



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/15

Bericht des Rechnungshofes

**System der Erhebung der
Verbrauchssteuern**

**Aus- und Weiterbildung
im BMF**

Rechnungshof
GZ 860.200/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

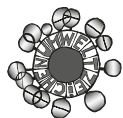
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im September 2016



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



Bericht des Rechnungshofes

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Aus- und Weiterbildung im BMF

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhaltsverzeichnis**BMF****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**

System der Erhebung der Verbrauchsteuern _____ 5

Aus- und Weiterbildung im BMF _____ 137





Bericht des Rechnungshofes

System der Erhebung der Verbrauchsteuern



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	12
Glossar	14

BMF**Wirkungsbereich des BMF****System der Erhebung der Verbrauchsteuern**

KURZFASSUNG	20
Prüfungsablauf und -gegenstand	33
Grundlagen	34
Begriffe und Rechtsgrundlagen	34
Organisatorische Rahmenbedingungen	35
Verbrauchsteuern in Zahlen	39
Ziele	43
Risikopotenziale	47
Überblick	47
Organisation	48
Administrativer Aufwand	58
Uneinheitlicher Vollzug	66
Bewilligungserteilung und -wartung	69

Inhalt



Mineralölsteuer – Kontrollrisiko	75
Besteuerung von Treibstoff-Substitutionsprodukten	83
Informationsdefizite	86
Amtliche Aufsicht – Kontrolldefizite	110
Steuerungsdefizite	120
Internes Kontrollsystem	123
Bearbeiterwechsel	123
Verbrauchsteuererstattungen im Rahmen der Steuer- anmeldungen	125
Umgesetzte Maßnahme	126
Schlussempfehlungen	127

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbauorganisation Zollämter _____	36
Abbildung 2: Entwicklung Verbrauchsteuereinzahlungen 2011 bis 2014 _____	39
Abbildung 3: Verbrauchsteuereinzahlungen in % bundesweit und bei den vom RH überprüften Zollämtern im Jahr 2014 _____	40
Abbildung 4: Geplante (BVA) und tatsächliche (BRA) Verbrauch- steuereinzahlungen 2011 bis 2014 _____	41
Abbildung 5: Gesamteinzahlungen Zollämter 2014 _____	45

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verbrauchssteuern – Vergleich Einzahlungen und Bewilligungen 2014_____	38
Tabelle 2:	Abweichungen zwischen BVA und BRA bei den einzelnen Verbrauchssteuern _____	41
Tabelle 3:	Risikopotenziale_____	47
Tabelle 4:	Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchssteuern 2014 – Zollamt Wien ____	48
Tabelle 5:	Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchssteuern 2014 – Zollamt PKW ____	49
Tabelle 6:	Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchssteuern 2014 – Zollamt Innsbruck _____	49
Tabelle 7:	Aufsichts- und Kontrollzeiten der Kundenteams im Bereich Zoll und Verbrauchssteuern; 2014 _____	52
Tabelle 8:	Wahrnehmung von Verbrauchsteueragenden in den Kundenteams der Zollämter _____	55
Tabelle 9:	Schichtung Bezüge zu gewerblichen Zwecken 2014 _____	59
Tabelle 10:	Schichtung Anmeldungen Abfinder 2014_____	64
Tabelle 11:	Hochrechnung Alkoholsteuer für Abfinder 2014 _____	64
Tabelle 12:	Steuerausfall aufgrund von Mineralölsteuerbegünstigungen 2014 _____	80
Tabelle 13:	Überschreitungen Sicherheiten 2014 _____	89
Tabelle 14:	Anzahl und Anteil amtliche Aufsicht aus Kontrollplänen 2014 _____	92
Tabelle 15:	Offene Firmenbeurteilungen_____	96

Tabelle 16: Verteilung der Risikogruppen auf verschiedene Arten der Bewilligungen _____	97
Tabelle 17: Anteil Prüfungen Verbrauchsteuer durch Betriebsprüfung Zoll (BPZ) an allen Prüfungen BPZ; 2014 bis 2015 (1.-3. Quartal) _____	105
Tabelle 18: Entwicklung Anzahl und Zeitaufwand amtliche Aufsicht _____	111
Tabelle 19: Zeitaufwand für amtliche Aufsicht je Verbrauchssteuerart 2013/2014 _____	112
Tabelle 20: Vergleich Anteil Verbrauchsteuereinzahlungen und Anteil Zeitaufwand amtliche Aufsicht 2014 je Verbrauchssteuerart _____	113
Tabelle 21: Zeitaufwand für amtliche Aufsicht 2014 getrennt nach Innendienst, Außendienst und Reisezeit _____	116
Tabelle 22: Gegenüberstellung Bewilligungen und ausgewählte Aufsichtsmaßnahmen; 2014 für die Zollämter Wien, PKW und Innsbruck _____	118

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AIS	Abgabensinformationssystem
Art.	Artikel
BAO	Bundesabgabenordnung
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BgZ	Bezüge zu gewerblichen Zwecken
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BPZ	Betriebsprüfung Zoll
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EKA	Elektronisches System zur Erfassung, Kontrolle und Auswertung der Alkoholherstellung unter Abfindung
EMCS	Excise Movement and Control System (elektronisches System für die Beförderung unter Steueraussetzung)
EVA	Elektronische Verbrauchsteueranmeldung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
eVD	elektronische Versanddokumente
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f./ff.	folgende
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit

Abkürzungen

leg. cit.	legis citatae
lit.	litera (Buchstabe)
LoS	leistungsorientierte Steuerung
MIAS	Mehrwertsteuerinformationssystem
MinStG	Mineralölsteuergesetz
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OHB	Organisationshandbuch
PKW	Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
RL	Richtlinie
S.	Seite(n)
SEED	System for Exchange of Excise Data
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
Z	Ziffer
ZA	Zollamt
z.B.	zum Beispiel

Glossar



Glossar

Abfindung

Bei der Herstellung von Alkohol unter Abfindung werden selbstgewonnene alkoholbildende Stoffe (bspw. Früchte) mit einem zugelassenen Brennggerät verarbeitet.

Amtliche Aufsicht

Die amtliche Aufsicht umfasst alle Überwachungsmaßnahmen des Zollamts, die erforderlich sind, um zu verhindern, dass verbrauchsteuerpflichtige Waren der Besteuerung entzogen werden. Der amtlichen Aufsicht unterliegen die Herstellung, die Lagerung, die Beförderung, der Handel, die Bearbeitung, die Verarbeitung und die Verwendung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren.

Soweit gesetzlich nicht anders bestimmt, obliegt die amtliche Aufsicht jenem Zollamt, in dessen Bereich sich der jeweilige Betrieb, die verbrauchsteuerpflichtigen Waren bzw. verwendeten Transportmittel oder der jeweilige Geschäftssitz befinden. Anzuwenden sind die jeweiligen Bestimmungen in den einzelnen Verbrauchsteuergesetzen und in der Bundesabgabenordnung (BAO).

Bestandsaufnahme

Eine Bestandsaufnahme (Inventur) ist das Zählen und listenmäßige Erfassen vorhandener Bestände verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Istbestand) zu einem bestimmten Zeitpunkt. Je nach Bewilligungsart und Steuergegenstand ist gemäß den Verbrauchsteuergesetzen eine Gegenüberstellung von Soll- und Istbestand vorgesehen bzw. sind eventuell entstandene Fehl- oder Mehrmengen aufzuklären.

Bewilligung

Bei Bewilligungen handelt es sich um dem jeweiligen Verbrauchsteuergesetz entsprechende, begünstigende verbrauchsteuerrechtliche Bescheide der Zollbehörde zur Erfassung, Regelung und Überwachung von Begünstigungen einzelner Personen und Waren, die am Verfahren der Steueraussetzung teilnehmen.

Elektronische Verbrauchsteueranmeldung (EVA)

Der Inhaber einer Verbrauchsteuerbewilligung hat grundsätzlich monatlich eine elektronische Steueranmeldung abzugeben. Die Steuer ist selbst zu berechnen, fristgerecht anzumelden und zu entrichten. Erforderlich ist auch die Abgabe einer Anmeldung, wenn in einem Monat keine Warenbewegungen stattgefunden haben (Leermeldung).

EKA

Elektronisches System zur Erfassung, Kontrolle und Auswertung der Alkoholherstellung unter Abfindung.

EMCS

Das EMCS (Excise Movement and Control System) ist ein IT-gestütztes Verfahren zur Überwachung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung innerhalb der EU.

Registrierter Empfänger

Ein vom Zollamt bewilligter Betrieb, der verbrauchsteuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung aus anderen Mitgliedstaaten beziehen darf.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)

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.

SEED

Im Jahr 2007 wurde die SEED-Datenbank (SEED = System for Exchange of Excise Data) als Grundlage für das EDV-gestützte Beförderungs- und Kontrollsystem (EMCS) und für die elektronische Verbrauchsteueranmeldung (EVA) implementiert. Mittels SEED erfolgte ein EU-Datenaustausch über die Verzeichnisse der für das Steueraussetzungsverfahren zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten.

Glossar



Im Rahmen des SEED wird eine Verbrauchsteuernummer vergeben. Diese dient der Registrierung und je nach Bewilligungsart als Legitimation für die Teilnahme am Verfahren der Steueraussetzung.

Sicherheitsleistung

Sämtliche Verbrauchsteuergesetze sehen im Falle von Bewilligungen von Waren mit einem positiven Steuersatz vor, dass vor Erteilung der Bewilligung grundsätzlich Sicherheit zu leisten ist. Je nach Bewilligungsart und Warenkategorie sind unterschiedliche Bemessungsgrundlagen bzw. Einschränkungen in der Höhe der Sicherheitsleistung oder auf Antrag ein gänzlicher Verzicht auf eine Sicherheitsleistung vorgesehen.

Steueraussetzungsverfahren

Verbrauchsteuerpflichtige Waren können unter Steueraussetzung (d.h. die Steuerschuld ist noch nicht entstanden), je nach Bewilligung, hergestellt, gelagert, be- und/oder verarbeitet und befördert, also versandt und/oder empfangen werden. Die Steuerschuld entsteht in der Regel dadurch, dass die Waren aus dem Steueraussetzungsverfahren in den freien Verkehr entnommen werden.

Das Verfahren der Steueraussetzung ist die steuerliche Regelung, die auf die Herstellung, die Verarbeitung, die Lagerung sowie die Beförderung der Waren unter Steueraussetzung Anwendung findet (Art. 4 Z 7 der RL 2008/118/EG) und einen Verkehr verbrauchsteuerlicher Waren ohne steuerliche Belastung ermöglichen soll. Die Steuer ist ausgesetzt für Waren, die sich in einem Steuerlager befinden oder im Steuergebiet oder zwischen den Mitgliedstaaten im vorgeschriebenen Steuerversandverfahren befördert werden. Die Steueraussetzung endet mit der Überführung der Waren in den steuerrechtlich freien Verkehr.

Steuerrechtlich freier Verkehr

Unter steuerrechtlich freiem Verkehr ist zu verstehen, dass die Ware bereits in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union versteuert wurde.

Verbrauchsteuerpflichtige Waren, die dem Verfahren der Steueraussetzung entnommen oder in das Steuergebiet eingeführt werden, ohne dass sich ein weiteres Steueraussetzungsverfahren anschließt, befinden sich im verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr. Durch die Entnahme in den verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr entsteht in der Regel die Steuerschuld. Das

Steuergebiet ist das Bundesgebiet Österreich mit Ausnahme von zwei Ortsgemeinden (§ 1 aller Verbrauchsteuergesetze).

Steuerlager

Ein Steuerlager ist ein vom Zollamt bewilligter Betrieb, der verbrauchsteuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung herstellen und/oder lagern, be- und verarbeiten, empfangen und versenden darf. Die erstmalige Bewilligung eines Steuerlagers (Herstellungsbetrieb und Lagerbetrieb) führt zu einer gleichzeitigen Bewilligung als Steuerlagerinhaber. Für den Steuerlagerinhaber und alle zugehörigen Steuerlager werden jeweils eigene Verbrauchsteuernummern vergeben.

Verbrauchssteuern

Verbrauchssteuern sind Steuern, die den Ver- oder Gebrauch bestimmter Waren belasten. Die Verbrauchssteuern werden vom Endverbraucher getragen, aber beim Hersteller oder Handel eingehoben. Verbrauchssteuern werden daher den indirekten Steuern zugeordnet.

Verschlussbrennerei

Verschlussbrennereien sind Teile von Betrieben, in welchen auf verschluss-sicher eingerichteten Herstellungsanlagen unter Steueraussetzung Alkohol durch Destillation oder andere Verfahren gewonnen, gereinigt und anschließend einer üblichen Lagerbehandlung unterzogen werden kann.



Wirkungsbereich des BMF

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Das Verbrauchsteueraufkommen betrug im Jahr 2014 6,221 Mrd. EUR; das waren 7,92 % aller Bruttoeinzahlungen aus Abgaben. Es wird österreichweit von neun Zollämtern verwaltet.

Trotz ihrer hohen fiskalischen Bedeutung fand die Erhebung der Verbrauchsteuern keine ausreichende risiko- und aufkommensadäquate Berücksichtigung durch das BMF und die Zollämter. Dies manifestierte sich sowohl in den Wirkungszielen des BMF (keine Berücksichtigung von Verbrauchsteuern bei Kennzahlen) als auch in Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und den Zollämtern (keine ausreichende Berücksichtigung der Verbrauchsteuern).

Da das BMF keine Erhebung des tatsächlich erforderlichen Personalbedarfs durchgeführt hatte, war ihm nicht bekannt, inwieweit die für den Vollzug der Verbrauchsteuern tatsächlich eingesetzte Personalkapazität den tatsächlichen Anforderungen entsprach. Zudem waren die Spezialisierung und Fachkompetenz des mit der Erhebung der Verbrauchsteuern betrauten Personals unterschiedlich ausgeprägt; diesbezügliche Defizite bestanden v.a. bei den für die Steuerung verantwortlichen Mitarbeitern in den Kundenteams.

Weitere Risikopotenziale stellten Defizite bei Kontrollmaßnahmen dar, insbesondere fehlte die Überwachung der Sicherheitsleistung zum Zeitpunkt des Versands bzw. Empfangs verbrauchsteuerpflichtiger Waren, waren die Anteile von Kontrollzeiten für Verbrauchsteuern gering sowie die Einbindung der Betriebsprüfung Zoll unzureichend.

Fehlende bundesweit einheitliche Vorgaben – insbesondere für die Kontrollmaßnahmen – führten im Vollzug zu uneinheitlichen Vorgangsweisen der Zollämter.

Obwohl die Mineralölsteuer im Jahr 2014 mit 4,135 Mrd. EUR rund zwei Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen erbrachte, betrug der Anteil an den Kontrollzeiten der amtlichen Aufsicht für die Mineralölsteuer im Jahr 2014 nur 18 %. Demgegenüber brachte die Alkoholsteuer mit rd. 172 Mio. EUR nur knapp 3 % der Verbrauchsteuereinzahlungen. Ihr Vollzug verursachte jedoch im Gegensatz zur

Mineralölsteuer einen hohen administrativen Aufwand: Ihr Anteil an den Kontrollzeiten der Kundenteams im Jahr 2014 lag bei rd. 56 %.

Bei der Mineralölsteuer erhöhten umfassende Steuerbegünstigungen das Malversationsrisiko und damit den Kontrollaufwand. Evaluierungen, ob diese Steuerbegünstigungen – die sich im Jahr 2014 auf 1,174 Mrd. EUR beliefen – noch zeitgemäß waren, ob die beabsichtigten Wirkungen mit den steuerlichen Förderungen erreicht werden konnten bzw. ob Alternativen zu den steuerlichen indirekten Förderungen bestanden, hatten jedoch keine stattgefunden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung der Organisation der Erhebung der Verbrauchsteuern inklusive der elektronischen Verfahren (insbesondere Effizienz und Effektivität), der Unterschiede hinsichtlich verschiedener Kennzahlen und bei der Erhebung der einzelnen Verbrauchsteuern, der Kontrollmaßnahmen durch die Zollämter und des Internen Kontrollsystems. (TZ 1)

Die Gesamtbeurteilung der Organisation der Zollämter, der Bearbeitung von Betrugs- bzw. Schmuggelfällen durch die Zollfahndung sowie der Erhebung des Altlastensanierungsbeitrags war nicht Gegenstand dieser Gebarungüberprüfung. (TZ 1)

Grundlagen

Der Vollzug der Verbrauchsteuern oblag den Zollämtern; in den Zollämtern oblag er den Kundenteams (Erhebung der Verbrauchsteuern sowie amtliche Aufsicht), der Betriebsprüfung Zoll (Prüfungen zu Verbrauchsteuern) und der Zollfahndung (Betrugsfälle). (TZ 3)

Die Bruttoeinzahlungen aus Abgaben der gesamten Finanzverwaltung betragen im Jahr 2014 insgesamt 78,503 Mrd. EUR, davon betrafen 6,221 Mrd. EUR (7,92 %) die Verbrauchsteuern. Die Mineralölsteuer brachte im Jahr 2014 mit einem Anteil von rund zwei Dritteln (66,47 %) die höchsten Einzahlungen der Verbrauchsteuern, gefolgt von der Tabaksteuer mit 27,54 %, der Biersteuer mit 3,14 %, der Alkoholsteuer mit 2,76 % und der Schaumweinsteuer (inklusive Zwischenerzeugnissen) mit 0,09 %. (TZ 4)

In den Jahren 2011 und 2012 lagen die tatsächlichen Verbrauchsteuereinzahlungen um rd. 2 % unter den geplanten Voranschlagswerten; im Jahr 2013 war die Abweichung doppelt so groß, im Jahr 2014 reduzierte sie sich auf 0,42 %. Die erheblichen Abwei-

chungen in den Jahren 2011 bis 2013 waren v.a. auf die Mineralölsteuer zurückzuführen. Eine Adaptierung des Voranschlagswerts für die Mineralölsteuer erfolgte erst für das Jahr 2014. (TZ 5)

Ziele

In den Bundesvoranschlägen 2013 und 2014 definierte das BMF für die Untergliederung 15 „Finanzverwaltung“ das Wirkungsziel 2 „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral“ und als Maßnahme zur Erreichung dieses Wirkungsziels die „Aufrechterhaltung der abgabenrechtlichen Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen Steuer und Zoll im Außendienst“. Bei den Kennzahlen – die den Erfolg der Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele bemaßen – sowie in den Messgrößen und Zielwerten der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Zollämter waren die Verbrauchsteuern nicht explizit berücksichtigt. Dies wog umso schwerer, als die Verbrauchsteuereinzahlungen mit 6,221 Mrd. EUR im Jahr 2014 eine erhebliche Größenordnung (7,92 % des Bruttoabgabenaufkommens 2014) erreichten. (TZ 6)

Auch in den Zielvereinbarungen der Zollämter kam den Verbrauchsteuern eine in Relation zu ihren Einzahlungen – sie machten rd. 92 % des Aufkommens der Zollämter aus – nur untergeordnete Bedeutung zu: Nur eines von vier Leistungszielen der Kundenteams betraf die Verbrauchsteuern. Dieses beschränkte sich zudem auf die Mineralölsteuer, womit die anderen Verbrauchsteuern – die ein Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen und mehr als 90 % der Bewilligungen des Jahres 2014 betrafen – keine Berücksichtigung fanden. Positiv war, dass die Zielvereinbarungen des Jahres 2015 bei den Betriebsprüfungen Zoll um eine prozentuelle Vorgabe für die Verbrauchsteuern erweitert wurden. (TZ 6)

Vorgaben hinsichtlich der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen fehlten ebenso wie die Kontrolldichte als Steuerungsgröße. Deshalb fehlte eine Messgröße für die Ressourcenplanung und den tatsächlichen Ressourcenaufwand. Die Kontrolldichte wäre zudem geeignet, um die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte durch regional individuelle Ziele zu berücksichtigen. (TZ 6, 25)

Risikopotenziale

Organisation

Das BMF hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Personalbedarfserhebung für den Vollzug der Verbrauchsteuern in den Kundenteams durchgeführt. Die vom BMF im Jahr 2014 durchge-

Kurzfassung

führte Erhebung zum Personaleinsatz stellte lediglich den personellen Ist-Stand der mit Verbrauchsteuern befassten Mitarbeiter in den Zollämtern dar. (TZ 8)

Es gab keine spezialisierten Kundenteams in den Zollämtern, die ausschließlich mit Verbrauchsteueragenden betraut waren. Die Kundenteams hatten sowohl zoll- als auch verbrauchsteuerrechtliche Aufgaben wahrzunehmen. Da die zollrechtlichen Tätigkeiten in den Kundenteams aufgrund von Terminisierungen und verpflichtenden Zielvorgaben vordringlich waren, lag der Schwerpunkt der Tätigkeiten in den Kundenteams im Zollbereich. Folglich hatten alle Mitarbeiter der Kundenteams Zollfälle zu bearbeiten, nicht aber Verbrauchsteuerfälle. Mit 5 % war der Anteil der Verbrauchsteuern an den Aufsichts- und Kontrollzeiten der Kundenteams gering. Diese 5 % standen in einem Spannungsverhältnis zum Anteil der Verbrauchsteuern an den gesamten Einzahlungen der Zollämter (rd. 92 % der erhobenen Abgaben im Jahr 2014). (TZ 3, 8, 9)

Der Fokus der Tätigkeiten der in den Kundenteams steuernden Funktionen – wie Teamleiter, Kundenbetreuer und Auditor – lag überwiegend auf zollrechtlichen Agenden, obwohl die Verbrauchsteueragenden laut Organisationshandbuch Kernaufgaben der Kundenbetreuer und Auditoren darstellten. Die Mitarbeiter in diesen Funktionen wiesen – entgegen den Arbeitsplatzbeschreibungen – nicht immer das erforderliche verbrauchsteuerrechtliche Fachwissen auf. (TZ 10)

Die Bündelung der Verbrauchsteuerkapazitäten und Spezialisierung für anspruchsvolle Aufgaben bzw. Unternehmen – wie etwa im Zollamt Wien praktiziert – war positiv. Mit dieser Bündelung und Spezialisierung der Kundenteams konnten die Teams den spezifischen Anforderungen und der Komplexität der von ihnen zu betreuenden Unternehmen gerecht werden. (TZ 10)

In den nächsten fünf Jahren (bis 2020) werden durchschnittlich 20 % der im Verbrauchsteuerbereich tätigen Mitarbeiter in den Ruhestand übertreten. Mit diesen Pensionierungen wird potenziell ein Verlust an Know-how betreffend Verbrauchsteuern verbunden sein. Aufgrund der Komplexität der Verbrauchsteuer-Materie und der damit einhergehenden langen Einarbeitungszeit ist eine rechtzeitige Wissensweitergabe notwendig. (TZ 11)

Administrativer Aufwand

Beim „Bezug zu gewerblichen Zwecken“ werden verbrauchsteuerpflichtige Waren im steuerrechtlich freien Verkehr aus einem anderen EU-Mitgliedstaat zu gewerblichen Zwecken nach Österreich verbracht („bezogen“). Die Bearbeitung von Bezügen zu gewerblichen Zwecken verbrauchsteuerpflichtiger Waren war für die Zollämter – verglichen mit den entrichteten Verbrauchsteuern – mit einem hohen Manipulations- und damit Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden. Der hohe Manipulationsaufwand war insbesondere dadurch bedingt, dass die Bearbeitung nicht elektronisch unterstützt sondern mittels Papierformularen erfolgte. (TZ 12)

Jene gewerblichen Bezüge, die im Rahmen der Sonderzuständigkeit dem Zollamt Innsbruck zugeteilt waren, verursachten mangels Finanz-Online-Zugriff der Abgabepflichtigen zusätzlichen manipulativen Arbeitsaufwand für die manuelle Erfassung der Verbrauchsteueranmeldungen. (TZ 13)

Der Vollzug der Alkoholsteuer war für die Zollämter – in Relation zu den Einzahlungen (mit rd. 172 Mio. EUR waren dies nur knapp 3 % der Verbrauchsteuereinzahlungen) – mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden: Aufgrund des geringen Anteils der Anmeldungen über Finanz-Online mussten mehr als 60 % der Steueranmeldungen für Abfindungsbrenner händisch durch die Zollämter erfasst werden; darüber hinaus bestand aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Kontrollen ein hoher Kontrollaufwand insbesondere im Bereich der Verschlussbrenner: Im Jahr 2014 entfielen rd. 56 % der gesamten Verbrauchsteuer-Kontrollzeiten der Zollämter auf Kontrollen der Alkoholsteuer. (TZ 14)

Zwischen Aufwand und Alkoholsteuer-Ertrag bestand insbesondere auch dann ein Missverhältnis, wenn Steuerbegünstigungen in Form von Freimengen (z.B. für Hausbrand für abfindungsberechtigte Landwirte) beansprucht wurden. Diese Freimengen waren regional unterschiedlich: Die steuerfreie Menge war für in Tirol und Vorarlberg gelegene landwirtschaftliche Betriebe höher als für im restlichen Bundesgebiet gelegene. Die Personalressourcen der Zollämter wurden damit insgesamt nicht risikoadäquat eingesetzt. (TZ 14)

Kurzfassung

Uneinheitlicher Vollzug

Es gab keine aktuelle und bundesweit einheitliche Beschreibung der Verfahrensabläufe als Vorgaben des BMF für die Verbrauchsteuern. Die Zollämter mussten zum Teil eigene Richtlinien und Leitfäden erstellen. Auch im Organisationshandbuch des BMF bestand keine zusammenfassende Darstellung der Arbeitsabläufe für den Verbrauchsteuerbereich. (TZ 15)

Die Abgabe- und Entrichtungsfristen für die Verbrauchsteuern waren uneinheitlich. Zum Beispiel galten für Getränkehändler, die Alkohol, Bier und Schaumwein vertrieben, zwei verschiedene Fristen für die Abgabe der Anmeldung und drei verschiedene Fristen für die Entrichtung. Sowohl für die Unternehmen als auch für die Zollämter, die die Fristen zu überwachen hatten, entstand dadurch ein erhöhter administrativer Aufwand. Die unterschiedlichen Fristen waren zur Überwachung der Abgabe und Entrichtung nicht zweckmäßig und führten zudem zu unterschiedlichen Reaktionszeiten der Zollämter bei Nichtabgabe von Steueranmeldungen und Überschreiten der Sicherheiten. (TZ 16)

Bewilligungserteilung und Bewilligungswartung

Für die Erteilung der Bewilligungen bestanden je nach Bewilligungsart unterschiedliche Voraussetzungen. So gab es für die Bewilligungsart Registrierte Empfänger im Gegensatz zur Bewilligungsart Steuerlager keine Verpflichtung zur Betriebsbesichtigung und zur Erstellung einer Niederschrift. Dies war zu beanstanden, weil bei den Registrierten Empfängern jedenfalls das gleiche Risikopotenzial wie für Steuerlager bestand und die Besichtigung der örtlichen Gegebenheiten auch hier im Sinne der Prävention sinnvoll war. (TZ 17)

Welche Bewilligungsvoraussetzungen die Zollämter in welchen zeitlichen Abständen im Rahmen der Bewilligungswartung zu überprüfen hatten, war nicht durch bundesweit einheitliche Vorgaben geregelt. Daher erfolgte die Bewilligungswartung in den überprüften Zollämtern uneinheitlich. Sie war auch aufgrund mangelnder Dokumentation nicht nachvollziehbar. (TZ 18)

Die sogenannte steuerliche Zuverlässigkeit war eine gesetzliche Grundvoraussetzung für die Erteilung einer verbrauchsteuerrechtlichen Bewilligung. Die überprüften Zollämter kontrollierten – entgegen den internen Vorschriften – nicht in allen Fällen einer Bewilligungserteilung die steuerliche Zuverlässigkeit des Antragstellers.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Im Verfahren der Bewilligungswartung war eine laufende Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit bundesweit nicht verpflichtend vorgesehen. (TZ 19)

Den Kundenteams in den Zollämtern standen nicht automatisiert und laufend Informationen über das steuerliche Verhalten der Abgabepflichtigen beim Finanzamt zur Verfügung; sie hatten in der Regel keinen Zugriff auf das Abgabensinformationssystem der Finanzverwaltung zur Prüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit. Aufgrund der bestehenden gemeinsamen Grunddatenverwaltung der Zollämter und der Finanzämter wäre die Verfügung über diese Informationen möglich. (TZ 19)

Mineralölsteuer – Kontrollrisiko

Österreich setzte die Energiesteuer-Richtlinie der EU im Mineralölsteuergesetz 1995 um. Es enthielt elf Steuersätze, abhängig von der Zusammensetzung und der Verwendung des Mineralöls, darunter etliche Steuerbegünstigungen. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten waren die Steuerbegünstigungen (steuerliche Förderungen ökologischer Treibstoffe bzw. bestimmter Verwendungszwecke) in Österreich zum Teil weitreichender. (TZ 20)

Die Vielzahl unterschiedlicher Steuersätze und Steuerbegünstigungen sowie zahlreiche Gesetzesnovellen (insgesamt sechs seit 2004) machten einen entsprechenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand notwendig und führten zu einem hohen Kontroll- und Malversationsrisiko im Hinblick auf gewollte und ungewollte Steuerminderereinzahlungen. Der Kontrollaufwand war durch die Nachhaltigkeitsverordnung des BMF aus 2014 weiter gestiegen, da die Zollämter demnach weitere Überprüfungen der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen durchzuführen hatten. Auch die steigende Steuersatzdifferenz zwischen Gasöl/Diesel (in der Verwendung als Treibstoff nicht begünstigt) und gekennzeichnetem Gasöl (in der Verwendung z.B. als Heizstoff begünstigt) erhöhte sowohl das Risikopotenzial als auch den Kontrollbedarf. (TZ 20, 21)

Zwischen der ökologischen Förderung von Treibstoffen mit Steuerbegünstigungen und dem daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand zur Verhinderung der missbräuchlichen Inanspruchnahme dieser Steuerbegünstigungen bestand ein Zielkonflikt. Das BMF hatte keine Evaluierungen dahingehend durchgeführt, ob die Steuerbegünstigungen im Mineralölsteuergesetz noch zeitgemäß waren, ob die beabsichtigten Wirkungen mit den steuer-

Kurzfassung

lichen Förderungen erreicht werden konnten bzw. ob Alternativen zu den steuerlichen indirekten Förderungen bestanden; dies trotz der großen finanziellen Bedeutung der Steuerbegünstigungen bei der Mineralölsteuer (Steuerausfälle in Höhe von rd. 1,174 Mrd. EUR im Jahr 2014), trotz des Verwaltungs- und Kontrollaufwands und trotz des Missbrauchsrisikos und des Risikos ungewollter Steuerausfälle. (TZ 21, 22)

Das BMF hatte zehn Jahre nach Einführung von Steuerbegünstigungen für biogene Treibstoffe nicht evaluiert, ob die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung von Biokraftstoffen noch bestand. (TZ 22)

Bestimmte Mineralöle (sogenannte Treibstoff-Substitutionsprodukte) konnten neben ihrer regulären Verwendung technisch auch – anstelle von Diesel – als Treibstoff verwendet werden. Nur in der Verwendung gemäß ihrem regulären Verwendungszweck (nicht in der Verwendung als Treibstoff) unterlagen sie in Österreich nicht der Mineralölbesteuerung. Durch die Zunahme von Treibstoff-Substitutionsprodukten stiegen das diesbezügliche Kontrollrisiko und das Risiko potenzieller Steuerausfälle. Die Zollämter hatten nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten für diese unbesteuerten Treibstoff-Substitutionsprodukte. (TZ 23)

Informationsdefizite

Unternehmer hatten für eine voraussichtliche Verbrauchsteuerschuld eine Sicherheit beim Zollamt zu hinterlegen, um die Einbringlichkeit der Abgaben zu gewährleisten. Das System zur Überwachung der Sicherheiten war in mehrerer Hinsicht unzureichend und nicht zweckmäßig im Sinn einer Risikominimierung: (TZ 24)

- Zum Zeitpunkt des Versands/Empfangs verbrauchsteuerpflichtiger Waren gab es keine automatisierte Überwachung der Sicherheitsleistung.
- Die Überprüfung der geleisteten Sicherheit erfolgte erst mit Abgabe der Steueranmeldung und damit zu spät.
- Die Überprüfung der geleisteten Sicherheit und die Überwachung der Sicherheiten erfolgten nur anhand der Angaben des Steuerpflichtigen in der Verbrauchsteueranmeldung (in Form einer Selbstberechnung) und nicht anhand der tatsächlichen Liefere-

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

rungen laut dem elektronischen Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS.

- Eine elektronische Verknüpfung zwischen den tatsächlichen steuerpflichtigen Vorgängen und Mengen laut Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und jenen, die der Steuerpflichtige im Rahmen seiner Steueranmeldung erklärt hatte, fehlte.

