““ wurde im Jahr 2007 von der International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) angenommen. Sie skizziert einen Rahmen für die Anwendung eines Risikomanagements im Bereich der öffentlichen Hand und liefert Grundlagen für dessen Bewertung.

Kassenwesen

Umfasst die verschiedenen Typen von Registrierkassen und Kassensystemen sowie die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Lösungsermittlung durch diese.

Registerrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil Personen, die nicht für eine Eintragung in Betracht kommen, in das Steuerregister eingetragen werden, oder Personen eingetragen bleiben, die die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllen, oder Personen, die die Voraussetzung für eine Eintragung erfüllen, sich nicht eintragen lassen, oder das Register falsche Angaben enthält.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)

Eine 2005 eingerichtete Abteilung der Steuer- und Zollkoordination des BMF mit eigenen personellen und sachlichen Ressourcen, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) zu unterstützen.

Risikoeigner

Bezeichnung für die operativen Risikoverantwortlichen im BMF; sie werden über die dezentralen Risikomanager in den Risikomanagement-Prozess integriert.

Glossar



Risikokultur

Die Bereitschaft aller Managementmitglieder, Risiken bewusst wahrzunehmen und Sensibilität gegenüber den Risikofaktoren zu üben. Teil der Risikokultur ist, wie über Risiken untereinander kommuniziert wird.

Risikomanagement

Im weiteren Sinne wird unter Risikomanagement eine risikobewusste Unternehmensführung verstanden. Es betrifft Risiken und Chancen, die die Wertschöpfung beeinflussen und ist ein „Prozess, ausgeführt durch Überwachungs- und Leitungsorgane, Führungskräfte und Mitarbeiter einer Organisation, angewandt bei der Strategiefestlegung sowie innerhalb der Gesamtorganisation, gestaltet um die die Organisation beeinflussenden, möglichen Ereignisse zu erkennen, und um hinreichende Sicherheit bezüglich des Erreichens der Ziele zu gewährleisten“.¹

Risikomanagement in Finanzverwaltungen

Methode zur Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltungen beim Umgang mit Risiken. Denkbare Ergebnisse sind Maßnahmen, die nicht gesetzeskonformes Verhalten von Steuerzahlern vermeiden sollen, bzw. in den Fällen, in denen ein aktives Einschreiten als erforderlich angesehen wird, eine gezieltere Auswahl unter den verschiedenen Handhabungsmöglichkeiten ermöglichen.²

Risikomanagement-Prozess

Trägt dazu bei, die einzelnen Schritte der Entscheidungsfindung besser unterscheiden zu können. Diese umfassen u.a. die Identifikation der Risiken, die Analyse der identifizierten Gefahren (Eintrittswahrscheinlichkeiten, Auswirkungen), die Risikobewältigung bzw. -beherrschung, die Risikoüberwachung sowie die Risikoberichterstattung.

¹ Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 2004, S. 2

² Leitfaden – Risikomanagement für Steuerverwaltungen, Europäische Kommission, 2006



Risikomanagement-System

Gesamtheit aller Aufgaben, Aufgabenträger und Regelungen zur Umsetzung eines Risikomanagements; es umfasst auch die Teilaufgabenwahrnehmung durch Interne Revisionen, Interne Kontrollsysteme sowie die Anwendung von Risikocontrolling bzw. -reporting. Es zielt darauf ab, durch dokumentierte organisatorische Regelungen sicherzustellen, dass die Risikosituationen in regelmäßigen Abständen neu bewertet, die Ergebnisse an die (oberste) Führungsebene kommuniziert und rechtzeitig adäquate Risikobewältigungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Stabsstelle

Spezialisierte Leitungshilfsstelle, die fachspezifische Aufgaben ohne Fremdentscheidungs- und Weisungskompetenzen wahrnimmt. Sie ist bei der obersten oder mittleren Leitungsebene angesiedelt und erfüllt Aufgaben, die zum Bereich der jeweiligen Instanz gehören; Leitungsstellen sollen dadurch quantitativ und qualitativ verbessert werden.

Steuer- und Zollkoordination (SZK)

Sie ist in fünf Regionen (Wien, Ost, Mitte, West und Süd) gegliedert und leitet, koordiniert bzw. berät inhaltlich sowie organisatorisch deren nachgeordnete Finanz- und Zollämter und unterstützt gleichzeitig die Zentralleitung bei der Umsetzung von Richtlinien und Erlässen.

Zahlungsrisiko

Risiko, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil die aufgrund von Steuererklärungen und -bescheiden geschuldeten Beträge nicht gezahlt werden.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Besteht aus dem zentralen und den dezentralen Risikomanagern in den Sektionen des BMF; zusammen sind sie für die Entwicklung und Umsetzung eines zentralen Risikocontrollings mit strategischer Ausrichtung zuständig.





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Das BMF bekannte sich in einem Grundsatzpapier aus 2010 zu einem „ganzheitlichen Risikomanagement“ und zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt. Eine umfassend dokumentierte Risikostrategie, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätten, sowie Risikorichtlinien lagen im BMF nicht vor.

Wesentliche Empfehlungen des Ergebnisberichts zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 waren im BMF nicht umgesetzt.

Bislang erfolgte weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF, noch fand eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten statt.

Das BMF hatte bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen.

Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen.

Zwischen 2008 und 2012 reduzierten sich die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber.

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/-prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten aber mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung des im BMF eingesetzten Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung, der mit Aufgaben des Risikomanagements befassten Organisationseinheiten sowie ihrer Zusammenarbeit, der dafür eingesetzten Personalressourcen, der Ziele, der Zielerreichung, der Wirkungen und der Erfolge des Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung sowie der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung des Risiko-, Informations- und Analysezentnums (RIA). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2012. Die Gebarungsüberprüfung fand im BMF bei den – maßgeblich mit dem Steuervollzug befassten – Sektionen (Sektion IV, V und VI)¹, im RIA sowie in ausgewählten Finanzämtern statt. Das Risikomanagement des BMF in den Bereichen Gebühren, Verkehrsteuern, Glücksspiel, Verbrauchsteuern und Zölle war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Die österreichische Finanzverwaltung sah sich spezifischen Risiken (z.B. dem Risiko der Nichterfüllung durch den Steuerpflichtigen) ausgesetzt. Die Bedeutung dieser Risiken nahm kontinuierlich zu. Bei der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung stand daher die Beurteilung des Risikomanagements des BMF in Bezug auf die spezifischen Risiken im Steuervollzug im Vordergrund. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Auf nationaler Ebene bestand keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesministerien. (TZ 2)

¹ Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie; E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

Auf internationaler Ebene bestanden mehrere unverbindliche Richt- und Leitlinien zum Risikomanagement; deren Anwendung beruhte auf Freiwilligkeit. Die Ausrichtung und Ausgestaltung eines Risikomanagements an diesen Richt- und Leitlinien würde jedoch eine standardisierte und vergleichbare Vorgehensweise im öffentlichen Bereich und Hilfestellung bei der Ausgestaltung eines Risikomanagement-Systems in der Praxis ermöglichen. (TZ 3)

Zwei Leitfäden der Europäischen Union zum Risikomanagement aus den Jahren 2006 und 2010 waren speziell für die nationalen Steuerverwaltungen ausgearbeitet; sie enthielten jedoch bloße Empfehlungen, die keine rechtlichen Bindungswirkungen entfalteten. Die Ausführungen in den Leitfäden stellten einen Mehrwert für die nationalen Steuerverwaltungen dar, weil sie geeignete Grundlagen zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in nationalen Steuerverwaltungen enthielten. (TZ 4)

Im September 2010 erließ der Schweizer Bundesrat neue Weisungen über die Risikopolitik des Bundes, deren Koordinationsstelle in der Eidgenössischen Finanzverwaltung konzentriert war. Die Vorgehensweise der Schweiz bei der Einrichtung und Anwendung des Risikomanagements Bund spiegelte die Bedeutung des Risikomanagements wider. Die geltenden Vorschriften trugen durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems bei. (TZ 4)

Risikostrategie des BMF

Das BMF bekannte sich in einem Grundsatzpapier aus 2010 zu einem „ganzheitlichen Risikomanagement“ und zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt. Eine umfassend dokumentierte Risikostrategie, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätte, sowie Risikorichtlinien lagen im BMF nicht vor. Solche würden nicht nur zur Erhöhung der Transparenz beitragen, sondern wären auch zweckmäßig, um das Risikobewusstsein des BMF und die Festigung einer Risikokultur bei den betroffenen Organisationseinheiten zu stärken. Damit könnten auch konkrete Vorgaben für den Umgang mit Risiken auf operativer Ebene festgelegt werden, die in Folge überprüft werden könnten. (TZ 5)

Kurzfassung

Im Rahmen eines funktionierenden Risikomanagement-Systems werden die potenziellen Risiken in einem Risikomanagement-Prozess identifiziert, bewertet und bekämpft. Die Bewertung erfolgt mit den Dimensionen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. In einer daraus abgeleiteten Risikomatrix wird erkennbar, welche Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen sind und welche als Restrisiko akzeptiert werden können. (TZ 6)

Das BMF hatte bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichen, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen. (TZ 6)

Zentrales Risikomanagement im BMF

Das BMF beauftragte 2010 einen Mitarbeiter der Internen Revision im BMF mit der ausschließlichen Leitung des Projekts „Risikomanagement im BMF“, welches im Juli 2011 abgeschlossen war. Der Projektergebnisbericht vom Oktober 2011 sah ein zentrales Risikomanagement-Konzept vor und enthielt zahlreiche zweckmäßige Empfehlungen. Die Empfehlungen deckten die Elemente ab, die für die konkrete Ausgestaltung eines zentralen Risikomanagement-Systems entscheidend (bspw. Risikostrategie, Organisation, Berichtswesen) und für eine erfolgreiche Umsetzung im BMF grundlegend waren. (TZ 7)

Für das zentrale Risikomanagement im BMF lag keine umfassende und verbindliche Aufbauorganisation vor (z.B. fehlende Zuweisung von Aufgaben an den zentralen und die dezentralen Risikomanager). Zudem mangelte es an ablauforganisatorischen Regelungen bzw. deren schriftlicher Fixierung in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und ressource technischer Hinsicht (z.B. Fehlen einer Organisationsrichtlinie und eines Risikomanagement-Handbuchs). (TZ 8)

Bislang erfolgte weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF noch fand eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten statt. (TZ 8)

Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 war im BMF für das zentrale Risikomanagement keine aufgabenadäquate Stabsstelle eingerichtet. Die Implementierung des zentralen Risikomanagements erfolgte im Jahr 2012 im Rahmen der bestehenden Linien-Organisation der Sektion I (Präsidialsektion) durch Zuordnung eines zentralen Risikomanagers für die Risiken im gesamten BMF. (TZ 9)

Dem RH war nicht nachvollziehbar, ob der zentrale Risikomanager eine Befugnis hatte, Arbeitsaufträge an die Sektionen – dort etwa an die dezentralen Risikomanager – oder an nachgeordnete Dienststellen zu erteilen. Diese unklare Kompetenzabgrenzung erschwerte die Aufgabenerfüllung des zentralen Risikomanagers erheblich. (TZ 10)

In den Sektionen war die Etablierung von dezentralen Risikomanagern vorgesehen. Diese fanden in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF keine Erwähnung. Rollen- bzw. Aufgabenbeschreibungen für diese Funktionen fehlten. Deshalb war deren Aufgabenwahrnehmung hauptsächlich von Eigeninitiative und Kreativität der betroffenen Mitarbeiter abhängig. (TZ 10)

Bislang war weder ein Risiko-Komitee – als dessen Hauptaufgabe die Ausarbeitung einer Risikostrategie und einer Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement definiert war – eingerichtet, noch fanden Sitzungen statt, obwohl die Sektionsleiter des BMF im Dezember 2011 den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse und damit der Schaffung eines Risiko-Komitees erteilten. Deshalb waren bislang auch keine Organisationsrichtlinien erstellt bzw. beschlossen worden. (TZ 11)

Dem zentralen Risikomanager oblag die Konsolidierung der Risikoinformationen aus den Sektionen zu einem quartalsweisen Gesamtbericht, den neben dem Bundesminister auch das Kabinett, der Generalsekretär und die Sektionschefs erhielten. Für die Jahre 2012 und 2013 erstellte der zentrale Risikomanager mehrere Quartals-Risikoberichte, die er kontinuierlich weiterentwickelte, um deren Qualität und Aussagekraft zu verbessern. Ein dokumentierter Geschäftsprozess bzw. Vorgaben zu Inhalt, Aufgabenverteilung, Fristen und Kommunikation der Quartals-Risikoberichte lagen nicht vor. (TZ 12)

Kurzfassung

Die fehlende Gesamtstrategie wirkte sich auch auf die Sektions-ebene im BMF aus. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im BMF keine Organisationsrichtlinie vor, welche die Verantwortlichkeiten, die Aufgabenerfüllung und die Ressourcen für das Risikomanagement-System im BMF regelte. (TZ 13)

Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 hatten die Sektionen V und VI keinen dezentralen Risikomanager eingerichtet. (TZ 13)

In den Sektionen waren bereits Arbeitsabläufe und Prozesse in Teilbereichen dokumentiert. Das Risikomanagement in den Sektionen war allerdings gesamthaft formal und teilweise auch faktisch nicht institutionalisiert, die jeweiligen Verantwortlichkeiten ließen sich nur anlass- bzw. aufgabenbezogen ableiten. Für Risikomanagement-Aktivitäten der dezentralen Risikomanager waren keine eigenen Ressourcen vorgesehen. (TZ 13)

Das Risikomanagement-Verständnis war in den Sektionen des BMF unterschiedlich ausgeprägt. Während etwa die Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle) bereits ein sehr umfassendes und detailliertes Verständnis von Risiken für die Abgabener- und -einhebung zeigte, identifizierte die Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht) als potenzielle Steuerrechtsrisiken nur internationale Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission sowie nationale Verfahren vor dem VfGH. Ein potenzielles Abgabenausfallsrisiko wegen der Komplexität des Steuerrechts insgesamt war im Teilbericht der Sektion VI weder identifiziert noch bewertet, weil sie dieses als reines Vollzugsrisiko wertete, wofür nach ihrer Ansicht die Sektion IV zuständig wäre. In der Sektion V war kein dezentraler Risikomanager in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF bzw. in der Rollenbeschreibung ausgewiesen, die Zuständigkeiten für Risikomanagement-Themen waren je nach Aufgabenbereich bzw. Hierarchie festgelegt. (TZ 14)

Einzelne Risiken

Im BMF war hauptsächlich die Sektion IV mit der Bekämpfung der Risikogruppen Register-, Einreichungs-, Erklärungs- und Zahlungsrisiko befasst. Sie hatte dafür ein Risikomanagementkonzept entwickelt und eine Risikolandkarte erstellt. Nach den Angaben des BMF war die Risikolandkarte nicht auf dem neuesten Stand, was deren gewinnbringende Nutzung behinderte. (TZ 15)

Dem BMF lagen weder über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer noch über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren gesonderte Auswertungen vor. Ebenso wenig lagen Gesamtevaluierungen vor. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Prüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (siehe Reihe Bund 2014/1). (TZ 16)

Abgabenerklärungen für Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer waren grundsätzlich bis Ende April bzw. bei elektronischer Übermittlung bis Ende Juni des Folgejahres einzureichen. Abweichend davon galten gemäß interner Vorschriften des BMF Abgabenerklärungen ohne Fristverlängerungsansuchen als rechtzeitig, wenn sie bis spätestens 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres von berufsmäßigen Parteienvertretern (Quotenvertretern) für ihre Klienten eingebracht wurden. Über die Reihenfolge der einzureichenden Abgabenerklärungen – etwa nach der Höhe der zu erwartenden Abgabennachforderungen – enthielten die Vorschriften keine Angaben. (TZ 17)

Eine vom BMF erstellte Zeitreihenanalyse des Veranlagungsverlaufs für die Veranlagungsjahre 2007 bis 2011 zeigte, dass es jeweils ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres sowohl zu einem Anstieg der Nachforderungen aus Veranlagungen als auch der Risikoquote, d.i. der Anteil der im Fälligkeitsmonat nicht entrichteten Abgaben an den fälligen Abgaben, kam. Die Finanzämter konnten zwar jederzeit Abgabenerklärungen vorzeitig abberufen, um dem Risiko der verspäteten Entrichtung entgegenzuwirken. Das BMF gab allerdings auf Nachfrage des RH bekannt, dass es über keine Auswertung betreffend Anzahl und Wirkungen der vorzeitigen Abberufungen durch die Finanzämter verfügte. (TZ 17)

Die Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren auf die Finanzämter – gemessen an den dort zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten – sehr unterschiedlich verteilt. Sowohl in der Allgemein- als auch in der Betriebsveranlagung differierte die Arbeitsauslastung bundesweit um weit mehr als das Doppelte. Damit waren unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten und -qualitäten nicht auszuschließen. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. (TZ 19)

Kurzfassung

Für die Teams der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung bestand die Möglichkeit, im Zuge der Bearbeitung für das laufende Veranlagungsjahr oder für die Folgejahre eine Überprüfung durch Setzen eines internen Kontrolljahres zu veranlassen. Nach den Auswertungen des RH auf Basis der vom BMF zur Verfügung gestellten Daten waren derartige Fälle sowohl hinsichtlich der Trefferanzahl als auch der Spruchbetragsänderungen erfolgreich. Die Bereitschaft zur Kennzeichnung eines internen Kontrolljahres war jedoch in den Finanzämtern höchst unterschiedlich. Die Bandbreite reichte in der Allgemeinveranlagung zwischen 0,1 % und 7,0 % der insgesamt ausgewählten Fälle, bei der Betriebsveranlagung sogar zwischen 1,8 % und 25,2 %. Dies lag v.a. daran, dass derartige Fälle nicht für die Zielerreichung im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungen zählten. (TZ 20)

Die Fallauswahlkriterien unterlagen einem ständigen Wandel; bisher eingesetzte Kriterien machten bei Bedarf neuen Platz. Mit deren Wegfall verzichtete das BMF allerdings auf die Überprüfung von ehemals als kontrollwürdig eingestuften Fällen. Das BMF konnte allerdings mit den derzeit verwendeten IT-Systemen nicht nachvollziehen, welches Auswahlkriterium bei einer Mehrfachauswahl zu einem Treffer führte und in welcher Höhe die einzelnen Auswahlkriterien zu betragslichen Änderungen beitrugen. (TZ 21)

Das BMF konnte die Prüfungsdichte, also den Anteil der geprüften an den prüfungswürdigen Fällen, zwischen 2008 und 2012 um rd. 7 % erhöhen. Im gleichen Zeitraum stiegen die Mehrergebnisse sogar um rd. 30 %, 2012 ergab sich jedoch gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang von rd. 7 %. (TZ 22)

Das BMF war nicht in der Lage, detaillierte Angaben über den budgetwirksamen Anteil an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen zu machen. Damit blieb dem BMF eine aussagekräftige Evaluierung der Außenprüfungen verwehrt. (TZ 22)

Zwischen 2008 und 2012 stiegen die vollstreckbaren Abgabenrückstände bei der Umsatzsteuer nur um rd. 3 %, die Einnahmen jedoch um rd. 13 %. Hingegen sanken die Einnahmen bei der Körperschaftsteuer um rd. 10 %, die vollstreckbaren Abgabenrückstände stiegen aber um rd. 17 %. (TZ 23)

Im gleichen Zeitraum stiegen die Abgabenrückstände mit Zahlungsaufschub um rd. 3 %. Der größte Anstieg war mit rd. 17 % bei den Zahlungserleichterungen zu verzeichnen, gefolgt von den Aussetzungen der Einbringung mit rd. 9 %. (TZ 23)

Die von den Finanzämtern verfügbaren Löschungen und Nachsichten von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sanken zwischen 2009 und 2012 um rund ein Drittel; gemessen an den Vorschriften betrugen die Abschreibungen in den Jahren 2009 bis 2012 rd. 1 %. (TZ 23)

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Die Kommunikation des BMF mit den Finanzämtern zu zentralen Themen des Risikomanagements und ausgewählten Risikofeldern funktionierte nicht. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen. (TZ 24)

Den Finanzämtern war das zentrale Risikomanagement im BMF nicht bekannt. Ebenso wenig kannten sie die – für Finanzämter wesentlichen – Inhalte der zentral erstellten Risikomanagement-Berichte mit den dort erwähnten Risikofeldern. Sie erledigten die Aufgaben und Abläufe des Risikomanagements im Zuge der laufenden Arbeitsaufträge des BMF, ohne die jeweiligen Hintergründe zu kennen und ohne für das Risikomanagement spezielle Ressourcen zur Verfügung zu haben. (TZ 24)

