

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

durchgeführt werden. Weiters sei angedacht, Ausbildungen für spezifische Risikomanagementweiterbildungen zur Verfügung zu stellen.

Kosten-Nutzen-
Abwägung in der
Finanzverwaltung

29.1 (1) Das Personal veränderte sich in den Finanzämtern (Teams Allgemeinveranlagung und Teams Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung wie folgt:

Tabelle 20: Personal in den Finanzämtern; 2008 bis 2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in VBÄ					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 ¹	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
Gesamt	4.175,25	4.142,88	4.115,16	4.073,20	3.985,63	- 5

¹ ohne Bedienstete der Gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)

Anmerkung: durchschnittliche Jahresanzahl in VBÄ, nur Aktive (keine Karenzen und Vorruhestände)

Quelle: BMF

Ein leichter Anstieg der Personalzahlen in den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung stand einem deutlichen Personalrückgang in den Teams Allgemeinveranlagung und v.a. in der Großbetriebsprüfung gegenüber. Insgesamt war in den Finanzämtern und der Großbetriebsprüfung zwischen den Jahren 2008 und 2012 ein Personalrückgang um 5 % zu verzeichnen.

(2) Der RH erhob die durchschnittlichen Kosten der Bediensteten (je VBÄ) in den Finanzämtern (Teams Allgemeinveranlagung und Teams Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung sowie die in diesen Organisationseinheiten erzielten durchschnittlichen Mehrerergebnisse je VBÄ.

Personal

Tabelle 21: 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

Die Finanzbediensteten der Allgemeinveranlagung, der Betriebsveranlagung/–prüfung und der Großbetriebsprüfung erzielten mit ihren Kontrollen ausnahmslos um ein Vielfaches höhere Mehrergebnisse als sie dem BMF Kosten verursachten. Unter Mehrergebnissen waren dabei Beträge zu verstehen, die aufgrund von Kontrollhandlungen zu höheren Vorschriften auf Abgabekonten führten.

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. Bei den Bediensteten in den Teams

Betriebsveranlagung/-prüfung verschob sich dieses Verhältnis in den Jahren zwischen 2008 und 2012 vom Außendienst zum Innendienst.

- 29.2** Zwischen 2008 und 2012 zeigte sich eine Reduktion der Betriebsprüfer-VBÄ um rd. 131. Die Gesamtressourcen der vom RH näher untersuchten Arbeitsbereiche der Finanzämter (Allgemeinveranlagung, Betriebsveranlagung/-prüfung) und der Großbetriebsprüfung reduzierten sich sogar um rd. 190 VBÄ. Dem standen immer komplexer und umfangreicher werdende sowie schwieriger zu vollziehende Rechtsmaterien gegenüber. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Berichte zur Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (Reihe Bund 2013/3) und Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht (Reihe Bund 2013/6).

Der RH verdeutlichte mit seinen Berechnungen, dass die Finanzbediensteten mit ihren Kontrollen ausnahmslos weit höhere Mehrergebnisse erzielten im Vergleich zu den von ihnen verursachten Kosten, und zwar unabhängig davon, ob sie im Innen- oder im Außendienst tätig waren. Abgabenausfälle in nicht kontrollierten Fällen waren damit nicht auszuschließen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018. Im Kapitel über „Steuerbetrug bekämpfen und Steuerumgehung unterbinden“ sah die Bundesregierung u.a. vor, dass „im operativen Finanzverwaltungsbereich ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen ist“.

Er empfahl dem BMF, die vom RH aufgezeigte wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Finanzverwaltung bei Überlegungen zum risikoorientierten Personaleinsatz verstärkt zu berücksichtigen, um dessen eigene strategische Zielsetzungen – wie Sicherung des Abgabenaufkommens, Schließung von Steuerlücken und Gewährleistung einer fairen und gleichmäßigen Besteuerung in der Vollziehung (siehe TZ 5) – wirkungsvoller erreichen und die Abgabenerisiken minimieren zu können. Weiters sollte das BMF eine umfassende Personalbedarfsenerhebung vornehmen, welche sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko (siehe TZ 6) berücksichtigt.