Die Zollämter hatten jährlich einen Kontrollplan mit den Maßnahmen der amtlichen Aufsicht für das Folgejahr zu erstellen. Die Kontrollpläne waren in der IT-Anwendung CONTROL zu erfassen. Diese enthielt nicht die Funktionalitäten eines Planungstools zur risikoorientierten Ressourcenplanung. Praxisbezogene Vorgaben für die Jahresplanung fehlten. (TZ 25)

Die Jahresplanung in den Zollämtern war mangelhaft: Mit Ausnahme des Zollamts Wien waren die Anteile der von den Zollämtern bzw. von den Kundenteams in den Kontrollplänen erfassten Maßnahmen der amtlichen Aufsicht, gemessen an den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen, gering. Auch legten die Teamleiter – v.a. des Zollamts St. Pölten Krens Wr. Neustadt und des Zollamts Innsbruck – nicht hinreichend fest, welche Aufsichtsmaßnahmen im Folgejahr von den Kontrollverantwortlichen in welchen Zeitabständen vorzunehmen waren; sie überließen vielfach den Sachbearbeitern die Beurteilung des Kontrollbedarfs und die Erfassung ihrer Kontrollen. Dadurch erfüllten sie ihre Steuerungsaufgaben nur zum Teil: Bei nur wenigen geplanten Kontrollen pro Sachbearbeiter konnte von einer zweckmäßigen, substanziellen und effektiven Planung der im Rahmen der amtlichen Aufsicht einzusetzenden Ressourcen nicht ausgegangen werden. (TZ 25)

Die Vorgehensweise der überprüften Zollämter und ihr Planungsaufwand waren unterschiedlich – so hatte das Zollamt Wien zusätzlich zum Kontrollplan in der IT-Anwendung CONTROL einen manuellen Prüfplan erstellt. Die Führung des manuellen Prüfplans war zwar mit Zusatzaufwand verbunden, ermöglichte jedoch durch Einbeziehung von risikoorientierten Auswahlkriterien und Planungsparametern eine verbesserte Jahresplanung, eine Abschätzung des zeitlichen Ressourcenbedarfs und eine Steuerung der amtlichen Aufsicht. (TZ 25)

Die Jahresplanung war insgesamt in der angewendeten Form nicht geeignet, um die vorhandenen Ressourcen, auch im Hinblick auf das akzeptierte Kontrollrisiko, im Sinn einer ausreichenden Kontrolldichte zu steuern. Die geringe Nutzung der Kontrollpläne zur

Kurzfassung

Steuerung war auch Ausfluss der fehlenden Planungs- und Steuerungsfunktionalität von CONTROL. (TZ 25)

Risikoanalyse

Seit 2013 war für die in der SEED-Datenbank erfassten Unternehmen eine Firmenbeurteilung zur Beurteilung des jeweils mit den Verbrauchsteuerbewilligungen verbundenen Risikos vorzunehmen. Der zuständige Firmensachbearbeiter hatte jährlich eine Neubewertung durchzuführen. In der Praxis nahmen die Kundenteams die vorgeschriebenen Firmenneubewertungen nicht durchgehend zeitgerecht wahr: Von den rd. 9.700 aufrechten Bewilligungen des Jahres 2014 war bei fast einem Fünftel keine aktuelle Firmenbeurteilung erfasst. (TZ 26)

Die vom BMF geschaffene Risikoanalyse durch eine Firmenbeurteilung war grundsätzlich positiv. Allerdings fehlten wesentliche Risikokriterien wie das Datum der letzten amtlichen Aufsicht bzw. Betriebsprüfung sowie Informationen zum steuerlichen Risiko der Bewilligungsinhaber bei den Finanzämtern. (TZ 27)

Die Risikogewichtung war bei den vom RH überprüften Zollämtern unterschiedlich verteilt. Auch war die Risikoeinstufung letztlich für die Zollämter wenig transparent und aufgrund der zur Zeit der Gebarungüberprüfung gegebenen Verteilung der Bewilligungen auf die Risikogruppen wenig planungsrelevant. So fielen von über 6.000 Firmenbeurteilungen nur fünf in die höchste Risikogruppe (von insgesamt drei Risikogruppen); über 80 % der Fälle mit mittlerem Risiko (Risikogruppe 2) stammten aus den von den Zollämtern als weniger risikobehaftet eingeschätzten Verwendungsbetrieben. Optimierungsbedarf bestand daher insofern, als die Risikogewichtung nicht den Risikoeinschätzungen des BMF hinsichtlich der Verbrauchsteuer- und Bewilligungsarten entsprach. (TZ 27)

Bundesweit gab es – über das Organisationshandbuch hinausgehend – keine einheitlichen, detaillierten Praxisleitfäden für das lokale Risikomanagement. Zwei der drei überprüften Zollämter hatten amtsinterne Leitfäden zum Ablauf der Risikoanalyse erstellt. Die Berichtspflichten, insbesondere die Art der Analysen und Dokumentation der Risikoberichte (Standardabfragen), waren den Zollämtern überlassen. (TZ 28)

Entgegen dem Organisationshandbuch erfolgten die Risikoanalysen für den Bereich der Kundenteams nicht durch den Auditor, sondern in der Regel durch die Sachbearbeiter. (TZ 28)

Die Lizenzen für das Abfragetool im Rahmen der Risikoanalyse waren aus budgetären Gründen auf zwei bis drei Mitarbeiter pro Team beschränkt. Der damit eingeschränkte Zugriff auf die dahinterliegenden Datenbanken war nicht zweckmäßig, weil nicht gewährleistet war, dass die Verbrauchsteuerexperten über alle automatisiert generierbaren Informationen verfügten. (TZ 29)

Neben dem Abfragetool war der sogenannte Risikofilter eine weitere elektronische Funktionalität zur Risikoanalyse für die gezielte Überwachung bestimmter verbrauchsteuerrelevanter Warenbewegungen. Die drei überprüften Zollämter setzten regelmäßig Filter. Die Setzung von Filtern war allerdings insbesondere in identifizierten Hochrisikobereichen – z.B. bei Registrierten Empfängern im Mineralölsteuerbereich – nicht einheitlich; es gab hierzu keine bundesweiten Vorgaben. Auch hatten die Zollämter keine Möglichkeit, die bereits erstellten Filter (= Risikoprofile) wieder aufzurufen oder in Evidenz zu halten, um daraus Informationen für weitere Risikopotenzeniale ableiten zu können. (TZ 30)

Betriebsprüfung Zoll

Die Verbrauchsteuern fanden – trotz ihrer hohen fiskalischen Bedeutung – in den Zielvereinbarungen des BMF für die Betriebsprüfung Zoll im Gegensatz zu den Zollagenden bis 2014 keine Berücksichtigung. Die Einführung eines entsprechenden Leistungsziels im Jahr 2015 war zweckmäßig, da bereits in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 (gegenüber 2014) sowohl der die Verbrauchsteuern betreffende Prüfungsanteil durch die Betriebsprüfung Zoll (von rd. 13 % auf rd. 17 %) als auch das Mehrergebnis (von 146.000 EUR auf 930.000 EUR) erheblich gesteigert werden konnten. Die drei überprüften Zollämter konnten mit Ende des 3. Quartals 2015 die Vorgabe des Verbrauchsteuerprüfungsanteils durch die Betriebsprüfung Zoll erreichen. (TZ 31)

Die Zusammenarbeit und Kommunikation bzw. der Informationsaustausch zwischen den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll waren mangelhaft. Entgegen den im Organisationshandbuch sowie in der internen Schulungsunterlage des BMF definierten Kriterien und entgegen den Empfehlungen der Internen Revision des BMF erfolgten nur wenige Prüfungsanregungen durch die Kundenteams.

Kurzfassung

Die Kundenteams zogen die Betriebsprüfung Zoll in der Regel nicht heran, wenn sie bspw. i.Z.m. der Prüfung von Unterlagen auf komplexe Sachverhalte und Unternehmensstrukturen stießen. In einem Fall hatte die Prüfung eines Unternehmens durch die Betriebsprüfung Zoll zu einer Biersteuernachzahlung von 156.765,01 EUR für die Jahre 2011 bis 2013 geführt, obwohl und nachdem die amtliche Aufsicht der Zollämter keine Unregelmäßigkeiten hervorgebracht hatte. (TZ 32)

Amtliche Aufsicht – Kontrolldefizite

Die Anzahl der durchgeführten amtlichen Aufsichtsmaßnahmen und die von den Zollämtern für die amtliche Aufsicht eingesetzten zeitlichen Ressourcen gingen im Zeitraum 2011 bis 2014 um fast ein Zehntel zurück, während die Anzahl der Bewilligungen und die Verbrauchsteuereinzahlungen leicht anstiegen. (TZ 33)

Die Zollämter setzten im Jahr 2014 – in der bundesweiten Gesamtbetrachtung und in den überprüften Zollämtern mit Ausnahme des Zollamts Wien – über die Hälfte der Zeittressourcen der amtlichen Aufsicht für Alkoholsteuerkontrollen ein. Dies entsprach in keiner Weise dem Anteil der Einzahlungen aus der Alkoholsteuer mit bundesweit weniger als 3 %: (TZ 34)

Vergleich Anteil Verbrauchsteuereinzahlungen und Anteil Zeitaufwand amtliche Aufsicht 2014 je Verbrauchssteuerart

Verbrauchssteuer	ZA Wien		ZA PKW		ZA Innsbruck		bundesweit	
	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand
	in %							
Alkohol ¹	0,84	31,88	7,64	62,02	1,72	64,28	2,76	56,33
Bier	0,61	14,70	3,01	9,88	3,79	17,96	3,14	11,82
Mineralöl	60,14	28,38	88,75	17,38	93,83	11,81	66,47	17,76
Schaumwein ²	0,04	14,45	0,19	10,02	0,08	4,52	0,09	10,28
Tabak	38,38	10,59	0,41	0,69	0,59	1,43	27,54	3,82
Summe	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Abfinder

² inklusive Zwischenerzeugnisse und Wein

Quellen: BMF; RH

Der im Jahr 2014 gegenüber 2013 gestiegene Zeitaufwand für die amtliche Aufsicht für Verbrauchsteuern gesamt war überwiegend auf die Schaumweinsteuer und die Alkoholsteuer im Rahmen der Steuersatzänderungen mit 1. März 2014 zurückzuführen. Insgesamt ging der Zeitaufwand für amtliche Aufsichtsmaßnahmen im Bereich der fiskalisch bedeutsamen und als risikobehaftet eingeschätzten Mineralölsteuer zurück, während jener für die fiskalisch weniger bedeutende, jedoch administrativ aufwendige Alkoholsteuer stieg. (TZ 34)

Die Vorgehensweise der Zollämter bei der amtlichen Aufsicht war inhaltlich, qualitativ und quantitativ unterschiedlich. Dies spiegelte sich in den unterschiedlichen Anteilen des Innendienstes (von 18 % bis 54 %) und des Außendienstes (von 31 % bis 57 % ohne Reisezeit) an den Kontrollen und der unterschiedlichen Anzahl einzelner Arten von Kontrolltätigkeiten wider. Der hohe Anteil an Innendienstzeiten von bundesweit rd. 38 % bzw. jener Kontrollen im Rahmen der amtlichen Aufsicht, die ausschließlich im Innendienst erfolgten und vorwiegend der Kontrolle der Steueranmeldungen und Dokumente dienten, war wenig wirkungs- und risikoorientiert. Nur eine regelmäßige Präsenz der Sachbearbeiter bei den Verbrauchsteuerbetrieben vor Ort entfaltet die erforderliche präventive Wirkung, um langfristige Fehlentwicklungen zu vermeiden. Jedoch selbst bei den Kontrollen im Außendienst gab es nur verhältnismäßig wenig wirkungsorientierte Aufsichtsmaßnahmen (wie Bestandskontrollen oder Warenkontrollen). (TZ 35)

Der zeitliche Abstand, mit dem die Sachbearbeiter der Kundenteams die Steueranmeldungen von bestimmten Bewilligungsinhabern prüften, war teilweise erheblich (zum Teil erst ein bis zwei Jahre nach Abgabe der Steueranmeldungen). (TZ 36)

Steuerungsdefizite

Für das Controlling verwendete das BMF das IT-Tool „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS), in dem Kennzahlen standardmäßig abgebildet und auswertbar waren. Der Umfang der in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) enthaltenen Kennzahlen für die Verbrauchsteuern war gering, deren Qualität war mangelhaft. Darüber hinaus wiesen die Daten qualitative Mängel auf – wie bspw. Abweichungen zum Bundesrechnungsabschluss und Unvollständigkeiten. Eine Kennzahl, die Auskunft über die Kontrolldichte im Verbrauchsteuerbereich gab, fehlte ebenso wie eine Darstellung darüber, welcher Verbrauchsteuerpflichtiger wann und wie oft von einer Kontrolltätigkeit (amtliche Aufsicht (Kundenteams) oder Prüfung (Betriebsprüfung Zoll)) betroffen war. (TZ 37)

Kurzfassung

Internes Kontrollsystem

Bei den Maßnahmen der amtlichen Aufsicht war mangels entsprechender Vorgaben auch über längere Zeit ein Wechsel der Mitarbeiter nicht zwingend. Zwar waren die Teamleiter in die Beauftragung der Kontrollen und IKS-Maßnahmen eingebunden und führten die Amtsfachbereiche stichprobenweise Qualitätssicherungsmaßnahmen durch; die Auswahl und Durchführung der Kontrollmaßnahmen vor Ort lag aber oft in der alleinigen Verantwortung der zuständigen Sachbearbeiter. Ein solches System neigte zu eingespielten Kontrollmustern und ließ Raum für Malversationen. Die vom Zollamt St. Pölten Krens Wr. Neustadt gewählte Vorgehensweise mit teamübergreifenden Maßnahmen war eine Möglichkeit, Kontrollroutinen entgegenzuwirken. (TZ 38)

Vernichtungen von größeren Mengen verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter amtlicher Aufsicht unterlagen keinem zwingenden Vier-Augen-Prinzip. (TZ 38)

Bei Überwiegen von in den Verbrauchsteueranmeldungen enthaltenen Erstattungsbeträgen wurden ohne vorherige Überprüfung der Erstattungen Gutschriften automatisch verbucht. (TZ 39)

Umgesetzte Maßnahme

Unmittelbar nach der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle setzte das BMF im Rahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2015 die Empfehlung des RH um, im Interesse der besseren Lesbarkeit in § 3 Mineralölsteuergesetz nur noch die aktuellen Steuersätze anzuführen. Dies trug zur Vereinfachung und zur Transparenz des Verbrauchsteuerrechts bei. (TZ 40)

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Kenndaten zum System der Erhebung der Verbrauchsteuern

wesentliche Rechtsgrundlagen

- Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (Systemrichtlinie)
- Mineralölsteuergesetz 1995 (MinStG), BGBl. Nr. 630/1994 i.d.g.F.
- Alkoholsteuergesetz (AlkStG), BGBl. Nr. 703/1994 i.d.g.F.
- Biersteuergesetz 1995 (BierStG), BGBl. Nr. 701/1994 i.d.g.F.
- Schaumweinsteuergesetz 1995 (SchwStG), BGBl. Nr. 702/1994 i.d.g.F.
- Tabaksteuergesetz 1995 (TabStG), BGBl. Nr. 704/1994 i.d.g.F.
- Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.

	2011	2012	2013	2014 ¹	Veränderung 2011 bis 2014 in %
	Einzahlungen				
	in Mio. EUR				
Alkoholsteuer	131,91	128,08	129,52	171,58	30,07
Biersteuer	188,94	191,30	193,05	195,21	3,32
Mineralölsteuer	4.212,52	4.181,37	4.165,47	4.134,98	- 1,84
Schaumweinsteuer und Zwischenerzeugnisse	1,19	1,15	1,07	5,72	380,67
Tabaksteuer	1.568,38	1.620,79	1.662,06	1.713,17	9,23
Summe Verbrauchsteuereinzahlungen	6.102,93	6.122,68	6.151,17	6.220,65	1,93
	Anzahl				
Kontrollmaßnahmen im Rahmen der amtlichen Aufsicht	7.814	7.439	7.130	7.059	- 9,66
	in Stunden				
Zeitaufwand für die Kontrollmaßnahmen im Rahmen der amtlichen Aufsicht	36.781	31.204	30.819	33.255	- 9,59

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Durch das Abgabenänderungsgesetz 2014 (BGBl. I Nr. 13/2014) wurden mit 1. März 2014 die Steuersätze bei der Tabak- und Alkoholsteuer erhöht und die Schaumweinsteuer wieder eingeführt. Davor war Schaumwein wie Wein (im Gegensatz zu den Zwischenerzeugnissen) einem Steuersatz von Null unterworfen.

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2011 bis 2014

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis September 2015 im BMF das System der Erhebung der Verbrauchsteuern. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der Organisation der Erhebung der Verbrauchsteuern inklusive der elektronischen Verfahren (insbesondere Effizienz und Effektivität),
- der Unterschiede hinsichtlich verschiedener Kennzahlen und bei der Erhebung der einzelnen Verbrauchsteuern,
- der Kontrollmaßnahmen durch die Zollämter sowie
- des Internen Kontrollsystems.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2014.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Die Gebarungsüberprüfung fand im BMF statt. Weitere Prüfungshandlungen setzte der RH in ausgewählten Zollämtern (Zollamt Wien; Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt; Zollamt Innsbruck) und deren Außenstellen. Die Auswahl der Zollämter erfolgte einerseits risikoorientiert nach den Verbrauchsteuereinzahlungen und andererseits nach regionalen Gesichtspunkten im Hinblick auf die Größe und Struktur der Zollämter. In den Zollämtern selbst fokussierte sich die Prüfung auf jene Bereiche, die mit der Erhebung der Verbrauchsteuern befasst waren – vorwiegend in den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll. Sofern es die Datenlage zuließ, traf der RH bundesweite, d.h. alle neun Zollämter umfassende, Prüfungsfeststellungen zu den Verbrauchsteuern.

Die Gesamtbeurteilung der Organisation der Zollämter, der Bearbeitung von Betrugs- bzw. Schmuggelfällen durch die Zollfahndung sowie der Erhebung des Altlastensanierungsbeitrags war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(2) Zu dem im April 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Juli 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das BMF im September 2016.

(3) Das BMF merkte in seiner Stellungnahme einleitend an, dass das Prüfungsergebnis des RH Grundlage für eine Evaluierung im Rahmen des Projekts „Evaluierung Zollstruktur 2016/2017“ sei. Im Rahmen dieses Projekts werde eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt.

Grundlagen

Begriffe und Rechtsgrundlagen

2 (1) Verbrauchsteuern sind Steuern, die den Ver- oder Gebrauch bestimmter Waren belasten. Die Verbrauchsteuern werden vom Endverbraucher getragen, aber beim Hersteller oder Handel eingehoben. Verbrauchsteuern werden daher den indirekten Steuern zugeordnet.

(2) Steueraussetzungsverfahren

Verbrauchsteuerpflichtige Waren konnten dann im Verfahren der Steueraussetzung ohne Steuerbelastung hergestellt, verarbeitet, gelagert und innerhalb der Europäischen Union (EU) in unversteuerter Beförderung transportiert werden, wenn die Zollämter eine Bewilligung dazu erteilt hatten. Solange die unversteuerte Beförderung unter Steueraussetzung erfolgte, war eine EU-weite Überwachung der Beförderung mit Hilfe des „Elektronischen Systems für die Beförderung unter Steueraussetzung“ (EMCS – Excise Movement and Control System) vorgesehen.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Die Steuerschuld entsteht in der Regel dadurch, dass die Waren aus dem Steueraussetzungsverfahren in den steuerrechtlich freien Verkehr entnommen werden.

(3) Steuerrechtlich freier Verkehr

Mit der Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr war die jeweilige Menge beim zuständigen Zollamt anzumelden und die Steuerschuld zu entrichten.

(4) Im Jahr 2007 wurde die SEED-Datenbank (SEED = System for Exchange of Excise Data) als Grundlage für das im Folgenden (2010) einzurichtende EDV-gestützte Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und für die ebenfalls im Folgenden (2009) einzurichtende elektronische Verbrauchsteueranmeldung (EVA) implementiert. Mittels SEED erfolgte innerhalb der EU ein Datenaustausch über die Verzeichnisse der für das Steueraussetzungsverfahren zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Mit Einführung der elektronischen Verbrauchsteueranmeldung (EVA) im Jahr 2009 konnten die Steueranmeldungen automatisiert den Zollämtern übermittelt werden. Im Jahr 2010 wurde EMCS als das EDV-gestützte Verfahren der EU eingeführt.

(5) In der EU galten für die Verbrauchsteuern auf Mineralöle, Alkohol und alkoholische Getränke sowie Tabakwaren einheitliche Regelungen: Grundlegende Bestimmungen über den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren fanden sich in der Systemrichtlinie des Rates.¹ Daneben bestanden noch Strukturrichtlinien und Steuersatzrichtlinien für alle verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Österreich setzte die EU-Richtlinien in nationalen Gesetzen² und Durchführungsverordnungen um.

Organisatorische Rahmenbedingungen

3 (1) Der Vollzug der Verbrauchsteuern erfolgte durch die Zollämter. Dabei waren die Vollzugsaktivitäten auf folgende Bereiche aufgeteilt:

- Den Kundenteams (siehe TZ 8 bis 10) in den örtlich zuständigen Zollämtern oblag die Erhebung der Verbrauchsteuern; zu ihren Auf-

¹ Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (Systemrichtlinie)

² Es sind dies:

- Alkoholsteuergesetz für Alkohol und alkoholhaltige Waren,
- Biersteuergesetz 1995 für Bier,
- Mineralölsteuergesetz 1995 für Mineralöl, Kraftstoffe und Heizstoffe,
- Schaumweinsteuergesetz 1995 für Schaumwein, Wein und Zwischenerzeugnisse sowie
- Tabaksteuergesetz 1995 für Tabakwaren.

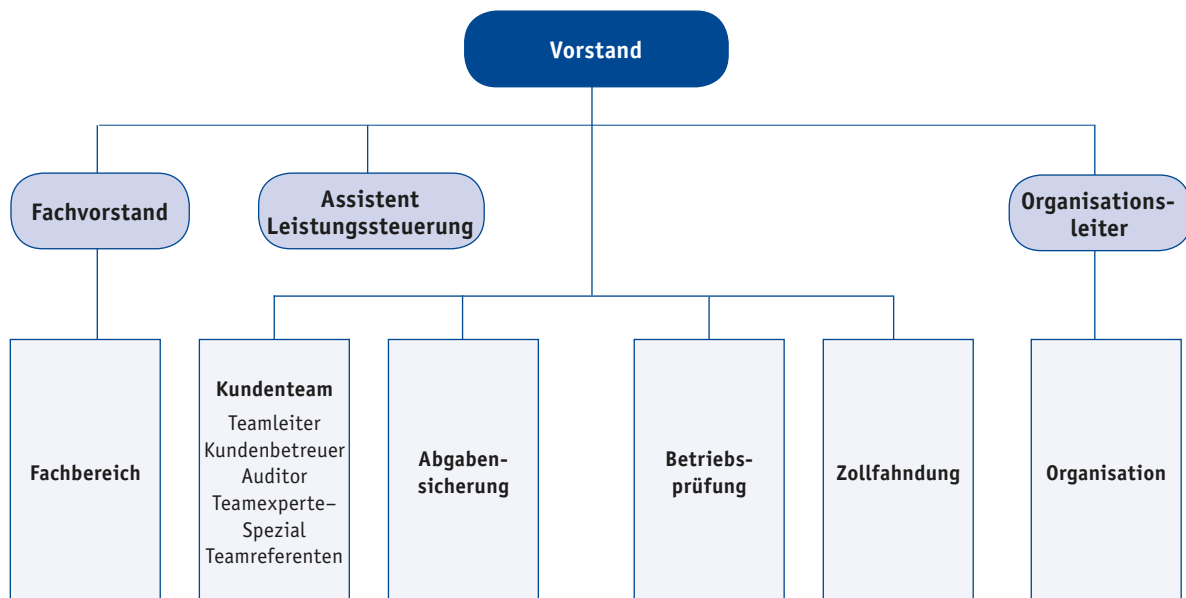
Grundlagen

gaben gehörte u.a. die Bewilligungserteilung und –wartung sowie die amtliche Aufsicht für Verbrauchsteuern (siehe TZ 33 bis 36).

- Die Betriebsprüfung Zoll (BPZ) führte Prüfungen auch im Bereich der Verbrauchsteuern durch (siehe TZ 31 und 32).
- Die Zollfahndung war mit Betrugsfällen im Bereich der Verbrauchsteuern befasst.³

Die folgende Abbildung zeigt den organisatorischen Aufbau der Zollämter:

Abbildung 1: Aufbauorganisation Zollämter



Quellen: BMF; RH

Die Kundenteams (siehe TZ 8 bis 10) hatten sämtliche zoll- und verbrauchsteuerrechtlichen Aufgaben sowie Angelegenheiten nach dem Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) für die ihnen zugeordneten Unternehmen (Kunden) zu vollziehen. Laut Organisationshandbuch (OHB), einem Erlass des BMF, hatten die Kundenteams der Zollämter dazu u.a. folgende Kernleistungen zu erbringen:

- zollrechtliche Güterabfertigung in der Einfuhr, Ausfuhr und im Versand,
- Erteilung zoll- und verbrauchsteuerrechtlicher Bewilligungen,

³ Die Tätigkeit der Zollfahndung war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung (siehe TZ 1).

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

- Erhebung von Selbstbemessungsabgaben,
- erstmalige Festsetzung/Nacherhebung von Eingangsabgaben und nationalen Abgaben, wie Verbrauchsteuern, Altlastenbeitrag und Punzierungskontrollgebühr,
- Entscheidung über die Erstattung/Vergütung von Verbrauchsteuern,
- kunden- und verfahrensspezifische Beratung und Auskunftserteilung,
- Planung und Durchführung der operativen Zollaufsicht.

Es gab keine spezialisierten Kundenteams, die ausschließlich mit Verbrauchsteueragenden betraut waren.⁴ Die Zahl der Kundenteams je Zollamt war abhängig von der Anzahl der zoll- und verbrauchsteuerrechtlich zu betreuenden Unternehmen; demnach gab es im Zollamt Wien sechs mit Verbrauchsteueragenden betraute Kundenteams, im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt sieben, im Zollamt Innsbruck fünf.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Tätigkeiten in den Zollämtern auf die fünf Verbrauchsteuerarten (Alkohol, Bier, Mineralöl, Schaumwein inklusive Zwischenerzeugnisse⁵ und Tabak) und getrennt nach Einzahlungen, Bewilligungen (die Voraussetzung für die Teilnahme am Steueraussetzungsverfahren waren – siehe TZ 17 und 18) und Bezügen zu gewerblichen Zwecken⁶ (BgZ – siehe TZ 12):

⁴ Mit der Organisationsreform des Jahres 2004 wurden die bis dahin bestehenden Verbrauchsteuerabteilungen in den Zollämtern aufgelöst und die Verbrauchsteueragenden in die Kundenteams eingegliedert.

⁵ Zwischenerzeugnisse sind bestimmte Erzeugnisse mit einem vorhandenen Alkoholgehalt von mehr als 1,2 % vol bis 22 % vol, die weder als Schaumwein noch als Wein oder Bier versteuert werden (§ 40 Abs. 2 Schaumweinsteuergesetz).

⁶ Im Rahmen des Verfahrens „Bezug zu gewerblichen Zwecken“ wird grundsätzlich keine Bewilligung erteilt, das Zollamt verfasst eine Mitteilung, dass die „Vorherige Anzeige für den Bezug aus dem steuerrechtlichen freien Verkehr“ zur Kenntnis genommen wurde und vergibt eine VID-Nummer (Verbrauchsteueridentifikationsnummer).

Grundlagen

Tabelle 1: Verbrauchsteuern – Vergleich Einzahlungen und Bewilligungen¹ 2014						
	Alkoholsteuer	Biersteuer	Mineralölsteuer	Schaumweinsteuer² und Zwischenerzeugnisse	Tabaksteuer	Summe
	in Mio. EUR					
Einzahlungen bundesweit	171,58	195,21	4.134,98	5,72	1.713,17	6.220,65
<i>davon</i>						
ZA Wien	17,96	13,06	1.292,22	0,94	824,63	2.148,81
ZA PKW	81,45	32,05	946,30	2,03	4,40	1.066,23
ZA Innsbruck	3,78	8,34	206,68	0,16	1,30	220,26
	Anzahl					
Bewilligungen (ohne BgZ) bundesweit¹	3.755	1.036	789	4.061	54	9.695
<i>davon</i>						
ZA Wien	625	105	94	395	13	1.232
ZA PKW	683	206	136	1.226	2	2.253
ZA Innsbruck	458	173	85	387	8	1.111
BgZ bundesweit¹	1.049	3.739	3.818	842	7	9.455
<i>davon</i>						
ZA Wien	135	231	678	210	2	1.256
ZA PKW	117	165	4	52	0	338
ZA Innsbruck	497	2.816	2.899	155	0	6.367

BgZ = Bezüge zu gewerblichen Zwecken (siehe TZ 12)

ZA PKW = Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt

Rundungsdifferenzen möglich

¹ aufrechte Bewilligungen im Jahr 2014

² Inklusive Weinsteuer: Im Schaumweinsteuergesetz war kein Steuersatz für Wein definiert, damit wird in Österreich keine Weinsteuer erhoben.

Quellen: BMF LoS 10/2015; BMF Abt. V/5

Die überprüften Zollämter hatten aufgrund der regionalen Gegebenheiten bzw. Sonderzuständigkeiten (z.B. Ansiedlung mehr oder weniger einschlägiger Unternehmen) unterschiedliche Tätigkeitsschwerpunkte betreffend Einzahlungen und Bewilligungen; so wies das Zollamt Innsbruck den höchsten Anteil an den Anzeigen für Bezüge für gewerbliche Zwecke auf (siehe TZ 12). Auch in Bezug auf die Verbrauchsteuerart waren die überprüften Zollämter aufgrund ihrer örtlichen Zuständigkeiten sehr inhomogen; so verzeichnete das Zollamt Wien von den überprüften den höchsten Anteil an den Mineralöl- und Tabaksteuer-einzahlungen, das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt an den Alkoholsteuer- und Biereinzahlungen.

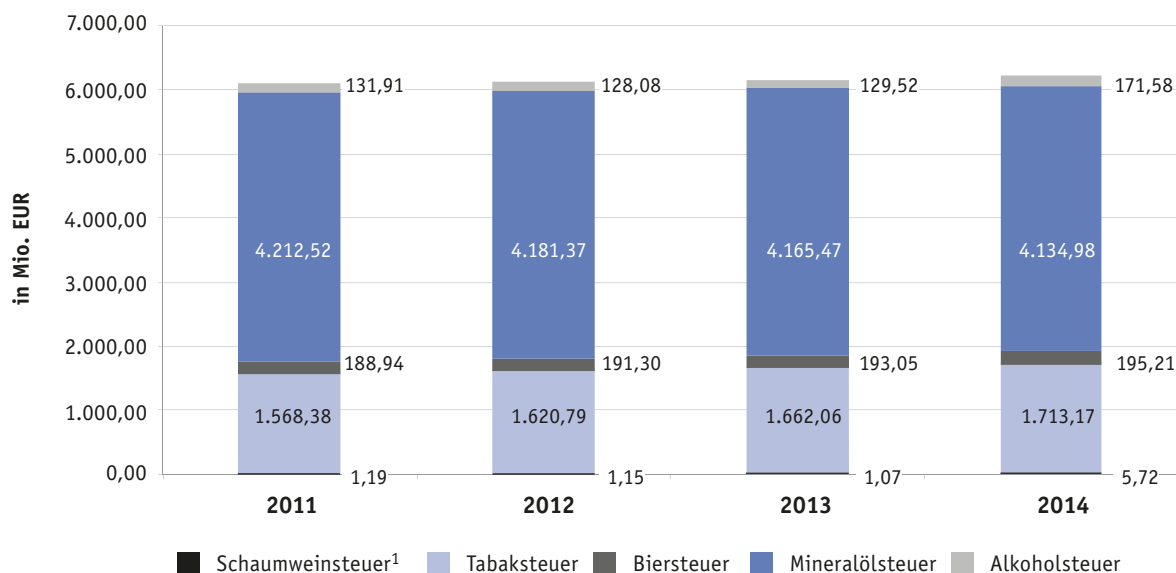
Verbrauchsteuern
in Zahlen

Verbrauchsteuereinzahlungen

4 (1) Die Bruttoeinzahlungen aus Abgaben der gesamten Finanzverwaltung betragen im Jahr 2014 insgesamt 78,503 Mrd. EUR, davon betrafen 6,221 Mrd. EUR (7,92 %) die Verbrauchsteuern.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verbrauchsteuereinzahlungen in den Jahren 2011 bis 2014:

Abbildung 2: Entwicklung Verbrauchsteuereinzahlungen 2011 bis 2014



¹ inklusive Zwischenerzeugnisse

Quelle: BMF

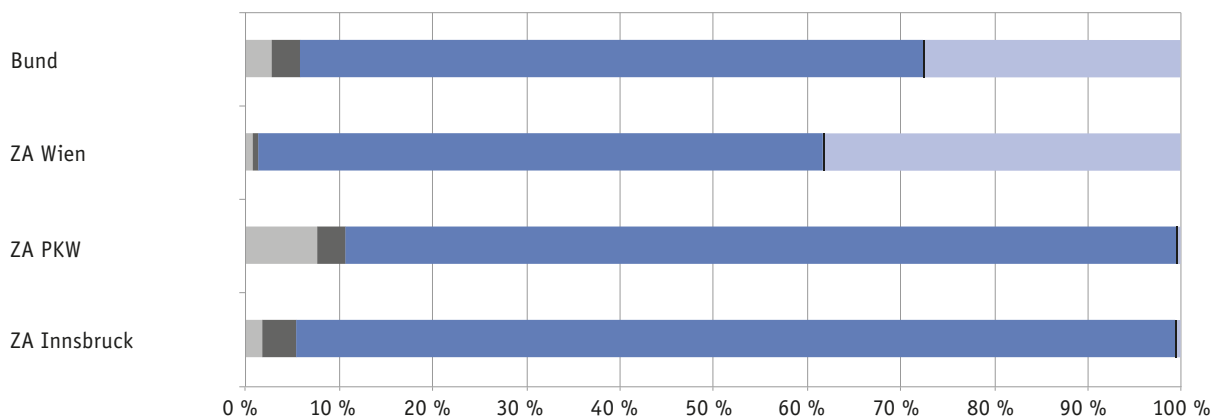
Die Mineralölsteuer brachte im Jahr 2014 mit einem Anteil von rund zwei Dritteln (66,47 %) die höchsten Einzahlungen der Verbrauchsteuern, gefolgt von der Tabaksteuer mit 27,54 %, der Biersteuer mit 3,14 %, der Alkoholsteuer mit 2,76 % und der Schaumweinsteuer (inklusive Zwischenerzeugnisse) mit 0,09 %.

Die Verbrauchsteuereinzahlungen stiegen von 2011 bis 2014 um fast 120 Mio. EUR (1,93 %). Während sich die Mineralölsteuereinzahlungen von 2011 bis 2014 um rd. 80 Mio. EUR verringerten, stiegen die Einzahlungen aus den anderen Verbrauchsteuern. Durch das Abgabenänderungsgesetz 2014 (BGBl. I Nr. 13/2014) wurden mit 1. März 2014 die Steuersätze bei der Tabak- und Alkoholsteuer erhöht und die Schaumweinsteuer wieder eingeführt.

Grundlagen

(2) Bundesweit und innerhalb der vom RH überprüften Zollämter verteilten sich die Verbrauchsteuereinzahlungen auf die fünf Verbrauchsteuerarten wie folgt:

Abbildung 3: Verbrauchsteuereinzahlungen in % bundesweit und bei den vom RH überprüften Zollämtern im Jahr 2014



	ZA Innsbruck	ZA PKW	ZA Wien	Bund
	in %			
Alkoholsteuer	1,71	7,64	0,84	2,76
Biersteuer	3,79	3,01	0,61	3,14
Mineralölsteuer	93,83	88,75	60,14	66,47
Schaumweinsteuer	0,07	0,15	0,04	0,09
Tabaksteuer	0,59	0,41	38,38	27,54

ZA PKW = Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt

Quelle: BMF-LoS – 10/2015

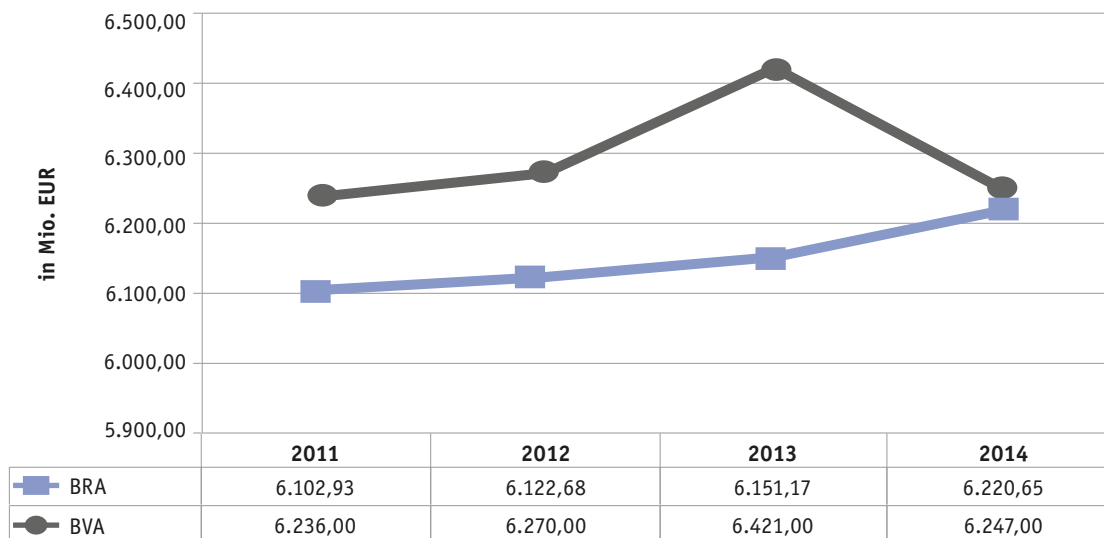
Die je nach Verbrauchsteuerart unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte waren auf die örtlichen Zuständigkeiten der Zollämter für die verbrauchsteuerpflichtigen Unternehmen zurückzuführen (siehe auch TZ 3).

Im Vergleich der fünf Verbrauchsteuerarten innerhalb eines Zollamts war der Anteil der Mineralölsteuer an den Einzahlungen im Zollamt Innsbruck mit rd. 94 % und im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt mit rd. 89 % am höchsten; der Bundesdurchschnitt lag hier bei rd. 66 %, das Zollamt Wien bei rd. 60 %. Allerdings lagen im Zollamt Wien die Einzahlungen aus der Tabaksteuer mit rd. 38 % um mehr als 10 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich dazu war die Tabaksteuer im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt und im Zollamt Innsbruck von untergeordneter Bedeutung (jeweils weniger als 1 %). Den höchsten Anteil an Alkoholsteuer wies das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt mit rd. 8 % auf.

Bundesvoranschlag

5.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die geplanten Verbrauchsteuereinzahlungen gemäß Bundesvoranschlag (BVA) im Vergleich zu den tatsächlichen Einzahlungen gemäß Bundesrechnungsabschluss (BRA):

Abbildung 4: Geplante (BVA) und tatsächliche (BRA) Verbrauchsteuereinzahlungen 2011 bis 2014



Quellen: BRA; BVA

In den Jahren 2011 und 2012 lagen die Verbrauchsteuereinzahlungen um rd. 2 % unter den Voranschlagswerten laut BVA; im Jahr 2013 war die Abweichung doppelt so groß. Im Jahr 2014 reduzierte sie sich auf 0,42 %.