Das BMF hatte die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen nicht ausreichend geklärt. Einen „lokalen“ Risikomanager im Finanzamt hatte das BMF in Planung, jedoch noch nicht umgesetzt. Der fachliche Wissensaustausch zu Risikomanagement-Themen zwischen dem zentralen Risikomanager und den Finanzämtern fand nicht unmittelbar statt. (TZ 24)

Das Verständnis der Finanzämter von Risikomanagement war sehr weit gefasst. Sie nannten jährliche Vorgaben aus den Zielvereinbarungen, konkrete Maßnahmen der **Betrugsbekämpfung** sowie die allgemeine Minimierung des Abgabenrisikos. (TZ 24)

Für die Finanzämter bestanden zahlreiche **einzelne Vorschriften** mit Elementen des Risikomanagements **nebeneinander, ohne** Themen des Risikomanagements systematisch zu **berücksichtigen**. Ein Leitfaden zur Abdeckung der vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen fehlte. (TZ 24)

Kurzfassung

Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle) mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zielvorgaben zum Risikomanagement waren demnach zentral vorgegeben. (TZ 25)

Die Finanzämter legten dem RH Beispiele für eingebrachte Stellungnahmen, Verbesserungsvorschläge bzw. Projekte der Finanzämter zum Thema Risikomanagement vor, die z.T. auch umgesetzt wurden. Das BMF gab den Finanzämtern jedoch nicht immer Feedback zu deren Vorschlägen. (TZ 25)

Die Finanzämter hatten eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen an das BMF und an andere Organisationseinheiten zu erbringen. Deren Leistungen an die Finanzämter waren aus der Sicht der Finanzämter nicht aufeinander abgestimmt, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements nicht erkennbar und die Ressourcensteuerung nicht auf die Anforderungen an die Finanzämter abgestimmt. (TZ 26)

Personal

Das BMF hatte keinen umfassenden Überblick über die im BMF und den nachgeordneten Dienststellen eingesetzten Personalressourcen i.Z.m. dem Risikomanagement. (TZ 27)

Weder der Projektauftrag noch das Projektergebnis aus 2011 enthielten Angaben zu den Qualifikationen für die Ausübung von Risikomanagementtätigkeiten. (TZ 28)

Für Mitarbeiter der Zentralleitung und des RIA setzte das BMF Bildungsschwerpunkte zum Thema Risikomanagement. Dazu zählte die Absolvierung des Risikomanagementlehrgangs des Österreichischen Controller-Instituts mit einer Zertifizierung zum betrieblichen Risikomanager. Allerdings nahmen bisher nur wenige Personen des zentralen Risikomanagements an dem Lehrgang Risikomanagement teil. (TZ 28)

Zwischen 2008 und 2012 reduzierten sich die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber. (TZ 29)



Kurzfassung

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/–prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren. (TZ 29)

Durchschnittliche Kosten und Mehrergebnisse je VBÄ; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung						
Kosten je VBÄ	40.986	42.975	44.367	47.965	49.844	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	123.273	114.988	118.856	129.311	136.072	+ 10
Kosten-Nutzen-Verhältnis	3,0	2,7	2,7	2,7	2,7	– 9
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Innendienst						
Kosten je VBÄ	42.712	44.744	46.327	50.689	52.266	+ 22
Mehrergebnisse je VBÄ	195.846	401.233	2.818.227 ¹	441.982	605.480	+ 209
Kosten-Nutzen-Verhältnis	4,6	9,0	60,8	8,7	11,6	+ 153
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/–prüfung, Außendienst						
Kosten je VBÄ	46.449	49.016	51.001	55.572	57.328	+ 12
Mehrergebnisse je VBÄ	502.451	528.330	507.998	526.200	479.034	– 6
Kosten-Nutzen-Verhältnis	10,8	10,8	10,0	9,5	8,4	– 23
Großbetriebsprüfung						
Kosten je VBÄ	54.621	58.494	61.521	68.809	73.929	+ 20
Mehrergebnisse je VBÄ	1.067.083	827.146	1.104.430	2.316.915	2.250.746	+ 104
Kosten-Nutzen-Verhältnis	19,5	14,1	18,0	33,7	30,4	+ 56

¹ darin enthalten ein Fall des Finanzamtes Innsbruck, der aufgrund eines falschen Erklärungsbetrages ein überdurchschnittlich hohes Mehrergebnis aufwies

Quellen: BMF; RH

In den Jahren 2008 bis 2012 war der Nutzen der Finanzbediensteten – gemessen nach den festgesetzten Mehrergebnissen – im Durchschnitt zwölfmal so hoch wie deren Kosten; im Jahr 2011 betrug das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den Bediensteten der Großbetriebsprüfung sogar rund das 34-Fache. Aber auch die Bediensteten der Teams Allgemeinveranlagung in den Finanzämtern, die v.a. beantragte Arbeitnehmerveranlagungen zu bearbeiten hatten, erzielten ein Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zum Dreifachen. (TZ 29)

Kurzfassung**Risiko-, Informations- und Analysezentrum**

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) wurde im Jahr 2005 eingerichtet, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) durch die Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und durch (Weiter-)Entwicklung entsprechender Tools für ein modernes Risikomanagement wirksam zu unterstützen. (TZ 30)

Die Basis für die Analysetätigkeit des RIA bildete ein Auszug der Daten der Abgabepflichtigen aus dem Datawarehouse der Finanzverwaltung, den die Bundesrechenzentrum GmbH dem RIA monatlich übermittelte. Nach Auskunft des RIA fehlten jedoch für erforderlich erachtete Daten für wichtige Abfragemöglichkeiten wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen. Dies verhinderte effizientere Risiko-Analysen. (TZ 32)

Für Außenprüfungen (Betriebsprüfungen) war jährlich ein Prüfungsplan zu erstellen. Das BMF stellte den Finanzämtern eine zentrale Fallauswahl für die vom Außendienst zu überprüfenden Fälle zur Verfügung, u.a. aus einer Risikoauswahl. Die Festlegung der Fälle für die Risikoauswahl oblag dem RIA. (TZ 33)

Das durchschnittliche Mehrergebnis der Risikoauswahl-Fälle hatte sich zwischen 2008 und 2012 nahezu verdreifacht. Im Gegensatz dazu stieg das gesamte durchschnittliche Mehrergebnis nur um rd. 11 %. (TZ 33)

Für die generelle Bekämpfung der unerlaubten Steuervermeidung ist es zwecks Wahrung der Steuergerechtigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wichtig, dass das RIA die entsprechenden Fälle identifiziert und die Fallauswahl bundesweit vornimmt. Die Risikoauswahl durch das RIA war daher ein geeignetes Instrument, um bundesweit einheitlich bestimmte Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen. Eine regelmäßige Evaluierung der Risikofaktoren unter Zugrundelegung der Erfahrungen der betroffenen Finanzämter bzw. Prüfer fehlte jedoch. (TZ 33)

Durch nicht ordnungsgemäß geführte Registrierkassen und Kassensysteme konnte es zu einer lückenhaften Erfassung der Transaktionen bzw. zu Manipulationen der Daten und damit zu Abgabenverkürzungen kommen. Daher schulten Mitarbeiter des RIA seit dem Jahr 2010 rd. 1.000 Finanzbedienstete, um sie für diesen Risikobereich zu sensibilisieren. Allerdings fehlte eine Quantifizierung der

Feststellungen bei nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensystemen. (TZ 34)

Das RIA fungierte u.a. als Forschungs- und Entwicklungsabteilung im Bereich der Datenanalyse und der Aufdeckung von Risiken im Steuer- und Zollbereich. Es analysierte Steuerdaten der Abgabepflichtigen und verknüpfte diese mit anderen Daten, um Auffälligkeiten feststellen zu können. Allerdings war es nicht Aufgabe des RIA, Betriebsprüfungen durchzuführen. Dadurch war es dem RIA auch nicht möglich, unmittelbar zu verifizieren, ob die selbst gewonnenen Informationen zielführend und bundesweit von gleicher Bedeutung für die Aufdeckung von Malversationen waren. Ein standardisierter Evaluierungsprozess der Risikoauswählfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter fehlte. (TZ 35)

Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Rechtsgrundlagen

- Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

allgemeine Richt- bzw. Leitlinien zum Risikomanagement

- Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor – Weitere Informationen zum Thema „umfassendes Risikomanagement“, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), GOV 9130, 2007
- Internal Control – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1992 i.d.F. 2013
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004
- International Organization for Standardization (ISO): ISO 9000 – Qualitätsmanagement; ISO 31000:2009 – Risikomanagement; ISO/IEC 31010:2009 – Risikobewertung
- Austrian Standards Institute, Normenfamilie ONR 49000
- Praxisleitfaden und Leitlinien zum Risikomanagement (GAP003), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001 und 2004
- Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“, Europäische Kommission, 2010
- Leitfaden Risikomanagement für Steuerverwaltungen, Europäische Kommission, 2006

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Einnahmen in Mio. EUR					in %
Einkommen- und Vermögensteuern	34.796,71	30.432,03	31.292,41	33.942,52	35.683,15	+ 3
davon						
veranlagte Einkommensteuer	2.741,78	2.605,40	2.668,39	2.678,21	2.601,95	– 5
Lohnsteuer	21.308,44	19.897,47	20.433,42	21.783,87	23.391,98	+ 10
Körperschaftsteuer	5.934,42	3.834,25	4.632,62	5.277,10	5.326,63	– 10
Umsatzsteuer	21.853,08	21.628,28	22.466,69	23.391,39	24.602,33	+ 13
	Anzahl der Außenprüfungen¹⁾					
Finanzämter	60.636	64.731	68.018	68.695	70.938	+ 17
Großbetriebsprüfung	2.517	5.385	5.166	5.356	4.938	+ 96
	Mehrergebnisse nach Außenprüfungen in Mio. EUR					
Finanzämter	655,92	689,17	672,89	702,93	632,54	– 4
Großbetriebsprüfung	685,45	479,49	587,74	1.174,88	1.117,79	+ 63
	Anzahl der Innenprüfungen					
Allgemeinveranlagung	754.308	680.672	658.664	669.533	640.322	– 15
Teams Betriebsveranlagung/-prüfung	356.448	354.558	355.021	435.805	537.457	+ 51
	Mehrergebnisse nach Innenprüfungen in Mio. EUR					
Allgemeinveranlagung	143,35	133,96	137,09	145,83	142,98	< – 1
Teams Betriebsveranlagung/-prüfung	208,49	438,86	3.114,06 ²⁾	487,30	676,81	+ 225
	Löschungen und Nachsichten in Mio. EUR					
von den Finanzämtern ³⁾ verfügte Abschreibungen (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer)	k.A.	410,74	405,31	302,16	276,76	– 33 ⁴⁾



Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Fortsetzung:	Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung					
	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	Veränderung 1.1.2009 bis 1.1.2013
	Personal in VBÄ⁴					in %
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung	1.162,90	1.164,97	1.153,43	1.127,71	1.050,75	- 10
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/ -prüfung – Innendienst	1.064,55	1.093,78	1.104,97	1.102,54	1.117,81	+ 5
Finanzämter – Teams Betriebsveranlagung/ -prüfung – Außendienst ⁵	1.305,44	1.304,44	1.324,59	1.335,86	1.320,44	+ 1
Großbetriebsprüfung	642,36	579,69	532,17	507,09	496,63	- 23
RIA ⁶	30,85	29,36	30,57	31,66	30,68	- 1
	Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen					
Allgemeinveranlagung	3.747.224	3.603.167	3.680.541	3.697.303	3.608.805	- 4
Teams Betriebsveranlagung/ -prüfung	1.423.880	1.483.544	1.526.370	1.573.131	1.790.060	+ 26

¹ ohne Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

² darin enthalten ein Fall des Finanzamtes Innsbruck, der aufgrund eines falschen Erklärungsbetrages ein überdurchschnittlich hohes Mehrergebnis aufwies

³ ohne Finanzamt für Gebühren und Verkehrsteuern

⁴ Veränderung 2009 bis 2012

⁵ ohne Bedienstete der Gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)

⁶ Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2008 bis 2012; BMF

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August bis November 2013 das Risikomanagement der Finanzverwaltung. Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung

- des im BMF eingesetzten Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung,
- der mit Aufgaben des Risikomanagements befassten Organisationseinheiten sowie ihrer Zusammenarbeit,
- der dafür eingesetzten Personalressourcen,
- der Ziele, der Zielerreichung, der Wirkungen und der Erfolge des Risikomanagement-Systems für die Finanzverwaltung sowie
- der Aufgaben und der Aufgabenerfüllung des Risiko-, Informations- und Analysezentrums (RIA).

Prüfungsablauf und -gegenstand

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2012. Die Gebärungsüberprüfung fand im BMF bei den – maßgeblich mit dem Steuervollzug befassten – Sektionen (Sektion IV, V und VI)² statt. Weitere Prüfungshandlungen setzte der RH im RIA sowie in ausgewählten Finanzämtern, nämlich Wien 8/16/17 mit Sonderzuständigkeit Infocenter für gesamt Wien, Wien 9/18/19/Klosterneuburg mit Sonderzuständigkeit Strafsachen für gesamt Wien sowie Hollabrunn/Korneuburg/Tulln, wo ab Mitte 2010 ein Pilotversuch zum Thema Risikomanagement mit dem Schwerpunkt Personalrisiko stattfand.

Das Risikomanagement des BMF in den Bereichen Gebühren, Verkehrsteuern, Glücksspiel, Verbrauchsteuern und Zölle war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung.

Zu dem im Juni 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im September 2014 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im Oktober 2014.

(2) Die österreichische Finanzverwaltung sah sich spezifischen Risiken ausgesetzt, wie z.B. dem Risiko der Nichterfüllung durch den Steuerpflichtigen (durch Abgabenhinterziehung bzw. fehlerhafte Steuererklärungen) oder dem Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Steuerpflichtigen (Vollziehungsrisiken).

Die Bedeutung dieser Risiken nahm kontinuierlich zu, denn die Komplexität und Innovation von Unternehmensstrukturen, neuen Finanzprodukten, der Vielzahl an steuerpflichtigen Personen und zu besteuenden Dienstleistungen und die Entwicklungen im elektronischen Geschäftsverkehr stiegen. Bei der gegenständlichen Gebärungsüberprüfung stand daher die Beurteilung des Risikomanagements des BMF in Bezug auf die spezifischen Risiken im Steuervollzug im Vordergrund.

Rechtsgrundlagen

Allgemeines

2.1 (1) Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene bestand eine Reihe von freiwilligen und unverbindlichen Richt- und Leitlinien für die Ausgestaltung, Anwendung und Kontrolle eines Risikomanagements im öffentlichen Bereich. Als reine Handlungsanleitungen bzw. Empfehlungen stellten sie vorrangig ein Instrument der Qualitätssicherung dar. Konkrete Vorschriften in Bezug auf die Ausgestaltung eines Risikomanagements für den öffentlichen Bereich, insbesondere die Finanzver-

² Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie; E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

waltung, fanden sich auf nationaler Ebene weder in Gesetzen noch in Verordnungen.

(2) In Österreich führte § 7 Abs. 4 Bundesministeriengesetz 1986 lediglich aus, dass Einrichtungen für den Bereich eines ganzen Bundesministeriums oder eines Teiles eines solchen zur inneren Revision der Verwaltung und zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung geschaffen werden können; dies galt folglich auch für die Ausgestaltung eines Risikomanagements.³

Im Gegensatz dazu bestanden mehrere rechtliche Vorgaben für die Anwendung eines Risikomanagements im Unternehmensbereich (z.B. Corporate Governance Kodex, Bankwesengesetz, Pensionskassengesetz).⁴

- 2.2 Der RH hielt fest, dass auf nationaler Ebene keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in den Bundesministerien bestand.

Der RH empfahl dem BMF, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinzuwirken und dessen Anwendung verbindlich vorzusehen. Wesentliche Grundlagen für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben eines Risikomanagement-Systems sollten gesetzlich festgeschrieben werden, um dessen Position und Bedeutung in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Dienststellen zu standardisieren und damit zu verstärken.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde nach Vorlage entsprechender Erfolgsfaktoren des BMF-Risikomanagements auf die Einführung eines bundesweiten Risikomanagements hingewirkt. Betreffend die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems stelle sich die Frage, ob die Erstellung eines derartigen Gesetzes in den Aufgabenbereich des BMF falle. Hierbei wären jedenfalls die im BHG 2013 enthaltenen Ansätze für ein haushaltsbezogenes Risikomanagement zu berücksichtigen (Budgetcontrolling – Controllingverordnung 2013, Beteiligungs- und Finanzcontrolling § 67 BHG 2013, ÖBFA § 79 (5) BHG 2013).*

³ Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.

⁴ So darf etwa die Finanzmarktaufsichtsbehörde Bewilligungen für Kreditinstitute nach dem Bankwesengesetz nur erteilen, wenn das Kreditinstitut über ein Risikomanagement verfügt. Bankwesengesetz – BWG, BGBl. Nr. 532/1993 i.d.g.F.

Rechtsgrundlagen

2.4 Der RH wies das BMF darauf hin, dass es jedenfalls die Möglichkeit hätte, einen Gesetzesvorstoß für ein bundesweites Risikomanagement in der Bundesverwaltung zu initiieren und mit den übrigen Bundesressorts zu akkordieren.

Ausgestaltung von Risikomanagement-Prozessen auf internationaler Ebene

3.1 Auf internationaler Ebene bestanden mehrere unverbindliche Richt- und Leitlinien zum Risikomanagement, wie z.B.

- INTOSAI-Richtlinie GOV 9130 (2007)⁵,
- Rahmenwerk „Internal Control – Integrated Framework“ – COSO I (1992)⁶,
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework – COSO II (2004)⁷,
- ISO 9000 (Qualitätsmanagement),
- ISO 31000:2009 (Risikomanagement),
- ISO/IEC 31010:2009 (Risikobewertung)⁸,
- Praxisleitfaden der OECD zum Risikomanagement (GAP003); weitere Leitlinien und Informationen zum Compliance Risk Management (2004).⁹

Eine Anwendung dieser (inter-)nationalen Richt- und Leitlinien in Bezug auf das Risikomanagement beruhte auf Freiwilligkeit.

Dem BMF waren diese internationalen Richt- und Leitlinien bekannt; sie fanden auch – in Teilbereichen – Anwendung (siehe TZ 7 ff., TZ 15 ff.).

⁵ abrufbar unter <http://www.intosai.org/dc/issai-executive-summaries/intosai-leitlinien-fuer-good-governance-intosai-gov.html>

⁶ veröffentlicht vom Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO); das COSO-Rahmenwerk wurde im Frühjahr 2013 überarbeitet

⁷ abrufbar unter <http://www.coso.org/erm-integratedframework.html>

⁸ Diese Normen waren z.T. auch für Österreich – durch das Normungsinstitut „Austrian Standards Institute“ – übernommen worden (z.B. Normenfamilie ONR 49000).

⁹ abrufbar unter <http://www.oecd.org>

Ausgestaltung von Risikomanagement-Prozessen auf europäischer Ebene

3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ausrichtung und Ausgestaltung eines Risikomanagements an diesen Richt- und Leitlinien trotz der freiwilligen Anwendbarkeit eine standardisierte und vergleichbare Vorgehensweise im öffentlichen Bereich und Hilfestellung bei der Ausgestaltung eines Risikomanagement-Systems in der Praxis ermöglichen würde.

4.1 (1) Im Auftrag der Europäischen Kommission startete auf europäischer Ebene die Arbeitsgruppe „Risikoanalyse“ im Jahr 2004 mit der Ausarbeitung des „Leitfaden – Risikomanagement für Steuerverwaltungen“. ¹⁰ Der Leitfaden, der von Steuerbeamten für Steuerbeamte erstellt worden war, wurde im Februar 2006 von der Europäischen Kommission veröffentlicht und identifizierte folgende vier Risikokategorien:

- Registerrisiko,
- Einreichungsrisiko,
- Erklärungsrisiko,
- Zahlungsrisiko.

Die vom BMF genannten Risiken und Maßnahmen zu diesen Risikogruppen werden in den TZ 15 ff. eingehend dargestellt.

Der Leitfaden enthielt auch Länderbeispiele hinsichtlich der organisatorischen Aspekte des Risikomanagements. Zum Risikomanagement in der österreichischen Finanzverwaltung war vermerkt: „Risikomanagement ist ein wesentlicher Teil der ständigen Betrugsbekämpfung in Österreich. Zuständig für das Risikomanagement ist das RIA, eine landesweit fungierende Einheit, die nur dem Finanzministerium (Betrugsbekämpfungseinheit) rechenschaftspflichtig ist“ (siehe TZ 30 ff.).