- 29.3** Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass die dem BMF vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Personalressourcen im Stellenplan festgelegt und als Konstante zu betrachten seien. Eine Personalbedarfserhebung auf Basis der bestehenden Aufgabenstellung wäre jedenfalls sehr aufwändig und kaum erfolversprechend. Im Wege der Aufga-

Personal

benanalyse könne es zu einer Anpassung des Leistungsangebotes der Finanzverwaltung an den Personalstand mit einer Konzentration auf die Kernaufgaben kommen.

- 29.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Personalressourcen nur deshalb als Konstante zu betrachten wären, weil das BMF bisher noch keine schlüssige und nachvollziehbare Personalbedarfserhebung, gestützt auf Risiko- sowie Kosten-Nutzen-Überlegungen, durchführte. Zu den Eckpfeilern einer solchen Erhebung verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 19.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Allgemeines

- 30 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.³⁷

Das RIA war eine Abteilung der Steuer- und Zollkoordination, wobei die Dienstaufsicht dem Gruppenleiter IV/A³⁸ des BMF oblag. Fachlich war es dem Abteilungsleiter der Abteilung IV/3³⁹ des BMF unterstellt.

Das RIA befasste sich u.a. mit den vier in den EU-Leitfäden genannten Risikogruppen sowie mit weiteren Aufgaben, etwa dem Kassenwesen (siehe TZ 34). Für die Arbeit der Finanzämter stellte es bundesweite Risikoauswertungen zur Verfügung.

Die Abteilung IV/3 des BMF und das RIA legten jährliche Zielvereinbarungen mit wechselnden Schwerpunkten fest. Es erfolgte eine halbjährliche Berichtserstattung an die Gruppe IV/A und die Abteilung IV/3 des BMF.

Im Organisationserlass aus dem Jahr 2010 waren für die Finanzverwaltung die folgenden Kernaufgaben des RIA angeführt:

- Risikoanalyse Steuer – Fallauswahl (siehe TZ 33): Aus den Daten der Finanzverwaltung stellte das RIA den Finanzämtern Informationen zur Steuerung des Risikomanagements zur Verfügung;

³⁷ Organisationserlass Risiko-, Informations- und Analysezentrum vom 23. Dezember 2010

³⁸ Steuer- und Zollverwaltung

³⁹ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

- Prüfsoftware ACL und Prüfungsautomatisierung: Das RIA ergriff die erforderlichen Maßnahmen zur vereinfachten Verwendung von ACL für Außenprüfer der Finanzverwaltung, wie bspw. Weiterentwicklung, Qualitätsverbesserung;
- Standard Audit File-Tax: Das RIA begleitete den Einsatz des Standard Audit File-Tax in der Finanzverwaltung sowie die Weiterentwicklung i.Z.m. Prüfroutinen in technischer Hinsicht;
- Prüfungs- und Analysetechnik: Das RIA sorgte u.a. für die Implementierung von Risikomanagement in den Prüfungsbetrieb;
- Internetmonitoring: Das RIA überwachte Auktions- und Verkaufsplattformen und wertete diese aus; es deckte potenzielle Steuerpflichtige im Internet auf.

Personal

- 31** Die Anzahl der im RIA beschäftigten Bediensteten (für den Finanz- und Zollbereich) sowie deren Kosten stellten sich zwischen 2008 und 2012 wie folgt dar:

Tabelle 22: Durchschnittliche Anzahl und Kosten der Bediensteten im RIA; 2008 bis 2012

2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012 in %
Anzahl in Köpfen					
31,52	30,08	31,59	33,75	32,48	+ 3
Anzahl in VBÄ					
30,85	29,36	30,57	31,66	30,68	– 1
Kosten in Mio. EUR					
1,63	1,64	1,78	2,03	2,04	+ 25

Anmerkung: nur Aktive (keine Karenzen und Vorrühestände)

Quelle: BMF

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Datenanalysen

32.1 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.