(2) Die folgende Tabelle stellt die Abweichungen zwischen BVA und BRA bei den einzelnen Verbrauchsteuern dar:

Tabelle 2: Abweichungen zwischen BVA und BRA bei den einzelnen Verbrauchsteuern								
	2011		2012		2013		2014	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Alkoholsteuer	11.910	9,93	- 923	- 0,72	- 476	- 0,37	26.578	18,33
Biersteuer	- 1.060	- 0,56	1.299	0,68	3.052	1,61	- 4.789	- 2,39
Mineralölsteuer	- 137.485	- 3,16	- 168.625	- 3,88	- 304.529	- 6,81	- 15.023	- 0,36
Schaumweinsteuer	189	18,89	146	14,62	68	6,84	- 16.285	- 74,02
Tabaksteuer	- 6.623	- 0,42	20.787	1,30	32.059	1,97	- 16.828	- 0,97
Summe	- 133.069	- 2,13	- 147.316	- 2,35	- 269.826	- 4,20	- 26.347	- 0,42

Quellen: BVA; BRA

Grundlagen

Die hohen Abweichungen in den Jahren 2011 bis 2013 waren v.a. auf die Mineralölsteuer zurückzuführen: Mit deren Erhöhung ab dem Jahr 2011 erwartete das BMF höhere Einzahlungen. In den Begründungen zum Bundesrechnungsabschluss 2013 führte das BMF schließlich aus, dass sich die Verbräuche unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht erhöhen könnten, was auch zu geringeren Einzahlungen in den Folgejahren führe. Im Jahr 2014 kam es daher zu einer entsprechenden Angleichung des Voranschlagswerts.

- 5.2** Der RH wies kritisch auf die erheblichen Abweichungen bei den Verbrauchsteuern zwischen den geplanten Einzahlungen gemäß BVA und den tatsächlichen Einzahlungen gemäß BRA in den Jahren 2011 bis 2013 hin, die v.a. auf die Mineralölsteuer zurückzuführen waren. Eine Adaptierung des Voranschlagswerts für die Mineralölsteuer erfolgte erst für das Jahr 2014.

Der RH empfahl dem BMF daher, die Verbrauchsteuereinzahlungen so realistisch wie möglich zu planen und Umstände mit absehbaren Auswirkungen auf die Steuereinzahlungen in der Planung möglichst zeitnah zu berücksichtigen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden Einzahlungen so realistisch wie möglich geplant und Änderungen zeitnah berücksichtigt. Bei unterjährigen Änderungen sei dies im Bundesvoranschlag jedoch nicht mehr möglich, sondern nur im Monitoring und in der unterjährigen Analyse des Steueraufkommens.*

- 5.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass es sich bei der angeführten Änderung nicht um eine unterjährige handelte. Die höchste Abweichung in der Planung war auf die Mineralölsteuer im Jahr 2013 zurückzuführen, die im Jahr 2011 erhöht wurde. Die budgetierte Erhöhung der Einnahmen trat bereits in den Jahren 2011 und 2012 nicht in dem geplanten Ausmaß ein. Dies hätte im Bundesvoranschlag 2013 bereits berücksichtigt werden können. Eine Korrektur des Voranschlagswerts erfolgte jedoch erst für das Jahr 2014. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, bei der Planung der Verbrauchsteuereinzahlungen Umstände mit absehbaren Auswirkungen auf die Steuereinzahlungen möglichst zeitnah zu berücksichtigen.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Ziele

6.1 (1) Gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) hatte der Bundesvoranschlag Angaben zur Wirkungsorientierung (Ziele, Maßnahmen, Kennzahlen) je Globalbudget und je Untergliederung zu enthalten.⁷

a) Der Bundesvoranschlag 2014 nannte wie jener für das Jahr 2013 in der Untergliederung 15 „Finanzverwaltung“ vier Wirkungsziele für die Finanzverwaltung. Das Wirkungsziel 2 bezog sich auf die Abgabenerhebung und lautete: „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral“.

b) Als Maßnahme zur Erreichung dieses Wirkungsziels war im Globalbudget 15.02 Steuer- und Zollverwaltung die „Aufrechterhaltung der abgabenrechtlichen Prüfungs- und Kontrollmaßnahmen Steuer und Zoll im Außendienst“ definiert.

c) Im vom RH überprüften Zeitraum war keine eigene Kennzahl für die Verbrauchsteuern definiert, dies trotz deren Bedeutung bei den Steuereinzahlungen (6,221 Mrd. EUR bzw. 7,92 % aller Bruttoeinzahlungen aus Abgaben im Jahr 2014; siehe TZ 4).

(2) Auch in den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen für die Zollämter⁸ fehlten für den überprüften Zeitraum explizite Messgrößen und Zielwerte für Verbrauchsteuern.

(3) Die Wirkungsziele spiegelten sich in den Zielvereinbarungen des BMF für die Finanzverwaltung wider.

Die Zielvereinbarungen stellten einen wesentlichen Baustein der Managementphilosophie des BMF dar. Durch die Zielvereinbarungen, die das BMF im Bereich der Steuer- und Zollverwaltung bereits vor der Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung mit dem BHG 2013 implementiert hatte, sollte die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sichergestellt werden.

In Abstimmung mit dem Wirkungsziel 2 im BVA 2013 und im BVA 2014 legte das BMF in seinen jährlichen Zielvereinbarungen für die Steuer- und Zollverwaltung u.a. „die risikoorientierte Prüfungs- und Kontrolltätigkeit zur Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft und zum Schutz der redlichen Wirtschaftstreibenden“ als Ziel fest.

⁷ § 24 Abs. 3 BHG

⁸ Detailbudget-Ebene 2

Ziele

Die Zielvereinbarungen 2014 enthielten zu diesem Ziel der risikoorientierten Prüfungs- und Kontrolltätigkeit je Zollamt für die Kundenteams vier und die Betriebsprüfung Zoll (BPZ) ein – und damit insgesamt fünf – Leistungsziele.

Weiters enthielten die Zielvereinbarungen 2014 ein nicht mit Messgrößen hinterlegtes Ziel für das gesamte Zollamt zur Biersteuer.

(4) Von den vier Leistungszielen für die Kundenteams betraf eines die Verbrauchsteuern: „Anzahl der Kontrollen im Bereich der amtlichen Aufsicht – Mineralölsteuer“.⁹ Auch die Zielvereinbarungen 2011 bis 2013 enthielten (nur) dieses eine Leistungsziel für die Verbrauchsteuern.

Die überprüften Zollämter übertrafen in den Jahren 2011 bis 2014 die Sollwerte für dieses auf die Mineralölsteuer beschränkte Leistungsziel.

Indem sich die Zielvorgaben hinsichtlich der Verbrauchsteuern für die Kundenteams bis 2014 auf die Mineralölsteuer beschränkten, waren für ein Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen und mehr als 90 % der Bewilligungen keine Leistungsziele in den Zielvereinbarungen für die Kundenteams definiert (zwei Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen resultierten aus der Mineralölsteuer (siehe TZ 4), knapp ein Zehntel der aufrechten Bewilligungen¹⁰ (im Jahr 2014 rd. 9.700 – exklusive Bezug zu gewerblichen Zwecken¹¹) betraf die Mineralölsteuer).

(5) Hinsichtlich der Leistungsziele für die Betriebsprüfung Zoll blieben die Verbrauchsteuern bis zum Jahr 2014 unberücksichtigt. Ab dem Jahr 2015 war als Leistungsziel vereinbart, dass die Betriebsprüfung Zoll einen bestimmten prozentuellen Anteil ihrer Prüfungen im Bereich der Verbrauchsteuern durchzuführen hatte (siehe TZ 31).

(6) Die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte hinsichtlich Einzahlungen und Bewilligungen in den vom RH überprüften Zollämtern (siehe TZ 3 und 4) fanden keine Berücksichtigung in ihren Zielvereinbarungen. Die Möglichkeit, die bundesweiten Zielvereinbarungen durch weitere regionale Ziele zu ergänzen, die die regionalen Unterschiede berücksichtigten, blieb von den überprüften Zollämtern im Prüfungszeitraum ungenutzt.

⁹ Laut Angaben des BMF ist anzumerken, dass für die Zolltätigkeiten viele Vorgaben auf EU-Ebene vorhanden waren, die bei Nichterfüllung mit Sanktionen versehen waren. Diese Vorgaben mussten durch die Kundenteams der Zollämter jedenfalls erfüllt werden (siehe TZ 8 und 9).

¹⁰ siehe TZ 3 und 17

¹¹ Erklärungen siehe TZ 12

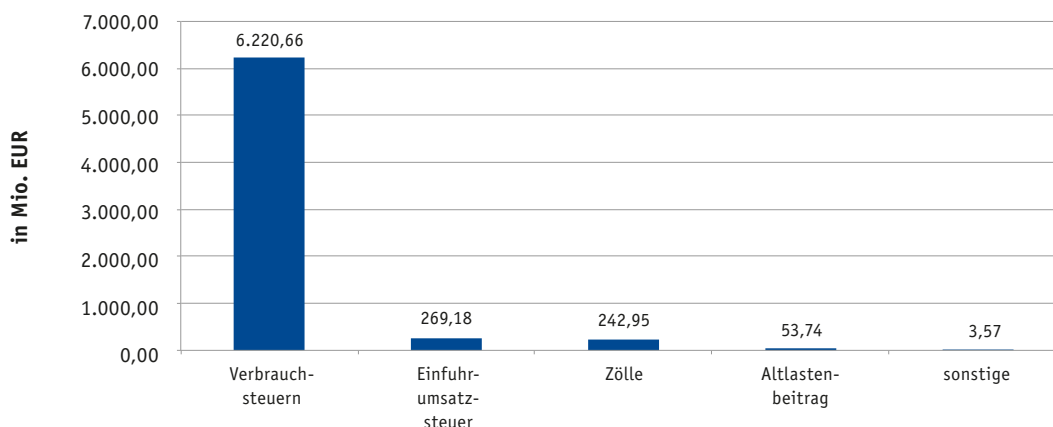
System der Erhebung der Verbrauchsteuern

(7) Die Zielvereinbarungen enthielten keine Leistungsziele im Hinblick auf Kontrollen der Anspruchsvoraussetzungen bei Steuerbegünstigungen. Im Bereich der Mineralölsteuer erreichten die Steuerbegünstigungen mit rd. 1,174 Mrd. EUR ein Viertel der Einzahlungen (siehe TZ 22).

Auch fehlte ein Leistungsziel zur Kontrolldichte.

(8) Die folgende Abbildung zeigt – über die Verbrauchsteuern hinausgehend – die Gesamteinzahlungen der Zollämter bundesweit:

Abbildung 5: Gesamteinzahlungen Zollämter 2014



Quelle: BMF

Die Verbrauchsteuern wiesen mit rd. 92 % den mit Abstand höchsten Anteil an den von den Zollämtern erhobenen Abgaben aus.

6.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMF die Verbrauchsteuern bei den Kennzahlen – die den Erfolg der Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele der Finanzverwaltung bemaßen – sowie in den Messgrößen und Zielwerten der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Zollämter im überprüften Zeitraum nicht explizit berücksichtigte. Dies wog umso schwerer, als die Verbrauchsteuereinzahlungen mit 6,221 Mrd. EUR im Jahr 2014 eine erhebliche Größenordnung (7,92 % des Bruttoabgabenaufkommens 2014) erreichten.

Der RH empfahl dem BMF, die Verbrauchsteuern auch in den Kennzahlen zu den Wirkungszielen der Finanzverwaltung und in den Messgrößen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Zollämter abzubilden.

Ziele

(2) Der RH kritisierte, dass den Verbrauchsteuern in den Zielvereinbarungen der Zollämter in Relation zu ihren Einzahlungen – rd. 92 % des Aufkommens der Zollämter – nur eine untergeordnete Bedeutung zukam: Nur eines von vier Leistungszielen der Kundenteams betraf die Verbrauchsteuern. Er anerkannte jedoch, dass die Zielvereinbarungen des Jahres 2015 bei den Betriebsprüfungen Zoll um eine prozentuelle Vorgabe für die Verbrauchsteuern erweitert wurden (siehe TZ 31).

Er empfahl dem BMF, die Verbrauchsteuern aufgrund ihrer fiskalischen Bedeutung künftig verstärkt in angemessener Relation zu ihren Einzahlungen in den Zielvereinbarungen für die Zollämter risikoadäquat zu berücksichtigen.

(3) Der RH bemängelte, dass die Zielvereinbarungen für die Kundenteams nur ein Leistungsziel enthielten und sich dieses auf die Mineralölsteuer beschränkte und dass somit die anderen Verbrauchsteuern – die ein Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen und mehr als 90 % der Bewilligungen des Jahres 2014 betrafen – keine Berücksichtigung fanden.

Der RH kritisierte weiters, dass die Zielvereinbarungen nicht die regional inhomogene Struktur der Zollämter und die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte bei Einzahlungen und Bewilligungen berücksichtigten.

Der RH bemängelte auch das Fehlen von Vorgaben hinsichtlich der Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen und das Fehlen der Kontrolldichte als Steuerungsgröße. Die Kontrolldichte wäre nach Ansicht des RH geeignet, um einerseits die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte durch regional individuelle Ziele zu berücksichtigen und andererseits eine Steuerung der Personalressourcen für die Jahresplanung zu ermöglichen.

Angesichts der aufgezeigten Mängel der Zielvereinbarungen für die Verbrauchsteuern empfahl der RH dem BMF, die Zielvereinbarungen für die Zollämter um folgende Komponenten zu ergänzen:

- Im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sollten – wenn auch mit risikoorientierten Schwerpunktsetzungen – alle Verbrauchsteuern in den Zielvereinbarungen abgebildet werden (siehe TZ 14, 34).
- Die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Zollämter wären in den Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. Dazu wären regionale Vorgaben bzw. die Kontrolldichte als Zielgröße – mit wel-

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

cher gleichzeitig eine Steuerung der Personalressourcen erfolgen könnte – zu erwägen.

- Leistungsziele für Kontrollen der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen wären zu definieren.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Aufnahme und risikoorientierte Berücksichtigung der Verbrauchsteuern in die Kennzahlen zu den Wirkungszielen der Finanzverwaltung und in die Messgrößen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Planung 2017 ausarbeiten. Die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche der Zollämter werde es in den Zielvereinbarungen berücksichtigen. Auch werde es eine Möglichkeit der Definition von Leistungszielen für die Kontrollen von Steuerbegünstigungen ausarbeiten.*

Risikopotenziale

Überblick

- 7** Der RH identifizierte folgende Sachverhalte als Risikopotenziale im System der Erhebung der Verbrauchsteuern; diese werden in der Folge in den TZ 8 bis 36 näher ausgeführt:

Tabelle 3: Risikopotenziale	
Sachverhalt als Risikopotenzial	siehe TZ
Organisation	
Personalressourcen für Verbrauchsteuern in den Kundenteams	8, 9
Spezialisierung und Bündelung	10
Wissenstransfer	11
administrativer Aufwand	
Bezug zu gewerblichen Zwecken	12, 13
Administration der Alkoholsteuer	14
uneinheitlicher Vollzug	
Arbeitsrichtlinien	15
Abgabe- und Entrichtungsfristen	16
Bewilligungserteilung und –wartung	
Bewilligungserteilung	17
Bewilligungswartung	18
steuerliche Zuverlässigkeit	19
Mineralölsteuer – Kontrollrisiko	20–23
Informationsdefizite	
Überwachung der Sicherheiten	24
Kontrollplanung durch die Kundenteams	25
Risikoanalysen durch die Zollämter	26–30
Betriebsprüfung Zoll (BPZ)	31, 32
amtliche Aufsicht – Kontrolldefizite	33–36

Quelle: RH

Risikopotenziale

Mangels bundesweit einheitlicher Vorgaben spiegelten sich die uneinheitlichen Vorgangsweisen nicht nur im uneinheitlichen Vollzug, sondern bspw. auch in der Risikoanalyse, der Vernetzung der Kundenteams mit der Betriebsprüfung Zoll sowie der Durchführung der amtlichen Aufsicht wider, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Organisation

Personalressourcen für Verbrauchsteuern in den Kundenteams

8.1 (1) Laut Organisationshandbuch des BMF war eine ausgewogene Spezialisierung einzelner Teammitglieder auf die Fachbereiche Zoll oder Verbrauchsteuern, Altlastenbeitrag sowie Punzierungskontrollgebühren innerhalb der Kundenteams zulässig bzw. war eine ausgewogene Mischung zwischen Generalisten und Spezialisten für bestimmte Aufgabenbereiche anzustreben.

(2) Die Kundenteams in den Zollämtern hatten sowohl zoll- als auch verbrauchsteuerrechtliche Aufgaben wahrzunehmen. Den Ressourceneinsatz für die Verbrauchsteuertätigkeiten innerhalb der Kundenteams erfassten die Zollämter nicht. Der RH erhob daher anhand von Schätzungen der befassten Mitarbeiter in den Kundenteams der überprüften Zollämter die Personalressourcen für den Vollzug der Verbrauchsteuern:

Tabelle 4: Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchsteuern 2014 – Zollamt Wien			
Kundenteam	Mitarbeiter Kundenteam gesamt	Mitarbeiter Kundenteam für Verbrauchsteuern	Anteil Mitarbeiter Kundenteams für Verbrauchsteuern
	in VBÄ		in %
A	16,70	3,55	21
B	18,93	4,70	25
C	13,83	2,70	20
D	13,92	3,00	22
E	14,62	4,55	31
F	15,50	4,20	27
gesamt	93,50	22,70	24

Quellen: Kundenteams Zollamt Wien

Tabelle 5: Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchsteuern 2014 – Zollamt PKW

Kundenteam	Mitarbeiter Kundenteam gesamt	Mitarbeiter Kundenteam für Verbrauchsteuern	Anteil Mitarbeiter Kundenteams für Verbrauchsteuern
	in VBÄ		in %
A	11,15	2,83	25
B	13,44	2,34	17
C	15,12	2,15	14
D	13,10	4,67	36
E	14,50	4,90	34
F	15,62	2,96	19
G	10,00	2,50	25
gesamt	92,93	22,35	24

Quellen: Kundenteams Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt (PKW)

Tabelle 6: Anzahl Mitarbeiter in den Kundenteams sowie anteilige Befassung mit Verbrauchsteuern 2014 – Zollamt Innsbruck

Kundenteam	Mitarbeiter Kundenteam gesamt	Mitarbeiter Kundenteam für Verbrauchsteuern	Anteil Mitarbeiter Kundenteams für Verbrauchsteuern
	in VBÄ		in %
A	17,26	6,00	35
B	17,90	4,80	27
C	15,95	4,05	25
D	18,90	2,50	13
E	15,75	4,10	26
gesamt	85,76	21,45	25

Quellen: Kundenteams Zollamt Innsbruck

Die Bandbreite beim Anteil der für Verbrauchsteuern eingesetzten Mitarbeiter in den Kundenteams reichte im Zollamt Wien von 20 % bis 31 %, im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt von 14 % bis 36 % und im Zollamt Innsbruck von 13 % bis 35 %.

(3) Die Interne Revision des BMF hatte im Jahr 2014 festgestellt, dass eine Fokussierung auf den Bereich der Verbrauchsteuer notwendig wäre, um eine Qualitätssteigerung im Bereich der Verbrauchsteuern zu bewirken, und hatte dem BMF die Durchführung einer Personalbedarfs-ermittlung betreffend die Administration der Verbrauchsteuern empfohlen. Die daraufhin vom BMF im Jahr 2014 durchgeführte Erhebung zum Personaleinsatz für Verbrauchsteuern – die keine Bedarfs- sondern eine Ist-Stands-Erhebung war – ergab, dass bundesweit durch-

Risikopotenziale

schnittlich 20 % der Vollbeschäftigungsäquivalente für Verbrauchsteueraufgaben in den Zollämtern insgesamt¹² eingesetzt waren.

Das BMF hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Personalbedarfserhebung für den Vollzug der Verbrauchsteuern in den Kundenteams – wie sie auch der RH dem BMF bereits mehrfach empfohlen hatte¹³ – durchgeführt.

8.2 Der RH kritisierte, dass die vom BMF durchgeführte Erhebung zum Personaleinsatz keine Erhebung des – für einen effizienten Vollzug der Verbrauchsteuern – tatsächlich erforderlichen Personalbedarfs enthielt, sondern lediglich den personellen Ist-Stand der mit Verbrauchsteuern befassten Mitarbeiter in den Zollämtern darstellte. Dies wog umso schwerer angesichts

- der aufgezeigten Defizite bei den amtlichen Aufsichtsmaßnahmen (siehe TZ 33 bis 35) sowie bei der Bewilligungswartung (siehe TZ 18),
- der untergeordneten Anteile der amtlichen Aufsicht für die Verbrauchsteuern an den Kontrollzeiten der Kundenteams (siehe TZ 9),
- vergleichsweise hoher Verbrauchsteuereinzahlungen (rd. 92 % der von den Zollämtern erhobenen Abgaben im Jahr 2014 – siehe TZ 4 und 6),
- der Risikopotenziale i.Z.m. den zu überwachenden Steuerbegünstigungen bei der Mineralölsteuer (siehe TZ 21 und 22) sowie
- des hohen administrativen Aufwands beim Vollzug der Alkoholsteuer und der Bezüge zu gewerblichen Zwecken (siehe TZ 12 bis 14).

Der RH verwies auch auf die hohe Bandbreite von 13 % bis 36 % beim Anteil der mit Verbrauchsteueragenden befassten Mitarbeiter in den Kundenteams der vom RH überprüften Zollämter.

Dies und die aufgezeigten Defizite erforderten nach Ansicht des RH eine Überprüfung, inwieweit der für den Vollzug der Verbrauchsteuern bestehende personelle Anteil – unter Berücksichtigung der Risikoorientierung, der jeweiligen Kundenteamgröße und der verbrauchsteuerrechtlich zu betreuenden Anzahl an Unternehmen in den einzelnen Kundenteams – den tatsächlichen Anforderungen entsprach.

¹² Darin waren nicht nur die Mitarbeiter der Kundenteams sondern auch jene der BPZ, der Zollfahndung und des Amtsfachbereichs miteinbezogen.

¹³ bspw. in seinem Bericht zum Risikomanagement in der Finanzverwaltung (Reihe Bund 2014/5)

Der RH empfahl dem BMF eine Personalbedarfserhebung für den Vollzug der Verbrauchsteuern und die anschließende Sicherstellung – unter Beachtung der Grundsätze des Risikomanagements – einer risikoadäquaten Personalausstattung, dies mit dem Ziel einer risikoorientierten Steuerung unter Festlegung des akzeptierten Restrisikos. Dabei wären die strategischen Zielsetzungen des BMF für die Zollämter im Hinblick auf zoll- und verbrauchsteuerliche Agenden, Überlegungen hinsichtlich der gewünschten Kontrolldichte und Tätigkeitsschwerpunkte, besondere Risikopotenziale wie Steuerbegünstigungen sowie die grundsätzliche Erfassung von Abgabepflichtigen miteinzubeziehen (siehe TZ 3, 6, 21, 22, 24, 25, 34, 35).

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) eine Personalbedarfserhebung auch für den Verbrauchsteuerbereich durchgeführt.*

9.1 (1) Da die zollrechtlichen Tätigkeiten in den Kundenteams aufgrund von Terminisierungen¹⁴ und verpflichtenden Zielvorgaben (siehe TZ 6) vordringlich waren, lag der Schwerpunkt der Tätigkeiten in den Kundenteams im Zollbereich und wurden die zur Verfügung stehenden Personalressourcen überwiegend für Zolltätigkeiten eingesetzt. Folglich hatten alle Mitarbeiter der Kundenteams Zollfälle zu bearbeiten, nicht aber Verbrauchsteuerfälle. In den vom RH überprüften Kundenteams waren aufgrund der Komplexität der Materie nur bestimmte Mitarbeiter für die Bearbeitung von Verbrauchsteueragenden zuständig, aber auch diese Verbrauchsteuerspezialisten waren mit Zolltätigkeiten in unterschiedlichem Ausmaß betraut.

Die folgende Tabelle zeigt die Aufsichts- und Kontrollzeiten (in Stunden und in Anteilen), die die Kundenteams für die amtliche Aufsicht im Zollbereich einerseits und im Verbrauchsteuerbereich andererseits einsetzten:

¹⁴ Es waren das Kundenservice im Zollbereich sicherzustellen, zollrechtliche Abfertigungstätigkeiten wahrzunehmen sowie mittels des Zoll-Onlineverfahrens eine Freigabe oder Kontrolle der Warensendungen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne durchzuführen, damit die Wirtschaftsbeteiligten über ihre Waren verfügen konnten.

Risikopotenziale

Tabelle 7: Aufsichts- und Kontrollzeiten der Kundenteams im Bereich Zoll und Verbrauchsteuern; 2014

	Kontrollzeiten		Kontrollzeiten gesamt	Anteil Kontrollzeiten	
	Zoll ^{1, 3}	Verbrauch- steuer ^{2, 3}		Zoll ^{1, 3}	Verbrauch- steuer ^{2, 3}
	in Stunden			in %	
ZA Wien	71.673	5.622	77.295	93	7
ZA PKW	32.414	9.301	41.715	78	22
ZA Eisenstadt Flughafen Wien	152.113	3.459	155.572	98	2
ZA Klagenfurt Villach	6.983	1.938	8.921	78	22
ZA Linz Wels	53.281	3.657	56.938	94	6
ZA Salzburg	37.204	1.630	38.834	96	4
ZA Graz	51.652	2.700	54.352	95	5
ZA Innsbruck	36.264	3.535	39.799	91	9
ZA Feldkirch Wolfurt	135.700	1.413	137.113	99	1
gesamt	577.284	33.255	610.539	95	5

ZA PKW = Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt

¹ Zolltätigkeit enthält: Abfertigungstätigkeit im Güterverkehr Amtsplatz
Abfertigungstätigkeit im Reiseverkehr
Tätigkeiten als Kontrollmanager e-Zoll
Zollaufsicht sonstige
Reise- und Wegzeiten

Zolltätigkeit enthält nicht: nachträgliche Kontrollen

² Verbrauchsteuertätigkeit enthält: Maßnahmen der amtlichen Aufsicht
– Innendienst
– Außendienst
– Reisezeit

³ Tätigkeiten i.Z.m. dem Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) sind nicht enthalten.

Quellen: BMF: Verbrauchsteuern – e-Zoll Reporting; Zolltätigkeiten – LoS

Die Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten der Zollämter im Zollbereich nahmen mit bundesweit 95 % den weitaus überwiegenden Anteil an den Aufsichts- und Kontrollzeiten ein; der Anteil für Verbrauchsteuern betrug hier 5 %. Gemessen an der Gesamtaufichts- und -kontrollzeit war die für Verbrauchsteuern eingesetzte Zeit nur bei zwei Zollämtern höher als 20 % (Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt, Zollamt Klagenfurt Villach).

Von den vom RH überprüften Zollämtern wies das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt mit 22 % den höchsten Anteil an Aufsichts- und Kontrollzeiten für Verbrauchsteuern aus; bei den Zollämtern Innsbruck und Wien lag der Anteil bei 9 % bzw. 7 %.

(2) Die gesamten Einzahlungen der Zollämter betragen im Jahr 2014 rd. 6,790 Mrd. EUR; davon entfielen auf die Verbrauchsteuern insgesamt rd. 6,221 Mrd. EUR oder 92 % (siehe TZ 4). Auf Zoll, Ein-

fuhrumsatzsteuer, Altlastenbeitrag und sonstige Abgaben entfielen rd. 569 Mio. EUR oder rd. 8 %.

Bei den Zollämtern Wien und St. Pölten Krems Wr. Neustadt lag der Anteil der Verbrauchsteuereinzahlungen mit 96,72 % bzw. 96,61 % über, beim Zollamt Innsbruck mit 88,17 % unter dem Bundeswert. Die in Anspruch genommenen Steuerbegünstigungen beliefen sich bei der Mineralölsteuer im Jahr 2014 auf rd. 1,174 Mrd. EUR (siehe TZ 22).

Laut BMF bestand v.a. bei der Mineralölsteuer, aber auch bei der Biersteuer, beträchtliches Risikopotenzial. Demnach betrug das Lukrierungspotenzial jedenfalls rd. 200 Mio. EUR bei der Mineralölsteuer sowie 30 Mio. EUR bei der Biersteuer.

- 9.2** Der RH wies angesichts der hohen budgetären Bedeutung der Verbrauchsteuern (6,221 Mrd. EUR im Jahr 2014) und der vom BMF in diesem Bereich genannten Risiken kritisch auf den mit 5 % geringen Anteil an Aufsichts- und Kontrollzeiten für Verbrauchsteuern in den Kundenteams der Zollämter hin. Diese 5 % standen in einem Spannungsverhältnis zum Anteil der Verbrauchsteuern an den gesamten Einzahlungen der Zollämter (rd. 92 % der erhobenen Abgaben im Jahr 2014).

Der RH empfahl dem BMF, im Rahmen seiner strategischen Zielsetzungen zu prüfen, inwieweit eine Verlagerung der innerhalb der Kundenteams verfügbaren Ressourcen zu Gunsten der amtlichen Aufsicht für Verbrauchsteuern möglich wäre und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Dabei wäre auf einen risikoadäquaten Einsatz von Personalressourcen Bedacht zu nehmen, weiters auf Anforderungen in sonstigen Aufgabenfeldern, insbesondere im Zollabfertigungs- und Zollaufsichtsbereich, und auch auf EU-weite Vorgaben.

Weiters empfahl der RH dem BMF, im Sinne der Transparenz und der Bewusstseinsbildung die fiskalische Bedeutung der Verbrauchsteuern für den Abgabenerfolg der Kundenteams an die verantwortlichen Teamleiter, Kundenbetreuer und Auditoren periodisch zu kommunizieren, dies mittels einer risikoadäquaten Berücksichtigung in den Zielvereinbarungen (siehe TZ 6).

- 9.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde es im Hinblick auf den risikoadäquaten Einsatz von Personalressourcen im Rahmen der Evaluation Zoll (siehe TZ 1) eine Einsatzplanung von Personalressourcen im Kundenteam und in anderen Teams bei den Zollämtern durchführen.*

Risikopotenziale

(2) Hinsichtlich der Kommunikation der fiskalischen Bedeutung der Verbrauchsteuern und der risikoadäquaten Berücksichtigung dieser in den Zielvereinbarungen verwies das BMF auf seine Stellungnahme zu TZ 6.

Spezialisierung und Bündelung

- 10.1** (1) Die Kundenteams bestanden aus dem Teamleiter, dem Kundenbetreuer, dem Auditor, den Teamexperten Spezial sowie den Teamreferenten. Die folgende Tabelle zeigt anhand der vom RH überprüften Zollämter, wie jene Mitglieder der Kundenteams, die laut Organisationshandbuch und Arbeitsplatzbeschreibungen mit Verbrauchsteueragenden betraut waren¹⁵, diese in der Praxis im Vergleich zu den ihnen laut Organisationshandbuch bzw. Arbeitsplatzbeschreibungen zugewiesenen Verbrauchsteueraufgaben wahrnahmen:

¹⁵ Die Verbrauchsteuertätigkeiten des Teamleiters waren im OHB und in den Arbeitsplatzbeschreibungen nicht explizit ausgewiesen.

Tabelle 8: Wahrnehmung von Verbrauchsteueragenden in den Kundenteams der Zollämter

Funktion	Verbrauchsteueragenden laut Vorgaben ¹	Wahrnehmung in der Praxis
Kundenbetreuer	<ul style="list-style-type: none"> - aktive Kundenbetreuung durch Beratung und Erarbeitung von zweckmäßigen und den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechenden Verfahren i.Z.m. Bewilligungen und Begünstigungen (Zoll und Verbrauchsteuer) - Veranlassung von bzw. Mitwirkung an Pre-Audits - Unterstützung und Beratung der Kunden und des Teams als Fachexperte bezüglich aller elektronischen Zoll- und Verbrauchsteuerverfahren - Auswertung und Analyse von Kontroll- und Auditberichten 	<ul style="list-style-type: none"> - sofern der Kundenbetreuer selbst keine Unternehmen verbrauchsteuerrechtlich bearbeitet, konzentrieren sich die Aufgaben auf den Fachbereich Zoll - überwiegend kein Verbrauchsteuerexperte (Ausnahme waren Mitarbeiter der ehemaligen Verbrauchsteuerabteilungen) - übt schwerpunktmäßig zollrechtliche Tätigkeiten aus und ist nur vereinzelt mit Verbrauchsteueragenden befasst
Auditor	<ul style="list-style-type: none"> - Leitung von Pre-Audits bei den dem Kundenteam zugewiesenen Wirtschaftsbeteiligten - Koordinierung und Durchführung von Zollaufsichtsmaßnahmen einschließlich amtlicher Aufsicht bei Bewilligungen, Begünstigungen - Koordinierung des verfahrensbezogenen Risikomanagements in Bezug auf Bewilligungen und Begünstigungen im Zoll- und Verbrauchsteuerverfahren - kontinuierliche Kontrolle des Vorliegens der Voraussetzungen der erteilten Bewilligungen sowie der Verfahrensabläufe (Bewilligungswartung – siehe TZ 18) 	<ul style="list-style-type: none"> - sofern der Auditor selbst keine Unternehmen verbrauchsteuerrechtlich bearbeitet, konzentrieren sich die Aufgaben auf den Fachbereich Zoll; nur vereinzelt Bewilligungswartung, Pre-Audits - überwiegend kein Verbrauchsteuerexperte - amtliche Aufsicht nur, wenn Unternehmen selbst verbrauchsteuerrechtlich bearbeitet werden - keine Steuerung der amtlichen Aufsichtsmaßnahmen für Verbrauchsteuern - Tätigkeit beschränkt sich bei Verbrauchsteuern auf die Durchführung von Risikoanalysen bzw. Weitergabe an den zuständigen Sachbearbeiter
Teamexperte Spezial	<ul style="list-style-type: none"> - Erteilung von Bewilligungen im Bereich der Verbrauchsteuern - Bearbeitung von Rechtsbehelfen im Bereich Verbrauchsteuern - allgemeine und besondere Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen im Rahmen elektronischer Zoll- und Verbrauchsteuerverfahren - allgemeine und besondere Maßnahmen der Zollaufsicht inklusive Verbrauchsteuern 	<ul style="list-style-type: none"> - zumeist Verbrauchsteuerexperte, aber auch mit Zollagenden befasst - Bewilligungserteilung - Bewilligungswartung - amtliche Aufsichtsmaßnahmen erfolgen individuell durch den Sachbearbeiter und nicht zentral gesteuert
Teamreferent	<ul style="list-style-type: none"> - allgemeine und besondere Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen im Rahmen elektronischer Zoll- und Verbrauchsteuerverfahren in weniger komplexen Fällen - Mitwirkung bei der Erteilung von komplexen Bewilligungen im Bereich der Verbrauchsteuern - allgemeine und besondere Maßnahmen der Zollaufsicht inklusive Verbrauchsteuern 	<ul style="list-style-type: none"> - zumeist Verbrauchsteuerexperte, aber auch mit Zollagenden befasst - Bewilligungserteilung - Bewilligungswartung - amtliche Aufsichtsmaßnahmen erfolgen individuell durch den Sachbearbeiter und nicht zentral gesteuert

¹ Verbrauchsteueraufgaben laut Organisationshandbuch und Arbeitsplatzbeschreibungen

Quellen: Kundenteams Zollamt Wien, Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt, Zollamt Innsbruck

Risikopotenziale

In der Praxis nahmen vorwiegend Mitarbeiter in der Funktion Teamexperte Spezial und Teamreferent Verbrauchsteueragenden wahr, Kundenbetreuer und Auditoren hingegen überwiegend zollrechtliche Agenden. Die Verbrauchsteueragenden waren bei diesen Mitarbeitern – obwohl sie im Organisationshandbuch als Kernaufgaben angeführt waren – von untergeordneter Bedeutung.