(2) Im Jahr 2008 begann auf europäischer Ebene eine neue Arbeitsgruppe mit der Aktualisierung des Leitfadens. ¹¹ Das Ergebnis veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2010 (Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“); er enthielt ein eigenes Compliance-Risikomanagement-Modell. Dabei wurde der

¹⁰ Die Arbeitsgruppe bestand aus acht EU-Mitgliedstaaten: Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Vereinigtes Königreich und Österreich.

¹¹ Finnland, Irland, Lettland, Niederlande, Slowakei und Slowenien. Drei Arbeitsgruppen unter dem Vorsitz Italiens, Schwedens und des Vereinigten Königreichs, in denen beinahe alle EU-Mitgliedstaaten vertreten waren, lieferten Beiträge für die Aktualisierung des Leitfadens.

Rechtsgrundlagen

Compliance-Risikomanagement-Prozess als Regelkreis mit fünf Schritten dargestellt:

Abbildung 1: Schritte des Compliance-Risikomanagement-Prozesses



Quellen: Leitfaden „Compliance-Risikomanagement für Steuerverwaltungen“, Europäische Kommission, 2010; RH

Bei den angeführten Länderbeispielen zu den organisatorischen Aspekten des Compliance-Risikomanagements informierte der Leitfaden in Bezug auf Österreich u.a. wie folgt: „Risikomanagement ist ein wesentlicher Teil der ständigen Betrugsbekämpfung in Österreich. Für das Risiko- und Befolgungsmanagement ist die Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung)¹² des Bundesministeriums für Finanzen verantwortlich, [...] Das Hauptziel besteht in der Entwicklung von Strategien zur Einflussnahme auf das Verhalten der Steuerpflichtigen und zur Minderung der Steuerhinterziehung. Das Risikomanagement wird vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) unterstützt.“

(3) Als weiteres Länderbeispiel kann die Schweiz angeführt werden, die bereits im Jahr 2004 die Grundlagen für ein „Risikomanagement Bund“ gelegt hat. Im September 2010 erließ der Schweizer Bundesrat neue Weisungen über die Risikopolitik des Bundes.¹³ Das Risikomanagement Bund umfasste auch ein Handbuch¹⁴, das die Risikostrategie, die Organisation des Risikomanagements, das Berichtswesen sowie die Schnittstellen (z.B. Internes Kontrollsystem) zum Gegenstand hatte (siehe hierzu auch TZ 7 ff.).

4.2 (1) Die beiden Leitfäden der Europäischen Union aus den Jahren 2006 und 2010 waren speziell für die nationalen Steuerverwaltungen ausgearbeitet; sie enthielten jedoch bloße Empfehlungen, die keine rechtlichen Bindungswirkungen entfalteten. Dessen ungeachtet stellten die Leitfäden einen Mehrwert für die nationalen Steuerverwaltungen dar,

¹² Die Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung) besteht aus den Abteilungen IV/1 (Verwaltungsmanagement der Steuer- und Zollverwaltung), IV/2 (Organisation der Steuer- und Zollverwaltung, Glücksspiel) und IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll).

¹³ Die Eidgenössische Finanzverwaltung erließ hierzu zusätzliche Richtlinien über das Risikomanagement Bund, 11/2011.

¹⁴ Handbuch zum Risikomanagement Bund, 4/2013

weil sie geeignete Grundlagen zur Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagements in nationalen Steuerverwaltungen enthielten. Zusätzlich ermöglichten die aufgezeigten Praxisbeispiele einzelner EU-Mitgliedstaaten Ländervergleiche.

Wie in den TZ 15 ff. dargestellt, entwickelte das BMF eine Reihe von Maßnahmen zur Risikobekämpfung in der Finanzverwaltung.

(2) Nach Ansicht des RH spiegelte die Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft bei der Einrichtung und Anwendung des Risikomanagements Bund die große Bedeutung des Risikomanagements wider. Die geltenden Vorschriften trugen durch ihren verbindlichen Charakter und ihre schriftliche Dokumentation zur hohen Transparenz des Risikomanagement-Systems bei.

Der RH empfahl dem BMF, sich bei der weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft zu orientieren.

4.3 *Das BMF stimmte dieser Empfehlung zu, sie sei bereits in Prozess. Mit der Schweizer Eidgenossenschaft sei Kontakt aufgenommen und ein Wissensaustausch im Laufen.*

Risikostrategie des BMF

Strategie des BMF

5.1 (1) In einem Grundsatzpapier vom 10. September 2012 formulierte das BMF seine „Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“. Für den Bereich der (steuerlichen) Abgaben war ein „ganzheitliches Risikomanagement“ die „Grundlage für eine moderne Prüfungs- und Kontrolltätigkeit und einen gezielten Ressourceneinsatz“. Dieses sollte u.a. dazu dienen, das Abgabenaufkommen zu sichern, Steuerlücken zu schließen und eine faire und gleichmäßige Besteuerung in der Vollziehung zu gewährleisten. Das BMF bekannte sich in diesem Grundsatzpapier darüber hinaus in einem Kapitel über die „effiziente Verwaltung“ zur „Einrichtung moderner Risikomanagementstrukturen“; diese waren jedoch nicht näher ausgeführt.¹⁵

¹⁵ Strategie des BMF, 2012, S. 2 ff.

Risikostrategie des BMF

(2) Im „Strategiebericht 2009–2013“¹⁶ der Bundesregierung – Untergliederung 15 Finanzverwaltung – waren als wichtigste Maßnahmen und Reformen zur Sicherstellung der zentralen Aufgabenerfüllung des BMF u.a. die „Hebung der Abgabemoral (Tax Compliance)“ sowie die „Prüfung, Kontrolle und Betrugsbekämpfung (z.B. Weiterentwicklung des Risikomanagements in Richtung einer Risikoindexierung als Grundlage für einen effektiven Einsatz der Ressourcen in Hoch-Risikobereichen)“ angeführt.

Auch der jüngste Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018¹⁷ verwies auf die Bedeutung der „einheitlichen, risikoorientierten Prüfungs- und Kontrolltätigkeit“ i.Z.m. der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung, der Abgabemoral und der Bekämpfung der Schattenwirtschaft.

(3) Eine schriftlich dokumentierte Risikostrategie bzw. –richtlinien, die die vorhandenen risikopolitischen Grundsätze weiter konkretisiert hätten und Vorgaben zu den BMF-Risiken enthalten würden, legte das BMF nicht vor. Laut Angaben des BMF wäre seine aktuelle Risikopolitik „aus den Risikoberichten ersichtlich“.

5.2 Der RH stellte fest, dass das BMF über keine umfassend dokumentierte Risikostrategie verfügte. Nach Ansicht des RH hätte eine von der allgemeinen Strategie des BMF abgeleitete Risikostrategie jedoch als Konzept dienen können, um Ziele für das zentrale Risikomanagement im BMF zu definieren und eine Zielerreichung überprüfbar zu machen. Er kritisierte, dass das BMF die bestehenden risikopolitischen Grundsätze bislang nicht zu einer umfassenden Risikostrategie weiterentwickelte; es waren auch keine Risikorichtlinien vorhanden, die den Zusammenhang zwischen der Risikopolitik und den Risikosteuerungsmaßnahmen des BMF herstellen hätten können. Das Berichtswesen war dafür nicht ausreichend geeignet, weil es – als zentrales Kommunikationsmittel – zwar bei Bedarf Handlungsempfehlungen zur Risikosteuerung zuließ, jedoch nicht die Festlegung von langfristig ausgerichteten Risikozielen bzw. –vorgaben (z.B. Ausmaß, Zeithorizont) ersetzen konnte.

Eine dokumentierte Risikostrategie würde darüber hinaus – wie in der Schweizer Eidgenossenschaft (siehe TZ 4) – nicht nur zur Erhöhung der Transparenz beitragen, sondern wäre auch zweckmäßig, um das Risi-

¹⁶ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2009–2013, Bericht der Bundesregierung, Strategiebericht 2009–2013 gemäß § 12g BHG, Untergliederung 15 Finanzverwaltung, S. 38 f.

¹⁷ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2015–2018, Bericht der Bundesregierung, Strategiebericht 2015–2018 gemäß § 14 BHG 2013, Untergliederung 15 Finanzverwaltung, S. 50



Risikostrategie des BMF

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

kobewusstsein des BMF und die Festigung einer Risikokultur bei den betroffenen Organisationseinheiten zu stärken. Damit könnten auch konkrete Vorgaben für den Umgang mit Risiken auf operativer Ebene festgelegt werden, die in Folge überprüft werden könnten.

Der RH empfahl dem BMF daher, die ressortspezifischen Risiken zu definieren, geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festzulegen und aktuell zu halten. Die Wirkungen der Risikostrategie wären regelmäßig zu evaluieren.

5.3 *Nach den Angaben des BMF werde den Empfehlungen bereits nachgegangen und seien in Erarbeitung.*

Risikoakzeptanz in
der Finanzverwaltung

6.1 (1) Im Rahmen eines funktionierenden Risikomanagement-Systems werden die potenziellen Risiken in einem Risikomanagement-Prozess identifiziert, bewertet und bekämpft. Die Bewertung erfolgt mit den Dimensionen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. In einer daraus abgeleiteten Risikomatrix wird erkennbar, welche Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen sind und welche als Restrisiko akzeptiert werden können.

(2) Die österreichische Finanzverwaltung entwickelte ein risikoorientiertes System der Auswahl der zu kontrollierenden Fälle sowohl für den Innen- als auch den Außendienst, weil sie mit dem vorhandenen Personal nicht in der Lage war, sämtliche Abgabenausfälle auf deren Richtigkeit zu überprüfen (siehe TZ 19 ff.).

Der RH ersuchte das BMF, ihm im Jahresvergleich jenes Restrisiko für Abgabenausfälle zu benennen, welches es mit dem praktizierten System bereit war einzugehen. Nach den Angaben des BMF nähme es trotz einer restriktiven Personalstrategie der Bundesregierung keine Steuerausfälle in Kauf. Allerdings könnten mit einem der Aufgabenstellung angepassten Ressourceneinsatz noch höhere Ergebnisse bei der Einnahmenverwaltung erzielt werden.

6.2 Der RH kritisierte, dass das BMF bislang das akzeptierte Restrisiko für die Finanzverwaltung nicht definiert hatte. Damit musste ihm allerdings unklar bleiben, ob die im Rahmen des Risikomanagements ergriffenen Maßnahmen ausreichten, um die nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken effizient und nachhaltig zu bekämpfen.

Risikostrategie des BMF

Der RH empfahl dem BMF, eine umfassende Risikoanalyse mit den akzeptierten und nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken zu erstellen und in regelmäßigen Abständen zu erneuern. Den Ergebnissen entsprechend wären das für eine zuverlässige Risikobekämpfung erforderliche System – Auswahl der Fälle; Qualität und Intensität der Fallbearbeitung; dafür erforderliches Personal – zu identifizieren und den politischen Entscheidungsträgern zu kommunizieren.

6.3 *Das BMF lege laut Stellungnahme bei der Auswahl der Prüfungsfälle für den Innendienst und den Außendienst den Schwerpunkt auf Hochrisikofälle und Fälle mit erhöhtem Risiko. Dementsprechend bestehe bei den nicht in das Kontrollregime aufgenommenen Fällen ein Restrisiko in der Form, dass Bemessungsgrundlagen für die Festsetzung von Abgaben nicht vollständig erklärt werden. Eine Bewertung oder auch nur Einschätzung dieses Restrisikos sei nicht möglich. Daraus könne keinesfalls abgeleitet werden, dass das BMF dadurch einen Steuerausfall akzeptiere, zumal die Erfahrung zeige, dass diese Fälle bei entsprechenden Hinweisen überprüft und Abgaben festgesetzt und einbringlich gemacht würden.*

6.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass eine Schwerpunktsetzung bei der Prüfauswahl auf Hochrisikofälle und Fälle mit erhöhtem Risiko eine umfassende Risikoanalyse der (nicht) akzeptierten Abgabenausfallsrisiken nicht ersetzt. Überdies orientierte sich die Fallauswahl nicht allein an einem abstrakt definierten Risiko, sondern hing ganz wesentlich von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab. Er hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Projekt „Risiko-
management im BMF“

7.1 (1) Bereits seit 2005 war im BMF ein Risikomanagement-System im Einsatz – als integrierter Teil der Aufgabenerledigung. Parallel dazu wurde eine Arbeitsgruppe „Risiko“ (mit Fachexperten aus den Sektionen) zur Entwicklung eines steuerungsintegrierten Risikomanagements eingerichtet, die bis 2010 aktiv war.

(2) Nach einer Gebarungsüberprüfung des RH¹⁸, die Schwächen im Bereich des Risikomanagements bei Finanzierung und Veranlagung aufdeckte, und einem Prüfbericht der Internen Revision des BMF¹⁹ gab der damalige Generalsekretär des BMF im Jahr 2010 das umfassende Projekt „Risikomanagement im BMF“ in Auftrag. Die Interne Revision

¹⁸ Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften, Reihe Bund 2009/8

¹⁹ Risikomanagement der Steuerverwaltung – BMF Zentralleitung, Schlussbericht der Internen Revision, 2010



stellte in ihrem Bericht fest, dass es kein „Central Risk Management“ im BMF gäbe und sektionsspezifische Risikoberichte nur z.T. vorlägen. Sie empfahl u.a. die Einrichtung einer obersten Risikomanagement-Funktion für alle Risiken des Ressorts und die Festlegung von Aufgaben und Funktionen der Risikoexperten. Diesen Empfehlungen entsprach das BMF bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung nur z.T. mit der Einrichtung eines zentralen Risikomanagers (siehe unten und TZ 10).

(3) Das BMF beauftragte 2010 einen Mitarbeiter der Internen Revision im BMF mit der ausschließlichen Leitung des Projekts „Risikomanagement im BMF“, welches im Juli 2011 abgeschlossen war. Der Projektergebnisbericht vom Oktober 2011 sah ein zentrales Risikomanagement-Konzept vor und enthielt folgende wesentliche Empfehlungen:

- Risikomanagement wird als Führungsaufgabe verstanden,
- zentrales Risikomanagement als unternehmensweites integriertes Risikomanagement-System mit Einbindung aller wesentlichen Geschäftsbereiche (Sektionen, ausgelagerte Unternehmen des BMF) (siehe TZ 9, 24),
- zentrales Risikomanagement als Stabsstelle, die an das Generalsekretariat angebunden ist und fachlich der Bundesministerin untersteht (siehe TZ 9),
- kein Eingriff in die hestehenden Zuständigkeiten gemäß der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF,
- zentraler Risikomanager, der die Ressortleitung bei wichtigen Risikoentscheidungen durch eine fundierte Fachexpertise unterstützt; er darf nicht den Risikoeignern²⁰ unterstellt sein; er muss einen direkten Zugang zur Ressortleitung bzw. zum Risiko-Komitee haben (siehe TZ 10 f.),
- dezentrale Risikomanager in den Sektionen, welche die Risiken der Abteilungen für die eigene Sektion koordinieren und an den zentralen Risikomanager berichten (siehe TZ 10),
- Zusammenarbeit zwischen dem zentralen Risikomanagement und den Sektionen (dezentrale Risikomanager) mit Hilfe von formalen Regelwerken (Risikoricthlinien, siehe TZ 5, 10),

²⁰ Als Risikoeigner werden die operativen Risikoverantwortlichen bezeichnet, die sich in den Sektionen bzw. Abteilungen befinden; sie werden über die dezentralen Risikomanager in den Risikomanagement-Prozess integriert.

Zentrales Risikomanagement im BMF

- Sektionen und Abteilungen sind für ihre eigenen Risiken verantwortlich (siehe TZ 10, 13),
- Risiko-Komitee, bildet gemeinsam mit der Stabsstelle zentrales Risikomanagement die oberste Fachinstanz für Risikomanagementfragen (siehe TZ 11),
- qualitativ hochwertige Risikoberichte und „ad-hoc“-Berichte für aktuelle Risiken (siehe TZ 12) und
- für die Weiterführung, Priorität und Intensität des Projekts „zentrales Risikomanagement im BMF“ ist eine grundsätzliche Entscheidung der Bundesministerin erforderlich.

7.2 Nach Ansicht des RH waren die Empfehlungen des Prüfberichts der Internen Revision ebenso wie die Ergebnisse zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus dem Jahr 2011 zweckmäßig, um ein umfassendes zentrales Risikomanagement im BMF einzurichten. Die Empfehlungen deckten die Elemente ab, die für die konkrete Ausgestaltung eines zentralen Risikomanagement-Systems entscheidend (bspw. Risikostrategie, Organisation, Berichtswesen) und für eine erfolgreiche Umsetzung im BMF grundlegend waren.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, ein zentrales Risikomanagement einzuführen, um Herausforderungen und Folgen von Fehlentwicklungen mit bedeutsamen monetären Auswirkungen (z.B. Finanz- und Bankenkrise) im Finanzbereich entgegenzutreten zu können.

Implementierung
eines zentralen
Risikomanagements
im BMF

8.1 (1) Der Generalsekretär und die Sektionsleiter im BMF erteilten im Dezember 2011 dem Projektleiter den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse, der auch ein klares Bekenntnis der Ressortleitung für die Implementierung eines zentralen Risikomanagements enthielt. Die Umsetzung eines zweistufigen Risikomanagementansatzes (Koordination durch eine Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ und Koordination der dezentralen Risikomanager in ihren Bereichen) sowie der weiteren Empfehlungen erfolgte bislang nur teilweise. Es fehlten bspw. Organisationsrichtlinien, risikopolitische Leitlinien, ein Risikomanagement-Handbuch bzw. verbindliche Arbeitsanweisungen, die organisatorische Regelungen und Maßnahmen des Risikomanagement-Systems festgelegt hätten.



Dies verdeutlicht die folgende beispielhafte Übersicht:

Tabelle 1: Umsetzung der Empfehlungen aus dem Projekt „Risikomanagement im BMF“

Empfehlungen	Umsetzung durch das BMF	TZ
Risikostrategie; organisations- und risikopolitische Leitlinien; Risikomanagement-Handbuch	nein	4, 5, 8
Stabsstelle „Zentrales Risikomanagement“	unzureichend	9, 10
zentraler Risikomanager	ja, unzureichend bei Kompetenzen	10, 27 f.
dezentrale Risikomanager	teilweise und unzureichend	10, 27 f.
Risiko-Komitee	nein	11
qualitativ hochwertige Risikoberichte und „ad-hoc“-Berichte	teilweise	12

Quelle: RH

(2) Laut Projektergebnisbericht 2011 wären die Einrichtung des zentralen Risikomanagements sowie die in den Risikoberichten enthaltenen Handlungsempfehlungen regelmäßig auf ihre Wirkung hin zu überprüfen. Das Risikomanagement-System des BMF wäre demnach jährlich bzw. alle zwei Jahre einem Review zu unterziehen, um die Angemessenheit des Aufwands bzw. die aktuelle Gesamtrisikosituation zu überprüfen; diese Überprüfungen fanden bislang nicht statt.

8.2 (1) Nach Ansicht des RH wäre es für eine erfolgreiche Umsetzung eines zentralen Risikomanagements erforderlich, dass die Entscheidung von der Führungsspitze mitgetragen wird, weil diese im Rahmen einer Mentorenrolle zur Initiierung und Förderung des Projekterfolgs maßgeblich beiträgt. Ein zentrales Risikomanagement hätte darüber hinaus neben konkreten Durchführungshandlungen der Beteiligten (z.B. durch den zentralen Risikomanager) auch aus formalen Strukturen zu bestehen, die deren Aufgaben bzw. -wahrnehmung regeln. Für das zentrale Risikomanagement im BMF lag jedoch keine umfassende und verbindliche Aufbauorganisation vor (z.B. fehlende Zuweisung von Aufgaben an den zentralen und die dezentralen Risikomanager). Zudem mangelte es an ablauforganisatorischen Regelungen bzw. deren schriftlicher Fixierung in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und ressourcentechnischer Hinsicht (z.B. Fehlen einer Organisationsrichtlinie und eines Risikomanagement-Handbuchs).

Der RH empfahl dem BMF daher, den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projekter-

Zentrales Risikomanagement im BMF

gebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umzusetzen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass bislang weder eine Evaluierung des zentralen Risikomanagements im BMF erfolgte noch eine Überprüfung der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen in den zwischenzeitlich verfassten Risikoberichten stattfand.