Die Datenanforderungen waren vom RIA in Lastenheften genau beschrieben, welche an die Abteilungen IV/3⁴⁰ und V/2⁴¹ adressiert waren. Nach Auskunft des RIA fehlten jedoch die in diesen Lastenheften für erforderlich erachteten Daten für wichtige Abfragemöglichkeiten wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen.

Darüber hinaus analysierte das RIA u.a. Daten aus dem Grundstücksinformationssystem der Finanzverwaltung und dem Firmenbuch und betrieb Internetrecherchen.

32.2 Der RH beurteilte die Datenanalysen des RIA grundsätzlich als gutes Werkzeug, um Auffälligkeiten und Trends bei Abgabepflichtigen zu erkennen und daraus prüfungswürdige Risikofälle (siehe TZ 33) auszuwählen. Er kritisierte jedoch die fehlenden Abfragemöglichkeiten und Daten für das RIA, die effizientere Risikoanalysen verhinderten.

Er empfahl dem BMF, dem RIA die fehlenden Abfragemöglichkeiten bzw. Daten (wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen) so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen, um treffsicherere Risikoanalysen durchführen zu können.

32.3 *Das BMF gab in seiner Stellungnahme an, es werde die Sache im Sinne des RH aufgreifen und überprüfen, welche Datenzugriffsmöglichkeiten für welche Zwecke dem RIA noch eingeräumt werden.*

Fallauswahl

33.1 (1) Für Außenprüfungen (Betriebsprüfungen) war zur Steuerung des Prüfeinsatzes, entsprechend dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, jährlich ein Prüfungsplan zu erstellen. Neben den von den Finanzämtern selbst auszuwählenden Fällen (Einzelfallauswahl) auf Basis von eigenen Wahrnehmungen, Anzeigen, Kontrollmitteilungen oder erhobenen prüfungsrelevanten Sachverhalten durch die Finanzpolizei stellte das BMF den Finanzämtern eine zentrale Fallauswahl für die vom Außendienst zu überprüfenden Fälle (wie etwa die Risikoauswahlfälle des RIA) zur Verfügung. Diese Fälle wählte das BMF nach folgenden Kriterien aus:

⁴⁰ Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle

⁴¹ IT und Rechnungswesen der Finanzämter und Großbetriebsprüfungen



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

- Risikoauswahl: Durch Analysen der Steuerdaten von Abgabepflichtigen und sonstigen Datenerhebungen wie bspw. im Zuge des Internetmonitoring bewertete das RIA das Steuerausfallrisiko und gewichtete die für die einzelnen Abgabenarten definierten Risikofaktoren; damit kam es zur Auswahl der Risikofälle für jedes Finanzamt (siehe TZ 32, 35);
- Zeitauswahl: Die am längsten nicht geprüften Fälle werden in den Prüfungsplan aufgenommen;
- Gegenprüfungen (seit dem Jahresprüfungsplan 2013): Dabei handelte es sich um Betriebsprüfungen, die von einem anderen als dem örtlich und sachlich zuständigen Finanzamt durchzuführen waren.

Die Festlegung der Fälle für die Risikoauswahl oblag dem RIA und fiel in dessen Kernaufgabenbereich „Risikoanalyse Steuer“. Das RIA evaluierte die Risikofaktoren regelmäßig und passte sie an aktuelle Risikofelder an. Allerdings flossen in diese Evaluierungen die Erfahrungswerte der betroffenen Finanzämter bzw. deren Prüfer nicht ein (siehe TZ 35).