Da auch die Teamleiter vorwiegend nicht mit Verbrauchsteueragenden befasst waren – so erfolgte bspw. die Steuerung der Kontrollmaßnahmen für die amtliche Aufsicht (siehe TZ 25) oft nicht zentral durch den Teamleiter, sondern durch die Teamexperten Spezial –, waren die für die Steuerung verantwortlichen Mitarbeiter (Teamleiter, Kundenbetreuer und Auditoren) im Bereich der Verbrauchsteuern eingeschränkt spezialisiert.

(2) In der Praxis verfügten vorwiegend Mitarbeiter in der Funktion Teamexperte Spezial über die entsprechenden verbrauchsteuerrechtlichen Fachkenntnisse. In den vom RH überprüften Zollämtern wiesen Mitarbeiter in den Funktionen Kundenbetreuer und Auditor – entgegen den Arbeitsplatzbeschreibungen¹⁶ – nur vereinzelt ein verbrauchsteuerrechtliches Fachwissen auf¹⁷. Auch die Teamleiter verfügten oft nicht über das entsprechende verbrauchsteuerrechtliche Fachwissen. Dadurch erhielten Verbrauchsteuermitarbeiter von ihren Teamleitern vielfach nur eingeschränkte fachliche Unterstützung.

(3) Vom RH überprüfte Teams, in denen alle drei Funktionsträger (Teamleiter, Auditor und Kundenbetreuer) über entsprechendes Know-how zu Verbrauchsteuern verfügten – wie etwa im Zollamt Wien –, wiesen auch insgesamt einen höheren Ressourcenanteil für die Verbrauchsteuern auf (siehe TZ 8). Mit dieser Bündelung und Spezialisierung konnten sie gezielt verbrauchsteuerrechtlich anspruchsvolle Aufgaben erfüllen.¹⁸

10.2 (1) Der RH kritisierte, dass der Fokus der Tätigkeiten der in den Kundenteams steuernden Funktionen – wie Teamleiter, Kundenbetreuer und Auditor – überwiegend auf zollrechtlichen Agenden lag, obwohl die Verbrauchsteueragenden den Kundenbetreuern und Auditoren im Organisationshandbuch zugewiesene Kernaufgaben darstellten. Der RH

¹⁶ Laut Arbeitsplatzbeschreibungen hatten sowohl Kundenbetreuer als auch Auditoren über umfassende Kenntnisse des Zollrechts als auch der übrigen von den Zollbehörden anzuwendenden Gesetze zu verfügen und damit auch über das Verbrauchsteuerrecht.

¹⁷ Hierbei handelte es sich zumeist um ehemalige Mitarbeiter der bis zum Jahr 2004 bestehenden Verbrauchsteuerabteilungen.

¹⁸ Key-Player – größte Verbrauchsteuerfirmen sowie risikobehaftete, komplexe Fälle

bemängelte weiters, dass die Mitarbeiter in diesen Funktionen – entgegen den Arbeitsplatzbeschreibungen – nicht immer das erforderliche verbrauchsteuerrechtliche Fachwissen aufwiesen. Vorwiegend waren Teamexperten Spezial Verbrauchsteuerspezialisten und aufgrund der eingeschränkten fachlichen und steuernden Unterstützung die zentralen Ansprechpartner für Steuerungs- und Aufsichtsmaßnahmen bei Verbrauchsteuern.

Der RH empfahl dem BMF, einen Funktionsträger als Verbrauchsteuerexperten und zentralen Ansprechpartner für Steuerungs- und Aufsichtsmaßnahmen bei Verbrauchsteuern vorzusehen, um eine verstärkte Fokussierung auf die Verbrauchsteuern zu erreichen und ihrer fiskalischen Bedeutung gerecht zu werden. Diese Funktion könnten bspw. ausgewählte Teamexperten Spezial wahrnehmen.

(2) Der RH beurteilte die Bündelung der Verbrauchsteuerkapazitäten für anspruchsvolle Aufgaben bzw. Unternehmen in ausgewählten, von ihm überprüften, Kundenteams – wie etwa im Zollamt Wien – positiv. Mit dieser Bündelung und Spezialisierung der Kundenteams konnten die Teams den spezifischen Anforderungen und der Komplexität der von ihnen zu betreuenden Unternehmen gerecht werden.

Der RH empfahl dem BMF, in allen Zollämtern qualitativ anspruchsvolle verbrauchsteuerrechtliche Aufgaben, bei denen Spezialwissen unabdingbar ist (wie Unternehmen mit komplexem Überwachungsbedarf), in ausgewählten Kundenteams innerhalb der Zollämter zu bündeln (bspw. branchenweise). In diesen Teams sollte bei den Sachbearbeitern und auch den Funktionsträgern (Teamleiter, Kundenbetreuer, Auditor) in der Steuerung das notwendige Fachwissen vorhanden sein bzw. gezielt aufgebaut werden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) zu Spezialisierungen innerhalb des Zollamts aber auch zu Spezialisierungen und Flexibilität in den Teams kommen, um Spezialwissen zu bündeln und Fachwissen gezielt aufbauen zu können.*

Wissenstransfer

- 11.1** Aufgrund der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gegebenen Altersstruktur in den vom RH überprüften Zollämtern werden in den nächsten fünf Jahren (bis 2020) durchschnittlich 20 % der im Verbrauchsteuerbereich tätigen Mitarbeiter in den Ruhestand übertreten. Ohne

Risikopotenziale

Weitergabe des vorhandenen Know-hows durch Wissenstransfer an rechtzeitige Nachbesetzungen hat dies einen Wissensabfluss zur Folge.

- 11.2** Der RH wies kritisch auf den mit den bevorstehenden Pensionierungen verbundenen potenziellen Verlust an Know-how betreffend Verbrauchsteuern hin. Aufgrund der Komplexität der Verbrauchsteuer-Materie und der damit einhergehenden langen Einarbeitungszeit sah der RH die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Wissensweitergabe.

Der RH empfahl dem BMF, angesichts der bevorstehenden Pensionierungen Maßnahmen zu treffen (z.B. rechtzeitige Einschulung künftiger Mitarbeiter), um im Verbrauchsteuerbereich Wissensverlusten vorzubeugen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF habe es im April 2016 ein strategisches Projekt „Qualifizierung und Wissensmanagement“ beauftragt. Ein Schwerpunkt dieses Projekts sei das Thema „Wissenserhalt bei Personalabgang“.*

Administrativer Aufwand

Bezug zu gewerblichen Zwecken

- 12.1** (1) Beim „Bezug zu gewerblichen Zwecken“ werden verbrauchsteuerpflichtige Waren aus einem anderen EU-Mitgliedstaat im steuerrechtlich freien Verkehr zu gewerblichen Zwecken nach Österreich verbracht („bezogen“); sie waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht in das automationsunterstützte Beförderungs- und Kontrollverfahren EMCS der EU miteinbezogen und konnten damit auch nicht mittels EMCS überwacht werden. Im Rahmen des EU-Kooperationsprogramms „FISCALIS 2020“ waren eine Automatisierung des Verfahrens „Bezüge zu gewerblichen Zwecken“ sowie die Einbeziehung dieser verbrauchsteuerpflichtigen Vorgänge in das EMCS angedacht, aber noch nicht umgesetzt.

(2) Bundesweit übermittelten die Abgabepflichtigen den Zollämtern im Jahr 2014 insgesamt 9.455 Anzeigen¹⁹ für Bezüge zu gewerblichen Zwecken. Der überwiegende Anteil der Anzeigen entfiel auf Mineralöl und Bier (jeweils 40 %).

¹⁹ Im Rahmen des Verfahrens „Bezug zu gewerblichen Zwecken“ wird grundsätzlich keine Bewilligung erteilt, das Zollamt fasst eine Mitteilung, dass die „Vorherige Anzeige für den Bezug aus dem steuerrechtlichen freien Verkehr“ zur Kenntnis genommen wurde und vergibt eine VID-Nummer (Verbrauchsteueridentifikationsnummer).

Dem Zollamt Innsbruck oblag bei Bezügen zu gewerblichen Zwecken die Sonderzuständigkeit für Abgabepflichtige ohne Sitz oder Wohnsitz im Inland und damit für die ausländischen Versender (die die gesamte Abwicklung der Lieferung und damit auch die Anmeldung und Entrichtung der Steuerschuld übernahmen). Aufgrund dieser Sonderzuständigkeit verzeichnete das Zollamt Innsbruck bundesweit den höchsten Anteil (67 %) an Anzeigen für Bezüge zu gewerblichen Zwecken und damit einen erhöhten administrativen Aufwand.

(3) Zur Bearbeitung von Bezügen zu gewerblichen Zwecken hatten die Mitarbeiter der Kundenteams in den Zollämtern umfassende Arbeitsschritte zu setzen. Da die Mehrzahl dieser Arbeitsschritte nicht elektronisch unterstützt, sondern mittels Papierformularen erfolgte, war die Bearbeitung dieser Fälle für die Zollämter mit einem hohen Manipulationsaufwand (hohem Zeit- und Ressourcenaufwand) verbunden.²⁰

(4) Die folgende Tabelle schichtet die bundesweiten Bezüge zu gewerblichen Zwecken des Jahres 2014 nach der Höhe der zu entrichtenden Verbrauchsteuer und zeigt die Steueranmeldungen und den gesamten Steuerbetrag je „Schicht“:

Tabelle 9: Schichtung Bezüge zu gewerblichen Zwecken 2014		
zu entrichtende Verbrauchsteuer (geschichtet nach Euro-Bandbreiten)	Steueranmeldungen	Steuerbetrag gesamt je „Schicht“
in EUR	Anzahl	in EUR
0	156	0,00
0,01–20	4.789	35.533,90
20,01–50	1.799	57.902,97
50,01–100	1.201	86.456,72
100,01–250	2.036	295.238,87
250,01–500	685	239.803,92
500,01–1.000	242	165.835,86
ab 1.000,01	199	767.454,94
gesamt	11.107	1.648.227,18

Quellen: BMF Abt. V/5; RH

Im Jahr 2014 schrieben die Zollämter bei fast der Hälfte der im Jahr 2014 angemeldeten Bezüge zu gewerblichen Zwecken (bei 4.789 von insgesamt 11.107) Verbrauchsteuern zwischen 0,01 EUR und 20 EUR vor.

²⁰ Erfassen der Daten im SEED, Generierung und Bekanntgabe der Verbrauchsteueridentifikationsnummer, Bestätigung des Begleitdokuments

Risikopotenziale

Die jährlichen durchschnittlichen Personalkosten für die Bearbeitung von Bezügen zu gewerblichen Zwecken beliefen sich im Jahr 2014 bei den überprüften Zollämtern bei einer angenommenen Bearbeitungsdauer zwischen 45 und 90 Minuten²¹ auf rd. 275.000 EUR bis rd. 550.000 EUR.

- 12.2** Der RH kritisierte, dass die Bearbeitung von Bezügen zu gewerblichen Zwecken verbrauchsteuerpflichtiger Waren für die Zollämter verglichen mit den entrichteten Verbrauchsteuern mit einem hohen Manipulations- und damit Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden war. Der hohe Manipulationsaufwand war insbesondere dadurch bedingt, dass die Bearbeitung nicht elektronisch unterstützt sondern mittels Papierformularen erfolgte.

Der RH empfahl dem BMF daher, das Verfahren für die Bezüge zu gewerblichen Zwecken verbrauchsteuerpflichtiger Waren soweit wie möglich elektronisch zu unterstützen. Weiters empfahl der RH dem BMF, die EU-weiten Bestrebungen zu unterstützen, diese verbrauchsteuerpflichtigen Vorgänge in das EDV-gestützte Beförderungs- und Kontrollsystem (EMCS) zu integrieren. Dadurch könnten der administrative Bearbeitungsaufwand der Zollämter verringert, frei werdende Ressourcen für andere Verbrauchsteueragenden eingesetzt und die Überwachung und Kontrolle der Bezüge zu gewerblichen Zwecken verbessert werden.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde das Verfahren für Bezüge zu gewerblichen Zwecken verbrauchsteuerpflichtiger Waren in Österreich insoweit elektronisch unterstützt, als dies durch die nationalen und innerunionsrechtlichen Rahmenbedingungen möglich sei. Auch würden im Rahmen der „Fiscalis 2020 Project Group“ Maßnahmen für eine künftige Harmonisierung und Automatisierung des Verfahrens erarbeitet (z.B. Erfassung der beteiligten Unternehmen in SEED sowie die Elektronisierung des vereinfachten Begleitdokuments). Umfangreiche Änderungen im Verfahren für den Bezug zu gewerblichen Zwecken wären jedoch erst im Zuge der EU-weiten Änderungen anzustreben.*

Das BMF unterstütze die EU-weiten Bestrebungen, das Verfahren für Bezüge zu gewerblichen Zwecken zu modernisieren, grundsätzlich durch Mitarbeit in den zuständigen Kommissionsarbeitsgruppen.

²¹ Nach Auskunft der überprüften Zollämter lag der durchschnittliche Zeitaufwand für die Fallbearbeitung eines Bezugs zu gewerblichen Zwecken zwischen 45 und 90 Minuten.

- 13.1** Unverzüglich nach erfolgter Lieferung hatte der Steuerpflichtige für jeden einzelnen Bezug zu gewerblichen Zwecken eine Steueranmeldung abzugeben. Die Abgabe der Verbrauchsteueranmeldungen erfolgte grundsätzlich elektronisch über das E-Government-Portal der Finanzverwaltung Finanz-Online²² durch Datenübermittlung in der Anwendung EVA²³. Voraussetzung für die Nutzung der Anwendung EVA war der Zugang zu Finanz-Online.

Da Abgabepflichtige ohne Sitz oder Wohnsitz im Inland keinen Zugang zu Finanz-Online erhielten, konnten ausländische Versender die Verbrauchsteueranmeldung nicht elektronisch übermitteln. Die Daten mussten durch die Sachbearbeiter des Zollamts Innsbruck – im Rahmen seiner Sonderzuständigkeit – in der Anwendung EVA händisch erfasst werden. Dadurch entstand für das Zollamt Innsbruck zusätzlicher Manipulationsaufwand.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass jene gewerblichen Bezüge, die im Rahmen der Sonderzuständigkeit dem Zollamt Innsbruck zugeteilt waren, mangels Finanz-Online-Zugriff der Abgabepflichtigen zusätzlichen manipulativen Arbeitsaufwand – für die manuelle Erfassung der Verbrauchsteueranmeldungen – verursachten.

Der RH empfahl dem BMF, jenen ausländischen Abgabepflichtigen, deren Bezüge zu gewerblichen Zwecken in die Sonderzuständigkeit des Zollamts Innsbruck fielen, zur elektronischen Übermittlung der Verbrauchsteueranmeldung einen Zugang zu Finanz-Online zuzuteilen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde in den Fällen der Sonderzuständigkeit des Zollamts Innsbruck grundsätzlich der inländische Bezieher, nicht der ausländische Lieferant, zum Steuerschuldner; er habe unverzüglich eine Steueranmeldung abzugeben.*

Gemäß § 2 Finanz-Online-Verordnung könnten auch ausländische Abgabepflichtige an Finanz-Online teilnehmen, sofern sie sich gemäß § 3 Finanz-Online-Verordnung im System anmeldeten. Generell sei das BMF darum bemüht, dass möglichst viele Abgabepflichtige Finanz-Online verwendeten.

- 13.4** Der RH verwies gegenüber dem BMF darauf, dass gemäß den Umfangbestimmungen in den Verbrauchsteuergesetzen (bspw. § 26 Abs. 2 BierStG) bei Bezügen zu gewerblichen Zwecken aus dem freien Verkehr eines Mitgliedstaates auch derjenige Abgabepflichtiger war, der

²² Finanz-Online – elektronischer Zugang zur Finanzverwaltung

²³ EVA = Elektronische Verbrauchsteueranmeldung

Risikopotenziale

die verbrauchsteuerpflichtige Ware erstmals in Gewahrsam hielt; dies war bei Bezügen, die in die Sonderzuständigkeit des Zollamts Innsbruck fielen, in der Praxis vielfach der ausländische Verbringer.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, möglichst viele Abgabepflichtige in das System Finanz-Online einzubinden. In der Praxis gaben die Abgabepflichtigen jedoch – bspw. im Jahr 2014 – Steueranmeldungen betreffend Bezügen zu gewerblichen Zwecken beim Zollamt Innsbruck fast zur Gänze in Papierform ab. Diese musste das Zollamt erfassen.

Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, bei ausländischen Abgabepflichtigen, deren Bezüge zu gewerblichen Zwecken in die Sonderzuständigkeit des Zollamts Innsbruck fielen, zur elektronischen Übermittlung der Verbrauchsteueranmeldung einen Zugang zu Finanz-Online zuzuteilen. Dazu wäre v.a. bei ausländischen Abgabepflichtigen mit einer Vielzahl an Bezügen zu gewerblichen Zwecken darauf hinzuwirken, dass diese sich in Finanz-Online anmelden bzw. einen Finanz-Online-Zugang bekommen. Zudem wäre die in den jeweiligen Verbrauchsteuergesetzen (bspw. § 10 Abs. 7 BierStG) verankerte grundsätzliche Verpflichtung der Abgabe der Anmeldung auf elektronischem Weg sicherzustellen.

Administration der Alkoholsteuer

14.1 (1) Alkohol und alkoholhaltige Waren, die in Österreich hergestellt oder nach Österreich verbracht wurden, unterlagen der Alkoholsteuer. Damit verbunden war die Pflicht, eine Bewilligung für die Herstellung, Lagerung, Bearbeitung und/oder unversteuerte Verbringung beim örtlich zuständigen Zollamt einzuholen und eine Alkoholsteueranmeldung abzugeben. Die Anmeldung der Alkoholsteuer sollte grundsätzlich automatisiert über Finanz-Online und die Anwendung EVA erfolgen. Für Alkohol, der unter Abfindung²⁴ hergestellt wurde, stand zur Abgabe der Abfindungsanmeldung auf elektronischem Wege die gesonderte Anwendung EKA²⁵ zur Verfügung.

(2) Im Vergleich zu den Einzahlungen in Höhe von 171,58 Mio. EUR und damit 2,76 % der gesamten Verbrauchsteuereinzahlungen im Jahr 2014 war die Verwaltung der Alkoholsteuer mit einem hohen administrativen Aufwand für die Zollämter verbunden. Dies war einerseits auf

²⁴ Bei der Herstellung von Alkohol unter Abfindung werden selbstgewonnene alkoholbildende Stoffe (bspw. Früchte) auf einem zugelassenen Brenngerät verarbeitet.

²⁵ EKA – Elektronisches System zur Erfassung, Kontrolle und Auswertung der Alkoholherstellung unter Abfindung

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

den hohen Manipulationsaufwand bei der Bearbeitung der Alkoholsteueranmeldungen v.a. im Bereich der Abfinder zurückzuführen: So übermittelten die Abgabepflichtigen von den 34.471 im Jahr 2014 eingereichten Anmeldungen zur Alkoholherstellung für Abfinder 38 % über Finanz-Online, 62 % mussten die Zollämter manuell erfassen.

Andererseits beruhte der hohe administrative Aufwand auf den gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen im Bereich der Abfindung²⁶, den Alkoholfeststellungen²⁷ und den monatlich verpflichtenden Alkoholfeststellungen bei Verschlussbrennereien.²⁸ So entfielen rd. 56 % der gesamten Kontrollzeiten der Zollämter für die Verbrauchsteuern im Jahr 2014 auf Kontrollen im Bereich der Alkoholsteuer (siehe auch TZ 34).

(3) Im Alkoholsteuergesetz kamen unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung. Der Regelsatz betrug 1.200 EUR je 100 Liter reinen Alkohol. Abhängig von der Alkoholmenge und davon, ob die Alkoholherstellung in einer Verschlussbrennerei oder unter Abfindung erfolgte, konnte sich der Steuersatz auf 90 % bzw. 54 % des Regelsatzes ermäßigen.

Zudem bestanden Steuerbefreiungen für Hausbrand²⁹ für abfindungsberechtigte Landwirte und deren Haushaltsangehörige. Diese Freimengen waren regional unterschiedlich: Die steuerfreie Menge war für in Tirol und Vorarlberg gelegene landwirtschaftliche Betriebe höher als für im restlichen Bundesgebiet gelegene.³⁰

(4) Die folgende Tabelle schichtet die Anmeldungen zur Abfindung nach der Höhe der selbstbemessenen Alkoholsteuer und zeigt die Steueranmeldungen und den gesamten Steuerbetrag je „Schicht“:

²⁶ Maßnahmen der amtlichen Aufsicht gemäß § 86 und § 87 Alkoholsteuergesetz

²⁷ Eine Alkoholfeststellung ist die Feststellung der in einer Ware enthaltenen Alkoholmenge durch die zuständige Abgabenbehörde (§ 79 Abs. 1 Alkoholsteuergesetz).

²⁸ verpflichtende monatliche Alkoholfeststellung bei Verschlussbrennereien gemäß § 79 Abs. 5 Alkoholsteuergesetz

²⁹ Hausbrand: Alkohol, der im Rahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs in einem Jahr unter Abfindung hergestellt wird

³⁰ § 70 Abs. 1 Alkoholsteuergesetz

Risikopotenziale

Tabelle 10: Schichtung Anmeldungen Abfinder 2014

selbstbemessene Alkoholsteuer (geschichtet nach Euro-Bandbreiten)	Steueranmeldungen		Steuerbetrag gesamt je „Schicht“	
	in EUR	Anzahl	in %	in EUR
0	8.531	25	0	0
0,01–20	3.478	10	44.599	2
20,01–50	5.891	17	208.892	8
50,01–100	7.714	22	566.416	22
100,01–250	7.242	21	1.102.909	43
250,01–500	1.377	4	452.277	18
500,01–1.000	208	1	130.746	5
ab 1.000,01	30	0	39.406	2
gesamt	34.471	100	2.545.245	100

Quellen: BMF – LoS; RH

Aufgrund der beanspruchten Steuerfreimengen erfolgten bei rd. 25 % der im Jahr 2014 eingereichten Anmeldungen keine Abgabenvorschreibungen („Schicht“ 0 EUR in der Tabelle).

(5) Eine Berechnung des RH für 2014 ergab, dass das Volumen der Steuerbegünstigungen bei den Abfindern, die einerseits auf die Freimengen für steuerfreien Hausbrand und andererseits auf begünstigte Steuersätze zurückzuführen waren,³¹ rund doppelt so hoch war wie die Einzahlungen laut Steueranmeldungen:

Tabelle 11: Hochrechnung Alkoholsteuer für Abfinder 2014

	Steuerbetrag in EUR
Hochrechnung Einzahlungen ohne Befreiungen bzw. Begünstigungen 2014	7.671.427,44
eingehobene Steuer 2014	2.545.244,86
Differenz	5.126.182,58

Quellen: BMF – LoS; RH

14.2 Der RH kritisierte, dass der Vollzug der Alkoholsteuer für die Zollämter in Relation zu den Einzahlungen (mit rd. 172 Mio. EUR machten diese nur knapp 3 % der Verbrauchsteuereinzahlungen aus) mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden war: Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund des geringen Anteils der Anmeldungen über Finanz-Online allein mehr als 60 % der Steueranmeldungen händisch durch die Zollämter erfasst werden mussten; darüber hinaus bestand auf-

³¹ unter der Annahme der im Jahre 2014 angemeldeten Alkoholmengen

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

grund gesetzlich vorgeschriebener Kontrollen ein hoher Kontrollaufwand insbesondere im Bereich der Verschlussbrenner. Der RH bemängelte das dadurch gegebene Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag bei den Alkoholsteuern – insbesondere dann, wenn Steuerbegünstigungen in Form von Freimengen beansprucht wurden. Nach Ansicht des RH wäre weiters die Notwendigkeit der historischen regionalen Unterschiede hinsichtlich der Freimengen zu prüfen.

Die Personalressourcen der Zollämter wurden damit nicht risikoadäquat für die Verbrauchsteuern eingesetzt.

Der RH empfahl dem BMF,

- Maßnahmen zu setzen, um die Finanz-Online-Quote für die elektronische Übermittlung der Abfindungsanmeldungen weiter zu steigern;
 - die internen und gesetzlichen Vorgaben betreffend Kontrollen im Bereich der Alkoholsteuer zu evaluieren
- sowie
- das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag sowie die regionalen Unterschiede der Freimengen zu evaluieren mit dem Ziel einer Vereinfachung der Vollziehung der Abfindungsbrenner und
 - auf ressourcenadäquate Vorgaben bei Verschlussbrennereien hinsichtlich einer Verringerung des Verwaltungsaufwands hinzuwirken.

Dadurch sollte der Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung von alkoholsteuerpflichtigen Waren, insbesondere bei den Abfindungs- und Verschlussbrennereien, reduziert und sollten Personalkapazitäten für Verbrauchsteuern mit einem höheren Risikopotenzial bzw. höheren Einzahlungen freigemacht werden.

- 14.3** *Das BMF stimmte in seiner Stellungnahme dem RH zu, dass der Vollzug der Alkoholsteuer relativ hohen administrativen Aufwand erfordere. Es beabsichtige eine Evaluierung der gesetzlichen und der internen Vorgaben im Hinblick auf mögliche Vereinfachungen.*

Risikopotenziale

Uneinheitlicher Vollzug

Arbeitsrichtlinien

- 15.1** (1) Die bundesweiten internen Arbeitsrichtlinien, Erlässe und Regelwerke für den Vollzug der Verbrauchsteuern stammten zum Teil aus der Zeit vor Einführung der elektronischen Systeme und waren damit überwiegend nicht mehr aktuell. Die aus dem Jahr 1996 stammende „Arbeitsrichtlinie Verbrauchsteuern“ wurde zuletzt im Jahr 2007 aktualisiert und war lückenhaft³². Eine aktuelle Überarbeitung gab es nur für die „Richtlinie Bewilligungen“ aus dem Jahr 2015.

Vorgaben für die Zollämter waren auch in den Handbüchern zu den verschiedenen Verbrauchsteuer-IT-Anwendungen enthalten. Die Bestimmungen zu Arbeitsabläufen und Vorgangsweisen zu den Verbrauchsteuern waren im Organisationshandbuch nicht zusammengefasst, sondern jeweils auf die sowohl für die Zoll- als auch die Verbrauchsteuertätigkeiten geltenden Teile aufgesplittet.

Die Interne Revision des BMF hatte mehrfach die Erneuerung der Arbeitsrichtlinien empfohlen.

(2) Mangels aktueller bundesweiter Vorgaben und Richtlinien hatten die Amtsfachbereiche der vom RH überprüften Zollämter zum Teil Leitfäden bzw. Ablaufbeschreibungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten erstellt:

- Der Leitfaden des Zollamts Wien enthielt eine aktuelle Beschreibung der Arbeitsabläufe für Verbrauchsteuern.
- Der für die Kundenteams des Zollamts St. Pölten Krems Wr. Neustadt erstellte Praxisleitfaden für Überwachungsmaßnahmen für Verbrauchsteuern beinhaltete zwar eine praxisbezogene Anleitung für die Abarbeitung von Überwachungsmaßnahmen in den elektronischen Verbrauchsteuerverfahren, eine Beschreibung der Arbeitsabläufe – insbesondere der Bewilligungswartung und –erteilung – fehlte aber.
- Im Zollamt Innsbruck gab es eine spezielle Beschreibung des Verfahrensablaufs für den Bezug zu gewerblichen Zwecken. Eine weitere Beschreibung der Arbeitsabläufe bei Verbrauchsteuern fehlte (siehe TZ 18).

³² Die geplante Ergänzung der Arbeitsrichtlinie Verbrauchsteuern (VS-1000) in den dortigen TZ 5 (Entstehung, Anmeldung und Entrichtung der Steuer), TZ 6 (Steuerbegünstigung) und TZ 8 (Aufzeichnungspflichten) erfolgte nicht.

- 15.2** Der RH bemängelte, dass es keine aktuelle und bundesweit einheitliche Beschreibung der Verfahrensabläufe als Vorgaben des BMF für die Verbrauchsteuern gab und die Zollämter zum Teil eigene Richtlinien und Leitfäden erstellen mussten. Auch im Organisationshandbuch bestand keine zusammenfassende Darstellung der Arbeitsabläufe für den Verbrauchsteuerbereich.

Der RH empfahl dem BMF, aktuelle bundesweit einheitliche und verbindliche Arbeitsrichtlinien unter Berücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen und IT-Systeme für Verbrauchsteuern zu schaffen, um eine einheitliche Vorgangsweise zu gewährleisten. Diese wären in das Organisationshandbuch – zusammengefasst in einem eigenen Teil für Verbrauchsteuern – zu integrieren und aktuell zu halten.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es nach Beendigung der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) und der Neuausrichtung des Organisationshandbuch anpassen.*

Abgabe- und Entrichtungsfristen

- 16.1** Nach den Verbrauchsteuergesetzen hatte die Anmeldung verbrauchsteuerpflichtiger Waren schriftlich und je nach Steuerart entweder bis zum 20. oder 25. eines Monats zu erfolgen. Der Steuerbetrag musste für Bier, für Tabakwaren und für Mineralöl spätestens bis zum 25. eines jeden Kalendermonats für den Vormonat (gleichzeitig mit der Anmeldung), für Alkohol bis zum 25. des auf das Entstehen der Steuerschuld zweitfolgenden Monats und für Zwischenerzeugnisse (Schaumwein) bis zum 20. des auf das Entstehen der Steuerschuld drittfolgenden Monats entrichtet werden.

Damit galten bspw. für Getränkehändler, die Alkohol, Bier und Schaumwein vertrieben, zwei verschiedene Fristen für die Abgabe der Anmeldung und drei verschiedene Fristen für die Entrichtung. Sowohl für die Unternehmen als auch für die Zollämter, die die Fristen zu überwachen hatten, entstand dadurch ein erhöhter administrativer Aufwand. Zudem erhöhten die uneinheitlichen Abgabe- und Entrichtungsfristen den Kontrollaufwand betreffend Steueranmeldungen und Überwachung von Sicherheitsüberschreitungen (siehe TZ 24).

- 16.2** Der RH kritisierte die unterschiedlichen Abgabe- und Entrichtungsfristen zur Überwachung der Abgabe und Entrichtung als nicht zweckmäßig. Überdies führte dies nach Ansicht des RH zu unterschiedlichen Reaktionszeiten der Zollämter bei Nichtabgabe von Steueranmeldungen und Überschreiten der Sicherheiten.

Risikopotenziale

Der RH empfahl dem BMF, im Sinne der Vereinfachung und Zweckmäßigkeit für alle Verbrauchsteuerarten auf einheitliche Abgabe- und Entrichtungsfristen hinzuwirken.

- 16.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMF seien einheitliche Abgabe- und Entrichtungsfristen für alle Verbrauchsteuerarten nur bedingt sinnvoll und politisch kaum durchsetzbar. Es treffe zwar zu, dass die gesetzlichen Fristen für die Abgabe der Steueranmeldung bzw. für die Entrichtung der Verbrauchsteuern unterschiedlich seien, doch seien diese Regelungen historisch bzw. branchenspezifisch bedingt. Eine Vereinheitlichung im Sinne einer Verkürzung der Entrichtungsfristen würde auf erheblichen Widerstand der Wirtschaftsbeteiligten stoßen; eine generelle Verlängerung sei aus budgetärer Sicht abzulehnen.*

(2) Das BMF könne die Aussage bezüglich der verschiedenen Reaktionszeiten im Falle der Nichtabgabe der Anmeldungen und Überschreiten der Sicherheiten nicht nachvollziehen, da die Anmeldung jedenfalls im auf die Entstehung der Steuerschuld folgenden Monat abgegeben werden müsse. Der Unterschied zwischen den Verbrauchsteuerarten betrage hier nur maximal fünf Tage. Im Falle diesbezüglicher Unregelmäßigkeiten gehe dem Bediensteten und dem Anmeldepflichtigen sofort eine elektronische Warnmeldung zu.

- 16.4** (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass seine Empfehlung auf eine Vereinheitlichung der – historisch gewachsenen – Abgabe- und Entrichtungsfristen im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und einer Verringerung des administrativen Aufwands der Wirtschaftsbeteiligten und Zollämter abzielte. Im Sinne einer Risikominimierung erachtet der RH eine Verkürzung der Abgabe- und Entrichtungsfristen als zweckmäßig.

Zum Argument des BMF der branchenspezifischen Unterschiede wies der RH das BMF darauf hin, dass dies für branchenfremde Produkte wie bspw. Mineralöl und Tabak nicht zutraf, während unterschiedliche Fristen gerade innerhalb alkoholischer verbrauchsteuerpflichtiger Waren (Alkohol, Bier, Zwischenerzeugnisse inklusive Schaumwein) auftraten.

(2) Zum Vorbringen des BMF betreffend maximal fünf Tage Unterschied in der Reaktionszeit, hielt der RH dem BMF entgegen, dass dies nur die Abgabefristen betraf. Die Unterschiede in den Entrichtungsfristen hingegen – und damit in den Reaktionszeiten der Zollämter bei Überschreiten der Sicherheiten – konnten bis zu zwei Monate betragen: Der Steuerbetrag für Bier musste im Folgemonat, jener für Schaumwein im drittfolgenden Monat nach Entstehen der Steuerschuld entrichtet werden.



Risikopotenziale



System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Zu den vom BMF angeführten Warnmeldungen bei Unregelmäßigkeiten entgegnete der RH dem BMF, dass diese zwar automatisiert generiert wurden, der Sachbearbeiter sie sich aber nur mittels einer gesonderten Abfrage zur Kenntnis bringen konnte.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, auf eine Vereinheitlichung der Abgabe- und Entrichtungsfristen aller Verbrauchsteuerarten hinzuwirken.

Bewilligungserteilung
und -wartung

Bewilligungserteilung

- 17.1** (1) Bei Bewilligungen handelte es sich um dem jeweiligen Verbrauchsteuergesetz entsprechende, begünstigende verbrauchsteuerrechtliche Bescheide der Zollbehörde zur Erfassung, Regelung und Überwachung von Begünstigungen einzelner Personen und Waren, die am Verfahren der Steueraussetzung teilnahmen.

Für das Verfahren der Steueraussetzung bestanden u.a. die folgenden Bewilligungsarten:

- Steuerlager – Herstellungsbetriebe und Lagerbetriebe:
Betriebe, die verbrauchsteuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung empfangen und versenden, herstellen oder lagern sowie be- und verarbeiten (bspw. Brauereien, Mineralölraffinerien, Getränkehändler bzw. Mineralölhändler mit Steuerlager, Verschlussbrenner);
- Registrierte Empfänger:
Betriebe, die verbrauchsteuerpflichtige Waren unter Steueraussetzung aus anderen EU-Mitgliedstaaten beziehen (bspw. Mineralölhändler bzw. Getränkehändler ohne Steuerlager);
- Verwendungsbetriebe:
Betriebe, die im Steuergebiet liegen, verbrauchsteuerpflichtige Waren unversteuert beziehen und außerhalb eines Steuerlagers zu einem bestimmten begünstigten Zweck steuerfrei verwenden (bspw. Apotheken – Alkohol, Farb- und Lackhersteller – Mineralöl).

(2) Für die Erteilung verbrauchsteuerrechtlicher Bewilligungen bestanden je nach Bewilligungsart unterschiedliche Voraussetzungen, die der Sachbearbeiter zu überprüfen hatte. Mit der Bewilligung waren behördlich angeordnete Pflichten für die Unternehmen verbunden, wie bspw. zu führende Aufzeichnungen, eine Sicherheitsleistung sowie Darlegung der örtlichen Gegebenheiten des Betriebs.

Risikopotenziale

Im Rahmen der Bewilligungserteilung für Steuerlager (Herstellungsbetriebe und Lagerbetriebe) hatte der zuständige Sachbearbeiter gemäß einer internen Arbeitsrichtlinie gemeinsam mit dem Antragsteller vor Ort ein Befundprotokoll aufzunehmen.³³ Für die Bewilligungsart „Registrierter Empfänger“ bestand keine Verpflichtung zur Erstellung eines Befundprotokolls. Die Bewilligung für Registrierte Empfänger konnte somit auch ohne Betriebsbesichtigung und Erstellung einer Niederschrift erteilt werden.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass für die Bewilligungsart Registrierter Empfänger keine Verpflichtung zur Betriebsbesichtigung und zur Erstellung einer Niederschrift bestand. Nach Ansicht des RH war die Besichtigung der örtlichen Gegebenheiten auch bei der Bewilligungserteilung für Registrierte Empfänger im Sinne der Prävention sinnvoll, weil bei den Registrierten Empfängern jedenfalls das gleiche Risikopotenzial wie für Steuerlager bestand (siehe TZ 24).