Er empfahl dem BMF, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien zum Zeitpunkt der Prüfung keine Abnahme des Projektergebnisberichts und kein Beschluss zur Umsetzung der Projektergebnisse durch die Sektionsleiter vorgelegen. Der Projektergebnisbericht beinhalte Empfehlungen, die vom damaligen zentralen Risikomanager ohne finale Abstimmung mit der AG-ZRM (Arbeitsgemeinschaft zentrales Risikomanagement) erstellt worden seien. Die Sektionsleiter hätten daher keinen Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse erteilen können, hätten jedoch zugestimmt, dass „die Ergebnisse und Empfehlungen des zentralen Risikomanagements an die jeweilige Sektion wieder zurückgespiegelt werden“ (Protokoll der Sektionsleiter-Runde 1. Dezember 2011). Da der Projektergebnisbericht von den Sektionsleitern somit nicht habe abgenommen werden können, seien keine Maßnahmen auf Basis dieser Projektergebnisse gesetzt worden.*

Seit dem Prüfungszeitraum des RH habe es einige sowohl organisatorische, strukturelle als auch personelle Veränderungen im Risikomanagement der Finanzverwaltung gegeben. Die Weiterentwicklung des zentralen Risikomanagements gemeinsam mit den dezentralen Risikomanagern sowie mit der Internen Revision sei im Prozess. Das Aufsetzen eines Risikomanagement-Prozesses (Governance) sei in Vorbereitung.

Abgesehen davon werde vorgeschlagen, dass eine gesamtheitliche Risikostrategie erarbeitet und danach in die dafür notwendige Aufbau- und Ablauforganisation eingearbeitet wird.

Das BMF stimmte in seiner Stellungnahme weiters der Empfehlung des RH zu, künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchzuführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten; diesbezüglich sollte ein sinnvoller Evaluierungszeitraum gewählt werden.



8.4 Der RH verwies auf das vom BMF in seiner Stellungnahme erwähnte Protokoll der Sektionsleiterkonferenz vom 1. Dezember 2011. Demzufolge berichtete der damalige Generalsekretär: „Zustimmung für die Umsetzung des Projektes seitens FBM liegt vor.“ Weder aus dem Projektauftrag vom 4. November 2010 noch aus anderen vorgelegten Unterlagen war abzuleiten, dass die Projektergebnisse bzw. –empfehlungen mit der AG-ZRM abzustimmen gewesen wären. Vielmehr sah der Projektauftrag vor, ins Projektkernteam Personen „lt. Nennung der Sektionsleiter – nach Möglichkeit Mitglieder der AG-Risiko“ zu entsenden. Durch deren Einbindung in das Projektkernteam sah der RH eine allenfalls notwendige Abstimmung als ausreichend gewahrt.

In seiner Stellungnahme führte das BMF weiter aus, dass bislang keine Maßnahmen auf Basis des Projektergebnisses erfolgt seien. Dies war dem RH insofern nicht nachvollziehbar, weil bspw. nach Vorlage des Ergebnisberichts der ehemalige Projektleiter als zentraler Risikomanager in die Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF integriert und das Berichtswesen umgestellt wurden.

Der RH verblieb daher bei seiner Auffassung, dass die Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, so rasch wie möglich umzusetzen wären.

Stabsstelle zentrales
Risikomanagement
im BMF

9.1 Der Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 sah die Einrichtung eines zentralen Risikomanagements als möglichst unabhängige Stabsstelle – mit Richtlinienkompetenz – vor. In diesem Sinne teilte auch die damalige Bundesministerin für Finanzen, Maria Fekter, in einer parlamentarischen Anfragenbeantwortung im Jänner 2013 mit, dass im BMF seit 2011 eine Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ eingerichtet sei. Die Implementierung des zentralen Risikomanagements erfolgte im Jahr 2012 im Rahmen der bestehenden Linien-Organisation der Sektion I (Präsidialsektion) durch Zuordnung eines zentralen Risikomanagers für die Risiken im gesamten BMF; eine eigene Stabsstelle „zentrales Risikomanagement“ wurde nicht eingerichtet.

Der Projektergebnisbericht sah überdies vor, dass mit der Einrichtung eines zentralen Risikomanagements kein direkter Eingriff in die Zuständigkeiten gemäß der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF erfolgen sollte. Das bedeutete, dass die Souveränität der einzelnen Sektionen des BMF auch im Hinblick auf die Aufgaben i.Z.m. dem zentralen Risikomanagement gewahrt bleiben sollte.

Zentrales Risikomanagement im BMF

- 9.2** Die Aufgaben, welche das zentrale Risikomanagement im BMF wahrzunehmen hatte, umfassten das gesamte Ressort. Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 war im BMF für das zentrale Risikomanagement keine Stabsstelle eingerichtet. Allerdings war auch nicht sichergestellt, dass das zentrale Risikomanagement die volle Unterstützung aller Sektionen im BMF erhielt.

Nach Ansicht des RH hätte jedoch das BMF – unabhängig von der Frage der Einrichtung einer eigenen Stabsstelle – in erster Linie die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das zentrale Risikomanagement seine Aufgaben in vollem Umfang erfüllen kann.

Der RH empfahl, das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten auszustatten.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne die operative Durchführung des zentralen Risikomanagements erst nach Vorlage einer Risikostrategie diskutiert und beschlossen werden. Eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt.*

Zentraler und dezentraler Risikomanager im BMF

- 10.1** (1) Das zentrale Risikomanagement sollte laut Projektergebnisbericht 2011 aus dem zentralen Risikomanager und den dezentralen Risikomanagern in den Sektionen bestehen. Zusammen wären sie für die Entwicklung und Umsetzung eines zentralen Risikocontrollings mit strategischer Ausrichtung zuständig. Der zentrale Risikomanager sollte v.a. die Kernrisiken steuern und koordinieren, die notwendigen Ressourcen und die Risikokommunikation sicherstellen, das Risikomanagement-System mit all seinen Elementen bewerten und ein (Risiko-) Berichtswesen gestalten und aktualisieren.

Nach erfolgter Beschlussfassung zur Implementierung des Projekts „Risikomanagement im BMF“ im Jahr 2011 fungierte der Projektleiter zugleich und zunächst informell als Risikomanager der Sektion I (Präsidialsektion). Eine aktuelle Rollen- bzw. Funktionsbeschreibung sowie ein Kompetenzenkatalog für den zentralen Risikomanager lagen nicht vor.

(2) In den Sektionen war die Etablierung von dezentralen Risikomanagern für die Risiken der Abteilungen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des dezentralen Risikomanagement-Systems, der Risikokommunikation in der jeweiligen Sektion und der Berichterstattung an den zentralen Risikomanager vorgesehen.



Das BMF konnte keine näher definierten verbindlichen, inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben für dezentrale Risikomanager vorlegen; das BMF gab für die Sektionen lediglich Ansprechpartner bzw. Risikoverantwortliche/Fachexperten bekannt, die allerdings in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF nicht als dezentrale Risikomanager ausgewiesen waren (siehe TZ 13).

- 10.2** Dem RH war nicht nachvollziehbar, ob der zentrale Risikomanager eine Befugnis hatte, Arbeitsaufträge an die Sektionen – dort etwa an die dezentralen Risikomanager – oder an nachgeordnete Dienststellen zu erteilen. Nach Ansicht des RH erschwerte diese unklare Kompetenzabgrenzung die Aufgabenerfüllung des zentralen Risikomanagers erheblich.

Er kritisierte weiters, dass die dezentralen Risikomanager in den Sektionen in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF keine Erwähnung fanden. Rollen- bzw. Aufgabenbeschreibungen für diese Funktionen fehlten. Deshalb war deren Aufgabenwahrnehmung hauptsächlich von Eigeninitiative und Kreativität der betroffenen Mitarbeiter abhängig.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festzulegen und deren Funktionen in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne die operative Durchführung des zentralen Risikomanagements nach Vorlage einer Risikostrategie diskutiert und beschlossen werden. Eine Festlegung der Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten werde jedenfalls angestrebt. Weiters werde das BMF eine Änderung der Geschäfts- und Personaleinteilung in die Wege leiten und seine Bemühungen daran setzen, dies durch Umschichtungen im Ressort möglich zu machen.*

Risiko-Komitee

- 11.1** Im Projektergebnisbericht 2011 war die Einrichtung eines Risiko-Komitees vorgesehen, das aus den Sektionsleitern bzw. zusätzlichen Fachexperten und dem zentralen Risikomanager bestehen sollte. Als Hauptaufgabe war die Ausarbeitung einer Risikostrategie und einer Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement definiert, welche die Zusammenarbeit des zentralen Risikomanagements mit den Sektionen regeln sollte; außerdem sollte es bei komplexen Risikofragen bzw. Bewertungen und Hochrisikoentscheidungen zu Rate gezogen werden. Das Risiko-Komitee sollte mindestens einmal jährlich tagen, um wesentliche Entscheidungen treffen zu können.

Zentrales Risikomanagement im BMF

Bislang war weder ein Risiko-Komitee eingerichtet noch fanden Sitzungen statt.

- 11.2** Der RH wies kritisch auf das Fehlen eines Risiko-Komitees hin, obwohl die Sektionsleiter des BMF im Dezember 2011 den Auftrag zur Umsetzung der Projektergebnisse und damit der Schaffung eines Risiko-Komitees erteilten (siehe TZ 7). Deshalb waren bislang auch keine Organisationsrichtlinien erstellt bzw. beschlossen worden.

Der RH empfahl dem BMF, im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011 umgehend ein Risiko-Komitee einzurichten, welches die Risikostrategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt. Dies wäre nach Ansicht des RH notwendig, um ein funktionierendes und institutionalisiertes zentrales Risikomanagement im BMF zu etablieren.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde der Einrichtung eines Risiko-Komitees zugestimmt. Es werde angedacht, dass das Komitee aus der Sektionsleiter-Runde (allenfalls erweitert durch beratende Experten) bestehen solle. Darüber hinaus werde vorgeschlagen, dass die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) die Risikostrategie vorbereitet und diese dem Risiko-Komitee und in der Folge der Ressortleitung zur Zustimmung vorlegen solle. In der Folge könne dann von der AG-ZRM eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt werden, die ebenfalls dem Risiko-Komitee und der Ressortleitung zur Zustimmung vorzulegen sei.*

- 11.4** Der RH würdigte die Einbindung einer Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement bei der Umsetzung des zentralen Risikomanagements im BMF. Für deren zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung wäre aber jedenfalls die bereits 2010 im Schlussbericht der Internen Revision zum „Risikomanagement der Steuerverwaltung“ angeführte Empfehlung – klare Festlegung von Aufgaben und Funktionen der Mitglieder der Arbeitsgruppe Risikomanagement – umzusetzen.

Berichtswesen

- 12.1** (1) Vor Durchführung des Projekts „Risikomanagement im BMF“ erfolgte das Berichtswesen durch eine Arbeitsgruppe im Sinne von Managementinformationen und sektionsspezifischen Dokumentationen; im jährlichen Risikobericht wurden die Maßnahmen der jeweiligen Sektionen zusammenfassend dargestellt.

Der Projektergebnisbericht 2011 sah als Kernstück der Risikoberichterstattung die Erstellung von qualitativ hochwertigen Quartals-Risikoberichten vor (siehe TZ 7). Dazu sollten die dezentralen Risikoman-



ger der jeweiligen Sektionen die periodenbezogenen Veränderungen der Risiken – bedingt durch die Risikofaktoren und die Umsetzung der Maßnahmen zur Risikobehandlung – an das zentrale Risikomanagement liefern. Dem zentralen Risikomanager oblag dann die Konsolidierung der Risikoinformationen aus den Sektionen zu einem quartalsweisen Gesamtbericht, den neben dem Bundesminister auch das Kabinett, der Generalsekretär und die Sektionschefs erhielten. Für die Jahre 2012 und 2013 erstellte der zentrale Risikomanager mehrere Quartals-Risikoberichte, die er kontinuierlich weiterentwickelte, um deren Qualität und Aussagekraft zu verbessern.²¹ Ein dokumentierter Geschäftsprozess bzw. Vorgaben zu Inhalt, Aufgabenverteilung, Fristen und Kommunikation der Quartals-Risikoberichte lagen jedoch nicht vor. Dadurch erschwerte sich die Konsolidierung der Risikoinformationen erheblich.

(2) Weiters sah der Projektergebnisbericht 2011 die Erstellung von ad-hoc-Berichten durch das zentrale Risikomanagement zu aktuellen Themen vor (z.B. Banken- und Finanzkrise); bislang war kein derartiger Bericht erstellt worden.

- 12.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des zentralen Risikomanagers, die Qualität und Aussagekraft der Quartals-Risikoberichte weiterzuentwickeln. Die Übermittlung der Berichte an den erweiterten Adressatenkreis gewährleistete, dass der Nutzen eines zentralen Risikomanagements einer breiteren Führungsebene zur Kenntnis gebracht und als Basis für strategische Entscheidungen herangezogen werden konnte.

Er wies jedoch darauf hin, dass für derartige Entscheidungen sowie deren Überwachung und Steuerung klare verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Berichterstattung unerlässlich wären. Das Berichtswesen sollte daher Mindestanforderungen hinsichtlich Aufbau, Vollständigkeit, Zeitnähe und Verantwortlichkeiten erfüllen. Dadurch würde sich nach Ansicht des RH auch der Aufwand des zentralen Risikomanagers bei der Konsolidierung der Risikoinformationen verringern.

Der RH empfahl dem BMF, den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit zu regeln sowie schriftlich zu dokumentieren.

²¹ Ein Quartals-Risikobericht enthielt u.a. eine Risikolandkarte der BMF-Kernrisiken, Risikofelder (Rechtsrisiken, Personalrisiken, Budget des Bundes, Zahlungsrisiken, Bekämpfung der Abgabenhinterziehung, IT-Sicherheit, Steuereinnahmen) und Risikobewertungen und -trends.

Zentrales Risikomanagement im BMF

12.3 Laut Stellungnahme des BMF werde vorgeschlagen, dass nach Zustimmung zur Risikostrategie die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) den Geschäftsprozess der Berichterstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen erarbeiten und dem Risiko-Komitee zur Zustimmung vorlegen solle.

12.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 11.

Aufgaben der Organisationseinheiten
– Umsetzung in den
Sektionen des BMF

13.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag im BMF keine Organisationsrichtlinie vor, welche die Verantwortlichkeiten, die Aufgabenerfüllung und die Ressourcen für das Risikomanagement-System im BMF regelte. So waren in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF mit Stand September 2013 die zuständigen sektionsspezifischen Risikokoordinatoren (dezentrale Risikomanager) nicht formal ausgewiesen und in den Sektionen z.T. auch nicht vorhanden.

(2) Die Umsetzung des Risikomanagement-Systems in den überprüften Sektionen (Sektion IV mit dem Schwerpunkt Gruppe IV/A, Sektion V, Sektion VI)²² war höchst unterschiedlich, wie die folgende Übersicht zeigt:

²² Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle), Gruppe IV/A (Steuer- und Zollverwaltung), Sektion V (Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government), Sektion VI (Steuerpolitik und Steuerrecht)

**Tabelle 2: Risikomanagement – Stand der Umsetzung in den BMF-Sektionen**

	Sektion IV (ohne Zölle)¹	Sektion V²	Sektion VI³
Richtlinien	Organisationsrichtlinie in Entwurfsform vorhanden	ISO-Zertifizierung nach ISO 27001 für Informationssicherheit	keine eigenen Vorgaben
Aktivitäten/Ressourcen	im Rahmen der laufenden Tätigkeit waren Mitarbeiter mit Risikoagenden befasst; keine genauen Angaben über Ressourcen für Risikomanagement		
dezentraler Risiko- manager – formal	nicht in Geschäfts- und Personaleinteilung bzw. Rollenbeschreibung ausgewiesen, jedoch Bezug auf Planung und Koordinierung von Risikomanagement-Prozessen in zugehöriger Abteilung	nicht in Geschäfts- und Personaleinteilung bzw. Rollenbeschreibung ausgewiesen	
dezentraler Risiko- manager – faktisch	ein nicht formal ausgewiesener Gesamtkoordinator	kein Gesamtkoordinator, Risikomanagement anlass- bzw. aufgabenbezogen	
Risikoeigner (Fachzuständigkeiten)	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, insbesondere Schwerpunkt Gruppe IV/A Betrugsbekämpfung; Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, insbesondere Schwerpunkt Risikomanagement im Rahmen von IT-Projekten; Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen	Risikomanagement-Aufgaben wurden im Zuge der Tätigkeit erfüllt, bspw. Einzelfälle (EuGH, VfGH, VwGH); Ansprechpartner anlass- bzw. aufgabenbezogen
Risikomanagement- Prozesse	dokumentiert im Zuge der laufenden Tätigkeit	dokumentiert im Zuge von IT-Projekten	dokumentiert im Zuge der laufenden Tätigkeit, bspw. Formularprozess
sektionsinterne Risiko- management-Sitzungen	keine eigenen Risikomanagement-Sitzungen, sondern bei Arbeitssitzungen		
sektionsübergreifende Risikomanagement- Sitzungen	keine eigenen Risikomanagement-Sitzungen, sondern bei Arbeitssitzungen		
Schnittstellen BMF	derzeit keine Arbeitssitzungen, anlass- und aufgabenbezogen		
Schnittstellen zum zentralen Risiko- manager	derzeit keine Arbeitssitzungen, anlass- und aufgabenbezogen bzw. mit Beiträgen der Sektionen für die Quartals-Risikoberichte an den zentralen Risikomanager		
Kommunikation mit nachgeordneten Dienst- stellen/Finanzämtern	Risikoberichte zentral erstellt; Kommunikation im Anlassfall, vorwiegend top-down		

¹ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle² Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government³ Steuerpolitik und Steuerrecht

Quellen: BMF; RH

Zentrales Risikomanagement im BMF

Allen vom RH überprüften Sektionen des BMF war gemeinsam, dass das Risikomanagement anlass- bzw. aufgabenbezogen ausgeübt wurde und demnach das BMF keine genauen Ressourcen für Risikomanagement-Aktivitäten identifizieren und quantifizieren konnte (siehe TZ 27).

Die Gruppe IV/A, welche die zentrale Steuerung für die Sektion IV inne hatte, verfügte über einen Entwurf einer Organisationsrichtlinie, der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt war. Eine Person der Sektion IV nahm die Aufgaben eines dezentralen Risikomanagers wahr. Entgegen dem Ergebnisbericht zum Projekt „Risikomanagement im BMF“ aus 2011 hatten die Sektionen V und VI keinen dezentralen Risikomanager eingerichtet.

Für die inhaltliche Erstellung der Risikomanagementberichte (siehe TZ 12) waren Ansprechpersonen in den Sektionen namhaft gemacht. Die Risikomanagement-Aktivitäten führten die jeweiligen Verantwortlichen aufgabenbezogen bzw. im Anlassfall dokumentiert durch, z.B.

- bei der Erstellung der Quartals-Risikoberichte,
- im Zuge von IT-Projekten,
- im Zuge der Zertifizierung nach ISO 27001 für Informationssicherheit,
- im Zuge von Arbeitsabläufen, z.B. beim Prozess zur Erstellung von Steuerformularen in der Sektion VI.

13.2 Die fehlende Gesamtstrategie wirkte sich auch auf die Sektionsebene im BMF aus. Der RH anerkannte zwar, dass in den Sektionen Arbeitsabläufe und Prozesse in Teilbereichen dokumentiert waren bzw. in einer Sektion der Entwurf einer Organisationsrichtlinie vorlag. Er kritisierte allerdings, dass das Risikomanagement in den Sektionen des BMF gesamthaft formal und teilweise auch faktisch nicht institutionalisiert war und sich die jeweiligen Verantwortlichkeiten nur anlass- bzw. aufgabenbezogen ableiten ließen. Auch kritisierte er, dass für Risikomanagement-Aktivitäten der dezentralen Risikomanager keine eigenen Ressourcen vorgesehen waren.

Der RH empfahl dem BMF, Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager für Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal zu betrauen. Weiters wären für diese dezentralen Risikomanager die erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um im BMF die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems gewährleisten zu können.



13.3 In seiner Stellungnahme stimmte das BMF der Empfehlung zu.

Risikomanagement- Verständnis im BMF

14.1 (1) Das Risikomanagement-Verständnis war in den Sektionen des BMF unterschiedlich ausgeprägt. Die Sektion IV²³ zeigte bereits ein sehr umfassendes und detailliertes Verständnis von Risiken für die Abgabener- und -einhebung. Sie entwickelte eine eigene Risikolandkarte mit den identifizierten Risiken und nahm in einigen Fällen Bewertungen vor (siehe TZ 15). Im Sinne dieses Verständnisses arbeiteten der zentrale und der dezentrale Risikomanager der Sektion IV eng zusammen, was u.a. in einer detaillierten Berichterstattung zum Ausdruck kam.

Demgegenüber identifizierte die Sektion VI²⁴ als potenzielle Steuerrechtsrisiken nur internationale Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäischen Kommission sowie nationale Verfahren vor dem VfGH. Ein potenzielles Abgabenausfallsrisiko wegen der Komplexität des Steuerrechts insgesamt war im Teilbericht der Sektion VI weder identifiziert noch bewertet, weil sie dieses als reines Vollzugsrisiko wertete, wofür nach ihrer Ansicht die Sektion IV zuständig wäre.