(2) Die Anzahl und die Mehrergebnisse der geprüften und abgeschlossenen Risikoauswahlfälle der Betriebsprüfung entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 23: Risikoauswahl; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl					in %
Fälle	907	993	1.379	1.546	1.495	+ 65
	in Mio. EUR					
Mehrergebnis	5,46	15,18	29,98	39,63	25,64	+ 370

Quelle: BMF

Der Anteil der Risikoauswahlfälle bei der Betriebsprüfung stieg von rd. 6 % im Jahr 2008 auf rd. 11 % im Jahr 2012. Der Anteil der Mehrergebnisse dieser Fälle erhöhte sich von rd. 1 % im Jahr 2008 auf rd. 7 % im Jahr 2012.

Das durchschnittliche Mehrergebnis aller durchgeführten Betriebsprüfungen (ohne Großbetriebsprüfung) im Vergleich zu jenem aus der Risikoauswahl entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 24: Durchschnittliches Mehrergebnis je Fall; 2008 bis 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in EUR					in %
durchschnittliches Mehr- ergebnis gesamt	24.435	27.244	26.569	27.654	27.013	+ 11
durchschnittliches Mehr- ergebnis Risikoauswahl	6.024	15.287	21.741	25.633	17.149	+ 185

Quelle: BMF

Im Jahr 2008 belief sich das durchschnittliche Mehrergebnis aus der Risikoauswahl auf ein Viertel im Vergleich zum gesamten durchschnittlichen Mehrergebnis. Bis zum Jahr 2011 stieg der Anteil auf 93 %, fiel jedoch 2012 wieder auf 63 %.

(3) Im Zuge der Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems waren ab 2013 Gegenprüfungen durchzuführen. Dies waren Betriebsprüfungen von einem anderen als dem örtlich und sachlich zuständigen Finanzamt. Das BMF erwartete sich damit eine verstärkte Beachtung des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und eine stärkere Malversationsvermeidung. Das RIA wählte auch diese Prüffälle aus. Eine Evaluierung nahm das BMF bisher noch nicht vor, weil diese Prüfungen erstmals 2013 stattfanden.

33.2 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 %.

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. Der RH sah daher in der Risikoauswahl durch das RIA ein geeignetes Instrument, um bundesweit einheitlich bestimmte Abgabenausfallsrisiken zu bekämpfen. Er vermisste jedoch eine regelmäßige Evaluierung der Risikofaktoren unter Zugrundelegung der Erfahrungen der betroffenen Finanzämter bzw. Prüfer.

Der RH empfahl daher, die Risikofaktoren auch weiterhin den aktuellen Entwicklungen anzupassen. Das RIA sollte dabei regelmäßig die Erfahrungen der Finanzämter und Betriebsprüfer berücksichtigen.



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

Weiters sollte das BMF die seit 2013 durchgeführten **Gegenprüfungen** hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkungen evaluieren.

33.3 (1) *Nach den Angaben des BMF würde eine Anpassung an aktuelle Entwicklungen laufend erfolgen und werde auch in Zukunft fortgesetzt. Durch die Betrugsbekämpfungskoordinatoren in den Finanzämtern sollte der Informationsfluss über aktuelle Entwicklungen an das BMF und an das RIA verstärkt und verbessert werden.*

(2) *Hinsichtlich der Gegenprüfungen habe lt. BMF der Evaluierungsprozess bereits begonnen.*

Kassenwesen

34.1 Im Kernaufgabenbereich der Prüfungs- und Analysetechnik beschäftigten sich Mitarbeiter des RIA auch mit dem Kassenwesen. Durch nicht ordnungsgemäß geführte Registrierkassen und Kassensysteme in der Wirtschaft 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.