Der RH empfahl dem BMF, auch vor Bewilligungserteilung für Registrierte Empfänger eine Betriebsbesichtigung mit Erstellung einer Niederschrift verpflichtend vorzusehen, damit im Falle der Feststellung von Unregelmäßigkeiten rechtzeitig Maßnahmen gesetzt werden können.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMF erscheine eine Betriebsbesichtigung vor Bewilligungserteilung für Registrierte Empfänger grundsätzlich sinnvoll. Eine Beschreibung, wie der Registrierte Empfänger die mit dem Empfang der Waren verbundenen Aufzeichnungen zu führen beabsichtige, wäre nach Ansicht des BMF jedenfalls nützlich; diese Fragen könnten im Rahmen eines Pre-Audits geklärt werden. Das BMF werde den Bewilligungsleitfaden in diesem Punkt ergänzen.*

Bewilligungswartung

- 18.1** (1) Das Organisationshandbuch wies als eine der Kernaufgaben des Auditors aus, das Vorliegen der Voraussetzungen der erteilten Bewilligungen sowie der Verfahrensabläufe der Unternehmen, denen eine Bewilligung erteilt worden war, kontinuierlich zu kontrollieren (siehe TZ 10). In der Regel nahm jedoch nicht der Auditor, sondern jener Mitarbeiter, der die Bewilligung erteilt hatte, auch die Bewilligungswartung – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und uneinheitlich – wahr (siehe TZ 38).

³³ Dabei handelt es sich um eine Niederschrift, die sämtliche Feststellungen zum Bewilligungsantrag, zu den dazu vorgelegten Unterlagen und zu den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort festhält.

Mit Ausnahme des Abschnitts über die Überprüfung der Höhe und Anpassung der Sicherheitsleistung in der internen Arbeitsrichtlinie für Bewilligungen gab es keine bundesweit einheitlichen Vorgaben, konkret welche Voraussetzungen im Rahmen der Bewilligungswartung zu überprüfen waren und in welchen zeitlichen Abständen diese zu erfolgen hatte.

(2) Zwei der drei überprüften Zollämter (Wien und St. Pölten Krems Wr. Neustadt) hatten entsprechende Arbeitsbehelfe ausgearbeitet. Alle drei überprüften Zollämter handhabten die Bewilligungswartung unterschiedlich:

- Die Ablaufbeschreibung des Zollamts Wien enthielt einen Abschnitt über den Bereich der Bewilligungswartung mit einer Auflistung der zu überprüfenden Maßnahmen sowie einer „Checkliste für Bewilligungserteilung und Bewilligungswartung“. Der Amtsfachbereich empfahl, das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen zumindest einmal jährlich zu überprüfen. Nach Auskunft der zuständigen Sachbearbeiter erfolge eine Überprüfung der Sicherheitsleistung im Rahmen der amtlichen Aufsicht bzw. wenn eine Überschreitung der Sicherheitsleistung (siehe TZ 24) in der Anwendung EVA angezeigt werde. Mit Ausnahme der jährlich in der Datenbank SEED durchzuführenden Firmenbeurteilung gab es keine Dokumentation der erfolgten Überprüfungen.
- Der Praxisleitfaden des Amtsfachbereichs Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt empfahl den Kundenteams im Rahmen der Risikobewertung die Durchführung einer jährlichen Firmenbeurteilung. Häufigkeit und Art der Maßnahmen, welche im Rahmen der Bewilligungswartung zu setzen wären, gab der Leitfaden nicht vor. Nach Angabe der Sachbearbeiter überprüften sie in regelmäßigen Abständen die Sicherheitsleistung, eine Überprüfung der allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen erfolge zumeist im Rahmen der amtlichen Aufsicht. Eine Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen bestand nicht.
- Im Zollamt Innsbruck gab es keinen internen Leitfaden zur Erteilung bzw. Wartung verbrauchsteuerrechtlicher Bewilligungen. Nach Auskunft der Sachbearbeiter überprüften sie zwar die Bewilligungsvoraussetzung, jedoch werde dies nicht dokumentiert. Eine Überprüfung der Sicherheitsleistung erfolge entweder aufgrund der Meldung einer Überschreitung dieser in der Anwendung EVA oder im Rahmen der amtlichen Aufsicht. Aufgrund mangelnder Dokumentation konnte der RH nicht feststellen, ob und wann das Zollamt Innsbruck die Bewilligungsvoraussetzungen überprüft hatte.

Risikopotenziale

18.2 Der RH bemängelte das Fehlen bundesweit einheitlicher Vorgaben dazu, welche Voraussetzungen in welchen zeitlichen Abständen im Rahmen der Bewilligungswartung zu überprüfen waren. Der RH kritisierte, dass deshalb die Bewilligungswartung – und damit die Kontrolle der Voraussetzungen für erteilte Bewilligungen – in den überprüften Zollämtern uneinheitlich erfolgte und aufgrund mangelnder Dokumentation nicht nachvollziehbar war.

Der RH empfahl dem BMF, seine Arbeitsrichtlinie für Bewilligungen um Bestimmungen hinsichtlich der Bewilligungswartung zu ergänzen. Dazu wäre ein einheitlicher Maßnahmenkatalog auszuarbeiten, der regelt, welche Kriterien in welchen zeitlichen Abständen im Rahmen der Bewilligungswartung zu überprüfen sind. Darüber hinaus sollte die Nachvollziehbarkeit der gesetzten Maßnahmen durch eine elektronische Dokumentation sichergestellt werden.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMF könnten Bestimmungen und Maßnahmen zur Dokumentation hinsichtlich der Bewilligungswartung in verschiedene Arbeitsrichtlinien und Anwendungen aufgenommen werden. Das BMF stimme dem RH zu, die gesetzten Maßnahmen elektronisch zu dokumentieren. Es werde den „optimalen Ort“ dafür evaluieren.*

18.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF zur elektronischen Dokumentation. Er verwies jedoch nochmals auf die Notwendigkeit konkreter Anordnungen des BMF zu den Maßnahmen und zeitlichen Abständen der Bewilligungswartung. Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, die Arbeitsrichtlinie des BMF für Bewilligungen um Bestimmungen zur Bewilligungswartung zu ergänzen.

Steuerliche Zuverlässigkeit

19.1 (1) Die sogenannte steuerliche Zuverlässigkeit war eine gesetzliche Grundvoraussetzung für die Erteilung einer verbrauchsteuerrechtlichen Bewilligung. Das Nichtvorliegen der steuerlichen Zuverlässigkeit konnte den Widerruf einer Bewilligung zur Folge haben.³⁴

Um die steuerliche Zuverlässigkeit vor Bewilligungserteilung überprüfen zu können, hatte der Sachbearbeiter gemäß einer internen Arbeitsrichtlinie Auskünfte über den Antragsteller beim zuständigen

³⁴ Das Zollamt kann erteilte Bewilligungen widerrufen, wenn nachträglich bestimmte Tatsachen eintreten wie bspw. die steuerliche Unzuverlässigkeit oder die Nichtentsprechung von in der Betriebsbewilligung getroffenen Anordnungen – die eine Bewilligungserteilung ausgeschlossen hätten. Der Widerruf wiederum hat zur Folge, dass die Teilnahme am Steueraussetzungsverfahren nicht möglich ist.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Finanzamt einzuholen. Durch eine Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit sollte u.a. festgestellt werden, ob der Antragsteller aktuelle bzw. vollstreckbare Steuerrückstände hatte, ob er die Bedingungen für bewilligte Zahlungserleichterungen einhielt und ob er die Umsatzsteuer-Voranmeldungen pünktlich abgab. Die Anfrage konnte

- entweder durch Übermittlung eines amtlichen Vordrucks für ein sogenanntes Finanzamtgutachten an das zuständige Finanzamt oder
- durch elektronische Abfrage im Abgabensinformationssystem (AIS) der Finanzverwaltung

erfolgen.

Die Mitarbeiter in den Kundenteams hatten in der Regel keinen Zugriff auf das Abgabensinformationssystem (AIS), Abfragen zu möglichen Abgabenrückständen konnte nur das Team Abgabensicherung der Zollämter durchführen. Die Übermittlung der Anfragen an die Finanzämter mittels Vordruck war zeitaufwendig, die Beantwortung erfolgte oft nicht unmittelbar.

(2) In der Praxis führten die überprüften Zollämter nicht in allen Fällen von Bewilligungserteilungen eine Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit durch, obwohl dies verpflichtend vorgesehen war.

(3) Die Beurteilung der steuerlichen Zuverlässigkeit durch Einholung von Informationen des zuständigen Finanzamts war nur zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung verpflichtend vorgesehen, nicht jedoch im Rahmen der Bewilligungswartung – auch mangels Vorgaben für diese (siehe TZ 18). Lediglich das Zollamt Wien sah in seiner „Checkliste für Bewilligungserteilung und Bewilligungswartung“ die Erstellung einer Finanzamts-Anfrage auch als Bestandteil der Bewilligungswartung vor.

(4) Den Zollämtern lagen keine automatisierten und laufenden Informationen über das steuerliche Verhalten beim zuständigen Finanzamt vor, aus welchen sich Hinweise auf die aktuelle steuerliche Zuverlässigkeit ableiten ließen. Entsprechende Hinweise wären bspw. Rückstände, die unpünktliche oder unterbliebene Abgabe von Steuererklärungen bzw. -voranmeldungen oder durchgeführte Außenprüfungsmaßnahmen.

Die Finanzverwaltung verfügte bspw. in ihrem Prüfungsverwaltungsprogramm³⁵ unter dem Titel „aktuelle Fallinformation“ über kom-

³⁵ BP 2000

Risikopotenziale

primierte Informationen dazu. Die Zollämter hatten allerdings keine Abfragemöglichkeit zu diesen Informationen.

Mit der Grunddatenverwaltung verfügte die Steuer- und Zollverwaltung über eine gemeinsame elektronische Datenbank, in der auch die Verbrauchsteuerbewilligungsinhaber erfasst waren.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass die überprüften Zollämter – entgegen den internen Vorschriften – nicht in allen Fällen einer Bewilligungserteilung die steuerliche Zuverlässigkeit überprüften.

Weiters bemängelte er, dass eine laufende Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit im Verfahren zur Bewilligungswartung bundesweit nicht verpflichtend vorgesehen war.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass den Kundenteams in den Zollämtern nicht automatisiert und laufend Informationen über das steuerliche Verhalten der Abgabepflichtigen beim Finanzamt vorlagen und sie in der Regel keinen Zugriff auf das Abgabensinformationssystem der Finanzverwaltung hatten. Nach Ansicht des RH waren diese Informationen für die laufende Beurteilung der steuerlichen Zuverlässigkeit und auch für die Risikobeurteilung Verbrauchsteuerpflichtiger unerlässlich; aufgrund der bestehenden gemeinsamen Grunddatenverwaltung der Zollämter und der Finanzämter wäre die Verfügung über diese Informationen auch möglich.

Der RH empfahl daher dem BMF, die Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit sowohl bei der Bewilligungserteilung als auch im Rahmen der Bewilligungswartung sicherzustellen; dies insbesondere auch deshalb, weil das Nichtvorliegen der steuerlichen Zuverlässigkeit einen Widerrufsgrund für Bewilligungen darstellte.

Zudem empfahl der RH dem BMF, eine Möglichkeit – vorzugsweise über einen elektronischen Zugang – zu schaffen, damit die Kundenteams der Zollämter aktuelle Informationen bzw. Änderungen der Finanzämter hinsichtlich der steuerlichen Zuverlässigkeit automatisiert erlangen. Bspw. könnten dazu Daten zur Verfügung gestellt werden, welche der aktuellen Fallinformation im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung entsprechen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei der Empfehlung zur Schaffung eines Zugangs zu aktuellen Informationen bzw. Daten betreffend die steuerliche Zuverlässigkeit bereits mit Produktivsetzung von „SEED neu“ teilweise entsprochen, da im Falle der Anmerkung eines Insolvenz-*

bzw. Konkursverfahrens ab diesem Zeitpunkt eine Meldung über den Hinweismonitor SEED automatisch erfolge.

- 19.4** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, Meldungen zu Insolvenz- bzw. Konkursverfahren zukünftig automatisiert über SEED zu erwirken.

Um laufend aktuelle, möglichst umfassende Informationen bzw. Änderungen der Finanzämter (wie bspw. Rückstände, Nichtabgabe von Erklärungen, Ergebnis von Prüfungshandlungen usw.) automatisiert zu erlangen, bekräftigte der RH seine Empfehlung, weitere Maßnahmen – vorzugsweise über einen elektronischen Zugang – zu setzen, damit die Kundenteams der Zollämter aktuelle Informationen über das steuerliche Verhalten der Abgabepflichtigen automatisiert erlangen.

Darüber hinaus bekräftigte der RH seine Empfehlung, die Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit sowohl bei der Bewilligungserteilung als auch im Rahmen der Bewilligungswartung sicherzustellen, da das Nichtvorliegen der steuerlichen Zuverlässigkeit einen Widerrufsgrund für Bewilligungen darstellt.

Mineralölsteuer
– Kontrollrisiko

Steuerbegünstigungen

- 20.1** (1) Die Energiesteuer-Richtlinie³⁶ der EU legte für Energieerzeugnisse und damit auch für Heiz- und Kraftstoffe Mindeststeuerbeträge fest, die ab 1. Jänner 2004 von den EU-Mitgliedstaaten einzuheben waren. Damit sollten Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Steuersätze in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten abgebaut werden. Darüber hinaus ließ die EU-Richtlinie weite Spielräume für Steuerbegünstigungen und -befreiungen.

Österreich setzte die Vorgaben der EU-Richtlinie im Mineralölsteuergesetz 1995 um. Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten waren die steuerlichen Förderungen ökologischer Treibstoffe bzw. bestimmter Verwendungszwecke in Österreich, wie folgend dargestellt, zum Teil weitreichender.

(2) Das Mineralölsteuergesetz (MinStG) regelte die Steuersätze für sämtliche Mineralöle.³⁷ Es enthielt in § 3 elf Steuersätze, abhängig von der Zusammensetzung und der Verwendung des Mineralöls. Bei der Besteuerung von Treibstoffen sah das MinStG einen höheren Steuer-

³⁶ RL 2003/96/EG des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom

³⁷ § 3 MinStG 1995, BGBl. Nr. 630/1994 i.d.g.F.

Risikopotenziale

satz für Benzin als für Diesel (Gasöl) vor. Weiters enthielt es etliche Steuerbegünstigungen, zum Beispiel:

a) Es differenzierte nach dem Anteil an Blei, Schwefel und beigemischten biogenen Stoffen; mit dieser Steuersatzdifferenzierung – der sogenannten Spreizung aufgrund ökologischer Gesichtspunkte – sollten umweltfreundlichere (schwefelfreie, biogene) Kraftstoffe begünstigt werden.

Im EU-Vergleich gab es bspw. in Deutschland keine Steuerbegünstigung für die Beimischung biogener Stoffe, sondern eine gesetzliche Beimischungspflicht ohne steuerliche Förderung.

b) Rein biogene Mineralöle waren zur Gänze von der Mineralölsteuer befreit.^{38, 39}

Für biogene Mineralöle bestand in Deutschland eine Steuerentlastung⁴⁰, jedoch keine Steuerbefreiung.

c) Eine weitere Steuerbegünstigung bestand in Österreich für gekennzeichnetes Gasöl abhängig vom Verwendungszweck, allerdings nur dann, wenn es nicht verbotswidrig als Treibstoff (Gasöl (Diesel)) verwendet wurde.⁴¹ Der begünstigte Steuersatz von gekennzeichnetem Gasöl belief sich mit 98 EUR/1.000 Liter auf ein Viertel des Normalsteuersatzes für als Treibstoff verwendetes und damit nicht begünstigtes Gasöl (Diesel) in Höhe von 397 EUR/1.000 Liter. Die Steuersatzdifferenz zwischen Gasöl (Diesel) als Treibstoff und gekennzeichnetem Gasöl war seit 2005 um 100 EUR/1.000 Liter gestiegen, weil die Steuersatzerhöhungen von Diesel beim gekennzeichneten Gasöl nicht mitgezogen wurden.

³⁸ § 2 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 1 Z 7 MinStG

³⁹ Diese befreiten Mineralölmengen stiegen nach einer konstanten Entwicklung in den Jahren 2010 bis 2013 im Jahr 2014 um 98,10 Mio. Liter und damit um mehr als 60 % gegenüber dem Jahr 2013 von 158,36 Mio. Liter auf 256,46 Mio. Liter.

⁴⁰ § 50 deutsches Energiesteuergesetz

⁴¹ Dieses durch einen Farbstoff zu kennzeichnende Gasöl durfte gemäß § 9 Abs. 6 MinStG nur zum Verheizen, zum Antrieb von begünstigten Anlagen zur Erzeugung von Wärme und elektrischer Energie sowie als Schiffbetriebsstoff verwendet werden. Ansonsten entsprach es aufgrund seiner Zusammensetzung dem Dieseltreibstoff.

Auch diese Steuerbegünstigung für gekennzeichnetes Gasöl nach dem Verwendungszweck galt nicht in allen EU-Mitgliedstaaten.⁴²

(3) Die Steuersätze und damit die Steuersatzdifferenzierungen zwischen Benzin und Diesel sowie jene aufgrund ökologischer Gesichtspunkte (die sogenannte Spreizung) unterlagen seit 2004 insgesamt sechs gesetzlichen Änderungen.

20.2 Der RH wies auf die Steuerbegünstigungen im MinStG, welche im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten zum Teil weitreichender waren, sowie auf die Vielzahl und die zahlreichen Änderungen bei den Steuersätzen i.Z.m. den Begünstigungen hin.

Der RH empfahl dem BMF, in Fortsetzung der im Stabilitätsgesetz 2012 normierten Reduzierung von Mineralölsteuerbegünstigungen die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen gerade im Hinblick auf den Kontroll- und Verwaltungsaufwand für die Zollämter zu evaluieren (siehe auch TZ 21 und 22).

Dabei wären vor dem Hintergrund des Zielkonflikts zwischen der ökologischen Förderung, dem Malversationspotenzial und dem erforderlichen Kontrollaufwand die Vielzahl an Steuersätzen und die Steuerbegünstigungen kritisch zu durchforsten sowie nach Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren. Es wäre umfassend zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden, ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungs- und Kontrollaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu Ergebnissen steht und wie unbeabsichtigte Nebenwirkungen verhindert werden können.

Auf dieser Grundlage wäre auf eine Verringerung der Steuersätze und darauf hinzuwirken, nicht erforderliche oder nicht mehr zeitgemäße Mineralölsteuerbefreiungen oder -begünstigungen entfallen zu lassen, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. Um die weiterhin als erforderlich erachteten Förderzwecke nicht unberücksichtigt zu lassen, wären auch Alternativen zu den indirekten steuerlichen Förderungen – wie direkte Förderungen oder eine Erweiterung bzw. Anpassung ökologischer Vorgaben – zu evaluieren.

⁴² So bestand laut den Verbrauchstauertabellen der EU-Kommission vom Juli 2015 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf; abgerufen am 1. Februar 2016) bspw. in den Niederlanden gar keine Steuerbegünstigung, in anderen EU-Mitgliedstaaten gab es keine für Zwecke des Heizens; die Tschechische Republik erstattete nur einen Teil der Steuer und diesen erst nach Erbringung des Nachweises, dass das gekennzeichnete Gasöl zum Heizen Verwendung fand.

Risikopotenziale

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMF würde der vom RH vorgeschlagene deutsche Weg (Steuerentlastung statt Steuerbefreiung für biogene Mineralöle) zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand führen, der nicht im Verhältnis zu den zusätzlich zu erwartenden Einnahmen bzw. zu dem in Kauf genommenen Risiko stünde.*
- 20.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass er die deutsche Regelung beispielhaft angeführt hatte. Die Empfehlung des RH zielte darauf ab, aufgrund der weitreichenden Steuerbegünstigungen und der Vielzahl an Steuersätzen die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen vor dem Hintergrund des Zielkonflikts zwischen der ökologischen Förderung, dem Malversationspotenzial und dem erforderlichen Kontroll- und Verwaltungsaufwand (siehe TZ 21) – wie auch bei der Alkoholsteuer vom BMF angedacht (siehe dessen Stellungnahme zu TZ 14) – zu evaluieren.

Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, in Fortsetzung der im Stabilitätsgesetz 2012 normierten Reduzierung von Mineralölsteuerbegünstigungen die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen gerade im Hinblick auf den Kontroll- und Verwaltungsaufwand für die Zollämter zu evaluieren. Auf dieser Grundlage wäre sowohl auf eine Verringerung der Anzahl der Steuersätze als auch auf den Entfall nicht mehr zeitgemäßer Mineralölsteuerbefreiungen oder -begünstigungen hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu lassen.

- 21.1** (1) Um die Anspruchsvoraussetzungen für die Steuerbegünstigungen nach dem MinStG überprüfen zu können, waren von den Zollämtern zeitnahe Kontrollen durchzuführen. Dabei war zum einen die Treibstoffzusammensetzung zu überprüfen; zum anderen, ob das versteuerte Mineralöl tatsächlich für den begünstigten Zweck – wie bspw. beim gekennzeichneten Gasöl zum Heizen und nicht verbotswidrig als Treibstoff – Verwendung fand (siehe TZ 20). Das Ausmaß der Kontrollen und damit auch das Risiko ungewollter Steuerausfälle waren von den dafür zur Verfügung stehenden Personalressourcen und Kontrollmöglichkeiten bestimmt (siehe TZ 8 und 9).

(2) Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsverordnung⁴³ des BMF erhöhte den Verwaltungsaufwand für die Zollämter, da die Zollämter demnach seit 2015 weitere Überprüfungen der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen durchzuführen hatten.

(3) Aufgrund des Malversationsrisikos stellten die Begünstigungen eine vordringliche Herausforderung im Bereich der Betrugsbekämpfung dar und erhöhten den Kontrollaufwand. Auch die Interne Revision des BMF hatte im Jahr 2014 die Steuerermäßigungen von gekennzeichnetem Gasöl und die Biogenität beim Zusatz von biogenen Stoffen für Benzine und Diesel – als Voraussetzung für reduzierte Steuersätze – als Risikobereich im Bereich der Mineralölsteuer identifiziert. Sie hatte darauf hingewiesen, dass die beiden wesentlichen Risikofaktoren bei der Mineralölsteuer die unterschiedlichen Steuersätze auf verschiedene Produkte und der hohe Verbrauch waren.

(4) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) darauf hingewiesen, dass jede steuerliche Ausnahmebestimmung den Vollzug verteuert und dass zahlreiche Gesetzesnovellen mit immer umfangreicheren und detaillierteren Bestimmungen zu einer Verkomplizierung des Abgabenrechts und damit zu einem zeitaufwendigen und teuren Vollzug führten.

21.2 Der RH kritisierte, dass die Vielzahl unterschiedlicher Steuersätze und Steuerbegünstigungen sowie zahlreiche Gesetzesnovellen (siehe TZ 20) einen entsprechenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand sowie ein hohes Kontroll- und Malversationsrisiko im Hinblick auf gewollte und ungewollte Steuermindereinzahlungen verursachten. Der RH bemängelte, dass der Kontrollaufwand hinsichtlich der Einhaltung ökologischer Kriterien durch den Vollzug der Nachhaltigkeitsverordnung des BMF weiter gestiegen war. Auch die steigende Steuersatzdifferenz zwischen Diesel und gekennzeichnetem Gasöl (siehe TZ 20) erhöhte nach Ansicht des RH sowohl das Risikopotenzial als auch den Kontrollbedarf.

⁴³ In Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU (Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG) legte das BMF mit der Nachhaltigkeitsverordnung (Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Festlegung von Nachhaltigkeitskriterien, BGBl. II Nr. 157/2014; Inkrafttreten am 1. Juli 2014) fest, dass der begünstigte Steuersatz für Biokraftstoffe nur dann heranzuziehen war, wenn die beigemengte Menge an Biokraftstoffen den in der EU-RL und in der Folge national im Verordnungsweg festgelegten Nachhaltigkeitskriterien (siehe Verordnung über landwirtschaftliche Ausgangsstoffe für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, BGBl. II Nr. 250/2010 sowie Kraftstoffverordnung 2012, BGBl. II Nr. 398/2012) entsprach.

Risikopotenziale

Der RH sah einen Zielkonflikt zwischen der ökologischen Förderung von Treibstoffen mit Steuerbegünstigungen und dem daraus resultierenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand zur Verhinderung der missbräuchlichen Inanspruchnahme dieser Steuerbegünstigungen. Angesichts der großen finanziellen Bedeutung der Steuerbegünstigungen bei der Mineralölsteuer (1,174 Mrd. EUR im Jahr 2014 – siehe TZ 22) wären risikoadäquate Kontrollen mit entsprechenden Personalressourcen notwendig, um ungewollte Steuerausfälle so weit wie möglich zu verhindern.

Der RH wiederholte seine Empfehlung zur Evaluierung der Mineralölsteuerbegünstigungen (siehe TZ 20) an das BMF.

- 22.1** (1) Die folgende Tabelle zeigt – in Anlehnung an den Förderungsbericht der Bundesregierung 2014 – das Ausmaß der Steuermindereinnahmen im Jahr 2014 aufgrund der steuerlichen Begünstigungen für Mineralölsteuer:^{44, 45}

Tabelle 12: Steuerausfall aufgrund von Mineralölsteuerbegünstigungen 2014		
Art der Steuerbegünstigung	laut Förderungsbericht	laut Berechnungen des RH
	in Mio. EUR	
Steuerbefreiung für Schiffbetriebsstoffe	40	40 ¹
Steuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe	340	341
biogene Treibstoffe	380	378 ²
gekennzeichnetes Gasöl	– ³	414
Summe Steuerausfälle	760	1.174

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Übernahme der Zahlen laut Förderungsbericht

² laut Berechnungen RH; davon begünstigt (Zumischung): 276 Mio. EUR; davon befreit (reine Form): 102 Mio. EUR

³ Die Steuerbegünstigung für gekennzeichnetes Gasöl war im Förderungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2014 nicht als Steuerausfall aufgrund indirekter Förderungen angeführt.

Quellen: BMF; RH

Die Steuerausfälle betragen laut den mit dem BMF abgestimmten Berechnungen des RH im Jahr 2014 insgesamt 1,174 Mrd. EUR.

⁴⁴ Der Förderungsbericht wies den Steuerausfall durch abgabenrechtliche Ausnahmebestimmungen als indirekte Förderungen aus.

⁴⁵ Die Berechnung der Steuerbegünstigungen erfolgte in Anlehnung an den Förderungsbericht der Bundesregierung auf Basis der Mineralölsteuerstatistik des BMF. Die Berechnung enthielt die Steuerbefreiungen für Schiffbetriebsstoffe und Luftfahrtbetriebsstoffe sowie die Steuerbefreiung biogener Treibstoffe in reiner Form und die Begünstigung als Zumischung bei Diesel und Benzin. Weiters rechnete der RH die Begünstigung für gekennzeichnetes Gasöl hinzu, die im Förderungsbericht nicht enthalten war.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

(2) Zu den Zielen bei der Einführung bzw. Abschaffung ausgewählter Steuerbegünstigungen im Bereich der Mineralölsteuer fanden sich in den Gesetzesmaterialien folgende Erläuterungen:

- Die mit dem Abgabenänderungsgesetz 2004 in Umsetzung der „Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen Kraftstoffen im Verkehrssektor“ erweiterten Spreizungen (im Jahr 2005 Diesel und im Jahr 2007 Benzin) sollten einen unwesentlichen Verwaltungsmehraufwand verursachen. Die Spreizung sollte zusätzlich zu der in der Kraftstoffverordnung⁴⁶ vorgesehenen Verpflichtung zur Substitution fossiler Stoffe durch Biokraftstoffe – sogenannte Beimischungsverpflichtung – als flankierende Maßnahme zur Unterstützung einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen dienen.^{47, 48}
- Mit dem Stabilitätsgesetz 2012 (Entfall der Mineralölsteuerbegünstigungen für Schienenfahrzeuge und Agrardiesel) sollten – aus budgetären und Umweltschutzgründen – nicht unbedingt erforderliche oder nicht mehr zeitgemäße Mineralölsteuerbefreiungen oder –begünstigungen entfallen. Neben dem Mehraufkommen in Höhe von 70 Mio. EUR im Jahr 2013 und 80 Mio. EUR ab 2014 sollten dadurch auch geringere Verwaltungslasten für Unternehmer entstehen.⁴⁹

(3) Sämtliche Steuerbegünstigungen für die Mineralölsteuer galten unbefristet.

(4) Das BMF hatte keine Evaluierung durchgeführt, ob durch die steuerliche Förderung das im Förderungsbericht genannte Ziel der Förderung nicht-fossiler Treibstoffe bzw. eine Reduktion des CO₂-Ausstoßes erreicht werden konnte. Auch im Hinblick darauf, ob die Maßnahmen immer noch benötigt werden, um die ursprünglich beabsichtigten Ziele zu erreichen, oder ob der gänzliche Wegfall, Änderungen oder Alternativen – v.a. im Hinblick auf den Verwaltungs- und Kontrollaufwand und den Steuerausfall – zweckmäßiger wären, fand keine Evaluierung statt.

⁴⁶ Kraftstoffverordnung 1999, BGBl. II Nr. 418/1999 i.d.F. BGBl. II Nr. 417/2004; die aktuelle Substitutionsverpflichtung war in der Kraftstoffverordnung 2012, BGBl. II Nr. 398/2012 i.d.G.F., geregelt.

⁴⁷ Abgabenänderungsgesetz 2004 (686 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage)

⁴⁸ Die Spreizung zwischen begünstigtem und unbegünstigtem Treibstoff betrug für Benzin 28 EUR/1.000 Liter (bei einem begünstigten Steuersatz von 482 EUR/1.000 Liter) und für Diesel 33 EUR/1.000 Liter (bei einem begünstigten Steuersatz von 397 EUR/1.000 Liter).

⁴⁹ BGBl. I Nr. 22/2012; 1. Stabilitätsgesetz 2012 (1680 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage)

Risikopotenziale

(5) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) dem BMF empfohlen, darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten, und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind.

- 22.2** (1) Der RH wies auf die hohen Steuerausfälle i.Z.m. den Steuerbegünstigungen bei der Mineralölsteuer (rd. 1,174 Mrd. EUR im Jahr 2014) hin, auf den damit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufwand sowie auf das Risiko des Missbrauchs der Steuerbegünstigungen und ungewollter Steuerausfälle (siehe TZ 21). Insbesondere vor diesem Hintergrund kritisierte der RH, dass das BMF keine Evaluierungen dahingehend durchgeführt hatte, ob die Steuerbegünstigungen noch zeitgemäß waren, ob die beabsichtigten Wirkungen mit den steuerlichen Förderungen erreicht werden konnten bzw. ob Alternativen zu den steuerlichen indirekten Förderungen bestanden.

Der RH bemängelte insbesondere, dass das BMF zehn Jahre nach Einführung biogener Treibstoffe nicht evaluiert hatte, ob die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung (der damaligen raschen Markteinführung) von Biokraftstoffen noch bestand.

Der RH wiederholte seine Empfehlung zur Evaluierung der Mineralölsteuerbegünstigungen (siehe TZ 20) an das BMF.

Der RH empfahl dem BMF, insbesondere zu evaluieren, ob zehn Jahre nach Einführung biogener Treibstoffe noch die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen bestand.

- (2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Steuerbegünstigungen nicht befristet gewährt wurden.

Der RH empfahl dem BMF – wie schon in seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) –, auch bei der Mineralölsteuer darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten, und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind.

- 22.3** *Hinsichtlich der Befristung von Steuerbegünstigungen wies das BMF in seiner Stellungnahme darauf hin, dass allfällige Maßnahmen – soweit*

derartige Befristungen mit den EU-rechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar wären – vom Gesetzgeber zu setzen seien.

- 22.4** Der RH wies das BMF im Zusammenhang mit der Befristung von Steuerbegünstigungen darauf hin, dass – obgleich diese Maßnahmen vom Gesetzgeber zu setzen sind – das BMF als Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber Evaluierungen dahingehend durchführen sollte, ob die Steuerbegünstigungen noch zeitgemäß waren, ob die beabsichtigten Wirkungen mit den steuerlichen Förderungen erreicht werden konnten bzw. ob Alternativen zu den steuerlichen indirekten Förderungen bestanden (siehe auch TZ 20).

Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung, auch bei der Mineralölsteuer darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten, und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind.

Der RH bekräftigte insbesondere seine Empfehlung zu evaluieren, ob zehn Jahre nach Einführung biogener Treibstoffe noch die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen bestand.

Besteuerung von
Treibstoff-Substitu-
tionsprodukten

- 23.1** (1) Bestimmte Mineralöle (sogenannte Treibstoff-Substitutionsprodukte)⁵⁰, konnten neben ihrer regulären Verwendung technisch auch – anstelle von Diesel – als Treibstoff (als Beimischung oder unvermischt) verwendet werden. Nur in der Verwendung gemäß ihrem regulären Verwendungszweck (nicht in der Verwendung als Treibstoff) unterlagen sie in Österreich nicht der Mineralölbesteuerung.⁵¹ Da diese Treibstoff-Substitutionsprodukte nicht in das elektronische Beförderungs- und Kontrollsystem der EU (EMCS) eingebunden waren, waren die Überwachung der beförderten Menge dieser Mineralöle sowie die Kontrollen durch die Zollämter, um sie bei missbräuchlich unversteuerter Verwendung als Treibstoff der Besteuerung zuzuführen, erschwert.

(2) In der Praxis stellte die missbräuchliche Verwendung von unversteuerter Mineralöl als (Beimischung zum) Treibstoff daher ein zunehmendes Betrugsszenario dar. So entstand bspw. durch einen von einem

⁵⁰ wie Schmieröl, sogenannte Basisöle und Schalöle, die regulär bspw. zur Verwendung als Schmierstoffe, Trennmittel oder sonstige technische Anwendungen bestimmt waren

⁵¹ Bei missbräuchlicher Verwendung unterlagen sie gemäß § 3 Abs. 1 Z 9 MinStG dem Steuersatz des Mineralöls, dem sie nach Beschaffenheit und Verwendungszweck am nächsten stehen.

Risikopotenziale

Zollamt aufgedeckten Betrugsfall ein Schaden aus nicht abgeführter Mineralölsteuer in Höhe von rd. 90 Mio. EUR für ein in Österreich produziertes mineralölsteuerfreies Produkt, das in andere EU-Mitgliedstaaten als Treibstoff verkauft wurde.

(3) EU-weit könnten durch Aufnahme dieser Treibstoff-Substitutionsprodukte in den Kreis der überwachungspflichtigen Energieerzeugnisse die tatsächlich produzierten/transportierten Mengen überwacht, die beförderte Menge der potenziellen Nachfrage nach solchen Produkten gegenübergestellt sowie Kontrollen der beförderten Menge hinsichtlich des Inhalts bzw. der stofflichen Zusammensetzung durchgeführt werden. Die die Nachfrage übersteigende Menge wäre für die Überwachungsbehörden ein Hinweis auf missbräuchliche Verwendung als Treibstoff in diesem Ausmaß.

Zum Zweck der Überwachung sah die Energiesteuer-Richtlinie der EU (RL 2003/96/EG) vor, dass EU-Mitgliedstaaten die Aufnahme von Treibstoff-Substitutionsprodukten in das elektronische Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS beantragen konnten.⁵² Bestrebungen einzelner EU-Mitgliedstaaten dazu – darunter auch Österreich – waren bisher am Einstimmigkeitsprinzip der EU im Steuerrecht gescheitert.

Alternativ dazu unterwarfen andere EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland) diese Produkte national der Mineralölbesteuerung mit einem eigenen Steuersatz, um Kontrollen hinsichtlich Inhalt und Beförderung durchführen bzw. das Steuerausfallsrisiko vermindern zu können.⁵³

23.2 Der RH wies auf das zunehmende Kontrollrisiko und auf potenzielle Steuerausfälle durch die Zunahme an Treibstoff-Substitutionsprodukten hin, die daraus entstanden, dass diese Produkte missbräuchlich steuerfrei als Treibstoff eingesetzt werden konnten. Er kritisierte, dass für die Zollämter nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten für diese unbesteuerten Treibstoff-Substitutionsprodukte bestanden. Diese waren weder in das elektronische Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS eingebunden noch in Österreich der Mineralölsteuer unterworfen.