In der Sektion V²⁵ waren die Zuständigkeiten für Risikomanagement-Themen je nach Aufgabenbereich bzw. Hierarchie festgelegt. Risikomanagement-Aufgaben übernahmen die jeweiligen Projektverantwortlichen im Rahmen von IT-Projekten.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem zentralen und den dezentralen Risikomanagern fand überwiegend im Rahmen der quartalsweise zu erstellenden Beiträge der Sektionen zu den Risikoberichten statt. Die Dokumentation von Risikomanagement-Themen je Sektion fand sich in diesen Berichten.

Die Sektionsverantwortlichen übermittelten die Berichtsteile an den zentralen Risikomanager, der die Themen einer inhaltlichen Würdigung unterzog und den Gesamtbericht erstellte. Fehlten die Kurzberichte der dezentralen Risikomanager, so z.B. für das erste Quartal 2013 im Berichtsteil der Sektion VI zum Thema Steuereinnahmen, übernahm der zentrale Risikomanager diese Aufgabe.

²³ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle

²⁴ Steuerpolitik und Steuerrecht

²⁵ Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government

Zentrales Risikomanagement im BMF

14.2 (1) Der RH bemängelte die unterschiedlichen Risikokulturen der Sektionen im BMF. Er verwies i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechts und dem daraus resultierenden Abgabenausfallsrisiko auf seine Berichte über die Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (Reihe Bund 2013/3) und Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung (Reihe Bund 2013/6). Dort stellte er bereits fest, dass sich die zahlreichen und z.T. komplizierten Bestimmungen über Begünstigungen nachteilig auf den Vollzug auswirkten. Sinkende Personalressourcen und eine Zunahme des Rechtsbestands bewirkten insgesamt eine Verringerung der Kontrolldichte. Damit nahm das BMF das Risiko zu niedriger Steuerfestsetzungen und in weiterer Folge von ungewollten Steuerausfällen in Kauf.

Der RH verwies auf seinen Bericht zur Vereinfachung des Abgabenrechtes (Reihe Bund 1997/5), in dem er empfahl, ein weitgehend vereinfachtes, klares und überschaubares Abgabenrecht zu schaffen.

Weiters kritisierte der RH, dass

- die Sektionen im BMF (mit Ausnahme der Sektion IV) die Schnittstelle zum zentralen Risikomanagement überwiegend nur im Zuge der Quartals-Risikoberichte nutzten,
- die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen im BMF betreffend das Risikomanagement nicht institutionalisiert war und
- die Mitarbeit zur Erstellung der Quartals-Risikoberichte nicht von allen Sektionen erfolgte.

Der RH empfahl dem BMF, das i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechtes stehende Abgabenausfallsrisiko zu identifizieren, zu analysieren, zu bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Weiters wären durch geeignete Maßnahmen wie etwa Schulungen das Risikomanagement-Verständnis im BMF in allen Sektionen auf einen gleich hohen Stand zu bringen und der Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen zu verstärken.

14.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF würden bei neuen legislativen Bestimmungen im Zuge der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung die erforderlichen Ressourcen ermittelt und festgehalten werden. Weiters würden Gegenmaßnahmen zu neuen Risiken infolge neuer gesetzlicher Bestimmungen immer in die Wege geleitet werden, sei es die Definition von Risikokriterien bei Vorbescheidkontrollen oder das Setzen von Prüfungs-*



schwerpunkten. Das BMF merkte weiters an, dass potenzielle Abgabenausfallsrisiken durch die Komplexität des Steuerrechts auch Risiken im Vollzug kreieren würden. Komplexe Regelungen könnten z.B. auch zu rechtlichen Risiken wie höchstgerichtlichen Verfahren führen, aber auch zu Aufkommensrisiken. Die scheinbar unterschiedlichen Risikokulturen der Sektionen seien auf die unterschiedliche Natur der Risiken und deren potenziellen Folgen ihrer Realisierung zurückzuführen und würden auf einer gemeinsamen den Bedürfnissen angepassten Risikokultur basieren. Die Sektion VI des BMF stehe bereits mit der Sektion IV in einem ständigen Austausch und standardisierten Prozess, um steuerliche Risiken zu identifizieren und entsprechende legislative und administrative Maßnahmen vorzubereiten.

(2) Das BMF stimmte der Empfehlung im Hinblick auf einen verstärkten Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen zu. Die AG-ZRM (Arbeitsgruppe zentrales Risikomanagement) sei in der Weiterentwicklung im regelmäßigen Austausch sowie im Prozess der Weiterentwicklung eingebunden.

- 14.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass er – ungeachtet allfälliger Unterschiede in der Natur der Risiken und deren potenziellen Folgen ihrer Realisierung – ein ressortweites gemeinsames Verständnis für die Anliegen des Risikomanagements und seine Detailspekte, wie z.B. das Risiko der Komplexität des Steuerrechts, für unerlässlich erachtete, um den Risiken in der Finanzverwaltung bestmöglich zu begegnen.

Einzelne Risiken

Allgemeines

- 15.1** (1) In der Folge stellt der RH die vom BMF genannten Risiken und Maßnahmen zu den vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen dar, nämlich zum Register-, Einreichungs-, Erklärungs- und Zahlungsrisiko.

In seiner Abgabenstrategie (siehe TZ 5) legte das BMF folgende strategische Ziele fest:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommens,
- Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit,
- Unterstützung allgemeiner politischer Anliegen,

Einzelne Risiken

- Erhöhung der Abgabengerechtigkeit,
- Reduktion der Administrationskosten und
- Stärkung der Abgabencompliance.

In der Abgabenstrategie war weiters festgehalten, dass Maßnahmen für eine gezielte Betrugsbekämpfung einzusetzen wären, wo die Angebote zur Erreichung einer freiwilligen Abgabencompliance nicht ausreichten. Ein ganzheitliches Risikomanagement sollte die Grundlage für eine moderne Prüfungs- und Kontrolltätigkeit und einen gezielten Ressourceneinsatz in die Hochrisikobereiche bilden. Die zeitnahe Identifizierung der Hochrisikobereiche sollte durch moderne Methoden und Technologien der Risikoanalyse erfolgen.

Damit spiegelten sich die Vorgaben der Abgabenstrategie des BMF großteils mit den in den Leitfäden der Europäischen Kommission (siehe TZ 4) formulierten Zielen:

- höhere Steuerdisziplin,
- Steuern effizient und genau erheben,
- moderne, kundenorientierte Steuerorganisation und
- Zahlung von Steuern.

(2) Im BMF war hauptsächlich die Sektion IV²⁶ mit der Bekämpfung dieser Risikogruppen befasst. Beginnend im Jahr 2007 hatte sie dafür ein Risikomanagementkonzept entwickelt und eine Risikolandkarte erstellt, welche aus 69 Einzelrisiken bestand, die mit einem Datenblatt zur Risikobeschreibung versehen waren. Davon entfielen 49 auf den Bereich Steuer, 16 auf den Bereich Zoll und vier auf allgemeine Themen.

Die Interne Revision des BMF hatte im Jahr 2012 empfohlen, eine Aktualisierung der Risikolandkarte vorzunehmen sowie die Bewertung der Risiken auf den neuesten Stand zu bringen. Nach den Angaben des BMF war die Empfehlung der Internen Revision noch nicht umgesetzt.

²⁶ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



15.2 Der RH bewertete die Erstellung einer detaillierten Risikolandkarte als eine zweckmäßige Herangehensweise im Rahmen des Risikomanagements. Für deren gewinnbringende Nutzung wäre es allerdings erforderlich, die Inhalte aktuell zu halten.

Der RH empfahl dem BMF, die Risikolandkarte der Sektion IV laufend zu servicieren und zu aktualisieren.

15.3 Das BMF nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis.

Registerrisiko

16.1 (1) Als Registerrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil Personen, die nicht für eine Eintragung in Betracht kommen, in das Steuerregister eingetragen werden, oder Personen eingetragen bleiben, die die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllen, oder Personen, die die Voraussetzungen für eine Eintragung erfüllen, sich nicht eintragen lassen, oder das Register falsche Angaben enthält.

(2) Das BMF bezeichnete gegenüber dem RH als wesentliches Ziel die vollständige²⁷ und richtige Erfassung von abgabenrechtlich relevanten Subjekten. Unternehmen ohne abgabenrechtliche Relevanz sollten zeitnah identifiziert und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten deregistriert werden.

Als Strategie nannte das BMF die freiwillige und richtige Registrierung, welche durch eine Mischung aus risikoorientierten Antrittsbesuchen, „Present Observations“²⁸ und der Umsetzung des Programms „erstes Unternehmerjahr“ für Nichtrisikounternehmen zu fördern wäre.

(3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:

- Nichtmeldung abgabenrechtlich relevanter Tatsachen durch bislang nicht registrierte Steuersubjekte;

²⁷ Unter vollständig ist nicht allein der Umstand der Erfassung zu verstehen, sondern eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Einordnung in die richtige Branche und Betriebskategorie sowie die Vollständigkeit aller für das Abgabenverfahren relevanten Daten.

²⁸ Present Observation ist die weitere Beobachtung und periodische Überprüfung von Hochrisikofällen. Damit soll verhindert werden, dass bei anfänglich unauffälligen Abgabepflichtigen Abgabenausfälle auftreten.

Einzelne Risiken

- Registrierung zur Erlangung einer Steuernummer oder UID-Nummer, um Zugang zum EU-weiten Markt zu bekommen und um geplante Betrugshandlungen umsetzen zu können;
- Nutzen von Online-Handelsplattformen unter dem Deckmantel der Anonymität zur Durchführung von Handelsgeschäften ohne abgabenrechtliche Konsequenzen;
- Nichtmeldung einer Betriebsaufgabe oder Betriebsstilllegung und Weiterverwendung der UID-Nummer für illegale Marktaktivitäten.

Als gesetzte Maßnahmen bezeichnete das BMF v.a. risikoorientierte Antrittsbesuche bei der Vergabe einer Steuernummer oder UID-Nummer, die Betreuung im ersten Unternehmerjahr sowie den Abgleich mit den Informationen aus dem Firmenbuch und dem GewerbeRegister.

Dem BMF lagen weder über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer noch über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren gesonderte Auswertungen vor. Ebenso wenig lagen Gesamtevaluierungen vor.

(4) Das BMF habe nach eigenen Angaben im Rahmen von Antrittsbesuchen im Bereich des Altmetallhandels und Emissionszertifikatehandels sichtbare Erfolge bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs erzielen können. Im Bereich des Energiehandels hätten bereits auf Vorrat gegründete „Missing Trader“²⁹ identifiziert und aus dem Verkehr gezogen werden können.

16.2 Der RH kritisierte die fehlenden Daten über das Ausmaß der freiwilligen Meldungen zur Vergabe einer Steuernummer und über die Anzahl der von Amts wegen eingeleiteten Verfahren.

Der RH verwies i.Z.m. dem Registerrisiko auf seine Prüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern (siehe Reihe Bund 2014/1) und rief insbesondere folgende Empfehlungen in Erinnerung:

- Die Wirkungen der Antrittsbesuche wären zu evaluieren und dementsprechend entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen (SE 6);

²⁹ Beim Karussellbetrug (engl.: missing trader Intra-Community fraud) wirken mehrere Unternehmen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammen; ein Händler in der Lieferkette führt die von seinem Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt ab.

- Present Observations sollten auch ohne vorherige Antrittsbesuche ermöglicht werden (SE 11);
- es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können (SE 15);
- es wäre darauf hinzuwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden (SE 18);
- es wäre dafür zu sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden (SE 20);
- den Finanzämtern sollte ein Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche – mit klaren Anweisungen zur Verfügung gestellt werden (SE 22);
- es wäre sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit einer Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden (SE 25);
- eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern sollte durchgeführt werden, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können; mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden (SE 27).

Der RH empfahl überdies, eine elektronisch auswertbare Dokumentation der amtswegig oder auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Vergabe einer Steuernummer sowie der dazu von den Finanzämtern gesetzten Maßnahmen und ihrer Ergebnisse vorzusehen, um einerseits den Grad der Zielerreichung (Abgabencompliance – rechtsrichtige Registrierung) und andererseits die unterschiedliche Wirksamkeit von Maßnahmen messen zu können.

16.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass der Nutzen einer Umsetzung dieser Empfehlung nicht erkennbar sei, weil die Abgabencompliance nicht ausschließlich von der freiwilligen Beantragung einer Steuernummer abhängig sei. Es könnten vielmehr Steuernummern auch in betrügerischer Absicht beantragt werden (Umsatzsteuerbetrug). Die*

Einzelne Risiken

vom Finanzamt gesetzten Maßnahmen/Ergebnisse seien zwar erkennbar, nicht jedoch in einer einheitlichen technischen Lösung auswertbar.

16.4 Der RH erinnerte das BMF an die von ihm selbst identifizierten Risiken sowohl im amtswegigen (Nichtmeldung abgabenrechtlich relevanter Tatsachen durch bislang nicht registrierte Steuersubjekte) als auch im Antragsverfahren (Registrierung zur Erlangung einer Steuernummer oder UID-Nummer, um Zugang zum EU-weiten Markt zu bekommen und um geplante Betrugshandlungen umsetzen zu können) zur Vergabe einer Steuernummer. Er wies erneut darauf hin, dass ohne entsprechende Kennzeichnung und Auswertungsmöglichkeit der beiden Verfahren Informationen fehlen, die zur Evaluierung von Zielen und Wirkungen erforderlich wären.

Einreichungsrisiko

17.1 (1) Als Einreichungsrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen zu gering veranschlagt oder verringert wird, weil Steuerpflichtige ihre Steuererklärung nicht rechtzeitig einreichen.

(2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel neben der rechtzeitigen auch die vollständige, den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Einreichung der Abgabenerklärungen. Als Strategie nannte das BMF eine vereinfachte Einreichung von Abgabenerklärungen über Finanz-Online (keine Papierübermittlung, keine Beilagen und Belege) und eine schnellere Verarbeitung von Abgabenerklärungen durch die elektronische Übermittlung (Wegfall der händischen Erfassung).

(3) Nach den Angaben des BMF habe das Risiko der Nichtabgabe oder der verspäteten Abgabe von Steuererklärungen dazu geführt, dass die Finanzverwaltung nicht oder verspätet Kenntnis von Abgabeanprüchen erhielt und daher in Risikofällen erst zeitverzögert Schritte zur Sicherstellung der Abgabentrachtung veranlassen konnte.

Es habe bisher folgende Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken gesetzt:

- mittels eines IT-gestützten Überwachungssystems Fälle mit fehlenden Abgabenerklärungen identifizieren, erinnern und/oder zur Schätzung an das zuständige Team im Finanzamt übermitteln;
- durch Verspätungszuschläge auf die Abgaben(nach)forderungen verspätet eingereichte Abgabenerklärungen sanktionieren;

- im Falle von Nachforderungen bei nach dem 30. September des Folgejahres eingereichten Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen Anspruchszinsen¹⁰ verhängen;
- die Einreichung von Abgabenerklärungen durch Androhung und Verhängung von Zwangsstrafen erzwingen;
- finanzstrafrechtliche Sanktionen androhen und verhängen.

(4) Nach den Angaben des BMF habe die Bestimmung über die Anspruchszinsen bewirkt, dass es im September und Oktober des dem Jahr des Entstehens des Abgabenspruchs folgenden Jahres zu nennenswerten Anzahlungen an Einkommen- und Körperschaftsteuer für noch nicht veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen gekommen wäre.

(5) Zur Frage der rechtzeitigen Einreichung von Abgabenerklärungen für Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer legt die BAO gemäß § 134 Abs. 1 grundsätzlich fest, dass die Übermittlung bis Ende April bzw. bei elektronischer Abgabe bis Ende Juni des Folgejahres zu erfolgen hat.

Abweichend davon galten gemäß interner Vorschriften des BMF Abgabenerklärungen ohne Fristverlängerungsansuchen als rechtzeitig, wenn sie bis spätestens 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres von berufsmäßigen Parteienvertretern (Quotenvertretern) für ihre Klienten eingebracht wurden (Quotenregelung). Die Quotenvertreter waren verpflichtet, von den am 30. September des auf das Veranlagungsjahr folgenden Kalenderjahres noch offenen Quotenfällen

- bis zum 31. Oktober desselben Jahres 20 %,
- bis zum 30. November desselben Jahres 40 %,
- bis zum 31. Jänner des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 60 %,
- bis Ende Februar des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 80 % und
- bis zum 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres 100 %

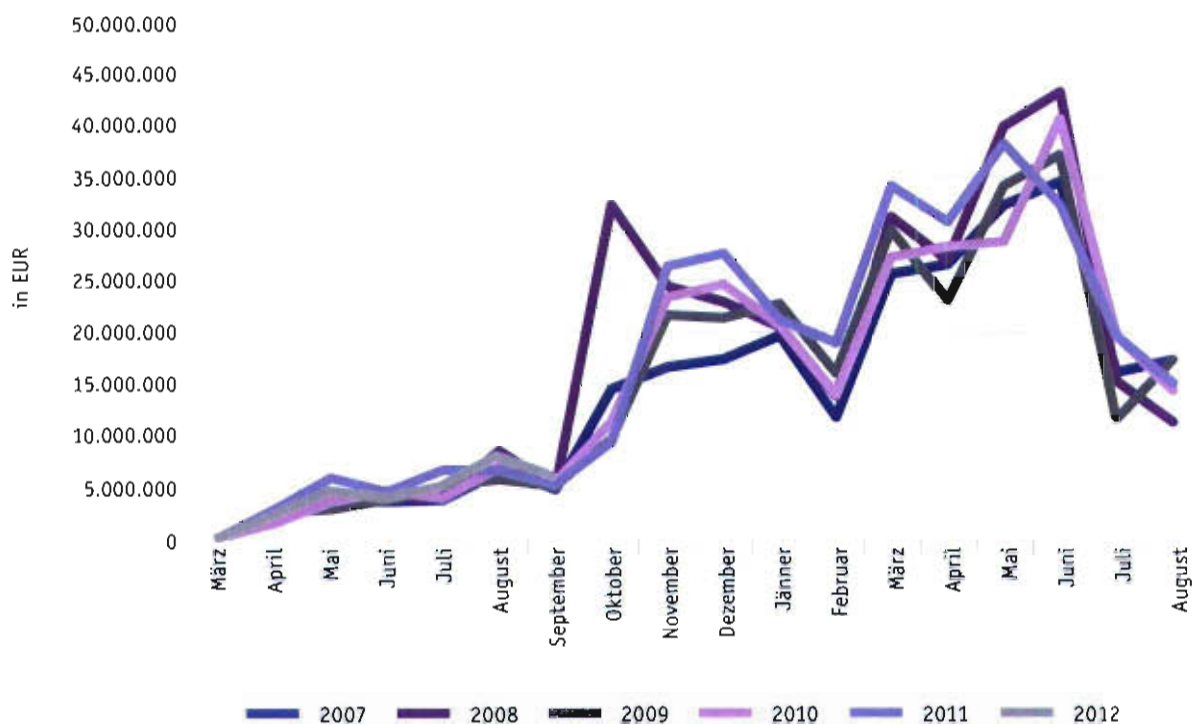
¹⁰ § 203 BAO

Einzelne Risiken

der Abgabenerklärungen einzubringen. Über die Reihenfolge der einzureichenden Abgabenerklärungen – etwa nach der Höhe der zu erwartenden Abgabennachforderungen – enthielt das Organisationshandbuch des BMF keine Angaben.