Da sich österreichweit die Feststellungen im Bereich von nicht ordnungsgemäßen Kassensystemen erhöht hatten – genaue Zahlen konnte das RIA nicht zur Verfügung stellen –, erließ das BMF auf Initiative des RIA die Kassenrichtlinie 2012 als Grundlage für eine einheitliche Verwaltungspraxis im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Neben den Mitarbeitern des RIA waren auch Vertreter der Wirtschaft und der Kammer der Wirtschaftstreuhänder bei der Erarbeitung der Kassenrichtlinie 2012 eingebunden.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2012 ein Kassennetzwerk eröffnet, das mittlerweile bundesweit rd. 160 Teilnehmer (Mitarbeiter der Betriebsprüfung, Finanzpolizei, IT-Fahndung, Abteilung IV/2 und IV/3 des BMF und RIA) umfasst. Dadurch soll ein **rascher** Informationsaustausch in der ordnungsgemäßen Kassenführung bzw. in der Kassenprüfung ermöglicht werden, so **dass** neue Risikofelder hinsichtlich der Datenmanipulation und Abgaben**verk**ürzung schnell erkannt und bundesweit weitergegeben werden **können**, um mit **entsprech**enden Prüfungsmaßnahmen rasch darauf **reag**ieren zu können.

34.2 Der RH beurteilte die Schulungstätigkeit des RIA sowie die Mitwirkung an der Kassenrichtlinie 2012 als wesentlichen Beitrag, um Abgabenverkürzungen im Bereich des Kassenwesens entgegenwirken zu können. In der Schaffung eines Kassennetzwerkes, in das Mitarbeiter aller Regionen eingebunden waren, sah er ein zweckmäßiges Instrument, um einen bundesweiten Informationsaustausch zu ermöglichen, weil die Finanzverwaltung ständig aufkommende Probleme erkennen und rasch darauf reagieren konnte. Er vermisste allerdings eine Quantifizierung der Feststellungen bei nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensystemen.

Der RH empfahl, den Risikobereich der nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen und Kassensysteme regelmäßig zu evaluieren.

34.3 *Das BMF führte in seiner Stellungnahme an, dass Entwicklungen auf dem Sektor Registrierkassen vom RIA laufend beobachtet und analysiert würden. Über Kassennachschauen (seit 2014 institutionalisiert) würden zusätzlich Erfahrungswerte gewonnen.*

Risikoanalyse Steuer

35.1 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 wie bspw. jenen aus dem Grundstücksinformationssystem der Finanzverwaltung, 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 Risikoauswahlfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter fehlte.

35.2 Der RH sah das RIA – insbesondere im Hinblick auf dessen Kosten (siehe TZ 31) in Verbindung mit den Mehrergebnissen aus der Risikoauswahl (siehe TZ 33) – als zweckmäßige Einrichtung, um aus umfassenden Datenanalysen bundesweite Risikofaktoren und mögliche Prüffelder aufzuzeigen. Um die Zweckmäßigkeit dieser Risikofaktoren bzw. Prüffelder besser beurteilen zu können, wären nach Auffassung des RH praktische Erfahrungswerte erforderlich. Diese könnten bspw. durch „Pilotprüfungen“⁴² oder durch einen verstärkten und standardisierten Informationsaustausch zwischen dem RIA und den Mitarbeitern der Finanzämter gesammelt werden. Da diese Pilotprüfungen Prüffres-

⁴² Betriebsprüfungen, die von Betriebsprüfern aufgrund der vom RIA neu aufgezeigten Risikofelder durchzuführen wären, um deren Zweckmäßigkeit feststellen zu können.



Risiko-, Informations- und
Analysezentrum

Risikomanagement in der Finanzverwaltung

sources binden würden, wären diese in den Zielvereinbarungen der Finanzämter entsprechend zu berücksichtigen.

Der RH empfahl, einen standardisierten Evaluierungsprozess der Risikoauswählfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter einzurichten, um feststellen zu können, inwieweit es sich bei den ausgewählten Fällen tatsächlich um prüfungswürdige **Steuersubjekte** handelt.