⁵² Gemäß Art. 20 Abs. 2 der RL 2003/96/EG konnten die Mitgliedstaaten, wenn sie der Ansicht waren, dass Energieerzeugnisse zum Verbrauch als Heizstoff oder Kraftstoff bestimmt waren oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet wurden oder anderweitig Anlass zu Steuerhinterziehung, -vermeidung oder Missbrauch gaben, die Kommission davon unverzüglich in Kenntnis setzen. Ob diese Produkte dann in das EMCS aufgenommen wurden, wurde in einem gesonderten Verfahren entschieden.

⁵³ bspw. deutsches Energiesteuergesetz § 2 Abs. 1 Z 6 bzw. Abs. 3 Z 3

Der RH empfahl dem BMF, für alle bisher nicht der Verbrauchsteuer unterliegenden Treibstoff-Substitutionsprodukte Kontrollmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich der Mengen, der Verwendung und der stofflichen Zusammensetzung zu schaffen. Dazu wäre in der EU darauf hinzuwirken, alle Substitutionsprodukte in das Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS aufzunehmen. Weiters empfahl der RH dem BMF zu evaluieren, ob die Grundlagen dafür fortbestanden, dass diese Produkte in Österreich nicht der Mineralölbesteuerung unterlagen.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMF unterstütze es mit Nachdruck die Bemühungen zahlreicher EU-Mitgliedstaaten, eine Reihe von Energieerzeugnissen, die als Substitutionsprodukte für Treib- bzw. Heizstoffe in Betracht kämen, in die EU-Beförderungs- und Kontrollbestimmungen einzubeziehen. Entsprechende Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission befänden sich bereits in Vorbereitung, die Zustimmung der Mitgliedstaaten bleibe abzuwarten.*

Das BMF wies weiters darauf hin, dass in der EU eine Vielzahl vielfältiger derartiger Produkte auf dem Markt sei. Viele dieser Substitutionsprodukte würden grundsätzlich dem österreichischen MinStG (§ 1 i.V.m. § 2) unterliegen, allerdings – mangels entsprechender EU-Vorgaben – nicht dem elektronischen Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS. Durch die Vermischung mit (anderen) Mineralölen (§ 26 Abs. 1 i.V.m. § 21 Abs. 3 MinStG) bzw. durch die steuerrelevante Verwendung als Treibstoff oder zum Verheizen entstehe die Mineralölsteuerschuld auch für solche Produkte. Die Bestimmungen über die amtliche Aufsicht (§§ 47 ff. MinStG) würden auch für diese Produkte gelten. Österreich habe sich bislang auf EU-Ebene dafür eingesetzt und werde sich weiter dafür einsetzen, Treibstoffsubstitutionsprodukte in das elektronische Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS aufzunehmen, um deren Kontrolle zu erleichtern. Auch Beförderungen im steuerrechtlich freien Verkehr sollten Beförderungsbestimmungen unterliegen (verpflichtende Beförderung mit vereinfachtem Begleitdokument); eine entsprechende Novellierung der einschlägigen EU-Verordnung sei in Vorbereitung.

- 23.4** Der RH begrüßte die Bemühungen des BMF auf EU-Ebene zur Aufnahme der Treibstoffsubstitutionsprodukte in das elektronische Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS sowie zur Einführung von Beförderungsbestimmungen für Beförderungen im steuerrechtlich freien Verkehr.

Zum Hinweis des BMF, dass viele dieser Substitutionsprodukte grundsätzlich dem österreichischen MinStG und der amtlichen Aufsicht unterlagen, stellte der RH klar, dass dies nicht der von ihm dargestell-

Risikopotenziale

ten Faktenlage widersprach. Der RH hatte in diesem Zusammenhang vielmehr die erschwerte Überwachung der beförderten Mengen dieser Mineralöle aufgrund der fehlenden Einbindung in das EMCS betont.

Informationsdefizite

Überwachung der Sicherheiten

24.1 (1) Nach den Verbrauchsteuergesetzen hatten Unternehmer für eine voraussichtliche Steuerschuld für einen bestimmten Zeitraum eine Sicherheit beim Zollamt zu hinterlegen, um die Einbringlichkeit der Abgaben zu gewährleisten. Die Unternehmer hatten die Sicherheit vor Erteilung der verbrauchsteuerrechtlichen Bewilligung zu leisten.⁵⁴

(2) Risikopotenzial aus der zeitlichen Differenz zwischen Versand/Empfang und Selbstberechnung (Steueranmeldung):

Die Zollämter merkten die geleisteten Sicherheiten (deren Höhe) im Rahmen der Bewilligungserteilung erstmalig in der zentralen Verbrauchsteuerdatenbank SEED an. Die Abgabe der Verbrauchsteueranmeldungen erfolgte grundsätzlich elektronisch durch Datenübermittlung in der Anwendung EVA⁵⁵. Die in SEED hinterlegte Sicherheitshöhe war mit der Anwendung EVA verknüpft: Nach der Steueranmeldung (in der Anwendung EVA) erfolgte eine automatische Überwachung der Sicherheitsleistung durch Abgleich der in SEED erfassten Daten und der Steueranmeldung. Im Falle einer Überschreitung der Sicherheitsleistung (d.h. wenn der Sicherheitserlag zu niedrig war) bzw. wenn keine Sicherheit in SEED vorhanden war, zeigte die Anwendung EVA dies automatisch an. Der Sachbearbeiter hatte sodann die Anmeldung zu überprüfen und entsprechende Maßnahmen zur ausreichenden Besicherung der verbrauchsteuerpflichtigen Waren zu setzen.

Die Abgabe der Steueranmeldung erfolgte immer nach dem Versand/Empfang der Ware (dem Entstehen der Steuerschuld), je nach Steuerart entweder bis zum 20. oder bis zum 25. des Folgemonats nach Versand/Empfang. Bei Alkohol und Schaumwein waren die Zahlungsfristen zudem noch weitere ein bzw. zwei Monate später als die Fristen für die Steueranmeldung. Die automatisierte Überwachung der Sicherheit begann erst mit Abgabe der Steueranmeldung; da der Versand der Ware jedoch schon zu einem früheren Zeitpunkt erfolgte und zu diesem Zeitpunkt keine automatisierte Überwachung der Sicherheit stattfand, bestand für die Zeitspanne vom Versand/Empfang bis zur

⁵⁴ Je nach Bewilligungsart und Warenkategorie waren unterschiedliche Bemessungsgrundlagen bzw. Einschränkungsmöglichkeiten vorgesehen.

⁵⁵ Die Steuerpflichtigen gaben die monatliche Verbrauchsteueranmeldung im Rahmen einer Selbstberechnung ab.

Abgabe der Steueranmeldung bzw. Entrichtung der Steuerschuld ein Zahlungsausfallsrisiko dann, wenn die Sicherheit nicht ausreichend hoch war. Das Ausfallsrisiko konnte – unter Bedachtnahme auf die unterschiedlichen Zahlungsfristen und die systembedingte Reaktionszeit – das Ausmaß der Steuerschuld für drei Monate annehmen. Insbesondere bei der Bewilligungsart „Registrierter Empfänger“ kam es i.Z.m. Mineralöl zu Überschreitungen der Sicherheitsleistungen, Malversationen und Betrugsszenarien.

(3) Risikopotenzial aus fehlender Verknüpfung Versanddokument laut EMCS und Selbstberechnung (Steueranmeldung) laut EVA:

Die Dokumentation und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren erfolgte im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS durch Erfassung der elektronischen Versanddokumente (eVD). Die darin erfassten tatsächlichen Warenbewegungen waren nicht mit den Verbrauchsteueranmeldungen (Selbstberechnungen) in der Anwendung EVA verknüpft. Daher war es möglich, geringere als tatsächlich erfolgte Lieferungen in der EVA anzumelden, bis hin zu einer „Null-Meldung“ trotz erfolgter Lieferungen.

Die zur automatischen Überwachung der Sicherheitsleistung herangezogene Liefermenge generierte sich nur aus der nicht verifizierten Selbstberechnung. Daher konnte die automatische Prüfung der Sicherheitsüberschreitung im Hinblick auf die steuerpflichtige Menge zum Ergebnis kommen, dass die Sicherheit nicht überschritten war, obwohl sie zur Besicherung der tatsächlich steuerpflichtigen Vorgänge nicht ausreichte.

(4) Dieses Betrugsszenario zeigte sich bspw. bei folgendem, vom RH überprüfem, Fall:

Ein Unternehmen erhielt im September 2013 eine Bewilligung als Registrierter Empfänger für Mineralöl. Im Oktober 2013 bezog das Unternehmen als Registrierter Empfänger 19 mineralölsteuerpflichtige Lieferungen im Umfang von rd. 607.000 Liter Diesel und bestätigte den Empfang der Waren im Rahmen des elektronischen Versanddokuments ohne Beanstandung. In der Steueranmeldung für Oktober 2013 erklärte und entrichtete das Unternehmen für rd. 62.000 Liter Diesel Mineralölsteuer in Höhe von rd. 25.000 EUR. Tatsächlich wäre für die 607.000 Liter Diesel Mineralölsteuer in Höhe von rd. 241.000 EUR zu entrichten gewesen. Ein elektronischer Abgleich der tatsächlich bezogenen und im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS abgebildeten Menge mit der in der Steueranmeldung erklärten geringeren Menge erfolgte nicht. Ebenso wenig konnte mangels elektronischer Verknüp-

Risikopotenziale

fung die voraussichtliche Steuerschuld für die tatsächlich bezogene Menge laut EMCS mit der hinterlegten Sicherheit laut SEED abgeglichen werden: Der Steuerpflichtige hatte nur für die zwei in der Steueranmeldung für Oktober erklärten Lieferungen Sicherheit geleistet.

Im November 2013 bezog das Unternehmen insgesamt 48 Lieferungen mit rd. 1.500.000 Liter Diesel. Eine Anmeldung und Entrichtung der Mineralölsteuer erfolgte nicht. Auch für den im Dezember 2013 bezogenen Diesel unterließ das Unternehmen eine Steueranmeldung.

Insgesamt entstand somit für den Bund ein finanzieller Schaden von rd. 900.000 EUR, da die Sicherheitsüberwachung erst zum Zeitpunkt der Verbrauchsteueranmeldungen und anhand der darin gemeldeten – zu geringen – steuerpflichtigen Vorgänge und Mengen erfolgte und weitere zeitnahe Überwachungsmaßnahmen (wie bspw. ein Abgleich durch eine Verknüpfung der tatsächlich bezogenen Menge laut EMCS und der hinterlegten Sicherheit laut SEED), um die Einbringlichkeit der Abgaben zu gewährleisten, unterblieben.

(5) Risikopotenzial aus fehlender Verknüpfung der tatsächlich bezogenen Menge laut EMCS und der hinterlegten Sicherheit laut SEED:

Um bestimmte Lieferungen bzw. Bezüge von verbrauchsteuerpflichtigen Waren zu überwachen, konnten die Zollämter in der Datenbank SEED einen Filter für den Versand/Empfang derartiger Waren erstellen. Solche gefilterte Sendungen wurden sodann im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS im Ergebnis der Risikoanalyse angezeigt und konnten entsprechend überwacht werden. Eine Überprüfung der geleisteten Sicherheit war jedoch nur manuell durch den Sachbearbeiter möglich, indem er die Liefermengen mit der für die Bewilligung geleisteten Sicherheit abglich (siehe TZ 30).⁵⁶

Ein automatischer Abgleich der voraussichtlichen Steuerschuld für die tatsächlich bezogene Menge laut EMCS mit der hinterlegten Sicherheit laut SEED konnte mangels elektronischer Verknüpfung nicht erfolgen.

(6) Wie die folgende Tabelle zeigt, entfiel der überwiegende Anteil der im Jahr 2014 überschrittenen Sicherheitsleistungen auf die Bewilligungsart Registrierter Empfänger (56 %):

⁵⁶ Diese Filtersetzung erfolgte bspw. im Zollamt PKW aufgrund einer Anordnung der Geschäftsleitung zwingend bei allen neu erteilten Bewilligungen für bestimmte registrierte Empfänger für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten ab Bewilligungserteilung.

Tabelle 13: Überschreitungen Sicherheiten 2014

Bewilligungsart	Überschreitungen Sicherheiten	Anteil Überschreitungen
	Anzahl	in %
Herstellungsbetrieb	130	8
Lagerbetrieb	561	33
Registrierter Empfänger	980	58
sonstige	26	1
gesamt	1.697	100

Quelle: BMF Abt. V/5

24.2 Der RH beanstandete das System zur Überwachung der Sicherheiten in mehrerer Hinsicht als unzureichend und nicht zweckmäßig im Sinn einer Risikominimierung: Er kritisierte,

- dass es zum Zeitpunkt des Versands/Empfangs verbrauchsteuerpflichtiger Waren und damit der tatsächlichen Lieferung keine automatisierte Überwachung der Sicherheitsleistung gab (fehlender Abgleich SEED und EMCS);
- dass die Überprüfung der geleisteten Sicherheit erst mit Abgabe der Steueranmeldung und damit zu spät erfolgte;
- dass die Überprüfung der geleisteten Sicherheit nur anhand der Angaben des Steuerpflichtigen in der Verbrauchsteueranmeldung und nicht anhand der tatsächlichen Lieferungen laut dem Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS erfolgte;
- dass eine elektronische Verknüpfung zwischen den tatsächlichen steuerpflichtigen Vorgängen und Mengen laut Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und jenen, die der Steuerpflichtige im Rahmen seiner Steueranmeldung erklärt hatte, fehlte (fehlender Abgleich EMCS und EVA);
- dass daher die elektronische Überwachung der Sicherheiten nur anhand der (elektronisch im Hinblick auf die steuerpflichtige Menge nicht verifizierbaren) Steueranmeldung in Form einer Selbstberechnung und nicht anhand und zum Zeitpunkt der tatsächlichen Lieferungen laut den elektronischen Versandanzeigen im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS erfolgte.

Der RH wies auch kritisch v.a. auf das aufgezeigte Risiko von Sicherheitsüberschreitungen bei Registrierten Empfängern hin.

Risikopotenziale

Der RH empfahl daher dem BMF, einen automatisierten Abgleich zwischen den Verbrauchsteueranmeldungen in der Anwendung EVA und den tatsächlichen Lieferungen laut elektronischen Versanddokumenten im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS zu schaffen. Zudem sollte die Überwachung der Sicherheiten automatisiert bereits zum Zeitpunkt des Versands/Empfangs der verbrauchsteuerpflichtigen Ware durch eine Verknüpfung der Daten im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und der in SEED angemerkten hinterlegten Sicherheit erfolgen, um v.a. bei Registrierten Empfängern rechtzeitig Maßnahmen setzen zu können, wenn die Sicherheiten zur Deckung der voraussichtlichen Steuerschuld nicht ausreichen.

24.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMF strebe es trotz der dem RH dargelegten praktischen Umsetzungsprobleme (v.a. im Hinblick auf empfangene Mengen bei Steuerlagern) den vom RH geforderten automatischen Abgleich zwischen den Verbrauchsteueranmeldungen (EVA) und den Lieferungen laut den erfassten elektronischen Verwaltungsdokumenten (EMCS) vorbehaltlich einer positiven Kosten-Nutzen-Analyse und einer budgetären Deckung grundsätzlich an.*

(2) Zur Überwachung der Sicherheiten wies das BMF darauf hin, dass Registrierte Empfänger Sicherheit für die während eines Kalendermonats voraussichtlich bezogenen Waren zu leisten hätten. Zwar sei die Steueranmeldung im auf die Entstehung der Steuerschuld folgenden Monat abzugeben, aufgrund der unterschiedlichen Entrichtungsfristen könnten jedoch Verbrauchsteuerbeträge aushaften, die während eines Zeitraums von bis zu drei Monaten entstanden seien.

Bei Steuerlagern sei eine Verknüpfung der Daten im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und der hinterlegten Sicherheiten nicht zielführend, da lediglich die auf versandten Waren lastenden Steuern abzudecken seien und für empfangene Waren von Steuerlagerinhabern grundsätzlich keine Sicherheit zu leisten sei. Zwar sei aufgrund der verschiedenen Modelle der Sicherheitsberechnung und Nichtberücksichtigung des vollen Zeitraums offener Abgaben nicht das volle Risiko abgedeckt, Begünstigungen seien jedoch nur steuerlich zuverlässigen Firmen zu bewilligen, das Risiko daher durch ein Qualitäts- bzw. Kontrollkriterium minimiert.

Zudem evaluiere eine Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission das System der Garantien und deren Überwachung; deren Ergebnis sei abzuwarten.

24.4 Der RH stellte gegenüber dem BMF klar, dass er aufgrund des aufgezeigten Risikos den Fokus auf Registrierte Empfänger gelegt hatte. In

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Bezug auf die Steuerlager könnte nach Ansicht des RH die frühzeitige Information über eingehende Mengen im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS für Kontrollmaßnahmen herangezogen werden, da – wie das BMF selbst einräumte – nicht das volle Risiko des gesamten Zeitraums offener Abgaben abgedeckt werden kann.

Der RH erachtete aufgrund des aufgezeigten Risikos eine automatisierte Überwachung der Sicherheitsleistung – jedenfalls bei den registrierten Empfängern – bereits zum Zeitpunkt der tatsächlichen Lieferung als zweckmäßig, da die Überprüfung erst mit der Abgabe der Steueranmeldung in Risikofällen ein höheres Steuerausfallsrisiko birgt. Zudem erachtete er bei den Steuerlagern eine automatisierte Überwachung der eingehenden Mengen bereits zum Zeitpunkt der tatsächlichen Lieferung im Hinblick auf mengenmäßige Auffälligkeiten als zweckmäßig, um bspw. zeitnahe Kontrollmaßnahmen durchzuführen.

Unabhängig vom derzeit offenen Evaluierungsergebnis der Kommissionsarbeitsgruppe hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

Kontrollplanung durch die Kundenteams

- 25.1** (1) Die Zollämter hatten nach den Vorgaben des BMF im Organisationshandbuch jährlich einen Kontrollplan zu erstellen. Darin waren die Maßnahmen der amtlichen Aufsicht jeweils für das Folgejahr festzulegen. Mit den Kontrollplänen zielte das BMF darauf ab, Effektivität und Effizienz der Aufsichtsmaßnahmen zu steigern.

Für die Verbrauchsteuern gab es keine Vorgaben des BMF hinsichtlich einer bei der Jahresplanung mindestens anzustrebenden Kontrolldichte.

- (2) Verantwortlich für die Planung waren die Teamleiter der Kundenteams. Die Kontrollpläne waren nach Abstimmung mit der Geschäftsleitung des Zollamts in der IT-Anwendung CONTROL zu erfassen. Diese diente neben der Erfassung auch der Dokumentation der Kontrollen.

Die IT-Anwendung CONTROL enthielt nicht die Funktionalitäten eines Planungstools zur risikoorientierten Ressourcenplanung: So fehlte eine Gesamtübersicht über den Zeitpunkt der letzten Maßnahme der amtlichen Aufsicht je Bewilligungsinhaber und damit die Information über Verbrauchsteuerkunden, die bisher keiner amtlichen Aufsicht unterzogen wurden. Weiters fehlten ein laufender Vergleich bereits vorgenommener Kontrollen und Leistungszeiten im Verhältnis zu geplanten Kontrollen und Ressourcen, um einen Fortgang der geplanten Kontrollen überwachen zu können.

Risikopotenziale

(3) Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Ausmaß die Zollämter Maßnahmen der amtlichen Aufsicht für die Verbrauchsteuern im Kontrollplan für das Jahr 2014 vorplanten:

Tabelle 14: Anzahl und Anteil amtliche Aufsicht aus Kontrollplänen 2014					
Zollamt	Anzahl Geschäftszahl ¹	Kontrollplan			
		ja	ja in %	nein	nein in %
Wien	673	128	19,02	545	80,98
PKW	1.629	57	3,50	1.572	96,50
Eisenstadt Flughafen Wien	924	31	3,35	893	96,65
Klagenfurt Villach	336	50	14,88	286	85,12
Linz Wels	968	64	6,61	904	93,39
Salzburg	311	32	10,29	279	89,71
Graz	820	61	7,44	759	92,56
Innsbruck	1.125	26	2,31	1.099	97,69
Feldkirch Wolfurt	272	1	0,37	271	99,63
Summe	7.058	450	6,38	6.608	93,62

PKW = St. Pölten Krems Wr. Neustadt

¹ Die Maßnahmen der amtlichen Aufsicht konnten sich bei einem Unternehmen auch auf mehrere Verbrauchsteuerarten beziehen (bspw. im Getränkehandel Bier, Schaumwein und Spirituosen). Die Zollämter erfassten diese unter einer Geschäftszahl.

Quellen: BMF; RH

Von den drei überprüften Zollämtern und auch bundesweit wies das Zollamt Wien mit rd. 19 % den weitaus höchsten Anteil an vorgeplanten Maßnahmen auf. Das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt plante 3,50 % vor,⁵⁷ das Zollamt Innsbruck 2,31 %⁵⁸.

(4) In den vom RH überprüften Zollämtern erfolgte die Jahresplanung für die amtliche Aufsicht wie folgt:

- Das Zollamt Wien plante nach Vorgaben des Amtsfachbereichs. Die Kundenteams führten zusätzlich zu CONTROL einen „manuellen Prüfplan“, um die fehlenden Funktionalitäten von CONTROL auszugleichen. Dieser enthielt zu bestehenden Bewilligungen eine

⁵⁷ Ohne stornierte und nicht 2014 abgeschlossene Fälle bzw. bereinigt um mehrere Steuerarten betreffende Zählungen. Je Kundenteam waren damit durchschnittlich rund acht Firmen, je Verbrauchsteuersachbearbeiter durchschnittlich rund drei Firmen vorgeplant.

⁵⁸ Ohne stornierte nicht 2014 abgeschlossene Fälle bzw. bereinigt um mehrere Steuerarten betreffende Zählungen. Dabei waren für ein Kundenteam (ATE Standorte Zollstellen Flughafen und Reutte) keine amtliche Aufsicht, für die anderen vier Kundenteams durchschnittlich rund sieben Firmen – je Verbrauchsteuersachbearbeiter durchschnittlich rund zwei Firmen – vorgeplant.

Kategorisierung⁵⁹ der Verbrauchsteuerkunden, einen Risikowert⁶⁰ sowie daraus abgeleitete Kontrollstunden. Der Amtsfachbereich wertete im Sinne der Steuerung den Fortgang der Kontrollen der Kundenteams aus dem Prüfplan quartalsweise aus.

Für 2015 überarbeitete das Zollamt Wien die Prüfungsplanung mit dem Ziel, zwei Drittel der Bewilligungen im Rahmen der amtlichen Aufsicht zu kontrollieren. Damit legte es intern auch eine Kontrolldichte fest.

- Im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt erfolgte eine Vorausplanung durch die Sachbearbeiter bei jenen Firmen, bei denen ein Kontrollschwerpunkt zu setzen war. Es hatte nicht jede geplante Kontrolle in den Jahreskontrollplan aufgenommen.⁶¹
- Beim Zollamt Innsbruck bestand keine spezielle interne Regelung zur Jahresplanung. Die Kundenteams legten die Kontrollen anlassbezogen und risikoorientiert in CONTROL an.

25.2 (1) Der RH bemängelte das Fehlen von Vorgaben hinsichtlich der Kontrolldichte durch das BMF. Damit fehlte eine Messgröße für die Ressourcenplanung und den tatsächlichen Ressourcenaufwand.

Der RH kritisierte, dass die Jahresplanung in der angewendeten Form nicht geeignet war, um die vorhandenen Ressourcen, auch im Hinblick auf das akzeptierte Kontrollrisiko, im Sinn einer ausreichenden Kontrolldichte zu steuern. Damit war es den Zollämtern auch nicht möglich, im Sinne einer Personalbedarfsermittlung festzustellen, wie viele Bewilligungsinhaber mit dem vorhandenen Personal jährlich der amtlichen Aufsicht unterzogen werden können (siehe TZ 8).

Der RH empfahl dem BMF, für die Jahresplanung mit den Zollämtern die Kontrolldichte als Größe für die Ressourcensteuerung zu vereinbaren und dabei die Kontrolldichte an den bestehenden Bewilligungen zu orientieren (siehe TZ 6).

(2) Der RH kritisierte das Fehlen praxisbezogener Vorgaben für die Jahresplanung sowie das Fehlen der Planungsfunktionalitäten im

⁵⁹ fünf Kategorien nach Art der Bewilligung, Geschäftsumfang, Warenkreis und Abgabenrisiko

⁶⁰ neben dem Risikofaktor, der sich aus der Firmenbeurteilung (siehe TZ 27) ergab

⁶¹ So waren Steuerlager, Hersteller und Registrierte Empfänger regelmäßig zu prüfen. Große Firmen wären laut Angabe des Zollamts monatlich, sonstige im Abstand von drei oder sechs Monaten zu prüfen. Auch Betriebe mit bedeutenden Verbrauchsteuer-einzahlungen waren nur einmal im Kontrollplan erfasst.

Risikopotenziale

CONTROL bzw. eines entsprechenden bundesweiten Planungstools, das anhand bestimmter Planungsparameter eine vertiefte Planung erlaubt.

Der RH wies in dem Zusammenhang kritisch auf die unterschiedliche Vorgehensweise und die beträchtlichen Unterschiede im Planungsaufwand in den überprüften Zollämtern hin – so hatte das Zollamt Wien zusätzlich einen manuellen Prüfplan erstellt. Nach Ansicht des RH war die geringe Nutzung der Kontrollpläne zur Steuerung auch Ausfluss der fehlenden Planungs- und Steuerungsfunktionalität von CONTROL. Dieses enthielt nicht jene planungsrelevanten Informationen wie der manuelle Prüfplan im Zollamt Wien. Die Führung des manuellen Prüfplans war zwar mit Zusatzaufwand verbunden, ermöglichte jedoch durch Einbeziehung von risikoorientierten Auswahlkriterien und Planungsparametern eine verbesserte Jahresplanung, eine Abschätzung des zeitlichen Ressourcenbedarfs und eine Steuerung der amtlichen Aufsicht.

Der RH empfahl dem BMF, die Jahresplanung der Zollämter durch Erweiterung der IT-Anwendung CONTROL um entsprechende Funktionalitäten bzw. durch Implementierung eines entsprechenden Planungstools und durch bundesweit einheitliche Vorgaben in Anlehnung an den manuellen Prüfplan des Zollamts Wien zu unterstützen und zu vereinheitlichen. Dabei wären insbesondere Informationen hinsichtlich des letztgeprüften Jahres zu berücksichtigen. Dies würde einen Grundbedarf an Ressourcen für die amtliche Aufsicht zu den bestehenden Verbrauchsteuerbewilligungen sichtbar machen, Abweichungen im Vollzug in den Kundenteams frühzeitig erkennen lassen und damit verbesserte Steuerungsmöglichkeiten eröffnen, um die vom BMF angestrebte Effektivität und Effizienz der Aufsichtsmaßnahmen zu heben.

(3) Der RH kritisierte die mangelhafte Jahresplanung durch die Zollämter: Mit Ausnahme des Zollamts Wien waren die Anteile der von den Zollämtern bzw. von den Kundenteams in den Kontrollplänen erfassten Maßnahmen der amtlichen Aufsicht, gemessen an den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen, gering. Der RH bemängelte, dass die Teamleiter – v.a. des Zollamts St. Pölten Krems Wr. Neustadt und des Zollamts Innsbruck – nicht hinreichend festlegten, welche Maßnahmen der amtlichen Aufsicht im Folgejahr von den Kontrollverantwortlichen in welchen Zeitabständen vorzunehmen waren und dass sie den Sachbearbeitern vielfach die Beurteilung des Kontrollbedarfs und die Erfassung ihrer Kontrollen überließen (siehe auch TZ 10). Dadurch erfüllten sie ihre Steuerungsaufgaben nur zum Teil.

Nach Ansicht des RH erfüllten die Teamleiter zwar die formale Anforderung des Organisationshandbuchs, einen Kontrollplan für das Folge-

jahr zu erfassen; von einer zweckmäßigen, substanziellen und effektiven Planung der im Rahmen der amtlichen Aufsicht einzusetzenden Ressourcen konnte bei nur wenigen geplanten Kontrollen pro Sachbearbeiter aber nicht ausgegangen werden. Damit blieb es vielfach den spezialisierten Verbrauchsteuersachbearbeitern selbst überlassen, den Bedarf an Maßnahmen der amtlichen Aufsicht im Einzelfall festzulegen.

Der RH empfahl dem BMF, eine zweckmäßige Jahresplanung sicherzustellen. Dazu wären

- von den Teamleitern gemeinsam mit den Verbrauchsteuerexperten
- alle, auch periodisch vorzunehmende, Kontrollen im Rahmen der amtlichen Aufsicht
- so weit wie möglich realistisch vorzuplanen, um die dafür erforderlichen Ressourcen abschätzen und steuern zu können.

25.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF werde es im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) zu einer Personalbedarfsberechnung kommen, welche die Kontrolldichte anhand der bestehenden Bewilligungen berücksichtige und die erforderlichen Ressourcen in Zukunft gewährleisten soll.*

(2) *Die Möglichkeit der Erweiterung der IT-Anwendung um Funktionalitäten für die Jahresplanung werde im Rahmen der Umstellung des IT-Systems aufgrund des Zollkodex der EU überprüft.*

(3) *Auch würden eine bundesweit einheitliche Vorgabe und Jahresplanung unter Berücksichtigung der Risiken im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) und des Projekts Kontrollmanagement ausgearbeitet.*

Risikoanalysen Zollamt

26.1 (1) Seit 2013⁶² war für die in der SEED-Datenbank⁶³ erfassten Unternehmen eine Firmenbeurteilung vorzunehmen. Diese diente zur Beurteilung des jeweils mit den Verbrauchsteuerbewilligungen verbundenen Risikos. Nach den Vorgaben des BMF hatte der zuständige Firmensachbearbeiter jährlich eine Neubewertung durchzuführen und ein Freigabeberechtigter hatte sie zu bestätigen.

⁶² Mit Februar 2013 setzte das BMF auf der Verbrauchsteuerinternetplattform (VIP) die Anwendung „Risiko Verbrauchsteuern“ mit dem Teilbereich der Firmenbeurteilung für die Zollämter produktiv.

⁶³ SEED = System for Exchange of Excise Data

Risikopotenziale

(2) Nach zwölf Monaten seit der letzten Firmenbeurteilung zeigte das IT-System die Beurteilung dem Sachbearbeiter als abgelaufen an; die Bewertung war daraufhin unverändert neu zu speichern oder entsprechend den aktuellen Ergebnissen abzuändern.

In der Praxis nahmen die Kundenteams die vorgeschriebenen Firmen-neubewertungen nicht durchgehend zeitgerecht wahr:⁶⁴

Tabelle 15: Offene Firmenbeurteilungen						
Zollamt	Herstellungs- betrieb	Lager- betrieb	Reg. Emp- fänger/ Ver- sender	Verschluss- brennerei	Verwendungs- betrieb	gesamt
Anzahl der offenen Firmenbeurteilungen						
Wien	23	7	70	2	185	287
PKW	54	89	22	19	41	225
Eisenstadt Flughafen Wien	3	0	0	0	4	7
Klagenfurt Villach	27	6	218	15	139	405
Linz Wels	9	12	23	2	88	134
Salzburg	14	1	67	13	63	158
Graz	39	61	48	22	184	354
Innsbruck	9	0	32	7	44	92
Feldkirch Wolfurt	26	3	102	19	62	212
Summe	204	179	582	99	810	1.874

PKW = St. Pölten Krems Wr. Neustadt

Quellen: BMF; RH

Verglichen mit den rd. 9.700⁶⁵ aufrechten Bewilligungen des Jahres 2014 war bei fast einem Fünftel keine aktuelle Firmenbeurteilung erfasst.

Rund 43 % der offenen Firmenbeurteilungen betrafen Verwendungsbetriebe (wie bspw. Apotheken). Diese wiesen nach Einschätzung der Zollämter aufgrund der geringen verwendeten Mengen verbrauchsteuerpflichtiger Waren nur ein geringes Abgabenerisiko auf; wegen der knappen Personalressourcen setzten die Zollämter daher nicht in Jahresabständen Maßnahmen der amtlichen Aufsicht. Fast ein Drittel der fehlenden Bewertungen entfiel auf die risikorelevante Gruppe der Registrierten Empfänger, die auch jährlich einer Bewilligungswartung (siehe TZ 18, 24) unterzogen werden sollte.

⁶⁴ Auswertung des BMF Abt. V/5 vom September 2015 betreffend jene Firmenbeurteilungen, die bereits mehr als einen Monat nach dem Ablaufzeitpunkt nicht neu bewertet waren.

⁶⁵ aufrechte Bewilligungen 2014 exklusive Bezüge zu gewerblichen Zwecken (Quelle: BMF Abt. V/5)

26.2 Der RH kritisierte die hohe Anzahl der offenen Firmenbeurteilungen.

Er empfahl dem BMF, die zeitnahe Bewertung der Risiken und damit eine aktuelle Risikobeurteilung sicherzustellen. Diese sollte jedenfalls vor Erstellung der jährlichen Kontrollplanung erfolgen, um die Planung von Maßnahmen der amtlichen Aufsicht und Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll jeweils auf der Grundlage von aktuellen Risikofaktoren zu gewährleisten.

26.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine bundesweit einheitliche Vorgabe und Jahresplanung unter Berücksichtigung der Risiken (zeitnahe Bewertung) im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) und des Projekts Kontrollmanagement ausgearbeitet werde.*

27.1 (1) In die Firmenbeurteilung flossen vom Sachbearbeiter zu vergebende Risikofaktoren ein, ebenso automatische, nicht veränderbare Parameter aus den Steueranmeldungen EVA und dem Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS. Keine Bewertung erfolgte hinsichtlich des Zeitpunkts der letzten amtlichen Aufsicht bzw. der Betriebsprüfung Zoll sowie des steuerlichen Risikos bei den Finanzämtern. Nach einer Gewichtung der Faktoren ordnete die Firmenbeurteilung die Unternehmen drei Risikogruppen⁶⁶ zu: 1 (geringes Risiko), 2 (mittleres Risiko) und 3 (hohes Risiko). Diese sollten den Zollämtern zur Planung von Maßnahmen der amtlichen Aufsicht und der Prüfungen der Betriebsprüfung Zoll dienen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Risikogruppen auf verschiedene Arten der Bewilligungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung:

Tabelle 16: Verteilung der Risikogruppen auf verschiedene Arten der Bewilligungen

	Lager und Hersteller		Registrierte Empfänger		Verwendungsbetriebe		gesamt	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Risikogruppe 1	2.031	97,32	1.736	97,64	1.644	75,52	5.411	89,56
Risikogruppe 2	56	2,68	42	2,36	528	24,25	626	10,36
Risikogruppe 3	0	0,00	0	0,00	5	0,23	5	0,08
Summe	2.087	100,00	1.778	100,00	2.177	100,00	6.042	100,00

Quellen: BMF; RH

⁶⁶ vom BMF „Risikofaktoren“ genannt

Risikopotenziale

Bei fünf von 6.042 Fällen (rd. 0,1 %) ergab die Firmenbeurteilung österreichweit die höchste Risikogruppe 3. Alle fünf Fälle waren Verwendungsbetriebe. In die Risikogruppe 2 fielen bundesweit 626 Bewilligungsinhaber. Die überwiegende Anzahl betraf bundesweit mit 528 Fällen auch in dieser Gruppe die Verwendungsbetriebe.

Eine Einstufung in die Risikogruppe 2 erfolgte bei Verwendungsbetrieben in weitaus größerem Ausmaß (24 %) als bei den anderen Bewilligungskategorien – auch den Registrierten Empfängern.