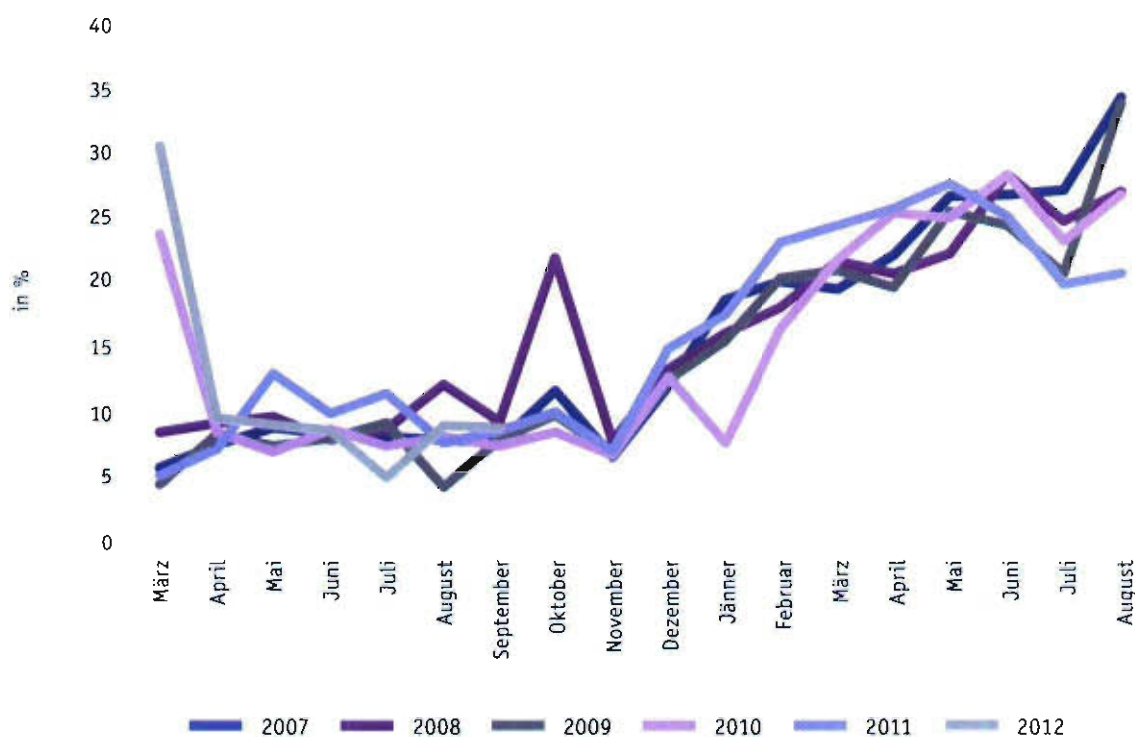
Eine vom BMF erstellte Zeitreihenanalyse des Veranlagungsverlaufs für die Veranlagungsjahre 2007 bis 2011 zeigte, dass es jeweils ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres sowohl zu einem Anstieg der Nachforderungen aus Veranlagungen als auch der Risikoquote, d.i. der Anteil der im Fälligkeitsmonat nicht entrichteten Abgaben an den fälligen Abgaben, kam.

Abbildung 2: Nachforderungen aus Veranlagungen



Quelle: BMF

Abbildung 3: Risikoquote der nicht entrichteten Abgaben zum Fälligkeitszeitpunkt



Quelle: BMF

Die Finanzämter konnten zwar jederzeit Abgabenerklärungen vorzeitig abberufen, um dem Risiko der verspäteten Entrichtung entgegenzuwirken. Das BMF gab allerdings auf Nachfrage des RH bekannt, dass es über keine Auswertung betreffend Anzahl und Wirkungen der vorzeitigen Abberufungen durch die Finanzämter verfügte.

- 17.2 Der RH anerkannte die vom BMF getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Einreichungsrisikos. Um die Wirksamkeit der vorzeitigen Abberufung von Abgabenerklärungen beurteilen zu können, wären jedoch nach Ansicht des RH detaillierte Analysen notwendig. Allenfalls wäre nach durchgeführter Evaluierung auch eine zielgerichtete Ausweitung der vorzeitigen Abberufungen zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf die ab dem Ende des dem Jahr des Entstehens des Abgabenanspruchs folgenden Jahres stark steigenden Nachforderungen aus Veranlagungen und die erhöhte Risikoquote geeignete Maßnahmen – wie z.B. eine verstärkte vorzeitige, allenfalls elektronisch ausgelöste, Abberufung von Quotenfällen oder eine generelle Neufassung der Quotenregelung – zu ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen.

Einzelne Risiken

17.3 Nach den Angaben des BMF nehme es die Empfehlung insofern auf, als die Auswirkungen einer Änderung der Quotenregelung auf die Abläufe in den Finanzämtern in einem ersten Schritt zu analysieren seien. Eine händische Abberufung von Einzelfällen sei bereits jetzt möglich, jedoch nicht gezielt auswertbar. Eine Entscheidung darüber, ob eine automatisierte Abberufung von Nachforderungsfällen entwickelt wird, sei davon abhängig, welche Überlegungen im Zusammenhang mit der bestehenden Quotenregelung angestellt werden.

17.4 Der RH verwies auf die steigende Risikoquote der nicht zum Fälligkeitszeitpunkt entrichteten Abgaben, welche die Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zur Abwehr finanzieller Nachteile für den Abgabengläubiger als dringlich erscheinen lässt.

Erklärungsrisiko

Allgemein

18 (1) Erklärungsrisiko bezeichnet das Risiko, dass das Steueraufkommen dadurch gemindert wird, dass in die Steuererklärungen versehentlich oder bewusst falsche Zahlen eingesetzt werden.

(2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel die inhaltlich richtige Übermittlung eines möglichst hohen Anteils an Abgabenerklärungen an das zuständige Finanzamt. Damit könnten Kontrollressourcen auf risikoreiche Fälle konzentriert und frühzeitig Maßnahmen zur Einbringung von Abgabenerklärungen gesetzt werden.

Die Strategie des BMF war auf eine vollständige und rechtzeitige Abgabenerklärung ausgerichtet.

(3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:

- falsch bzw. fehlerhaft ausgefüllte Steuererklärungen;
- unrichtige Angaben in den Steuererklärungen;
- nicht nachvollziehbare Abweichungen zu den Angaben der Vorjahre;
- unterschiedliche Angaben in den einzelnen Verfahren;
- fehlende Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen;
- Betriebsaufgabe, Veräußerung, Todesfall;
- unberechtigte Steuerrückforderungen.



In der Folge stellt der RH einzelne Aspekte des Erklärungsrisikos näher dar.

Arbeitsauslastung der Finanzämter bei Innenprüfungen

19.1 (1) Wesentlicher Bestandteil des Veranlagungsverfahrens war die risikoorientierte Fallauswahl für die Innenprüfung. Die anhand von festgelegten Fallauswahlkriterien zentral vom BMF ausgewählten Fälle waren von den Teams in den Finanzämtern vor Erstellung des Erstbescheides (Vorbescheidkontrolle) oder danach (Nachbescheidkontrolle) zu überprüfen. Daneben bestand für Finanzbedienstete die Möglichkeit, aufgrund von besonderen Kenntnissen im Einzelfall eine Kontrolle für das folgende Veranlagungsjahr zu veranlassen (internes Kontrolljahr).

(2) Die Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 3: Abgabenerklärungen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl der Abgabenerklärungen					in %
Allgemeinveranlagung	3.747.224	3.603.167	3.680.541	3.697.303	3.608.805	- 4
Betriebsveranlagung	1.423.880	1.483.544	1.526.370	1.573.131	1.790.060	+ 26
Gesamt	5.171.104	5.086.711	5.206.911	5.270.434	5.398.865	+ 4

Quellen: BMF; RH

In den Jahren zwischen 2008 und 2012 stieg die Anzahl der eingebrachten Abgabenerklärungen um 4 %; bei der Allgemeinveranlagung war eine fallende (- 4 %), bei der Betriebsveranlagung hingegen eine stark steigende Tendenz (+ 26 %) festzustellen.

Einzelne Risiken

Demgegenüber erhielten die Finanzämter die folgende Anzahl von Kontrollfällen zur Überprüfung:

Tabelle 4: Kontrollfälle in den Finanzämtern; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl der Kontrollfälle					in %
Allgemeinveranlagung						
Vorbescheidkontrolle	682.017	615.809	598.657	613.128	606.676	– 11
Nachbescheidkontrolle	63.315	54.582	48.947	46.207	25.713	– 59
internes Kontrolljahr	8.976	10.281	11.060	10.198	7.933	– 12
Gesamt	754.308	680.672	658.664	669.533	640.322	– 15
Betriebsveranlagung						
Vorbescheidkontrolle	135.452	155.822	170.163	212.286	317.741	+ 135
Nachbescheidkontrolle	180.631	153.994	142.013	188.209	192.105	+ 6
internes Kontrolljahr	40.365	44.742	42.845	35.310	27.611	– 32
Gesamt	356.448	354.558	355.021	435.805	537.457	+ 51

Quellen: BMF; RH

Das BMF verlagerte die Kontrollen der Finanzämter zwischen 2008 und 2012 von der Allgemein- zur Betriebsveranlagung. Während die Abgabenerklärungen in der Allgemeinveranlagung um 4 % zurückgingen, nahmen die Kontrollfälle um 15 % ab. Gegenläufig verlief die Entwicklung in der Betriebsveranlagung; dort war ein Anstieg der Abgabenerklärungen um 26 %, jedoch ein noch deutlicherer Anstieg der Kontrollfälle um 51 % zu verzeichnen.

Gemessen an der Gesamtanzahl der Abgabenerklärungen verteilen sich die Kontrollfälle in der Allgemeinveranlagung auf die Regionen (Kontrollquote) wie folgt:

**Tabelle 5: Kontrollquoten in der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012**

	2008	2009	2010	2011	2012
	in %				
Region Wien	21	19	19	20	19
Region Ost	20	18	18	18	18
Region Mitte	20	19	18	18	17
Region Süd	19	18	17	17	17
Region West	19	21	18	19	18
Gesamt	20	19	18	18	18
Minimum	19	18	17	17	17
Maximum	21	21	19	20	19

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Kontrollfälle in der Allgemeinveranlagung ging zwischen 2008 und 2012 insgesamt um zwei Prozentpunkte zurück. Die wenigsten Kontrollfälle erhielt die Finanzämter der Region Süd, die meisten jene der Region Wien bzw. im Jahr 2009 der Region West. Die Streuung betrug bis zu drei Prozentpunkte.

Eine Untersuchung auf Ebene der Finanzämter zeigte hingegen eine weit stärkere Streuung zwischen 14 % und 26 %; in den Teams Allgemeinveranlagung kam es sogar zu einer Streuung zwischen 14 % und 27 %.

In der Betriebsveranlagung verteilten sich die Kontrollfälle – gemessen an der Gesamtzahl der Abgabenerklärungen – auf die Regionen (Kontrollquote) wie folgt:

Einzelne Risiken

Tabelle 6: Kontrollquoten in der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	in %				
Region Wien	24	22	23	27	29
Region Ost	23	22	22	27	28
Region Mitte	24	23	24	29	30
Region Süd	23	22	22	27	29
Region West	24	24	25	29	31
Gesamt	24	23	23	28	29
Minimum	23	22	22	27	28
Maximum	24	24	25	29	31

Anmerkung: ohne Umsatzsteuer-Ausländerfälle im Finanzamt Graz-Stadt

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Kontrollfälle in der Betriebsveranlagung stieg zwischen 2008 und 2012 um fünf Prozentpunkte. Die wenigsten Kontrollfälle erhielten die Finanzämter der Regionen Ost und Süd, die meisten jene der Region West. Die Streuung betrug bis zu drei Prozentpunkte.

Eine Untersuchung auf Ebene der Finanzämter zeigte hingegen eine weit stärkere Streuung zwischen 20 % und 33 %; in den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung kam es sogar zu einer Streuung zwischen 19 % und 43 %.

Der RH ermittelte aus den angeführten Kontrollfällen und den vom BMF zur Verfügung gestellten Personalzahlen der Veranlagungsteams die durchschnittliche Anzahl der bei der Innenprüfung je VBÄ zu bearbeitenden Abgabenerklärungen (Arbeitsauslastung).



Einzelne Risiken

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Tabelle 7: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Allgemeinveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	Kontrollfälle je VBÄ				
Region Wien	791	717	718	756	774
Region Ost	600	519	524	544	560
Region Mitte	670	594	587	616	638
Region Süd	596	531	514	538	556
Region West	598	598	532	537	540
Gesamt	649	584	571	594	609
Minimum	596	519	514	537	540
Maximum	791	717	718	756	774
Unterschiedsfaktor	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4

Quellen: BMF; RH

Tabelle 8: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen der Betriebsveranlagung nach Regionen; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
	Kontrollfälle je VBÄ				
Region Wien	302	287	298	363	415
Region Ost	277	274	295	375	462
Region Mitte	336	325	345	419	506
Region Süd	396	378	302	376	497
Region West	392	387	394	476	572
Gesamt	335	324	321	395	481
Minimum	277	274	295	363	415
Maximum	396	387	394	476	572
Unterschiedsfaktor	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4

Quellen: BMF; RH

Einzelne Risiken

Auf Ebene der Finanzämter betrug der Unterschiedsfaktor sowohl in der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung sogar weit mehr als das Doppelte.

Tabelle 9: Durchschnittliche Arbeitsauslastung für Innenprüfungen nach Finanzämtern; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Kontrollfälle je VBÄ					
Allgemeinveranlagung					
Minimum	455	401	379	405	371
Maximum	946	813	827	892	907
Unterschiedsfaktor	2,1	2,0	2,2	2,2	2,4
Betriebsveranlagung					
Minimum	220	215	206	255	317
Maximum	499	459	464	546	666
Unterschiedsfaktor	2,3	2,1	2,3	2,1	2,1

Quellen: BMF; RH

19.2 Die Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren auf die Finanzämter – gemessen an den dort zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten – sehr unterschiedlich verteilt. Sowohl in der Allgemein- als auch in der Betriebsveranlagung differierte die Arbeitsauslastung bundesweit um weit mehr als das Doppelte. Der RH wies darauf hin, dass damit unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten und –qualitäten nicht auszuschließen waren. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.³¹ Der RH wertete dies als Indiz dafür, dass das BMF seine Steuerung im Bereich des Erklärungsrisikos nicht ausreichend wahrgenommen hatte.

Der RH verwies auf seine Berichte zur Betriebsveranlagung (Reihe Bund 2007/12) und zur Arbeitnehmerveranlagung (Reihe Bund 2007/6), in denen er für beide Bereiche eine bundesweit gleichmäßige Verteilung der Arbeitsbelastung empfohlen hatte, um zu verhindern, dass die Kontrollen von Steuerfällen wegen unterschiedlicher Kapazitäten der Finanzämter mit ungleicher Intensität erfolgen. Die Auswertungen des RH belegten, dass das BMF diese Empfehlungen bisher nicht umgesetzt hatte.

³¹ „Die Abgabenbehörden haben darauf zu achten, dass alle Abgabepflichtigen ... gleichmäßig behandelt werden ...“ (§ 114 Abs. 1 BAO)

Der RH empfahl dem BMF erneut, spätestens nach Abschluss einer umfassenden Personalbedarfserhebung (siehe TZ 29) und unter Berücksichtigung einer Risikostrategie (siehe TZ 5) für eine bundesweit ausgewogene Arbeitsauslastung bei Innenprüfungen von Steuerfällen zu sorgen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen – ohne Unterschied des Finanzamts-Standorts – mit gleicher Bearbeitungsintensität und -qualität erfolgen können.

19.3 *Nach Angaben des BMF würde die Arbeitsauslastung im Rahmen des jährlichen Zielvereinbarungsprozesses bzw. bei der Verhandlung der Ziele für das nächste Jahr im Rahmen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung berücksichtigt. Die entsprechende Personaldotierung erfolge auf Basis der jährlichen Personaleinsatzplanung. Da die Personaldecke für die Finanzverwaltung durch den für das jeweilige Jahr geltenden Stellenplan begrenzt wäre, sei es vielmehr erforderlich, das Leistungsangebot der Finanzverwaltung dem gesetzlich vorgegebenen Personalstand anzupassen.*

19.4 Der RH erwiderte dem BMF, dass er Überlegungen allein im Hinblick auf eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals als nicht zielführend erachtete. Vielmehr sollte das BMF für die Finanzverwaltung eine umfassende und bundesweite Personalbedarfserhebung mit den folgenden Eckpfeilern durchführen:

- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
- 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Personalressourcen;
- 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten-Nutzen-Erwägungen (Personalkosten versus erhöhte Abgabeneinnahmen; siehe TZ 29);
- 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und -qualität.

Einzelne Risiken

Kontrollkriterien für die Innenprüfung

- 20.1** Für die Auswahl der Kontrollfälle bei der Innenprüfung waren verschiedene Kontrollkriterien ausschlaggebend.

Tabelle 10: Anteile der Kontrollkriterien; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
			in %		
Allgemeinveranlagung					
Vorbescheidkontrolle 1	90,4	90,5	90,9	91,6	94,7
internes Kontrolljahr	1,2	1,5	1,7	1,5	1,2
Nachbescheidkontrolle 1	7,3	7,3	6,8	5,9	3,9
Nachbescheidkontrolle 2	0,9	0,6	0,4	0,6	0,1
Nachbescheidkontrolle Zufall	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1
Betriebsveranlagung					
Vorbescheidkontrolle 1	38,0	43,9	47,9	48,7	59,1
internes Kontrolljahr	11,3	12,6	12,1	8,1	5,1
Nachbescheidkontrolle 1	37,5	31,0	34,1	27,9	19,5
Nachbescheidkontrolle 2	11,7	10,3	4,3	13,0	14,0
Nachbescheidkontrolle Zufall	1,5	2,1	1,6	2,3	2,2

Anmerkungen:

- Vorbescheidkontrolle 1: elektronische Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung vor Bescheiderstellung aufgrund definierter Risikokriterien; hohes steuerliches Risiko
- internes Kontrolljahr: durch Finanzamtsbedienstete veranlasste Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung vor Bescheiderstellung aufgrund einer Kennzeichnung
- Nachbescheidkontrolle 1: elektronische Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung nach Bescheiderstellung aufgrund definierter Risikokriterien; hohes steuerliches Risiko
- Nachbescheidkontrolle 2: wie Nachbescheidkontrolle 1, jedoch geringeres steuerliches Risiko
- Nachbescheidkontrolle Zufall: Auswahl von Kontrollfällen zur Prüfung nach Bescheiderstellung aufgrund eines Zufallsprinzips
- Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der Vorbescheidkontrollfälle nahm zwischen 2008 und 2012 deutlich zu, jener der Nachbescheidkontrollfälle ab. Dies entsprach den Vorgaben des BMF und den Intentionen der Finanzämter, Überprüfungen bereits vor der Bescheiderstellung vorzunehmen.

Für die Teams der Allgemein- als auch der Betriebsveranlagung bestand die Möglichkeit, im Zuge der Bearbeitung für das laufende Veranlagungsjahr oder für die Folgejahre eine Überprüfung durch Setzen eines internen Kontrolljahres zu veranlassen. Nach den Auswertungen des

RH auf Basis der vom BMF zur Verfügung gestellten Daten waren derartige Fälle sowohl hinsichtlich der Trefferanzahl als auch der Spruchbetragsänderungen erfolgreich.

Die Bereitschaft zur Kennzeichnung eines internen Kontrolljahres war jedoch in den Finanzämtern höchst unterschiedlich. Die Bandbreite reichte in der Allgemeinveranlagung zwischen 0,1 % und 7,0 % der insgesamt ausgewählten Fälle, bei der Betriebsveranlagung sogar zwischen 1,8 % und 25,2 %. Dies lag v.a. daran, dass derartige Fälle nicht für die Zielerreichung im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungen zählten.

- 20.2** Der RH war der Ansicht, dass Kontrollfälle, deren Überprüfung auf der Basis der Einschätzung erfahrener Mitarbeiter erfolgte, einen wesentlichen Teil zur gleichmäßigen Besteuerung und zur Abgabecompliance beitrugen. Auch unter Beachtung eines risikoorientierten Kontrollansatzes waren diese Fälle aufgrund der festgestellten Erfolge zweckmäßig.

Der RH empfahl daher dem BMF, den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen auf einen möglichst bundesweit gleichmäßigen Wert zu steigern und in die jährlichen Zielvereinbarungen einzuheziehen.

- 20.3** *Nach den Angaben des BMF sei ein entsprechender Vorschlag in den kommenden Zielvereinbarungsprozess für das Jahr 2015 zur Diskussion mit den Finanzämtern eingemeldet worden.*

Evaluierung der Fallauswahlkriterien für die Innenprüfung

- 21.1** Nach den Angaben des BMF wären im Rahmen der Optimierung und Evaluierung der Fallauswahlkriterien folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Qualitätssicherung durch das Produktmanagement;
- Anregungen der Finanzämter, des bundesweiten Fachbereichs und der Fachabteilungen im BMF;

Einzelne Risiken

- Vorschläge aus Audits³²;
- Empfehlungen der Internen Revision;
- Empfehlungen des RH;
- Gesetzesänderungen.

Die Fallauswahlkriterien unterlagen einem ständigen Wandel; bisher eingesetzte Kriterien machten bei Bedarf neuen Platz. Dabei hatte das BMF – unter Beachtung der vorhandenen Personalressourcen – neben den Risikoüberlegungen auch die Gesamtauswahlquote zu berücksichtigen. Mit dem Wegfall von Fallauswahlkriterien verzichtete das BMF allerdings auf die Überprüfung von ehemals als kontrollwürdig eingestuften Fällen.

Entscheidungen im Hinblick auf die (Weiter-)Verwendung einzelner Fallauswahlkriterien traf das BMF v.a. anhand von Trefferquoten. Dabei erfasste es jene Fälle, bei denen die Finanzämter nach Innenprüfungen Änderungen gegenüber den von den Abgabepflichtigen erklärten Werten vornahmen.