35.3 *Nach den Angaben des BMF sei diese Empfehlung insoweit bereits umgesetzt, als im Organisationshandbuch des BMF geregelt worden sei, dass für Prüfungen, die dem RIA zur Evaluierung bestimmter Risikofelder dienen, eine Berichtspflicht über den Betrugsbekämpfungskordinator im Finanzamt bestehe.*

Schlussempfehlungen

36 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Das BMF sollte auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung hinwirken und dessen Anwendung verbindlich vorsehen. (TZ 2)

(2) 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. (TZ 2)

(3) Das BMF sollte sich bei der weiteren institutionellen Implementierung des zentralen Risikomanagements an der Vorgehensweise der Schweizer Eidgenossenschaft orientieren. (TZ 4)

(4) Das BMF sollte die ressortspezifischen Risiken definieren sowie geeignete Maßnahmen zu deren Bekämpfung festlegen und aktuell halten. (TZ 5)

(5) Die Wirkungen der Risikostrategie wären regelmäßig zu evaluieren. (TZ 5)

(6) Das BMF sollte eine umfassende Risikoanalyse mit den akzeptierten und nicht akzeptierten Abgabenausfallsrisiken erstellen und in regelmäßigen Abständen erneuern. (TZ 6)

(7) 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. (TZ 6)

(8) Das BMF sollte den Beschluss des Generalsekretärs und der Sektionsleiter vom Dezember 2011 zur Einrichtung eines zentralen Risikomanagement-Systems im BMF im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011, insbesondere mit einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation, umsetzen. (TZ 8)

(9) Das BMF sollte künftig regelmäßig Evaluierungen bzw. Reviews des zentralen Risikomanagements durchführen, um Erkenntnisse über die Erreichung der Risikomanagement-Ziele zu erhalten. (TZ 8)

(10) Das BMF sollte das zentrale Risikomanagement im BMF – seiner Zuständigkeit für das gesamte Ressort entsprechend – mit den erforderlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten ausstatten. (TZ 9)

(11) Das BMF sollte die Kompetenzen für den zentralen und die dezentralen Risikomanager im BMF klar und eindeutig festlegen. (TZ 10)

(12) Deren Funktionen wären in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen. (TZ 10)

(13) Das BMF sollte im Sinne der Projektergebnisse aus dem Jahr 2011 umgehend ein Risiko-Komitee einrichten, welches die Risikostrategie des BMF vorbereitet und eine Organisationsrichtlinie für das zentrale Risikomanagement entwickelt, um ein funktionierendes und institutionalisiertes zentrales Risikomanagement im BMF zu etablieren. (TZ 11)

(14) Das BMF sollte den Geschäftsprozess der Berichtserstattung und die Vorgaben für das Berichtswesen des zentralen Risikomanagements eindeutig im Hinblick auf Aufbau, Verantwortlichkeiten, Zeitnähe und Vollständigkeit regeln sowie schriftlich dokumentieren. (TZ 12)

(15) Das BMF sollte Personen in den BMF-Sektionen als dezentrale Risikomanager für Aufgaben des zentralen Risikomanagements formal betrauen. (TZ 13)

(16) Weiters wären für diese dezentralen Risikomanager die erforderlichen Ressourcen einzuplanen, um im BMF die organisatorische Umsetzung eines Risikomanagement-Systems gewährleisten zu können. (TZ 13)

(17) Das BMF sollte das i.Z.m. der hohen Komplexität des Steuerrechtes stehende Abgabenausfallsrisiko identifizieren, analysieren, bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen. (TZ 14)

(18) Das BMF sollte den Wissensaustausch zwischen dem zentralen Risikomanagement und den BMF-Sektionen verstärken. (TZ 14)

Schlussempfehlungen

(19) Das BMF sollte die Risikolandkarte der Sektion IV laufend servizieren und aktualisieren. (TZ 15)

(20) Das BMF sollte 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 vorsehen, um einerseits den Grad der Zielerreichung (Abgabencompliance – rechtsrichtige Registrierung) und andererseits die unterschiedliche Wirksamkeit von Maßnahmen messen zu können. (TZ 16)