(3) Die Risikogewichtung war in den überprüften Zollämtern sehr unterschiedlich verteilt. Nur das Zollamt Wien wies – in vier Fällen – Zuordnungen in die höchste Risikogruppe 3 auf; auch der Anteil der Bewilligungen in der Risikogruppe 2 war mit 36,1 % am größten. Die beiden anderen überprüften Zollämter blieben mit 6,9 % (Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt) bzw. 2,5 % (Zollamt Innsbruck) der Bewilligungen in der Risikogruppe 2 deutlich unter dem Bundeswert (10,4 %) und hatten keine Firmenbeurteilung in der Risikogruppe 3.

(4) Das Zollamt Wien berücksichtigte den Risikowert aus der Firmenbeurteilung zwar bei der Auswahl von risikobehafteten Unternehmen im Rahmen der Jahresplanung mit; es hinterfragte aber gleichzeitig das Übergewicht von Verwendungsbetrieben insbesondere im Alkoholsteuerbereich kritisch, da es hier ein im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbeteiligten geringes Risiko sah. In der Folge zog es den Risikowert nur in wenigen Fällen als Auswahlgrund bei der Erstellung des Kontrollplans heran.

Der bundesweite Fachbereich Zoll und Verbrauchsteuern sah die Verteilung der Risikogruppen – insbesondere angesichts der im Mineralölsteuerbereich tatsächlich bestehenden Risiken – kritisch. Seiner Ansicht nach waren die ausgewiesenen niedrigen Risiken teilweise auch auf die (subjektive) Bewertung durch die jeweils federführenden Sachbearbeiter der Kundenteams zurückzuführen.

27.2 (1) Der RH bewertete die vom BMF geschaffene Risikoanalyse durch eine Firmenbeurteilung grundsätzlich positiv.

(2) Der RH bemängelte jedoch, dass wesentliche Risikokriterien wie das Datum der letzten amtlichen Aufsicht bzw. Betriebsprüfung sowie Informationen zum steuerlichen Risiko der Bewilligungsinhaber bei den Finanzämtern (siehe TZ 19, 24, 25) fehlten.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Der RH empfahl dem BMF, die Firmenbeurteilung um weitere wichtige risikorelevante Faktoren – wie ein Datum der letzten Kontrollmaßnahme und Informationen zum steuerlichen Risiko der Bewilligungsinhaber bei den Finanzämtern – zu ergänzen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass die Risikoeinstufung letztlich für die Zollämter wenig transparent und aufgrund der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gegebenen Verteilung der Bewilligungen auf die Risikogruppen wenig planungsrelevant war. So fielen von über 6.000 Firmenbeurteilungen nur fünf in die höchste Risikogruppe; über 80 % der Fälle mit mittlerem Risiko (Risikogruppe 2) stammten aus den von den Zollämtern als weniger risikobehaftet eingeschätzten Verwendungsbetrieben (siehe TZ 26). Nach Ansicht des RH bestand insofern Optimierungsbedarf, als die Risikogewichtung nicht den Risikoeinschätzungen des BMF hinsichtlich der Verbrauchsteuer- und Bewilligungsarten entsprach.

Der RH empfahl dem BMF, die Firmenbeurteilung gemeinsam mit den Zollämtern zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Dabei wäre insbesondere die Gewichtung der Faktoren zu überprüfen und in der Folge transparent zu gestalten, damit die Firmenbeurteilung von den Zollämtern für eine risikoorientierte Auswahl bei ihren Planungen höhere Akzeptanz findet und verstärkt herangezogen wird.

(4) Der RH wies zudem kritisch auf die unterschiedliche Verteilung der Risikogewichtung bei den vom RH überprüften Zollämtern hin, die auch einer subjektiven Einstufung durch die zuständigen Sachbearbeiter geschuldet sein konnte.

Der RH empfahl dem BMF, entsprechend der in den Kundenteams vorhandenen Verbrauchsteuer-Spezialisierung (siehe TZ 10) die Teamleiter bzw. die Auditoren oder Kundenbetreuer in die Firmenbeurteilung miteinzubeziehen, um die Objektivität der Firmenbeurteilung zu erhöhen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMF erscheine die Ergänzung der Risikokriterien um das Datum der letzten Kontrollmaßnahme und um Informationen zum steuerlichen Risiko aus Finanzamtsdaten grundsätzlich sinnvoll und in der Anwendung „Risiko Verbrauchsteuern“ umsetzbar; auch der Zeitpunkt der letzten Bestandsaufnahme sollte Berücksichtigung finden.*

Risikopotenziale

Auch die vom RH empfohlene Evaluierung und Weiterentwicklung der Firmenbeurteilung erscheine sinnvoll und solle unter Berücksichtigung der bestehenden Anwendungen „Risiko Verbrauchsteuern“ und CONTROL stattfinden.

Die Sektion V des BMF werde zur Umsetzung der fachlichen Anforderungen in der Anwendung „Risiko Verbrauchsteuern“ ein IT-Projekt im Jahr 2017 einplanen.

28.1 (1) Laut Organisationshandbuch des BMF umfasste die Risikoanalyse der Zollämter die Risikoidentifikation und die Bewertung der Risiken. Sinn der Risikoanalyse war es, einen Gesamtüberblick über den Tätigkeitsbereich zu erhalten und eine risikoorientierte Beurteilung des Gesamtvolumens zu ermöglichen. Als Standard legte das Organisationshandbuch grundsätzlich die folgenden Verantwortlichkeiten in der Organisation fest:

- Analyse durch den Auditor auf Ebene des Kundenteams,
- Analyse durch den Betrugsbekämpfungskordinator auf Ebene des Zollamts,
- Analyse durch das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) im Auftrag des oder auf Anregung der Zollämter bundesweit.

Darüber hinaus waren Risikoanalysen im Anlassfall vorgesehen.

(2) Bis inklusive 2014 hatten die Auditoren in den Zollämtern als Mindeststandard gemäß Organisationshandbuch je Quartal fünf vom BMF definierte Abfragen pro Kundenteam für die Verbrauchsteuern zu erstellen. Diese fünf vom BMF festgelegten Standardabfragen umfassten risikorelevante Informationen aus dem Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und der elektronischen Verbrauchsteueranmeldung EVA. Darüber hinaus stand es allen Zollämtern frei, eigene anlassbezogene Abfragen zu erstellen.

Alle drei vom RH überprüften Zollämter führten die fünf festgelegten Standardabfragen durch. Die Rolle des Auditors im Prozess der Risikoanalyse war je nach Verbrauchsteuerkenntnissen unterschiedlich. In der Praxis erfolgten die Analysen der Standardabfragen in der Regel durch die Sachbearbeiter und nicht durch den Auditor (siehe TZ 10).

Bundesweit einheitliche, in der Detaillierung über das Organisationshandbuch hinausgehende Praxisleitfäden für das lokale Risikomanage-

ment in den Zollämtern für die Verbrauchsteuern gab es nicht. Zwei von drei überprüften Zollämtern verfügten über eigene Leitfäden bzw. Arbeitsanweisungen; diese legten die Verantwortlichkeiten, die Dokumentation und die Arbeitsabläufe im Zollamt im Rahmen des lokalen Risikomanagements im Detail fest, insbesondere auch die Art der Analysen und die Dokumentation der Maßnahmen aus der Risikoanalyse.

(3) Seit 2015 gab es geänderte Vorgaben für die Standardabfragen: Das BMF hatte nach Angaben eines Zollamts im Rahmen der Evaluierung der Berichtspflichten für die Finanz- und Zollämter u.a. die quartalsmäßige Risikoanalyse der Zollämter insbesondere im Hinblick auf die verpflichtend durchzuführenden Standardabfragen hinterfragt. Als Ergebnis dieser Evaluierung überließ das BMF seit 2015 den Zollämtern die Entscheidung, welche Standardabfragen sie unter Berücksichtigung der zollamtsspezifischen Gegebenheiten für die quartalsmäßige Standardanalyse verwendeten.

Die Zollämter, die über interne Leitfäden verfügten, führten die Risikoanalyse auf Basis der Standardabfragen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung amtsintern weiterhin verpflichtend fort.

28.2 (1) Der RH bemängelte, dass es bundesweit – über das Organisationshandbuch hinausgehend – keine einheitlichen, detaillierten Praxisleitfäden für das lokale Risikomanagement gab und die Berichtspflichten, insbesondere die Art der Analysen und Dokumentation der Risikoberichte (Standardabfragen), den Zollämtern überlassen waren. Der RH hielt fest, dass die überprüften Zollämter die allgemeinen Vorgaben des Organisationshandbuchs für das lokale Risikomanagement anwendeten und anerkannte, dass zwei von drei Zollämtern darüber hinaus amtsinterne Leitfäden erstellt hatten, die den Ablauf der Risikoanalyse regelten.

Er empfahl dem BMF, für den Ablauf und die Maßnahmensetzung des lokalen Risikomanagements eine Evaluierung der vorhandenen Leitfäden und Risikoberichte durchzuführen und einen bundesweit einheitlichen Rahmen für die Risikoanalyse, der die Vorgaben im Organisationshandbuch weiter detaillierte, zu entwickeln, um eine einheitliche Vorgehensweise in den Zollämtern zu gewährleisten.

(2) Der RH kritisierte, dass die Risikoanalysen auf Basis der vom Auditor erstellten Standardabfragen für den Bereich der Kundenteams entgegen dem Organisationshandbuch nicht durch den Auditor erfolgten, sondern in der Regel durch die Sachbearbeiter.

Risikopotenziale

Der RH empfahl dem BMF, die Rolle des Auditors bzw. der Sachbearbeiter im Risikoanalyseprozess zu evaluieren und im Organisationshandbuch sowie in der Praxis entsprechend anzupassen.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMF würde es im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement die Leitfäden, Risikoberichte und Risikoprofile evaluieren, bundesweit einheitliche Vorgehensweisen erarbeiten sowie die Vorgehensweise/Risikobeurteilung bei neu erteilten Bewilligungen evaluieren, um eine einheitliche Überwachung zu gewährleisten. Des Weiteren werde das BMF die Rolle des Auditors evaluieren.*

29.1 (1) Standardabfragen und anlassbezogene Abfragen im Rahmen der Risikoanalyse führte der Auditor des jeweiligen Kundenteams durch; die Analysen erfolgten in der Regel durch die Sachbearbeiter (siehe TZ 28). Die Lizenzen für das Abfragetool waren aus budgetären Gründen auf zwei bis drei Mitarbeiter pro Team beschränkt. Neben dem Auditor waren Berechtigungen im Abfragetool für den Teamleiter und in der Regel den Kundenbetreuer des jeweiligen Teams vorgesehen. Somit waren im Regelfall nur dann die Verbrauchsteuerexperten je Team zur Nutzung des Abfragetools berechtigt, wenn sie eine dieser Funktionen (Teamleiter, Kundenbetreuer oder Auditor) innehatten oder aus anderen Gründen über eine Lizenz verfügten.

(2) Da das Abfragetool auf einen Datenwürfel zugriff, der aus mehreren Datenquellen gespeist war, enthielt es Informationen, die ansonsten nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand von den zuständigen Verbrauchsteuerexperten aus den elektronischen Anwendungen im Verbrauchsteuerbereich⁶⁷ generiert werden konnten. Die Abfragen waren in diesen Systemen auf die Abarbeitung einzelner Fälle, nicht auf eine risikoorientierte Gesamtübersicht ausgerichtet.

Die Auswertungen aus dem Abfragetool waren für eine risikoorientierte amtliche Aufsicht einerseits im Innendienst, andererseits als Grundlage und Vorbereitung bei Außendienst-Tätigkeiten einsetzbar. Das Auseinanderfallen von Abfragetool-Berechtigung und Verbrauchsteuerexpertise führte zu folgenden Schnittstellenproblemen: Wenn aufgrund der eingeschränkten Lizenzen ein Verbrauchsteuerexperte keinen Zugang zu den IT-Abfragen bzw. keine Kenntnis über den Umfang der Abfragemöglichkeiten hatte, musste er sich an den Auditor wenden, der seinerseits aber schwerpunktmäßig nicht mit Agenden der Verbrauchsteuern betraut war (siehe TZ 10); die Auditoren benötigten inhaltlichen Input für zielgerichtete anlassbezogene Auswertungen von den Ver-

⁶⁷ EMCS, EVA, SEED, EKA, CONTROL

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

brauchsteuerexperten, jene hatten aber nicht umfassend Kenntnis über die bestehenden Auswertungsmöglichkeiten.

In diesem Zusammenhang hatte der bundesweite Fachbereich für Zoll und Verbrauchsteuern des BMF laufend angeregt, die Zusammenarbeit zwischen Verbrauchsteuerexperten und Auditoren zu intensivieren, insbesondere bei Auditoren, welche die Abfragen generierten, aber nicht schwerpunktmäßig mit Verbrauchsteueragenden befasst waren.

- 29.2** Der RH kritisierte die beschränkte Lizenzvergabe und den damit eingeschränkten Zugriff auf das Abfragetool mit den dahinterliegenden Datenbanken als nicht zweckmäßig. So war nicht gewährleistet, dass die Verbrauchsteuerexperten, insbesondere für Zwecke der amtlichen Aufsicht, über alle automatisiert generierbaren Informationen verfügten. Nach Ansicht des RH war der Einsatz des Abfragetools damit nicht effizient, da umfassende Funktionalitäten des Abfragetools und damit wichtige Informationen für die risikoorientierte amtliche Aufsicht nicht durchgängig genutzt werden konnten.

Er empfahl dem BMF, jenen Mitarbeitern, die als Verbrauchsteuerexperten tätig waren, bei Bedarf den direkten Zugang zum Abfragetool zu ermöglichen, um eine bestmögliche Durchführung und Vorbereitung der amtlichen Aufsicht im Bereich der Verbrauchsteuern sicherzustellen.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement die Leitfäden, Risikoberichte und Risikoprofile evaluiert und bundesweit einheitliche Vorgehensweisen erarbeitet sowie die Vorgehensweise/Risikobeurteilung bei neu erteilten Bewilligungen evaluiert, um eine einheitliche Überwachung zu gewährleisten. Des Weiteren würde das BMF die Rolle des Auditors evaluieren.*

- 30.1** (1) Neben dem Abfragetool war der sogenannte Risikofilter eine weitere elektronische Funktionalität zur Risikoanalyse für die gezielte Überwachung bestimmter verbrauchsteuerrelevanter Warenbewegungen im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS. Die Sachbearbeiter setzten Risikofilter bspw. dann, wenn sie aufgrund ihrer laufenden Tätigkeiten oder im Zuge der amtlichen Aufsicht für sich Risikofirmen identifizierten. Andererseits dienten die Filter dazu, Betrugsszenarien rechtzeitig aufdecken und entweder zeitnah im Verdachtsfall eine Erhöhung der Sicherheiten oder eine Entziehung der Bewilligung veranlassen zu können, z.B. in identifizierten Hochrisikobereichen wie Registrierte Empfänger im Bereich der Mineralölsteuer (siehe TZ 18, 24).

Risikopotenziale

Die Filtersetzung war bundesweit nicht einheitlich geregelt, weshalb eine einheitliche Vorgangsweise in den Kundenteams nicht gewährleistet war.⁶⁸

Die drei überprüften Zollämter setzten regelmäßig Filter.

(2) Filter konnten individuell durch Mitarbeiter der Zollämter selbst gesetzt werden. Diese waren jeweils mit einem Gültigkeitsdatum versehen und zeitlich beschränkt. Sobald ein Filter abgelaufen war, konnte er nicht mehr reaktiviert oder neu angelegt werden. Auch konnten diese Risikoprofile, die der Mitarbeiter bei der Filtersetzung durch seine individuellen Einstellungen erzeugt hatte, nicht nachträglich ausgewertet werden, um weitere Schlüsse für etwaige Verdachtsfälle, im Zollamt oder bundesweit, daraus zu ziehen.^{69, 70}

30.2 (1) Der RH anerkannte, dass die Zollämter einen großen Teil der Verfahren für die Verbrauchsteuern bereits elektronisch überwachen konnten (u.a. über das Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und über die elektronische Anmeldung EVA) und dass mit der elektronischen Filtersetzung eine Überwachung von Risikobereichen und Risikofirmen möglich war. Er bemängelte jedoch, dass die Setzung von Filtern insbesondere in identifizierten Hochrisikobereichen – z.B. bei Registrierten Empfängern im Mineralölsteuerbereich (siehe TZ 24) – nicht einheitlich war und es hiezu keine bundesweiten Vorgaben gab.

Der RH empfahl dem BMF, bei neu erteilten Bewilligungen in Hochrisikobereichen bundesweite Vorgaben für Filter zu schaffen, um eine einheitliche Überwachung durch alle Zollämter zu gewährleisten.

(2) Der RH kritisierte, dass die Zollämter keine Möglichkeit hatten, die bereits erstellten Filter (= Risikoprofile) wieder aufzurufen oder in Evidenz zu halten, um daraus Informationen für weitere Risikopotenziale ableiten zu können.

⁶⁸ Ein Zollamt hatte einen eigenen Praxisleitfaden erstellt, auf dem die Überwachungsmaßnahmen schwerpunktmäßig dargestellt waren. In diesem Leitfaden legte das Zollamt für sich auch fest, dass bei Registrierten Empfängern im Bereich der Alkoholsteuer und der Mineralölsteuer bei neu erteilten Bewilligungen für die ersten sechs Monate zwingend ein Filter zu setzen war.

⁶⁹ Es gab auch die Möglichkeit, bundesweit Filter durch die RIA zu setzen.

⁷⁰ Dies wäre nach Auskunft der Bediensteten im Zollamt jedoch eine sinnvolle Funktionalität der Anwendung Filter.

Der RH empfahl dem BMF, eine Filterevidenz zu implementieren, um auf bestehende Risikoprofile wieder zugreifen bzw. bei Risikofirmen nach Zeitablauf die Risikofilter wieder aktivieren zu können und um einen risikoorientierten Überblick über die bereits gesetzten Filter zu gewährleisten.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement die Leitfäden, Risikoberichte und Risikoprofile evaluiert und bundesweit einheitliche Vorgehensweisen erarbeitet sowie die Vorgehensweise/Risikobeurteilung bei neu erteilten Bewilligungen evaluiert, um eine einheitliche Überwachung zu gewährleisten. Des Weiteren würde das BMF die Rolle des Auditors evaluieren.*

Betriebsprüfung Zoll (BPZ)

- 31.1** (1) Die Anzahl aller Prüfungen, welche die Betriebsprüfung Zoll bundesweit bzw. in den vom RH überprüften Zollämtern im Jahr 2014 sowie bis zum 3. Quartal 2015 durchführte, und der Anteil der Verbrauchsteuern daran stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 17: Anteil Prüfungen Verbrauchsteuer durch Betriebsprüfung Zoll (BPZ) an allen Prüfungen BPZ; 2014 bis 2015 (1.–3. Quartal)

Zollamt	Anzahl Prüfungen BPZ 2014	davon Anteil Verbrauchs- steuern 2014	Anzahl Prüfungen BPZ 2015	
			davon Anteil Verbrauchs- steuern 2015	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Wien	213	28,64	190	27,89
St. Pölten Krems Wr. Neustadt	127	11,02	93	16,13
Innsbruck	50	16,00	47	19,15
bundesweit	1.019	12,86	851	17,39

Quelle: BMF – LoS

Bis zum Jahr 2015 gab es trotz der hohen fiskalischen Bedeutung der Verbrauchsteuern bundesweit – im Gegensatz zu den Zollagenden – keine Vorgaben zur Anzahl der Verbrauchsteuerprüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll. Seit dem Jahr 2015 sahen die Zielvereinbarungen erstmalig ein Leistungsziel in Form eines prozentuellen Mindestanteils an Verbrauchsteuerprüfungen (gemessen an allen Prüfungen der Betriebsprüfung Zoll⁷¹) vor (siehe TZ 6).

⁷¹ Zählung aller geprüften Verbrauchsteuerarten als eigene Prüfung

Risikopotenziale

Bundesweit stieg der Verbrauchsteueranteil gemessen an allen Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll mit Einführung des Leistungsziels von rd. 13 % im Jahr 2014 auf rd. 17 % im Jahr 2015 (Stand 3. Quartal 2015). Die Zollämter erfüllten damit die Vorgabe in den ersten drei Quartalen 2015 im Bundesschnitt. Die drei überprüften Zollämter wiesen folgende Werte auf:

- Das Zollamt Wien erreichte mit 28 % den höchsten Anteil an Verbrauchsteuerprüfungen und lag damit deutlich über dem bundesweiten Anteil,
- das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt verzeichnete von 2014 bis 2015 (Stand 3. Quartal) einen deutlichen Anstieg des Anteils von 11 % auf 16 %,
- das Zollamt Innsbruck lag mit 19 % deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt und verzeichnete im Vergleich zu 2014 einen Anstieg von drei Prozentpunkten.

(2) Die bundesweiten Mehrergebnisse aus den Prüfungen der Verbrauchsteuern durch die Betriebsprüfung Zoll stiegen von 146.000 EUR im Jahr 2014 auf rd. 930.000 EUR im Jahr 2015 (Stand 3. Quartal).

31.2 Der RH kritisierte, dass die Verbrauchsteuern – trotz ihrer hohen fiskalischen Bedeutung – in den Zielvereinbarungen des BMF für die Betriebsprüfung Zoll im Gegensatz zu den Zollagenden bis 2014 keine Berücksichtigung fanden (siehe TZ 6). Der RH erachtete die Einführung eines entsprechenden Leistungsziels für die Betriebsprüfung Zoll im Jahr 2015 als zweckmäßig, da bereits in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 sowohl der die Verbrauchsteuern betreffende Prüfungsanteil von Verbrauchsteuern durch die Betriebsprüfung Zoll als auch das Mehrergebnis erheblich gesteigert werden konnten.

Der RH anerkannte, dass die drei überprüften Zollämter mit Ende des 3. Quartals 2015 die Vorgabe des Verbrauchsteuerprüfungsanteils durch die Betriebsprüfung Zoll erreichen konnten.

Der RH empfahl dem BMF, angesichts der hohen fiskalischen Bedeutung der Verbrauchsteuern (siehe TZ 6) und der erzielten Mehrergebnisse die Verbrauchsteuerprüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll weiter zu forcieren.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) erfolgen.*

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

32.1 (1) Laut Organisationshandbuch des BMF sollte die Betriebsprüfung Zoll komplexe Prüfungen und/oder solche Prüfungen durchführen, bei denen besondere buchhalterische, betriebswirtschaftliche und EDV-Kenntnisse erforderlich waren.

Das BMF legte in seiner Schulungsunterlage „Rechtliche Grundlagen der amtlichen Aufsicht im Bereich der Verbrauchsteuern“ Kriterien dafür fest, wann eine Prüfungsanregung an die Betriebsprüfung Zoll erforderlich bzw. sinnvoll wäre. Kriterien waren u.a. wenn

- „die Mengenrechnung Differenzen ergibt, die eine Prüfung der Finanzbuchhaltung nötig macht;
- keine Aufzeichnungen geführt werden, die in der Bewilligung festgelegt wurden oder aus den geführten Aufzeichnungen die Bemessungsgrundlagen für die Steueranmeldung nicht ersichtlich sind;
- die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung überhaupt angezweifelt wird;
- Gegenprüfungen bei anderen Unternehmen (Kunden, Lieferanten), die i.V.m. dem Bewilligungsinhaber stehen, erforderlich werden;
- aufgrund schwieriger oder unkooperativer Firmenverhältnisse die Durchführung der Erhebung der Bemessungsgrundlagen im Rahmen der amtlichen Aufsicht nicht durchführbar ist.“⁷²

(2) Die Betriebsprüfung Zoll verfügte im Vergleich zu den Kundenteams über mehr Erfahrung bei komplexen Sachverhalten und/oder Unternehmensstrukturen. Sie konnte über die amtliche Aufsicht hinausgehende Prüfungsfeststellungen und in der Folge Mehrergebnisse erbringen; dies durch

- die Prüfung der Buchhaltung und des Rechnungswesens im Detail,
- das Hinterfragen von jahrelang bestehenden Prozessen/Ablaufbeschreibungen,
- die Prüfung auf deren rechtmäßige Umsetzung in die Praxis,

⁷² BMF – bundesweiter Fachbereich: Rechtliche Grundlagen der amtlichen Aufsicht im Bereich der Verbrauchsteuern, S. 26, Kapitel 9: Wann ist ein Prüfungsauftrag an die BPZ sinnvoll?

Risikopotenziale

- den Wechsel des Sachbearbeiters im Zollamt im Sinne des Internen Kontrollsystems (IKS – siehe TZ 38) und
- eine vertiefte Sicht auf dasselbe Unternehmen.

So hatte bspw. ein Kundenteam im Rahmen der regelmäßig durchgeführten amtlichen Aufsicht bei einem Unternehmen keine Unregelmäßigkeiten festgestellt, wohingegen die Prüfung der Betriebsprüfung Zoll für die Jahre 2011 bis 2013 eine Gesamtnachforderung an Biersteuer von 156.765,01 EUR ergab. Weiters musste das zuständige Kundenteam auf Basis der Prüfungsfeststellungen der Betriebsprüfung Zoll neue Verbrauchsteuerbewilligungen⁷³ für das Unternehmen erlassen.

(3) Entgegen den Vorgaben zur Einbindung der Betriebsprüfung Zoll waren in den überprüften Zollämtern die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Kundenteams und den Teams der Betriebsprüfung Zoll verbesserungsfähig:

- Prüfungsanregungen oder –aufträge der Kundenteams an die Betriebsprüfung Zoll gab es nur vereinzelt, z.B. waren im Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt im Jahr 2015 nur drei Prüfungsanregungen von zwei Kundenteams an die Betriebsprüfung Zoll dokumentiert.
- Nur bei einem vom RH überprüften Zollamt (Wien) leitete die Betriebsprüfung Zoll
 - regelmäßig Abfragen aus dem Mehrwertsteuerinformationssystem (MIAS)⁷⁴ an die Kundenteams weiter oder
 - Kontrollmeldungen im Verdachtsfall an die Kundenteams weiter, um Wirtschaftsbeteiligte zu überprüfen, die verbrauchsteuerpflichtige Waren verbrachten oder verkauften, ohne eine entsprechende Bewilligung dafür zu haben.
- Die Betriebsprüfung Zoll stellte Informationen und vorhandene Risikoanalysen vom Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA), die im Rahmen der Erstellung der Prüfpläne für die Betriebsprüfung

⁷³ Dies erfolgte i.Z.m. dem Amtsbereich und dem BPZ.

⁷⁴ Das MIAS war ein EU-weit eingeführtes Mehrwertsteuerinformationssystem, in dem die Informationen zu Mehrwertsteuer-Bewegungen bei innergemeinschaftlichen Lieferungen erfasst waren. Darüber hinaus boten die Informationen aus dem MIAS auch Hinweise darüber, ob Warenbewegungen in Form von innergemeinschaftlichen Lieferungen bei verbrauchsteuerpflichtigen Waren stattgefunden hatten, obwohl keine entsprechende Anzeige an das zuständige Zollamt für den betroffenen Wirtschaftsraum erfolgt war.

Zoll generiert wurden, nicht standardmäßig den Sachbearbeitern in den Kundenteams zur Unterstützung der amtlichen Aufsicht zur Verfügung.

(4) Die Interne Revision des BMF hatte in ihren Berichten laufend empfohlen, die Betriebsprüfung Zoll durch Anforderungen der Kundenteams verstärkt in die Kontrolltätigkeit einzubinden und die Kommunikation zwischen Betriebsprüfung Zoll und Kundenteams zu verbessern.

32.2 Der RH kritisierte die mangelnde Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll. Diese manifestierte sich einerseits darin, dass entgegen den im Organisationshandbuch sowie in der internen Schulungsunterlage des BMF definierten Kriterien und entgegen den Empfehlungen der Internen Revision des BMF nur wenige Prüfungsanregungen durch die Kundenteams erfolgten, und andererseits im mangelnden Informationsaustausch zwischen den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll. Die Kundenteams zogen die Betriebsprüfung Zoll in der Regel nicht heran, wenn sie bspw. i.Z.m. der Prüfung von Unterlagen auf komplexe Sachverhalte und Unternehmensstrukturen stießen. Der RH verwies in dem Zusammenhang kritisch auf die aufgezeigte Prüfung eines Unternehmens durch die Betriebsprüfung Zoll, die zu einer Biersteuernachzahlung von 156.765,01 EUR für die Jahre 2011 bis 2013 geführt hatte, obwohl und nachdem die amtliche Aufsicht der Zollämter keine Unregelmäßigkeiten hervorgebracht hatte.

Der RH empfahl dem BMF, die Zusammenarbeit zwischen den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll in den Zollämtern zu intensivieren. Dazu wäre

- eine Verbesserung der Schnittstelle zwischen Kundenteams (amtliche Aufsicht) und Betriebsprüfung Zoll (Prüfungen) im Zollamt sicherzustellen, z.B.
- durch regelmäßige Prüfungsanregungen von den Kundenteams an die Betriebsprüfung Zoll,
- durch Kontrollmeldungen von der Betriebsprüfung Zoll an die Kundenteams bei Wahrnehmungen aus einer Prüfungshandlung, die Handlungsbedarf in der amtlichen Aufsicht ergab, sowie
- durch Weitergabe der Informationen aus den Risikoanalysen im RIA durch die Betriebsprüfung Zoll an das Kundenteam zur Unterstützung der amtlichen Aufsicht;

Risikopotenziale

- die Arbeitsteilung zwischen amtlicher Aufsicht (Kundenteams) und Prüfungen (Betriebsprüfung Zoll) zu definieren z.B.
 - durch Evaluierung des von der Betriebsprüfung Zoll wahrzunehmenden Prüfungsbedarfs von bisher ungeprüften Verbrauchsteuerfällen nach festzulegender Größe, Kategorie und Risikobewertung,
 - durch die forcierte Einbindung der Betriebsprüfung Zoll in Fälle, die komplex waren bzw. eine Prüfung der (Finanz-)Buchhaltung vor Ort erforderten.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) erfolgen. Im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement werde es die amtliche Aufsicht und die Verwendung von zeitnahen Maßnahmen evaluieren und erarbeiten.*

Amtliche Aufsicht
– Kontrolldefizite

Entwicklung der amtlichen Aufsichtsmaßnahmen

33.1 (1) Zur amtlichen Aufsicht im engeren Sinn zählten Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen aufgrund gesetzlicher Vorgaben, Prüfplänen oder anlassbezogen⁷⁵ bei in der Regel in der SEED-Datenbank registrierten Bewilligungsinhabern. Die amtliche Aufsicht der Zollämter sollte sicherstellen, dass verbrauchsteuerpflichtige Erzeugnisse komplett erfasst und der korrekten Besteuerung im österreichischen Steuergebiet oder im übrigen Unionsgebiet zugeführt wurden⁷⁶. Als präventive Maßnahme der Kundenteams diente sie auch der Sicherung der Verbrauchsteuereinzahlungen.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der bundesweit von den Kundenteams in den Zollämtern durchgeführten Maßnahmen der amt-

⁷⁵ Dazu zählten nicht Kontrollen nach einsatztaktischen Grundsätzen – sogenannte mobile Kontrollen –, die schwerpunktmäßig an Verkehrswegen, Umschlagseinrichtungen und bei nicht registrierten Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt wurden. Diese oblagen Kundenteammitarbeitern mit speziellen Zusatzqualifikationen bzw. Einsatztrainings.

⁷⁶ Tätigkeiten im Rahmen der amtlichen Aufsicht betrafen bspw. schwerpunktmäßig Kontrollen der Einhaltung der Aufzeichnungspflichten und Bewilligungsaufgaben, Bestandsaufnahmen und -kontrollen samt Beurteilung von Schwüden, Abgleich von Handelsrechnungen, Frachtpapieren und Wiegelisten sowie der elektronischen Verwaltungsdokumente mit den Steuererklärungen, Mengenermittlungen, Warenkontrollen mit Beurteilung der Warensammensetzung und Tarifierung sowie Musterziehungen und Warenuntersuchungen durch die technische Untersuchungsanstalt (TUA), Erledigung von Warnmeldungen aus dem EMCS, Prüfung von elektronischen Versanddokumenten (eVD) und Exportdokumenten sowie Prüfung der Aktualität der den erteilten Bewilligungen zugrunde liegenden Unternehmensdaten, Ablaufbeschreibungen, Befundprotokollen und Sicherheitsleistungen.

lichen Aufsicht im Vergleich zur Anzahl der jeweils zum 31. Dezember bestehenden Verbrauchsteuerbewilligungen und zu den Verbrauchsteuereinzahlungen:

Tabelle 18: Entwicklung Anzahl und Zeitaufwand amtliche Aufsicht					
Jahr	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2011 bis 2014
	Anzahl				in %
amtliche Aufsicht	7.814	7.439	7.130	7.059	- 9,66
	in Stunden				
Zeitaufwand amtliche Aufsicht	36.781	31.204	30.819	33.255	- 9,59
	Anzahl jeweils zum 31.12.				
Bewilligungen	8.567	7.556	8.970	8.994	4,98
	in Mio. EUR				
Summe Verbrauchsteuereinzahlungen	6.102,93	6.122,68	6.151,17	6.220,65	1,93

Quellen: BMF – e-Zoll, LoS; RH

Obwohl die Anzahl der Bewilligungen von 2011 bis 2014 um fast 5 % und die Verbrauchsteuereinzahlungen um rd. 2 % anstiegen, gingen sowohl die Anzahl der Maßnahmen der amtlichen Aufsicht als auch die dafür aufgewendeten Zeitressourcen um fast ein Zehntel zurück.

- 33.2** Der RH hielt kritisch fest, dass – während die Anzahl der Bewilligungen und die Verbrauchsteuereinzahlungen im Zeitraum 2011 bis 2014 leicht anstiegen – sowohl die Anzahl der durchgeführten amtlichen Aufsichtsmaßnahmen als auch die von den Zollämtern für die amtliche Aufsicht eingesetzten zeitlichen Ressourcen um fast ein Zehntel zurückgingen.

Der RH wies auf die wichtige generalpräventive Wirkung der amtlichen Aufsicht und auf die fiskalische Bedeutung der Verbrauchsteuereinzahlungen hin. Er empfahl daher dem BMF, den Zollämtern eine Kontrolldichte für die amtliche Aufsicht im Bereich der Verbrauchsteuern vorzugeben, um die Aufsichtsmaßnahmen zu intensivieren und eine Kontinuität der Anzahl der Kontrollen und der eingesetzten Ressourcen zu gewährleisten (siehe auch TZ 6 und 25).

- 33.3** Laut Stellungnahme des BMF werde es im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) zu einer Personalbedarfsberechnung kommen, welche die Kontrolldichte anhand der bestehenden Bewilligungen berücksichtige und die erforderlichen Ressourcen in Zukunft gewährleisten soll.

Risikopotenziale

34.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt den Zeitaufwand für die amtliche Aufsicht für die verschiedenen Verbrauchsteuerarten⁷⁷ in den Jahren 2013 und 2014, bei den überprüften Zollämtern und bundesweit:

Tabelle 19: Zeitaufwand für amtliche Aufsicht je Verbrauchsteuerart 2013/2014								
Verbrauchsteuerart	ZA Wien		ZA PKW		ZA Innsbruck		bundesweit	
	in Stunden							
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Abfindung	43	30	1.589	2.076	686	574	5.399	5.432
Alkohol	1.695	1.763	3.423	3.692	1.605	1.698	12.579	13.301
Bier	857	826	657	919	679	635	3.598	3.930
Mineralölsteuer	1.662	1.596	1.337	1.617	591	418	6.614	5.906
Schaumwein	192	375	19	618	7	136	412	2.098
Tabak	608	596	68	65	60	51	1.204	1.269
Wein	221	232	15	63	14	0	561	617
Zwischenerzeugnis	103	206	158	252	25	23	452	703
Summe nach Steuerart	5.379	5.622	7.265	9.301	3.667	3.536	30.820	33.255

ZA PKW = Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; RH

Im Jahr 2014 beanspruchte in den drei überprüften Zollämtern und bundesweit die Alkoholsteuer die meisten Zeitressourcen der Kundenteams für die amtliche Aufsicht. Bei der als risikobehaftet eingeschätzten Mineralölsteuer setzten die Zollämter 2014 bundesweit weniger Zeitressourcen für die amtliche Aufsicht ein als im Vorjahr. Demgegenüber stiegen die insgesamt eingesetzten Zeitressourcen von 2013 auf 2014 bundesweit an – wobei der Anstieg überwiegend auf Kontrollen im Schaumweinsteuer- und Alkoholsteuerbereich zurückzuführen war.