Das BMF konnte allerdings mit den derzeit verwendeten IT-Systemen nicht nachvollziehen, welches Auswahlkriterium bei einer Mehrfachauswahl zu einem Treffer führte und in welcher Höhe die einzelnen Auswahlkriterien zu betraglichen Änderungen beitrugen. Bei der Bearbeitung eines Kontrollfalls mit mehreren Fallauswahlkriterien war es nämlich möglich, dass eines, mehrere, alle oder keines davon für Änderungen gegenüber den vom Abgabepflichtigen erklärten Werten ursächlich verantwortlich waren und damit zu einem Treffer führten.

In diesem Zusammenhang beantwortete das BMF ein Ersuchen des RH auch dementsprechend abschlägig, ihm die Mehrergebnisse weggefallener Fallauswahlkriterien jeweils für das Jahr vor deren Eliminierung bekanntzugeben; eine derartige Auswertung wäre nach den Angaben des BMF nur mittels extrem zeitaufwändiger Recherchen möglich.

³² „Das Audit soll die Qualität des gesamten Verwaltungshandelns sicherstellen. Es trägt zur fachlichen Qualitätssicherung bei, indem es sich auf eine einheitliche Rechtsanwendung und -auslegung, eine ordnungsgemäße und effiziente Abwicklung der Prozesse konzentriert und versteht sich daher als Unterstützungsinstrument für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dienststellen.“ Quelle: Geschäftsbericht 2011 der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung, S. 26 f.

- 21.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF zur Verbesserung der risikoorientierten Fallauswahl für die Innenprüfung. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass dem BMF auf Basis der bestehenden IT-Systeme keine validen risikoorientierten Evaluierungsergebnisse hinsichtlich jedes einzelnen Fallauswahlkriteriums vorlagen.

Der RH empfahl dem BMF, die IT-Systeme weiter zu verbessern und zu verfeinern, um IT-gestützte aussagekräftige Evaluierungen aller Fallauswahlkriterien für Innenprüfungen durchführen und Entscheidungsgrundlagen für deren Verwendung für die Innenprüfung schaffen zu können. So könnten die Finanzämter bei der Fallerledigung bspw. jenen Auswahlcode anführen, der für eine Änderung des Bescheidspruchs verantwortlich war.

- 21.3** *Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Finanzverwaltung über moderne IT-Systeme verfüge. Die zuständige Sektion V des BMF werde jedoch im Rahmen der Möglichkeiten (v.a. im Hinblick auf die Personal- und Budgetressourcen) die Empfehlung des RH betreffend „IT-Systeme verbessern und verfeinern“ umsetzen. Es würden im Bereich der Finanzverwaltung auch weiterhin die neuesten IT-Systeme eingesetzt und weiterentwickelt werden, um die Effizienz und Effektivität zu steigern. Die Fallauswahlkriterien der Innenprüfung würden – gemeinsam mit Praktikern und den Amts- und bundesweiten Fachbereichen – jährlich evaluiert und optimiert. Die Umsetzung neuer legislativer Maßnahmen erfordere auch deren Überprüfung, unter Umständen zulasten anderer Kriterien. Auswertungen der „Top Ten“ (Kriterien mit der höchsten Trefferquote) würden periodisch vorgenommen werden und schon jetzt Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz der Kriterien in der Innenprüfung liefern. Darüber hinaus habe sich auch die Innenprüfung an den knappen Personal- und Budgetressourcen zu orientieren, wo entsprechende Vorgaben bestünden.*

- 21.4** Der RH würdigte die Bemühungen des BMF im Hinblick auf eine Optimierung der Fallauswahlkriterien. Er wiederholte jedoch seine Kritik, wonach dem BMF auf Basis der bestehenden IT-Systeme keine validen risikoorientierten Evaluierungsergebnisse hinsichtlich jedes einzelnen Fallauswahlkriteriums vorlagen.

Außenprüfung

- 22.1** (1) Das BMF gab an, die Auswahl der Außenprüfungsfälle der Finanzämter setze sich aus zentral und zu einem hohen Anteil aus lokal ausgewählten Fällen zusammen. Für Letztere stünden den Teamleitern elektronische Auswahlinstrumente, Vermerke und Erkenntnisse der

Einzelne Risiken

Innenkontrollen in Veranlagungsverfahren sowie weiteres Kontrollmaterial, bspw. Kontrollmitteilungen anderer Dienststellen oder der Finanzpolizei, zur Verfügung.

(2) Das BMF konnte die Prüfungsdichte, also den Anteil der geprüften an den prüfungsrelevanten Fällen, zwischen 2008 und 2012 um rd. 7 % erhöhen:

Tabelle 11: Außenprüfungen – Prüfungsdichte; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
erledigte Außenprüfungen ¹	78.394	80.715	83.676	84.797	87.902	+ 12
prüfungsrelevante Fälle	1.165.253	1.188.933	1.202.806	1.170.526	1.217.843	+ 5
Prüfungsdichte in %	6,7	6,8	7,0	7,2	7,2	+ 7

¹ inkl. Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

Quelle: BMF

Die bei Außenprüfungen erzielten Mehrergebnisse stiegen zwischen 2008 und 2012 um rd. 30 %, wobei sie von 2011 auf 2012 wieder um rd. 7 % fielen:

Tabelle 12: Außenprüfungen – Mehrergebnisse; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Finanzämter	655,92	689,17	672,89	702,93	632,54	- 4
Großbetriebsprüfung	685,45	479,49	587,74	1.174,88	1.117,79	+ 63
Gesamtsumme¹	1.341,38	1.168,66	1.260,64	1.877,81	1.750,32	+ 30

¹ ohne Prüfungen lohnabhängiger Abgaben

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Auffallend war die große Steigerung bei der Großbetriebsprüfung (+ 63 %); die Mehrergebnisse der Finanzämter sanken jedoch im gleichen Zeitraum um 4 %.

(3) Der RH ersuchte das BMF um Bekanntgabe des budgetwirksamen Anteils an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen nach Außenprüfungen. Dem BMF waren detaillierte Angaben dazu aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht möglich. Es schätzte den Anteil auf rd. 80 %.

22.2 Der RH hielt positiv fest, dass das BMF die Prüfungsichte um rd. 7 % erhöhen konnte und die Mehrergebnisse zwischen 2008 und 2012 um rd. 30 % anstiegen.

Er kritisierte jedoch, dass das BMF nicht in der Lage war, detaillierte Angaben über den budgetwirksamen Anteil an den insgesamt rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnissen zu machen. Damit blieb dem BMF eine aussagekräftige Evaluierung der Außenprüfungen verwehrt. Er verwies auf seine Berichte zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2), zur Außenprüfung bei den Finanzämtern (Reihe Bund 2005/7) sowie zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA/Reihe Bund 2012/6), wo er bereits empfohlen hatte, das Kennzahlensystem um das einbringliche Mehrergebnis zu ergänzen.

Der RH empfahl dem BMF erneut, das Ausmaß der Entrichtung der rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnisse zu erheben und die gewonnenen Ergebnisse für eine zielgerichtete Steuerung der Ressourcen zu verwenden.

22.3 *Nach Angaben des BMF sei eine automatisierte Auswertung rechtskräftig vorgeschriebener Mehrergebnisse nicht möglich und werde auch in den nächsten Jahren nicht herbeizuführen sein. Eine annäherungsweise Auswertung könne nur händisch oder über die eine Nachforderung auslösenden Geschäftsfälle ohne Berücksichtigung des Rechtskraftkriteriums erfolgen.*

22.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass letztlich das rechtskräftige und auch einbringliche Mehrergebnis ein wesentliches Kriterium zur Evaluierung der Außenprüfungen darstellen würde.

Zahlungsrisiko

23.1 (1) Als Zahlungsrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass das Steueraufkommen verringert wird, weil die aufgrund von Steuererklärungen und -bescheiden geschuldeten Beträge nicht gezahlt werden.

(2) Das BMF bezeichnete als wesentliches Ziel die rechtzeitige und vollständige Entrichtung fälliger Abgaben. Die zeitnahe Bearbeitung

Einzelne Risiken

neuer Rückstandsfälle solle dazu beitragen, neue Abgabenschuldner frühzeitig zu erkennen.

(3) Nach den Angaben des BMF identifizierte es bisher folgende Risiken:

- verspätete Entrichtung von Abgabenschuldigkeiten mangels liquider Mittel;
- auf die Nichtentrichtung von Abgabenschuldigkeiten ausgerichtete betrügerische Aktivitäten;
- Zahlungsunwilligkeit;
- Zahlungsverzögerung durch Ausnutzen von Zahlungserleichterungsverfahren;
- Insolvenzrisiko mit anschließendem Abgabenausfall.

Nach den Angaben des BMF habe es bisher folgende Maßnahmen zur Bekämpfung der Risiken gesetzt:

- neue Abgabenrückstandsfälle zeitnah identifizieren und einer Bearbeitung (Erstkontakt mit der Abgabensicherung) zuführen;
- Altfälle und Dauerkunden konsequent bearbeiten;
- die für die Abgabeneinbringung zur Verfügung stehenden Instrumente nützen;
- Insolvenzanträge forcieren;
- Risikofälle durch den Einsatz von Rückstandsanalysen früh erkennen;
- bei finanzpolizeilichen Kontrollen und Aktionstagen im Baugewerbe verstärkt Sicherstellungsaufträge³³ ausfertigen und Forderungspfändungen veranlassen;
- Liquiditätsprüfungen durchführen, um v.a. die Steuerquelle zu erhalten und den weiteren Anstieg der Steuerrückstände zu vermeiden.

³³ Die Abgabenbehörde kann, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den die Abgabenvorschriften die Abgabepflicht knüpfen, selbst bevor die Abgabenschuld dem Ausmaß nach feststeht, bis zum Eintritt der Vollstreckbarkeit (§ 226) an den Abgabepflichtigen einen Sicherstellungsauftrag erlassen, um einer Gefährdung oder wesentlichen Erschwerung der Einbringung der Abgabe zu begegnen (§ 232 BAO).



Einzelne Risiken

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

(4) Das BMF habe nach eigenen Angaben die vollstreckbaren Abgabenrückstände in den letzten Jahren trotz steigender Einnahmen (siehe Kenndaten zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung) stabil halten können.

Tabelle 13: Vollstreckbare Abgabenrückstände; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Umsatzsteuer	797,90	781,95	743,42	779,08	818,53	+ 3
Einkommensteuer	388,23	388,55	383,85	386,29	372,58	- 4
Körperschaftsteuer	116,86	116,02	128,12	136,60	136,53	+ 17
Gesamt	1.302,99	1.286,52	1.255,39	1.301,97	1.327,64	+ 2

Quellen: BMF; RH

Die Anzahl der von den Finanzämtern durchgeführten ergebnisrelevanten Maßnahmen im Einbringungsverfahren (z.B. Pfändungen, Versteigerungen) stieg von 2008 bis 2012 um rd. 10 %. Die dabei eingebrachten Abgabebeträge waren 2012 um rd. 28 % höher als 2008.

Tabelle 14: Maßnahmen und Erfolge im Einbringungsverfahren; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
Einbringungsmaßnahmen	386.656	403.567	415.839	415.993	424.994	+ 10
	in Mio. EUR					
dadurch entrichtete Abgabebeträge	759,41	918,98	877,70	897,03	975,02	+ 28

Quellen: BMF; RH

Die von Zahlungsaufschüben betroffenen Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer entwickelten sich wie folgt:

Einzelne Risiken

Tabelle 15: Abgabenrückstände an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Zahlungsaufschub; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Aussetzung der Einbringung ¹	1.441,88	1.503,91	1.564,40	1.577,76	1.577,26	+ 9
Aussetzung der Einhebung ²	945,95	680,46	847,47	857,39	880,27	- 7
Insolvenz	296,20	275,53	244,82	226,95	297,84	+ 1
Zahlungserleichterung ³	167,23	155,04	216,62	211,27	195,10	+ 17
Gesamt	2.851,25	2.614,94	2.873,31	2.873,37	2.950,47	+ 3

Anmerkungen:

¹ Aussetzung der Einbringung gemäß § 231 BAO² Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO³ Stundungs- oder Ratenbewilligung gemäß § 212 BAO

Quellen: BMF; RH

Die Abgabenrückstände mit Zahlungsaufschub stiegen insgesamt um rd. 3 %. Der größte Anstieg war mit rd. 17 % bei den Zahlungserleichterungen zu verzeichnen, gefolgt von den Aussetzungen der Einbringung mit rd. 9 %.

Die von den Finanzämtern verfügten Abschreibungen (Löschungen³⁴ und Nachsichten³⁵) von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 16: Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Löschungen	k.A.	409,02	399,36	301,27	275,71	- 33
Nachsichten	k.A.	1,72	5,95	0,89	1,05	- 39
Abschreibungen gesamt	k.A.	410,74	405,31	302,16	276,76	- 33

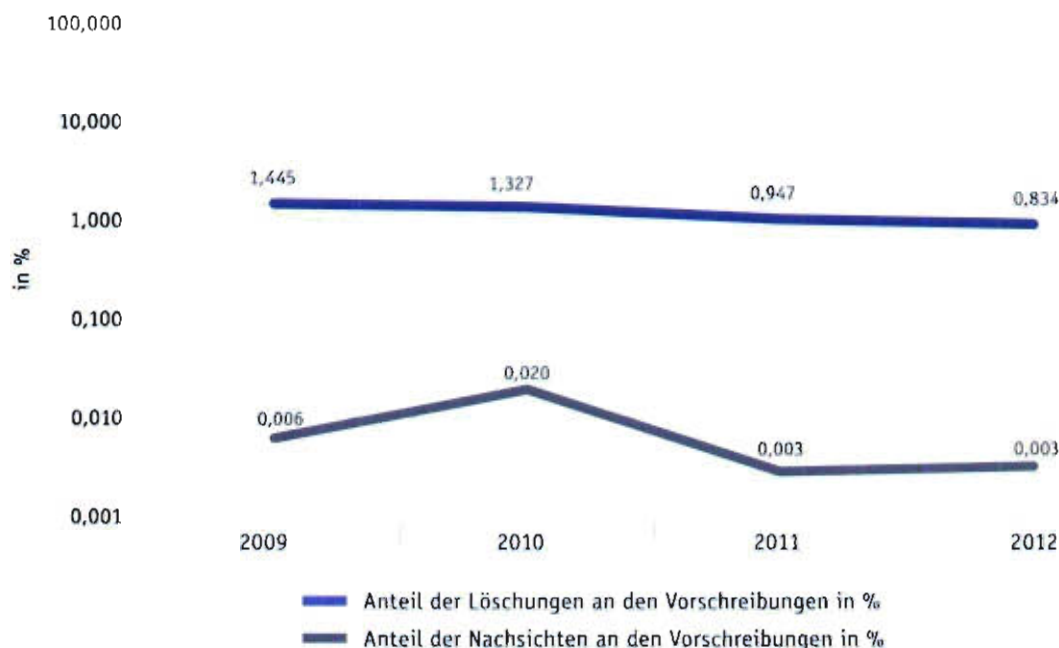
Quellen: BMF; RH

³⁴ Fällige Abgabenschuldigkeiten können von Amts wegen durch Abschreibung gelöscht werden, wenn alle Möglichkeiten der Einbringung erfolglos versucht worden oder Einbringungsmaßnahmen offenkundig aussichtslos sind und aufgrund der Sachlage nicht angenommen werden kann, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Erfolg führen werden (§ 235 BAO).

³⁵ Fällige Abgabenschuldigkeiten können auf Antrag des Abgabepflichtigen ganz oder z.T. durch Abschreibung nachgesehen werden, wenn ihre Einhebung nach der Lage des Falles unbillig wäre (§ 236 BAO).

Gemessen an den jeweiligen Vorschreibungen stellten sich diese Abschreibungen wie folgt dar:

Abbildung 4: Anteil der Abschreibungen (Löschungen und Nachsichten) von Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Vorschreibungen; 2008 bis 2012



Quellen: BMF; RH

Die von den Finanzämtern verfügbaren Löschungen und Nachsichten von geschuldeter Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sanken zwischen 2009 und 2012 um rund ein Drittel; gemessen an den Vorschreibungen betrugen die Abschreibungen in den Jahren 2009 bis 2012 rd. 1 %.

23.2 Der RH wertete es als positiv, dass zwischen 2008 und 2012 die vollstreckbaren Abgabenrückstände bei der Umsatzsteuer nur um rd. 3 % stiegen, die Einnahmen jedoch um rd. 13 %. Hingegen wies er kritisch auf die Entwicklung bei der Körperschaftsteuer hin, wo die Einnahmen um rd. 10 % sanken, die vollstreckbaren Abgabenrückstände aber um rd. 17 % stiegen.

Der RH empfahl dem BMF, v.a. die vollstreckbaren Körperschaftsteuer-rückstände und sämtliche Abschreibungen einem detaillierten Prozess im Rahmen des Risikomanagement-Systems zu unterziehen und deren weitere Entwicklung zeitnah zu beobachten. Weiters wären geeignete Maßnahmen zur Minimierung der damit verbundenen Abgabenausfallsrisiken zu ergreifen.

Einzelne Risiken

23.3 *Gemäß der Stellungnahme des BMF wäre beim Vergleich der Entwicklung der Körperschaftsteuer zu berücksichtigen, dass 2008 das letzte der überhitzten Boomjahre vor der Finanz- und Wirtschaftskrise gewesen und es allein dadurch gegenüber den Folgejahren zu erhöhten Abgabeneinnahmen gekommen sei. Die Einnahmenentwicklung 2008 bis 2013 zeige nach einem Tiefststand für 2009 (rd. 3.834 Mio. EUR) einen deutlichen Trend nach oben mit einem Wert für das Jahr 2013 (rd. 6.018 Mio. EUR), der über dem Ausgangswert 2008 läge. Für 2012 wäre darüber hinaus noch die Auswirkung einer Gutschrift von 150 Mio. EUR aus einer Gruppenbesteuerung erkennbar.*

Ähnliches gelte für die Entwicklung der Körperschaftsteuerrückstände im Zeitraum 2008 bis 2013 (2008 rd. 116 Mio. EUR, 2013 rd. 141 Mio. EUR). Der vom RH angesprochene Anstieg habe bereits in den Jahren 2010 bis 2011 eingesetzt und wäre ebenfalls auf die in diesem Zeitraum herrschende Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, wobei ein Anstieg um 20 Mio. EUR im Vergleich zu jährlichen Einnahmen in der Größenordnung von 4 Mrd. EUR bis 5 Mrd. EUR als moderat bezeichnet werden könne, wenngleich das BMF nicht verkenne, dass auch für diese Rückstände alle Anstrengungen unternommen werden müssten, um sie einbringlich zu machen.

Die Entwicklung der Rückstände sei Teil der Zielvereinbarung und würde laufend einem Monitoring unterzogen. Löschungen unterlägen einer Meldeverpflichtung an das BMF und würden stichprobenweise einer Überprüfung unterzogen. Die Empfehlung wäre daher bereits umgesetzt.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Schnittstelle zum zentralen Risikomanagement im BMF

24.1 (1) *Gemäß den Angaben des BMF und der Finanzämter selbst waren diese mit Aufgaben des lokalen, nicht jedoch des zentralen Risikomanagements befasst.*

Den Finanzämtern war das zentrale Risikomanagement im BMF nicht bekannt. Ebenso wenig kannten sie die – für Finanzämter wesentlichen – Inhalte der zentral erstellten Risikomanagement-Berichte mit den dort erwähnten Risikofeldern. Sie erledigten die Aufgaben und Abläufe des Risikomanagements im Zuge der laufenden Arbeitsaufträge des BMF, ohne die jeweiligen Hintergründe zu kennen und ohne für das Risikomanagement spezielle Ressourcen zur Verfügung zu haben. Alle drei vom RH überprüften Finanzämter teilten mit, dass für die Risikoidentifizierung jeder Mitarbeiter im Rahmen seiner Auf-



gabenerfüllung zuständig wäre. Einen „lokalen“ Risikomanager im Finanzamt hatte das BMF in Planung, jedoch noch nicht umgesetzt.

Zwischen den Finanzämtern ergaben sich wesentliche Unterschiede in den Abläufen durch ihre (Sonder-)Zuständigkeiten. Mit der Übersiedlung von sieben Finanzämtern in Wien in das Finanzamtszentrum Wien ab Mitte Dezember 2012 war eine organisatorische Zusammenlegung der Aufgaben Infocenter auf das Finanzamt Wien 8/16/17 verbunden. Dadurch fungierte es als Schnittstelle zu den übrigen Finanzämtern – z.B. bei Neuaufnahmen von Steuerpflichtigen und Antrittsbesuchen – und hatte den diesbezüglichen Risikobereich (mangelndes Personal und Kommunikation) zu bewältigen.