(21) Das BMF sollte 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 – ergreifen, um den für den Abgabengläubiger finanziell nachteiligen Trend nachhaltig zu bekämpfen. (TZ 17)

(22) Das BMF sollte spätestens nach Abschluss einer umfassenden Personalbedarfserhebung und unter Berücksichtigung der Risikostrategie für eine bundesweit ausgewogene Arbeitsauslastung bei Innenprüfungen von Steuerfällen sorgen, um sicherzustellen, dass die Kontrollen – ohne Unterschied des Finanzamts-Standorts – mit gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität erfolgen können. (TZ 19)

(23) Das BMF sollte den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen auf einen möglichst bundesweit gleichmäßigen Wert steigern. (TZ 20)

(24) Das BMF sollte den Anteil der von den Finanzämtern selbst ausgewählten Kontrollfälle für Innenprüfungen in die jährlichen Zielvereinbarungen einbeziehen. (TZ 20)

(25) Das BMF sollte die IT-Systeme weiter verbessern und 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. (TZ 21)

(26) Das BMF sollte das Ausmaß der Entrichtung der rechtskräftig vorgeschriebenen Mehrergebnisse erheben und die gewonnenen Ergebnisse für eine zielgerichtete Steuerung der Ressourcen verwenden. (TZ 22)

(27) Das BMF sollte v.a. die vollstreckbaren Körperschaftsteuerrückstände und sämtliche Abschreibungen einem detaillierten Prozess im Rahmen des Risikomanagement-Systems unterziehen und deren weitere Entwicklung zeitnah beobachten. (TZ 23)

(28) Das BMF sollte geeignete Maßnahmen zur Minimierung der damit verbundenen Abgabenausfallsrisiken ergreifen. (TZ 23)

(29) Das BMF sollte den Finanzämtern die Risikofelder und die Schwerpunktsetzung im Risikomanagement laufend kommunizieren. (TZ 24)

(30) Das BMF sollte die Verantwortung für Aufgaben des Risikomanagements in den Finanzämtern und die damit verbundenen notwendigen (Personal-)Ressourcen festlegen. (TZ 24)

(31) Das BMF sollte 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 berücksichtigen. (TZ 24)

(32) Das BMF sollte den fachlichen Austausch zu Themen des Risikomanagements zwischen dem zentralen Risikomanagement im BMF und den Finanzämtern institutionalisieren. (TZ 24)

(33) Das BMF sollte für die Finanzämter einen Risikoleitfaden entwickeln, der alle maßgeblichen Anordnungen und Informationen zum Risikomanagement zusammenfasst. (TZ 24)

(34) Das BMF sollte die Risikosteuerung der Finanzämter nicht ausschließlich top-down vorzunehmen, sondern diese verstärkt einbinden. (TZ 25)

(35) 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. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

(36) Das BMF sollte das Pilotprojekt zum Personalrisikomanagement nach dem Vorbild des Finanzamts Hollabrunn/Korneuburg/Tulln bundesweit umsetzen. (TZ 25)

(37) Das BMF sollte den Leistungsaustausch zwischen den Finanzämtern und anderen Organisationseinheiten insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen eines effektiven Risikomanagementsystems definieren und wirkungsorientiert optimieren. (TZ 26)

(38) Das BMF sollte den Finanzämtern einen systematischen Gesamtleitfaden zum Risikomanagement mit der Festlegung der für diese Aufgaben nötigen Ressourcen anbieten. (TZ 26)

(39) Das BMF sollte dafür sorgen, dass alle – nach einer Bedarfserhebung als erforderlich erachteten – Mitarbeiter des zentralen Risikomanagements im BMF eine einbeitliche risikomanagementorientierte Ausbildung absolvieren. (TZ 28)

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

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

(42) Das BMF sollte dem RIA die fehlenden Abfragemöglichkeiten bzw. Daten (wie bspw. Lohnzetteldaten, Informationen bezüglich Spekulationseinkünfte und Daten für Rückstandsanalysen) so rasch wie möglich zur Verfügung stellen, um treffsicherere Risikoanalysen durchführen zu können. (TZ 32)

(43) Das BMF sollte die Risikofaktoren auch weiterhin den aktuellen Entwicklungen anpassen. Das RIA sollte dabei regelmäßig die Erfahrungen der Finanzämter und Betriebsprüfer berücksichtigen. (TZ 33)



(44) Das BMF sollte die seit 2013 durchgeführten Gegenprüfungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkungen evaluieren. (TZ 33)

(45) Das BMF sollte den Risikobereich der nicht ordnungsgemäß geführten Registrierkassen regelmäßig evaluieren. (TZ 34)

(46) Das BMF sollte einen standardisierten Evaluierungsprozess der Risikoauswahlfälle unter Mithilfe der betroffenen Finanzämter einrichten, um feststellen zu können, inwieweit es sich bei den ausgewählten Fällen tatsächlich um prüfungswürdige Steuersubjekte handelt. (TZ 35)

Wien, im November 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





Bisher erschienen:

- | | |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2014/1 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßbauer Lände 3 durch die Universität Wien – Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern |
| Reihe Bund 2014/2 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – EU-Finanzbericht 2011 – Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG – Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien |
| Reihe Bund 2014/3 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Verlängerung der Bundesstraßen – Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung – Pilotprojekt e-Medikation – Pilotprojekt Freiwilligenmiliz – Auswirkungen des Kollektivvertrags für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten – Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung – Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung |
| Reihe Bund 2014/4 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien |
| Reihe Bund 2014/5 | Bericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none"> – Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen – Liegenschaftstransaktionen des BMLVS, der ASFINAG und des Stadtentwicklungsfonds Korneuburg – Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren – Bundeswohnbaufonds – Militärische Vertretungen im Ausland; Follow-up-Überprüfung – Blutversorgung durch die Universitätsklinik für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien; Follow-up-Überprüfung |



- Reihe Bund 2014/6 Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank
 - Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)
 - Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG
 - Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst
 - Stipendienstiftung der Republik Österreich
 - Kriegsoffer- und Behindertenfonds
- Reihe Bund 2014/7 Bericht des Rechnungshofes
- Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012
 - Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in burgenländischen Krankenanstalten
 - Justizbetreuungsagentur
 - ÖBB-Infrastruktur AG: Erste Teilprojekte der Koralmbahn
 - Binnenschiffahrtsfonds
- Reihe Bund 2014/8 Bericht des Rechnungshofes
- Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz
 - Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
 - Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU
 - Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen des AKH Wien – Medizinischer Universitätscampus
- Reihe Bund 2014/9 Bericht des Rechnungshofes
- Bedarfsorientierte Mindestsicherung
 - Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte; Follow-up-Überprüfung
 - Universitätslehrgänge; Follow-up-Überprüfung
 - Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2014/10 Bericht des Rechnungshofes
- Bundestheater-Holding GmbH
 - Öffentliche Pädagogische Hochschulen
 - Controlling im Bundesschulwesen; Follow-up-Überprüfung
 - Verein Schulungszentrum Fohnsdorf
 - Nationale Maßnahmen zum 7. EU-Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration



- Reihe Bund 2014/11 Bericht des Rechnungshofes
- Verkehrsverbünde: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg
 - Weinmarketing
 - Familie & Beruf Management GmbH
- Reihe Bund 2014/12 Bericht des Rechnungshofes
- Schulstandortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Steiermark
 - Science Park Graz GmbH
 - Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich
- Reihe Bund 2014/13 Bericht des Rechnungshofes
- VERBUND International GmbH
 - Gewährung von Landesbeiträgen zur Verhinderung und Beseitigung katastrophenbedingter Schäden
 - Strukturreform der Bezirksgerichte
 - Attachéwesen
 - Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in Salzburger Krankenanstalten; Follow-up-Überprüfung



R
H