Eine weitere Sonderzuständigkeit erhielt das Finanzamt Wien 9/18/19/Klosterneuburg mit der Zuständigkeit als Finanzstraßbehörde erster Instanz für ganz Wien. Dadurch war das Finanzamt einerseits Schnittstelle zu allen Teams Betriebsveranlagung/-prüfung, andererseits führte es regelmäßige Vernetzungen mit Staatsanwaltschaft, Steuerfahndung und Strafrechtspflege für die Region Wien durch. Überdies war dieses Finanzamt nach eigenen Angaben mit sehr komplexen und öffentlichkeitswirksamen Fällen belastet.

Das Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln vereinte unter einer Amtsleitung drei örtlich getrennte und etwa gleich große Standorte. Es beschäftigte sich seit Mitte 2010 intensiv mit dem Personalrisiko und der nachhaltigen Mitarbeiterführung.

Die Sonderzuständigkeiten der Wiener Finanzämter sowie die dadurch bedingten speziellen Anforderungen waren in Folge einheitlich geltender Zielvorgaben vom BMF nicht als besondere Risikofaktoren berücksichtigt.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und den Finanzämtern fand nur im Anlassfall statt, dies überwiegend top-down im Rahmen von Zielvorgaben und Arbeitsanweisungen. Risikomanagement-Themen besprachen die Finanzämter im Rahmen von Arbeitssitzungen. Eine Kommunikation zwischen den Finanzämtern und dem zentralen Risikomanager fand nicht statt.

(3) Das Verständnis der Finanzämter von Risikomanagement war sehr weit gefasst. Sie nannten jährliche Vorgaben aus den Zielvereinbarungen, konkrete Maßnahmen der Betrugsbekämpfung sowie die allgemeine Minimierung des Abgabenrisikos.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Die Finanzämter führten eine Vielzahl von bestehenden Vorschriften – wie z.B. Richtlinien, Erlässe, Organisationshandbuch, Kontrakte, welche Elemente des Risikomanagements enthielten – als Problem an, vermissten jedoch einen eigenen zusammenfassenden Leitfaden für das Risikomanagement.

24.2 (1) Der RH kritisierte im Hinblick auf ein wirkungsvolles Risikomanagement-System die mangelnde Kommunikation des BMF mit den Finanzämtern zu zentralen Themen des Risikomanagements und ausgewählten Risikofeldern.

Er wies darauf **hin, dass** das BMF die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen nicht ausreichend geklärt hatte und die Sonderzuständigkeiten der Finanzämter in der Risikoplanung keine Berücksichtigung fanden.

Der RH empfahl dem BMF,

den Finanzämtern die Risikofelder und die Schwerpunktsetzung im Risikomanagement laufend zu kommunizieren,

- die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-) Ressourcen festzulegen und
- Sonderzuständigkeiten von Finanzämtern – wie etwa im Finanzamt Wien 8/16/17 und im Finanzamt Wien 9/18/19/Klosterneuburg – als Risikofaktoren in der Ressourcenplanung und den Zielvorgaben zu berücksichtigen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass der fachliche Wissensaustausch zu Risikomanagement-Themen zwischen dem zentralen Risikomanager und den Finanzämtern nicht unmittelbar stattfand.

Der RH empfahl dem BMF, den fachlichen Austausch zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern zu institutionalisieren.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Finanzämter zahlreiche einzelne Vorschriften mit Elementen des Risikomanagements nebeneinander bestanden, ohne Themen des Risikomanagements systematisch zu berücksichtigen. Ein Leitfaden zur Abdeckung der vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen fehlte.



Er empfahl dem BMF, für die Finanzämter einen Risikoleitfaden zu entwickeln, der alle maßgeblichen Anordnungen und Informationen zum Risikomanagement zusammenfasst.

24.3 (1) Nach den Angaben des BMF seien Schwerpunktsetzungen im Risikomanagement regelmäßig Thema in zentralen und regionalen Steuerungsmeetings sowie des Zielvereinbarungsprozesses und würden auf diesem Wege den Führungskräften vermittelt. Soweit erforderlich würden Schwerpunktthemen auch in regionalen Schulungs- und Vernetzungsveranstaltungen an operative Führungskräfte (meist Teamleiter, aber auch Teamexperten Spezial) vermittelt. Die Empfehlung im Hinblick auf das Kommunizieren der Risikofelder und der Schwerpunktsetzung im Risikomanagement durch das BMF an die Finanzämter sei daher bereits umgesetzt.

(2) Die Betreuung des lokalen Risikomanagements in den Finanzämtern sei mit Jahresbeginn 2014 an die Betrugsbekämpfungskoordinatoren übertragen worden. Die Empfehlung im Hinblick auf eine Festlegung der Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und der damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen sei daher bereits umgesetzt.

(3) Im gemeinsamen Zielvereinbarungsplanungsprozess sowie im Personaleinsatzplanungsprozess würden Sonderaufgaben und Sonderzuständigkeiten in die Planung einfließen und bei den Ressourcen berücksichtigt werden. Die Empfehlung sei daher bereits umgesetzt.

(4) Das BMF führe Informationsaustauschveranstaltungen mit den Betrugsbekämpfungskoordinatoren der Regionalmanagements durch, die ihrerseits Tagungen mit den Betrugsbekämpfungskoordinatoren der Finanzämter abhalten würden. Einmal im Jahr gebe es Tagungen aller Betrugsbekämpfungskoordinatoren im BMF. Die Empfehlung im Hinblick auf eine Institutionalisierung des fachlichen Austauschs zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern sei daher bereits umgesetzt.

(5) Nach den Angaben des BMF könne der Empfehlung im Hinblick auf die Entwicklung eines Risikoleitfadens für die Finanzämter gefolgt werden.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

Risikosteuerung der Finanzämter

25.1 (1) Die Risikosteuerung der Finanzämter erfolgte nach Angaben des BMF zentral über die Sektion IV³⁶ mit dem Schwerpunkt Betrugsbekämpfung. Die Zielvorgaben zum Risikomanagement waren demnach zentral vorgegeben. Die Umsetzung in der Praxis erfolgte mit vielen Einzelmaßnahmen, wie z.B. Kontrolllisten, Berichtsaufträgen oder einer risikoorientierten Fallauswahl.

(2) Die Finanzämter legten dem RH Beispiele für eingebrachte Stellungnahmen, Verbesserungsvorschläge bzw. Projekte der Finanzämter zum Thema Risikomanagement vor; einige der eingebrachten Verbesserungsvorschläge der Finanzämter wurden umgesetzt. Teilweise erhielten die Finanzämter keine Rückmeldung des BMF.

Ein Pilotprojekt fand etwa im Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln zum Personalrisikomanagement statt. Es behandelte die Themen Engpass-, Anpassungs-, Austritts- und Motivationsrisiko und führte zu entsprechenden Analysen und Empfehlungen. Dieses Pilotprojekt wurde jedoch aus Ressourcengründen nicht bundesweit umgesetzt, obwohl die Interne Revision des BMF das Projekt im Jahr 2013 positiv bewertet hatte.

25.2 Der RH anerkannte, dass sich die Finanzämter mit dem Thema Risikomanagement beschäftigten und aktiv praxisorientierte Verbesserungsvorschläge machten, die z.T. auch umgesetzt wurden. Er kritisierte allerdings das BMF, welches den Finanzämtern nicht immer Feedback zu deren Vorschlägen gab.

Der RH empfahl dem BMF, die Risikosteuerung der Finanzämter nicht ausschließlich top-down vorzunehmen, sondern diese verstärkt einzubinden. Das BMF sollte daher den Finanzämtern proaktiv die Möglichkeit einräumen, Verbesserungsvorschläge einzubringen, diese mit den Verantwortlichen im BMF zu erörtern und damit aktiv am Risikomanagementprozess mitzuwirken, um wertvolle Praxiserfahrungen für das zentrale Risikomanagement gewinnen zu können. Weiters empfahl er, das Pilotprojekt zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln bundesweit umzusetzen.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF hätten die Finanzämter jederzeit die Möglichkeit, proaktiv Verbesserungsvorschläge einzubringen und mit den verantwortlichen Personen zu diskutieren. Im Regelfall erfolge dies über die regionalen und in weiterer Folge zentralen Steuerungsmeetings und über Vernetzungen und Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen-*

³⁶ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



bereichen. Damit sei sichergestellt, dass Erfahrungen aus der Praxis in Risikosteuerungsmaßnahmen einfließen können.

(2) Das BMF gab weiters an, dass eine flächendeckende Umsetzung des Pilotprojekts zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln nicht vorgesehen sei, aber individuelle, nach den Erfordernissen des Standortes angepasste Maßnahmen und deren Kommunikation in den unterschiedlichen Vernetzungsveranstaltungen seien Ausfluss aus den Ergebnissen des Pilotprojekts. Die erstellten Berichte und Beiträge der Arbeitsgruppe „Personalrisikomanagement“ würden auf der Systematik, den Inhalten und den Personalrisikofeldern, welche im Zuge des Pilotprojekts am Finanzamt Hollabrunn/Korneuburg/Tulln entwickelt worden seien, basieren und in diesem Risikofeld bereits in einer bundesweiten Dimension eingesetzt werden.

25.4 Der RH anerkannte, dass das BMF Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Pilotprojekts zum Personalrisikomanagement ankündigte. Es blieb jedoch bei seiner Empfehlung auf flächendeckende Umsetzung.

Leistungsaustausch
zwischen Finanz-
ämtern und anderen
Organisationseinheiten

26.1 (1) Die drei vom RH geprüften Finanzämter gaben an, im Rahmen des Risikomanagements folgende Unterstützungsleistungen von anderen Organisationseinheiten zu erhalten bzw. an andere Organisationseinheiten zu erbringen:

Risikomanagement in ausgewählten
Finanzämtern**Tabelle 17: Leistungen an Finanzämter von anderen Organisationseinheiten und vice versa**

	Leistungen an das Finanzamt	Leistungen vom Finanzamt
BMF	Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Kontrolllisten, Jahresprüfungsplan, Schulungen, elektronische Finanzdokumentation, Datenbanken	Berichtspflichten, Informationen, Anfragen, Genehmigungsersuchen, Meldungen z.B. „Aggressive Tax Planning“, Meldung von Betrugsmustern, Vernetzungen
RIA	Risikoauswahllisten, Prüffälle	Dateneingaben, Mitarbeit bei Evaluierung der Datenbanken der Betriebsprüfung
Steuerfahndung	Informationsaustausch, anlassbezogene Unterstützung bei Verfolgung von Steuersündern, ev. Hausdurchsuchungen	praktische Ausbildung von Mitarbeitern, bei Bedarf Zurverfügungstellung von Ressourcen (Prüforgane)
Finanzpolizei	Betrugsbekämpfung, Ermittlungen Sozialbetrug, Antrittsbesuche bei Risikofällen, Anzeigenmanagement	Prüfer- und Spezialistenpool für Aktionen, fachliche Unterstützung
andere	Regionalmanagement (Leistungsberichte), Steuer- und Zollkoordination, Central Liaison Office, Kontrollmaterial z.B. von Gebietskrankenkassen, Finanzprokuratur: rechtliche Unterstützung	Beantwortung internationaler Auskunftsersuchen (Central Liaison Office), Inkassos und Erhebungen für andere Ämter und Behörden, Meldung von Prüfungsfällen an die Großbetriebsprüfung, Koordinierung Aus- und Fortbildungen

Quelle: Finanzämter

Die Leistungen des BMF an die Finanzämter waren zum Großteil Vorgaben wie z.B. Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Kontrolllisten, Jahresprüfungspläne oder technische Unterstützungen. Die Leistungen der Finanzämter an das BMF umfassten im Wesentlichen die Erfüllung von Aufträgen, die Einhaltung von Vorgaben, Meldungen an das BMF, die Beantwortung von Anfragen und die Erstellung von Berichten.

Die vom RIA identifizierten Risikofälle erhielten die Finanzämter mit Risikoauswahllisten bzw. den Jahresprüfungsplänen. Die Kriterien, nach denen das RIA die Risikoauswahlfälle selektierte, waren den Finanzämtern nicht bekannt. Eine Evaluierung der Prüfungsfälle und der Kriterien fand in den Finanzämtern nicht statt.

Mit der Steuerfahndung fand im Wesentlichen ein Informationsaustausch statt; die Finanzämter erhielten anlassbezogene Unterstützung. Sie unterstützten die Steuerfahndung und die Finanzpolizei mit Ressourcen, umgekehrt erhielten die Finanzämter Unterstützung bei Risikofällen und dem Anzeigenmanagement.

Die Kommunikation mit sonstigen Institutionen erfolgte über einen Informationsaustausch bzw. über Vernetzungen.

(2) Gesamthaft beurteilten die Finanzämter die Unterstützungsleistungen als fallbezogen und ohne zusammenhängende Systematik.



Sie bemängelten

- das Fehlen eines geschlossenen Gesamtsystems des Risikomanagements verbunden mit
- einem einheitlichen Regelwerk für die Finanzämter und
- eine unzureichende quantitative und qualitative zentrale Ressourcensteuerung.

Als Verbesserungsvorschläge führten sie u.a. ein einheitliches Regelwerk für die Umsetzung der Aufgaben des Risikomanagements sowie einen quantitativ und qualitativ angepassten Ressourceneinsatz, insbesondere in den Bereichen, die mit der Aufbereitung und Bearbeitung von Risikofällen betraut waren (wie z.B. Teams Infocenter, Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung), an.

26.2 Der RH wies darauf hin, dass die Finanzämter eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen an das BMF und an andere Organisationseinheiten zu erbringen hatten. Er kritisierte, dass deren Leistungen aus der Sicht der Finanzämter nicht aufeinander abgestimmt, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements nicht erkennbar und die Ressourcensteuerung nicht auf die Anforderungen an die Finanzämter abgestimmt waren.

Der RH empfahl dem BMF, den Leistungsaustausch zwischen den Finanzämtern und anderen Organisationseinheiten insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen eines effektiven Risikomanagementsystems zu definieren und wirkungsorientiert zu optimieren sowie den Finanzämtern einen systematischen Gesamtleitfaden zum Risikomanagement mit der Festlegung der für diese Aufgaben nötigen Ressourcen anzubieten.

26.3 Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, dass der Leistungsaustausch zwischen Finanzämtern und dem BMF im Rahmen der Aufgabenanalyse evaluiert und angepasst werden würde. Soweit der Leistungsaustausch mit anderen operativen Einheiten erforderlich sei (z.B. Steuerfahndung, Finanzpolizei), erfolge dieser auf Basis bestehender Vorschriften und/oder Leistungsvereinbarungen mit der jeweiligen operativen Einheit. Ein zusätzlicher Regulierungsbedarf bestehe dafür aus Sicht des BMF nicht, was einer Zusammenführung in einem Gesamtleitfaden Risikomanagement nicht entgegenstehe.

Risikomanagement in ausgewählten Finanzämtern

- 26.4** Der RH erachtete es als unerlässlich, die Leistungen der Finanzämter an das BMF und an andere Organisationseinheiten aufeinander abzustimmen, eine geschlossene zusammenhängende Systematik des Risikomanagements unter Einbindung der Finanzämter herzustellen und die Ressourcensteuerung auf die Anforderungen an die Finanzämter abzustimmen.

Personal

- Personalressourcen** **27.1** (1) Die Anzahl der Mitarbeiter, die mit Aufgaben des Risikomanagements der Finanzverwaltung befasst waren, war dem BMF nur für das zentrale Risikomanagement und die Interne Revision bekannt. Den damit verbundenen Zeitaufwand gab das BMF nur für den zentralen Risikomanager an, der seine Ressourcen gänzlich für Aufgaben des Risikomanagements verwendete.

Tabelle 18: Personalressourcen		
	in Köpfen	Zeitaufwand
BMF Zentraleitung		
zentrales Risikomanagement	15 bis 20	1 VBÄ; Rest nicht bekannt
sonstige Abteilungen	aufgabenbezogen, nicht quantifizierbar	nicht bekannt
Nachgeordnete Dienststellen		
Finanzämter	aufgabenbezogen, nach Bedarf, nicht quantifizierbar	nicht bekannt
Interne Revision		
	6; prüfplanbezogen	2,66 VBÄ

Quelle: BMF

(2) Nach den Angaben des BMF waren im Bereich des zentralen Risikomanagements 15 bis 20 Mitarbeiter mit Aufgaben des Risikomanagements befasst; eine Konkretisierung erfolgte nicht. Formalisierte Regelungen betreffend deren Zuständigkeiten fanden sich jedoch nur für vier Mitarbeiter in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF. Die restlichen Mitarbeiter erbrachten Risikomanagementtätigkeiten anlassbezogen und ohne konkrete Formalisierung. Vom BMF wurde je Sektion ein Ansprechpartner als Risikoverantwortlicher namhaft gemacht. Für weitere Mitarbeiter, die mitunter auch risikomanagementbezogene Tätigkeiten ausübten bzw. mit zentralen Risikomanagementaufgaben betraut waren, bestanden weder Regelungen in der Geschäfts- und

Personaleinteilung des BMF, noch konnten die betroffenen Personen namhaft gemacht werden.

(3) Nach Angabe des BMF bestünden im Bereich der nachgeordneten Dienststellen Risikomanagementarbeitsplätze, bei denen ein expliziter Schwerpunkt auf der Risikoanalyse bzw. dem Risikomanagementprozess läge. Solche Arbeitsplätze fänden sich bspw. im RIA (siehe TZ 30 ff.). Eine Auswertung über die Anzahl der Personen, die mit Agenden des Risikomanagements befasst waren, war dem BMF jedoch nicht möglich, da nahezu jede Tätigkeit von Bediensteten der Finanzverwaltung Risikomanagementkomponenten beinhalte und eine solche nicht quantifizierbar wäre. Die Gewichtung der Risikomanagementtätigkeiten wäre in den Finanzämtern insbesondere von der Rolle (bspw. Teamleiter Betriebsveranlagung/-prüfung, Prüfer, Innendienst), der Situation und der Organisationseinheit abhängig. Das BMF plane jedoch, künftig eine Personalressourcenbindung für Aufgaben des lokalen Risikomanagements mit der Einrichtung eines Betrugsbekämpfungskordinators bei den Finanzämtern zu schaffen.

- 27.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMF keinen umfassenden Überblick über die im BMF und in den nachgeordneten Dienststellen eingesetzten Personalressourcen i.Z.m. dem Risikomanagement hatte.

Qualifikationen

- 28.1** (1) Weder der Projektauftrag noch das Projektergebnis aus 2011 enthielten Angaben zu den Qualifikationen für die Ausübung von Risikomanagementtätigkeiten.

Das Austrian Standards Institute erstellte Normen zum Risikomanagement für Organisationen und Systeme. Gemäß der ONR 49003 – Anforderungen an die Qualifikation des Risikomanagers – sollte ein Risikomanager

- Ziel und Zweck des Risikomanagements aufzeigen und die Risikoeigner überzeugen, dass Risikomanagement für die Organisation und für das System wichtig und nützlich ist,
- die im Risikomanagement verwendeten Begriffe verstehen, richtig anwenden und vermitteln können,
- die verschiedenen Anwendungsbereiche für das Risikomanagement bezüglich Organisation, Systeme, Produkte, Dienstleistungen, Projekte, Prozesse und dergleichen sowie bezüglich der dort maßgeblichen Risikoarten zweckmäßig festlegen,

- die Grundsätze des Risikomanagements verarbeiten und anwenden können,
- die Berührungspunkte und Wechselwirkungen zwischen dem Risikomanagement und dem betrieblichen Management erfassen und situationsgerecht verwerten können.

(2) Das BMF setzte Bildungsschwerpunkte zum Thema Risikomanagement für Mitarbeiter der Zentralleitung und des RIA. Dazu zählte die Absolvierung des Risikomanagementlehrgangs des Österreichischen Controller-Instituts mit einer Zertifizierung zum betrieblichen Risikomanager.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl jener Mitarbeiter, die seit 2009 den Lehrgang Risikomanagement absolvierten:

Tabelle 19: Lehrgang Risikomanagement – Teilnehmer	
Dienststelle	Anzahl der Teilnehmer
BMF-Zentralleitung	
zentraler Risikomanager	1
Sektion IV	2
sonstige	1
RIA	13
Interne Revision	4
Summe	21

Quelle: BMF

28.2 Der RH wertete die für Mitarbeiter der BMF-Zentralleitung und des RIA gesetzten Bildungsschwerpunkte als positiv. Allerdings nahmen bisher nur wenige Personen des zentralen Risikomanagements an dem Lehrgang Risikomanagement teil.

Der RH empfahl daher dem BMF, dafür zu sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich crachteten – Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einheitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren.

28.3 Das BMF stimmte dem RH zu, die Empfehlung werde bereits umgesetzt. Es würden, aufgrund der unterschiedlichen Themenstellungen und der unterschiedlichen Bedarfe, gemeinsame Workshops zu diesem Thema