Die Tätigkeitsschwerpunkte der einzelnen Zollämter waren abhängig von den in ihren regionalen Zuständigkeitsbereichen zu betreuenden Verbrauchsteuerbetrieben (nach Bewilligungs- und Verbrauchsteuerart). Je nach Verbrauchsteuerart waren in unterschiedlichem Ausmaß auch verpflichtende Kontrollmaßnahmen durch die Zollämter gesetzlich vorgesehen (z.B. Alkoholfeststellungen; siehe dazu auch TZ 14).

Bei den Zollämtern Wien und Innsbruck blieben die Gesamtressourcen im Jahr 2014 gegenüber 2013 relativ konstant (+ 4,5 % bzw. – 3,6 %); beim Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt stiegen sie um mehr als ein Viertel. Das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt verzeichnete

⁷⁷ Bei dieser Auswertung kann eine Aktenzahl mehrere Steuerarten betreffen, daher sind „Doppelzählungen“ möglich.

damit, noch vor dem Zollamt Wien, österreichweit den höchsten Zeitaufwand für die amtliche Aufsicht.

Gesetzliche Änderungen wie die Wiedereinführung der Schaumweinsteuer und die Erhöhung der Steuersätze im Jahr 2014 – insbesondere für Alkohol – führten in diesem Jahr zu einem Mehraufwand (höheren Zeitaufwand) im Bereich der Kontrollen.

(2) Die folgende Tabelle stellt je Verbrauchsteuerart die anteiligen Verbrauchsteuereinzahlungen und den anteiligen Zeitaufwand für die amtliche Aufsicht bei den drei überprüften Zollämtern und bundesweit aus dem Jahr 2014 gegenüber:

Tabelle 20: Vergleich Anteil Verbrauchsteuereinzahlungen und Anteil Zeitaufwand amtliche Aufsicht 2014 je Verbrauchsteuerart								
Verbrauchsteuer	ZA Wien		ZA PKW		ZA Innsbruck		bundesweit	
	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand	Anteil Einzahlungen	Anteil Zeitaufwand
	in %							
Alkohol ¹	0,84	31,88	7,64	62,02	1,72	64,28	2,76	56,33
Bier	0,61	14,70	3,01	9,88	3,79	17,96	3,14	11,82
Mineralöl	60,14	28,38	88,75	17,38	93,83	11,81	66,47	17,76
Schaumwein ²	0,04	14,45	0,19	10,02	0,08	4,52	0,09	10,28
Tabak	38,38	10,59	0,41	0,69	0,59	1,43	27,54	3,82
Summe	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

ZA PKW = Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt

Rundungsdifferenzen möglich

¹ inklusive Abfinder

² inklusive Zwischenerzeugnisse und Wein

Quellen: BMF; RH

Die Mineralölsteuer erbrachte bundesweit zwei Drittel der Verbrauchsteuereinzahlungen, bei den Kontrollzeiten beanspruchte sie jedoch nur rd. 18 %. Gegenläufig war die Situation bei der Alkoholsteuer: Ihr Anteil an den Verbrauchsteuereinzahlungen belief sich auf knapp 3 %, ihr Anteil an den Kontrollzeiten – inklusive Abfinder – auf mehr als die Hälfte (rd. 56 %).⁷⁸

34.2 Der RH wies darauf hin, dass der im Jahr 2014 gegenüber 2013 gestiegene Zeitaufwand für die amtliche Aufsicht für Verbrauchsteuern überwiegend auf die Schaumweinsteuer und die Alkoholsteuer⁷⁹ im Rah-

⁷⁸ Bspw. waren bei der Alkoholsteuer gemäß § 79 Alkoholsteuergesetz auch Außendienstmaßnahmen gesetzlich vorgesehen, die nicht risikomäßig angezeigt waren, wie bspw. Alkoholfeststellungen oder Zulassung von Brenngeräten (siehe TZ 14).

⁷⁹ Änderung der Befundprotokolle

Risikopotenziale

men der Steuersatzänderungen mit 1. März 2014 zurückzuführen war. Der RH kritisierte besonders den Rückgang des Zeitaufwands für amtliche Aufsichtsmaßnahmen im Bereich der fiskalisch bedeutsamen und als risikobehaftet eingeschätzten Mineralölsteuer, während jener für die fiskalisch weniger bedeutende jedoch administrativ aufwendige Alkoholsteuer stieg.

Der RH kritisierte weiters, dass die Zollämter in der bundesweiten Gesamtbetrachtung und die überprüften Zollämter mit Ausnahme des Zollamts Wien über die Hälfte der Zeitressourcen der amtlichen Aufsicht für Alkoholsteuerkontrollen einsetzten. Dies entsprach in keiner Weise dem Anteil der Einzahlungen aus der Alkoholsteuer mit bundesweit weniger als 3 %. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zur Verringerung des Administrations- und Kontrollaufwands für die Alkoholsteuer (siehe TZ 14).

Der RH empfahl dem BMF, den Fokus der amtlichen Aufsichtsmaßnahmen auf risikobehaftete und für die Einzahlungen bedeutsame Verbrauchsteuern zu verlagern und damit einen risikoadäquaten Einsatz der Ressourcen für die amtliche Aufsicht sicherzustellen.

34.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) erfolgen. Im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement werde das BMF die amtliche Aufsicht und die Verwendung von zeitnahen Maßnahmen evaluieren und erarbeiten.*

Qualitative und quantitative Mängel bei der amtlichen Aufsicht

35.1 (1) Für die Art und Qualität der von den Kundenteams bei den Bewilligungsinhabern im Rahmen der amtlichen Aufsicht vorgenommenen Kontrollmaßnahmen waren folgende Rahmenbedingungen maßgeblich:

- Art⁸⁰ und Umfang der jeweils nach der Zuständigkeitsverteilung einem Kundenteam bzw. Verbrauchsteuersachbearbeiter zugewiesenen Bewilligungsinhaber,
- Fachwissen zur Verbrauchsteuer und notwendiges technologisches Fachwissen,

⁸⁰ z.B. Herstellungsbetriebe, Steuerlager, Registrierte Empfänger, Verschluss- und Abfindebrenner

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

- planbare Ressourcen der Verbrauchsteuersachbearbeiter in Abhängigkeit von sonstigen gesetzlich vorgesehenen⁸¹ Kontrollen und (Zoll-)Aufgaben,
- Umsetzung der fachlichen Vorgaben von Amtsfachbereich bzw. Teamleitung⁸² sowie von Auswertungen der Auditoren.

(2) Maßnahmen der amtlichen Aufsicht im engeren Sinn sollten laut internen Vorgaben des BMF grundsätzlich in Form einer Nachschau im Außendienst erfolgen. Sie erforderten aber auch Innendiensttätigkeiten – Auswahl der zu prüfenden Bereiche sowie Bearbeitung der Kontrollergebnisse – und die erforderlichen Reisezeiten.

Laut den Empfehlungen des bundesweiten Fachbereichs Zoll und Verbrauchsteuern im BMF im Rahmen eines Audits sollte der Anteil der reinen Innendienstzeiten höchstens 20 % der Gesamttätigkeiten betragen, da die Präsenz der Sachbearbeiter vor Ort

- bessere wechselseitige Information mit den Bewilligungsinhabern sicherstellt,
- sich positiv auf die Qualität der Aufzeichnungen und Unterlagen auswirkt,
- zum technischen Wissen und der Branchenkenntnis des Sachbearbeiters beiträgt,
- Fehlentwicklung hintanhält

und dadurch präventive Wirkung entfaltet.

(3) Die folgende Tabelle zeigt den Zeitaufwand der Kundenteams für die amtliche Aufsicht getrennt nach Außen- und Innendienst sowie die Reisezeit im Jahr 2014:

⁸¹ bspw. Alkoholfeststellungen bei Verschlussbrennereien

⁸² Kontrollplanung, Abarbeitung von Warnmeldungen und Reports

Risikopotenziale

Tabelle 21: Zeitaufwand für amtliche Aufsicht 2014 getrennt nach Innendienst, Außendienst und Reisezeit

Zollamt	Innendienst		Außendienst		Reisezeit		Summe
	in Stunden	in %	in Stunden	in %	in Stunden	in %	in Stunden
Wien	1.627,30	28,95	3.053,44	54,31	941,22	16,74	5.621,96
PKW	3.704,63	39,83	3.704,69	39,83	1.891,39	20,34	9.300,71
Eisenstadt Flughafen Wien	955,90	27,64	1.821,61	52,66	681,40	19,70	3.458,91
Klagenfurt Villach	341,95	17,64	1.108,00	57,17	488,20	25,19	1.938,15
Linz Wels	1.740,65	47,60	1.217,75	33,30	698,51	19,10	3.656,91
Salzburg	451,90	27,72	601,55	36,90	576,97	35,39	1.630,42
Graz	1.231,19	45,60	832,55	30,84	636,20	23,56	2.699,94
Innsbruck	1.898,53	53,70	1.211,80	34,27	425,30	12,03	3.535,63
Feldkirch Wolfurt	761,47	53,91	457,25	32,37	193,89	13,73	1.412,61
gesamt	12.713,52	38,23	14.008,64	42,12	6.533,08	19,65	33.255,24

PKW = St. Pölten Krems Wr. Neustadt

Quellen: BMF; RH

Der Innendienst beanspruchte in den Zollämtern (mit Ausnahme des Zollamts Klagenfurt Villach) einen weitaus höheren Anteil, als die vom Fachbereich vorgesehenen 20 %. Bundesweit war der Innendienstanteil mit rd. 38 % fast doppelt so hoch; beim Zollamt Wien war er mit 29 % am geringsten. Beim Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt, das österreichweit mehr als ein Viertel der gesamten Kontrollzeiten verzeichnete (28 %), war der Anteil des Innendienstes mit knapp 40 % gleich hoch wie jener des Außendienstes. Das Zollamt Innsbruck vollzog die amtliche Aufsicht mit einem Anteil von rd. 54 % überwiegend im Innendienst.⁸³

(4) Die Bandbreite der in der IT-Anwendung CONTROL⁸⁴ im Rahmen der amtlichen Aufsicht von den Kundenteams erfassten Arten der Kontrolltätigkeiten war groß. Die Maßnahmen umfassten u.a. Ablaufbeschreibungen, Aufzeichnungspflichten, Beförderungskontrollverfahren, Bestandsaufnahmen mit Soll-Ist-Vergleichen, Bestandskontrollen unterjährig, Bewilligungsaufgaben, Versanddokumente, Handelsrechnungen und Wiegelisten, Mengenermittlungen, Schwundbeurteilungen, Sicherheitsleistungen, Steueranmeldungen, Steuerbefreiungen/Steuerbegünstigungen, Verplombungen und Warenkontrollen.

⁸³ Mit Ausnahme des Bereichs Abfindung war der Innendienstanteil im Zollamt Innsbruck bei sämtlichen Verbrauchsteuerarten höher als die zugehörigen reinen Außendienste ohne Reisezeiten. Die Verbrauchsteuersachbearbeiter aller Kundenteams waren vielfach mit der Bearbeitung der Bezüge zu gewerblichen Zwecken aus dem freien Verkehr, die zeitnah und ohne EDV-Unterstützung zu erledigen waren, belastet (siehe TZ 12 und 13).

⁸⁴ Anwendung Kontrollmanagement „CONTROL“ in e-Zoll zur Planung, Erfassung und Dokumentation der Kontrollen der Zollämter

Die in der IT-Anwendung CONTROL erfassten Kontrolltätigkeiten variierten in ihrer Anzahl stark zwischen den drei überprüften Zollämtern.

Weiters war aus CONTROL zu entnehmen:

- Reine Innendienstkontrollen beschränkten sich überwiegend auf die Abgleiche der Steueranmeldungen⁸⁵ mit den Versandpapieren und sonstigen Firmenaufzeichnungen bzw. Rechnungen. Wirkungsorientierte Aufsichtsmaßnahmen wie Warenkontrollen vor Ort oder Bestandskontrollen konnten nicht erfolgen.
- Auch bei Kontrollen im Außendienst überwogen – neben der Prüfung von Steueranmeldungen – formelle Kontrollen (wie Abgleiche von Versanddokumenten und die Kontrollen der Einhaltung der Aufzeichnungspflichten).
- Selbst bei den Kontrollen im Außendienst erfolgte nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl an wirkungsorientierten Aufsichtsmaßnahmen – wie Kontrollmaßnahmen zur Prüfung von Steuerbegünstigungen, Bestandskontrollen mit Soll-Ist-Vergleichen, Schwundbeurteilungen, Warenkontrollen und Beförderungskontrollverfahren.

(5) Bei Herstellungsbetrieben und Verbrauchsteuerlagern war aus den Steueranmeldungen und den Versanddokumenten alleine keine Gesamtsicht über die im Betrieb befindlichen Verbrauchsteuerwaren zu erlangen. Diese war nur durch Bestandsaufnahmen mit Soll-Ist-Vergleichen zu gewinnen. Die Anwendung der richtigen Steuersätze bzw. von Steuerbegünstigungen, abhängig von der korrekten tariflichen Einreihung der Verbrauchsteuergegenstände in der Steueranmeldung, war nur durch Warenkontrollen vor Ort und Musterziehungen bzw. nachfolgende Analysen ihrer Zusammensetzung durch die technische Untersuchungsanstalt prüfbar.

In der Praxis führten die Zollämter nur eine geringe Zahl an Bestandsaufnahmen mit Soll-Ist-Vergleichen und unterjährigen Bestandskontrollen im Außendienst durch, wie folgende Tabelle zeigt:

⁸⁵ Seit der Einführung der elektronischen Verbrauchsteueranmeldung EVA im Jahr 2009 erfolgten rechnerische Kontrollen automatisiert; dabei wurde die Anwendung der richtigen Steuersätze auf Basis der Angaben in den Steueranmeldungen überprüft bzw. wurden Änderungen und Berichtigungen im Monitor den Kundenteams zur Bearbeitung angezeigt.

Risikopotenziale

Tabelle 22: Gegenüberstellung Bewilligungen und ausgewählte Aufsichtsmaßnahmen; 2014 für die Zollämter Wien, PKW und Innsbruck

Zollamt	Bewilligungen ¹	Bestandsaufnahme Soll-Ist-Vergleich	Bestandskontrolle unterjährig vor Ort
	Anzahl		
Wien	744	98	25
PKW	1.254	187	161
Innsbruck	621	76	26

PKW = St. Pölten Krems Wr. Neustadt

¹ für begünstigte Anlagen, Heiz- und Kraftstoffbetriebe, Herstellungsbetriebe, Steuerlager, Registrierte Empfänger, Verschlussbrennerei und Verwendungsbetriebe – Zahlen laut LoS Stand 31. Dezember 2014

Quellen: BMF; RH

Ähnliche Relationen gab es auch für die Aufsichtsmaßnahmen Warenkontrollen mit Musterziehungen, Analysen durch die Technische Untersuchungsanstalt und die Bestimmung der Warenzusammensetzungen bzw. Tarifierung. Das Zollamt Wien setzte im Jahr 2014 in 82 Fällen entsprechende Kontrollen, das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt in 124 Fällen, das Zollamt Innsbruck in 50 Fällen.

(6) Zusammengefasst führten die überprüften Zollämter bzw. die einzelnen Kundenteams die amtliche Aufsicht in unterschiedlicher Quantität, Qualität und Intensität durch. Grundsätzliche Regelungen zu den Zoll- und Verbrauchsteueraufgaben der Kundenteams fanden sich im Organisationshandbuch (siehe TZ 3). Weitere aktuelle bundesweite, quantitative oder qualitative Vorgaben zur amtlichen Aufsicht gab es nicht.⁸⁶

Der für Verbrauchsteuern zuständige bundesweite Fachbereich für Zoll und Verbrauchsteuern stellte im Rahmen von Audits fest, dass Kontrollen, die im hohen Ausmaß im Innendienst ausgeführt wurden und v.a. aus Dokumentenkontrollen und rechnerischen Kontrollen von Steueranmeldungen bestanden, nur eine wenig wirkungs- und risikoorientierte Vorgehensweise der Zollämter darstellten.

35.2 Der RH kritisierte die von ihm aufgezeigte inhaltlich, qualitativ und quantitativ unterschiedliche Vorgehensweise der Zollämter bei der amtlichen Aufsicht. Dies spiegelte sich in den unterschiedlichen Anteilen des Innendienstes (von 18 % bis 54 %) und des Außendienstes

⁸⁶ Zwei der vom RH überprüften Zollämter verfügten in Teilbereichen über eigene Vorgaben für den Bereich der Verbrauchsteuererhebung, die auch Maßnahmen der amtlichen Aufsicht betrafen, da eine aktuelle Arbeitsrichtlinie mit einheitlichen bundesweiten Vorgaben fehlte (siehe dazu auch TZ 15). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erarbeitete das BMF einen neuen Leitfaden zu den Themen „Zollprüfung – Amtliche Aufsicht“.

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

(von 31 % bis 57 % ohne Reisezeit) an den Kontrollen und der unterschiedlichen Anzahl einzelner Arten von Kontrolltätigkeiten wider. Der hohe Anteil an Innendienstzeiten von bundesweit rd. 38 % bzw. jenen Kontrollen im Rahmen der amtlichen Aufsicht, die ausschließlich im Innendienst erfolgten und vorwiegend der Kontrolle der Steueranmeldungen und Dokumente⁸⁷ dienten, stellten nach Ansicht des RH eine wenig wirkungs- und risikoorientierte Vorgehensweise dar. Nur eine regelmäßige Präsenz der Sachbearbeiter bei den Verbrauchsteuerbetrieben vor Ort entfaltet nach Ansicht des RH die erforderliche präventive Wirkung, um langfristige Fehlentwicklungen zu vermeiden, die zu Abgabennachforderungen führen können.

Der RH bemängelte jedoch, dass selbst bei den Kontrollen im Außendienst nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl an wirkungsorientierten Aufsichtsmaßnahmen – wie Bestandskontrollen sowie Warenkontrollen und Kontrollmaßnahmen zur Prüfung von Steuerbegünstigungen – erfolgten.

Der RH empfahl dem BMF, im Rahmen der Steuerung der Zollämter die Intensivierung, Qualitätssteigerung und Vereinheitlichung der amtlichen Aufsicht vor Ort durch folgende Maßnahmen sicherzustellen:

- Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise durch bundesweite Vorgaben für die amtliche Aufsicht (siehe TZ 15);
- Vorgabe von Richtwerten für die Anteile von Innendienst (Vor- und Nachbereitung) und Außendienst im Rahmen der amtlichen Aufsicht im Verbrauchsteuerbereich und Überprüfung wesentlicher Abweichungen durch die Amtsfachbereiche der Zollämter;
- vermehrte und risikoorientierte Überprüfungen und Teilnahmen an Bestandsaufnahmen mit anschließenden Soll-Ist-Vergleichen und Warenkontrollen (zu Lasten des Anteils von Dokumentenkontrollen und rechnerischen Kontrollen von Steueranmeldungen);
- Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen von Steuerbegünstigungen.

35.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) erfolgen. Im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement werde das BMF die amtliche Aufsicht und die Verwendung von zeitnahen Maßnahmen evaluieren und erarbeiten.*

⁸⁷ Handels- und Frachtrechnungen, Lieferscheine, elektronische Versanddokumente (eVD) und -anzeigen (eVA) bzw. sonstige Firmenaufzeichnungen

Risikopotenziale

36.1 Das Organisationshandbuch gab für die Prüfung der elektronischen Steueranmeldungen durch die Kundenteams als Standard vor:

- eine Kontrolle auf Vollständigkeit der Abgabe der Steueranmeldungen durch eine Statistik-Abfrage sowie
- eine gezielte stichprobenweise Prüfung von Steueranmeldungen auf Plausibilität der Inhalte nach den Kriterien Abgabebeträge und betriebsspezifisches Risiko.

Verbrauchssteuersachbearbeiter verfolgten im Rahmen der amtlichen Aufsicht in der Praxis vielfach routinemäßig die lückenlose Überprüfung sämtlicher abgegebener Steueranmeldungen bestimmter Bewilligungsinhaber. Aufgrund der insgesamt beschränkten Ressourcen der Verbrauchsteuersachbearbeiter erfolgten solche Prüfungen im Rahmen der amtlichen Aufsicht für ganze Kalenderjahre oder monatsweise zum Teil erst ein bis zwei Jahren nach Abgabe der Steueranmeldungen und Erledigung der elektronischen Versanddokumente.

36.2 Der RH kritisierte den teilweise erheblichen zeitlichen Abstand, mit dem die Sachbearbeiter der Kundenteams die Steueranmeldungen von bestimmten Bewilligungsinhabern prüften.

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass der Fokus der amtlichen Aufsicht durch die Kundenteams auf zeitnahe Maßnahmen vor Ort gelegt wird, um zeitgerecht möglichen Risiken entgegenzuwirken. Für notwendige Kontrollen bereits länger zurückliegender Zeiträume wären von den Kundenteams Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll anzuregen bzw. nach Absprachen mit dieser zu vereinbaren.

36.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden entsprechende Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung Zoll (siehe TZ 1) erfolgen. Im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement werde das BMF die amtliche Aufsicht und die Verwendung von zeitnahen Maßnahmen evaluieren und erarbeiten.*

Steuerungsdefizite

37.1 (1) Das BMF unterzog die Zielerreichung der Zollämter monatlich einem Monitoring und vierteljährlich einem tiefergehenden Controlling mit Abweichungsanalysen und Maßnahmenplanungen. Für das Controlling stand das IT-Tool „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) zur Verfügung, in dem Kennzahlen – über jene hinausgehend, die in den Zielvereinbarungen enthalten waren – standardmäßig abgebildet und auswertbar waren.

In der Steuer- und Zollverwaltung lieferte die „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) Kennzahlen sowie standardisierte Analyse- und Auswertungsmöglichkeiten. Reportings stellten Daten und Kommentare in Form von druckfertigen Managementberichten bei. Die „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) unterstützte damit die Führungskräfte bei der wirkungsorientierten Steuerung durch die Bereitstellung von einheitlich definierten Leistungskennzahlen.

(2) Bei den Verbrauchsteuern waren in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) im EDV-Tool LoS wenige Kennzahlen hinterlegt. Das BMF hatte im LoS keine standardisierte Kennzahl für die Kontrolldichte vorgesehen. Auch lagen im LoS keine validen Daten vor, wann und ob ein Verbrauchsteuerpflichtiger von einer Betriebsprüfung durch den Zoll bzw. von einer amtlichen Aufsichtsmaßnahme der Kundenteams betroffen war. Somit wurden zum Teil Verbrauchsteuerpflichtige in einem Jahr mehrfach kontrolliert, andere gar nicht. Dies konnte dazu führen, dass bei einigen Verbrauchsteuerpflichtigen noch nie eine amtliche Aufsicht durchgeführt wurde (siehe auch TZ 25 und 27).

Darüber hinaus zeigten sich bei den Verbrauchsteuern in der Praxis u.a. folgende Probleme i.Z.m. der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS):

- Es kam v.a. im Jahr 2014 zu erheblichen Abweichungen – in Höhe von 620.000 EUR – bei den dargestellten Verbrauchsteuereinzahlungen zwischen Bundesrechnungsabschluss und „Leistungsorientierter Steuerung“ (LoS);
- der in den Zielvereinbarungen definierte prozentuelle Anteil von Probebeziehungen bei mobilen Kontrollen im Mineralölsteuerbereich war in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) nicht explizit abgebildet und somit gesondert zu berechnen;
- der in den Zielvereinbarungen definierte prozentuelle Anteil von Verbrauchsteuerprüfungen im Rahmen von Betriebsprüfungen Zoll war in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) nicht explizit abgebildet und somit gesondert zu berechnen;
- in der in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) enthaltenen Kennzahl „elektronische Verbrauchsteueranmeldungen“ waren u.a. die Beträge resultierend aus Bezügen zu gewerblichen Zwecken nicht ausgewiesen;
- in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) gab es eine Kennzahl „Erstattungen/Erlass EVA“ und eine Kennzahl „EVA (Anz)“. In der Kennzahl „EVA (Anz)“ wurden u.a. die Steuersumme der Anmel-

Steuerungsdefizite

dungen, die Erstattungssumme und der Gesamtbetrag angegeben. Allerdings waren jene Erstattungen, die in dieser Kennzahl dargestellt wurden, nicht in der Kennzahl „Erstattungen/Erlass EVA“ enthalten;

- die Anzahl der Bewilligungen konnte in der entsprechenden Kennzahl in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) nur monatlich abgerufen werden; eine Gesamtdarstellung der im jeweils laufenden Jahr bestehenden Bewilligungen war in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) nicht möglich. Somit konnte auch nicht standardmäßig ausgewertet werden, wie viele Bewilligungen im laufenden Jahr neu vergeben wurden bzw. abgelaufen waren. Diese Auswertungen waren nur aufgrund umfangreicher Einzeldatenbereinigungen möglich;
- Analysen aufgrund der Einzeldaten waren oftmals mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden, da diese aufgrund der Formatierungen (bspw. verbundene Zellen) erst aufbereitet werden mussten.

37.2 Der RH kritisierte den geringen Umfang und die mangelhafte Datenqualität der in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) enthaltenen Kennzahlen für die Verbrauchsteuern. Darüber hinaus wiesen die Daten qualitative Mängel auf – wie bspw. Abweichungen zum Bundesrechnungsabschluss und Unvollständigkeiten. Der RH bemängelte weiters das Fehlen einer Kennzahl, die Auskunft über die Kontrolldichte im Verbrauchsteuerbereich gab, bzw. das Fehlen einer Darstellung darüber, welcher Verbrauchsteuerpflichtige wann und wie oft von einer Kontrolltätigkeit (amtliche Aufsicht (Kudenteams) oder Prüfung (Betriebsprüfung Zoll)) betroffen war.

Der RH empfahl dem BMF folgende Maßnahmen i.Z.m. den in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) abgebildeten Kennzahlen, um die Führungskräfte bei der wirkungsorientierten Steuerung zu unterstützen:

- a) Behebung der qualitativen Mängel in den Kennzahlen;
- b) automatisierte Berechnung des prozentuellen Anteils von Probeziehungen bei mobilen Kontrollen im Bereich der Mineralölsteuer und des prozentuellen Anteils von Verbrauchsteuerprüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll, sodass diese Zahlen den Führungskräften in den Managementberichten zur Verfügung stehen;

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

c) Erweiterung der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) um steuerungsrelevante Kennzahlen für die Verbrauchsteuern, aus denen abgeleitet werden kann, ob und wann ein Verbrauchsteuerpflichtiger von einer Kontrolltätigkeit (amtliche Aufsicht durch die Kundenteams oder Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll) betroffen war; in der Folge sollte auf dieser Datenbasis die Kontrolldichte als weitere Kennzahl abgeleitet werden.

37.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es die vom RH empfohlenen Maßnahmen evaluieren und unter Berücksichtigung finanzieller und technischer Möglichkeiten einarbeiten.*

Internes Kontrollsystem

Bearbeiterwechsel

38.1 (1) Die Zollämter wiesen sämtliche Inhaber von Verbrauchsteuerbewilligungen in den Kundenlisten der Kundenteams jeweils einem einzelnen zuständigen Sachbearbeiter zu. Diese Sachbearbeiter waren nach der Bewilligungserteilung, in die Auditoren oder Kundenbetreuer einzubinden waren, federführend für die Bearbeitung sämtlicher i.Z.m. ihren Kunden stehender Bearbeitungsschritte in den elektronischen Verbrauchsteueranwendungen zuständig. Auch waren sie für die Durchführung der Maßnahmen der amtlichen Aufsicht verantwortlich und erfassten diese im Wege des Kontrollplans oder im Einzelfall als Kontrollverantwortliche in der IT-Anwendung CONTROL⁸⁸. Bei den vom RH überprüften Zollämtern setzten vielfach ausschließlich die zuständigen Sachbearbeiter die Maßnahmen der amtlichen Aufsicht vor Ort. Die Amtsfachbereiche führten stichprobenweise Qualitätssicherungsmaßnahmen durch. Zudem waren generelle und zollamtsinterne Approbationsregelungen anzuwenden und IT-unterstützte IKS-Prüfungen durch die Teamleiter vorzunehmen.

(2) Im Gegensatz zu der im Zollabfertigungsbereich vorgegebenen teamübergreifenden und teaminternen Rotation der getrennten Funktionen Kontrollmanager und Kontrollorgan war für die Maßnahmen der amtlichen Aufsicht generell kein zwingender Bearbeiterwechsel vorgesehen; so erfolgten auch Vernichtungen von tabak- und biersteuerpflichtigen Waren durch die Steuerlagerinhaber nur unter amtlicher Aufsicht des einen zuständigen Sachbearbeiters. Damit unterlagen Vernichtungen keinem zwingenden Vier-Augen-Prinzip.

⁸⁸ Die e-Zoll-Anwendung Kontrollmanagement CONTROL dient zur Erfassung von Kontrollaktivitäten der Zollämter und deren Ergebnissen.

Internes Kontrollsystem

Nach Angaben des BMF wären bei einem zwingenden Mitarbeiterwechsel die notwendigen Kenntnisse der Firmenabläufe nicht gegeben bzw. liefe ein Wechsel auch einer gewünschten Spezialisierung entgegen.

(3) Das Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt hatte analog zum Zollabfertigungsbereich intern eine Vereinbarung getroffen, wonach die Kundenteams jeweils einmal pro Quartal eine teamübergreifende Bestandsaufnahme durchzuführen hatten.

- 38.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass es bei den Maßnahmen der amtlichen Aufsicht mangels entsprechender Vorgaben auch über längere Zeit zu keinem Wechsel der Mitarbeiter kommen musste. Zwar waren die Teamleiter in die Beauftragung der Kontrollen und IKS-Maßnahmen eingebunden und führten die Amtsfachbereiche stichprobenweise Qualitätssicherungsmaßnahmen durch; die Auswahl und Durchführung der Kontrollmaßnahmen vor Ort lag aber oft in der alleinigen Verantwortung der zuständigen Sachbearbeiter. Nach Ansicht des RH neigte ein solches System zu eingespielten Kontrollmustern und ließ Raum für Malversationen.

Der RH erkannte die Relevanz einer Sachbearbeiter-Kontinuität im Hinblick auf die Spezialisierung und Firmenkenntnis der Sachbearbeiter. Er sah jedoch in der vom Zollamt St. Pölten Krems Wr. Neustadt gewählten Vorgehensweise mit teamübergreifenden Maßnahmen eine Möglichkeit, Kontrollroutinen entgegenzuwirken.

Der RH bemängelte, dass auch Vernichtungen von größeren Mengen verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter amtlicher Aufsicht keinem zwingenden Vier-Augen-Prinzip unterlagen.

Er empfahl dem BMF daher, im Sinne eines Mitarbeiterwechsels und der Vermeidung von einseitigen Kontrollmustern eine bundesweite Vorgabe von teamübergreifenden Maßnahmen oder eine temporäre Rotation wie im Zollbereich anzuordnen. Bei amtlichen Aufsichtsmaßnahmen i.Z.m. Vernichtungen von verbrauchsteuerpflichtigen Waren wäre jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten.

- 38.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde es die Möglichkeit der teamübergreifenden Maßnahmen und temporären Rotationen im Rahmen des Projekts Kontrollmanagement evaluieren.*

Des Weiteren werde es die Empfehlung zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vernichtung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren im Organisationshandbuch festlegen.

Verbrauchsteuer-
erstattungen im
Rahmen der Steuer-
anmeldungen

39.1 Erfolgten Erstattungen von Verbrauchsteuern im Zuge einer Steueranmeldung, wurden im Rahmen der Selbstbemessung die ermittelten Steuerbeträge auch im Falle einer Gutschrift (Saldo aus Steuerschuld und Erstattungsbetrag) automatisiert auf den jeweiligen Abgabekonten erfasst.⁸⁹ Bei Überwiegen des Erstattungsbetrags gegenüber der Verbrauchsteuerschuld in den Anmeldungen war kein automatisierter Überprüfungshinweis an die Kundenteams vorgesehen. Die Zollämter verfügten zwar über die Möglichkeit einer Reportingabfrage, diese musste jedoch durch das Kundenteam ausgelöst werden und war nicht verpflichtend abzuarbeiten.

Im Gegensatz dazu waren alle Erstattungsanträge – und damit auch die daraus resultierenden Gutschriften, die nicht im Rahmen der Steueranmeldung erfolgten – von den Sachbearbeitern zu überprüfen und zu genehmigen.

39.2 Der RH kritisierte die automatische Verbuchung von Gutschriften aus Verbrauchsteueranmeldungen bei Überwiegen von darin enthaltenen Erstattungsbeträgen ohne vorherige Überprüfung der Erstattungen durch die Kundenteams. Damit wurden Gutschriften ohne vorherige risikoadäquate Überprüfung auf den Abgabekonten EDV-mäßig verarbeitet.

Der RH empfahl dem BMF, die Anwendung für die elektronische Verbrauchsteueranmeldung EVA so zu adaptieren, dass Gutschriften, zumindest ab einer festzulegenden Betragshöhe, den Kundenteams vor Erfassung der Gutschrift auf dem Abgabekonto automatisch zur Überprüfung angezeigt werden.

39.3 *Das BMF stimmte dem RH in seiner Stellungnahme darin zu, dass die automatische Verbuchung von Gutschriften aus Verbrauchsteueranmeldungen bei Überwiegen von Erstattungsbeträgen ohne vorherige Überprüfung durch die Zollämter nicht in der bisherigen Form beibehalten werden solle. Es plane, die Anwendung EVA dahingehend zu adaptieren, dass den Kundenteams bestimmte, noch festzulegende, Erstattungsfälle vor Erfassung der Gutschrift auf dem Abgabekonto in Form einer Warnmeldung automatisch zur Überprüfung angezeigt werden. Die Gutschriften sollten weiterhin automatisch auf dem Abgabekonto erfasst werden.*

⁸⁹ Anmeldungen mit Gutschriftsbeträgen aufgrund von Erstattungen im Rahmen von Steueranmeldungen schienen auf den Kontroll-Monitoren der Kundenteams nur dann automatisch auf, wenn der Erstattungszeitraum überschritten war, Erstattungen ein weiteres Mal beantragt wurden oder Berichtigungen bzw. abweichende Berechnungen erfolgten. Dies erforderte dann eine Kenntnisanahme oder Bearbeitung durch den zuständigen Sachbearbeiter.

**Umgesetzte
Maßnahme**

- 40** Unmittelbar nach der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle setzte das BMF im Rahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2015⁹⁰ die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung abgegebene Empfehlung des RH um, im Interesse der besseren Lesbarkeit in § 3 MinStG nur noch die aktuellen Steuersätze anzuführen. Bis dahin⁹¹ war die zitierte Bestimmung sehr unübersichtlich, da die seit 2007 geltenden unterschiedlichen Steuersätze angeführt waren, die zudem seither vier Mal geändert worden waren. Somit enthielt der § 3 leg. cit. je Mineralölsteuerart fünf unterschiedliche Steuersätze für fünf unterschiedliche Geltungszeiträume.

Diese umgesetzte Empfehlung trug nach Ansicht des RH zu einer Vereinfachung und zur Transparenz des Verbrauchsteuerrechts bei.

⁹⁰ Laut Begutachtungsentwurf zum Abgabenänderungsgesetz 2015 (159/ME XXV. GP – Ministerialentwurf) soll der § 3 MinStG dahingehend geändert werden, dass im Interesse der besseren Lesbarkeit ausschließlich die derzeit geltenden Steuersätze angeführt werden.

⁹¹ Stand 31. Oktober 2015 – zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 118/2015

System der Erhebung der Verbrauchsteuern

Schlussempfehlungen

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

(1) Die Verbrauchsteuereinzahlungen wären so realistisch wie möglich zu planen und Umstände mit absehbaren Auswirkungen auf die Steuereinzahlungen in der Planung möglichst zeitnah zu berücksichtigen. (TZ 5)

(2) Die Verbrauchsteuern wären auch in den Kennzahlen zu den Wirkungszielen der Finanzverwaltung und in den Messgrößen der Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne für die Zollämter abzubilden. (TZ 6)

(3) Die Verbrauchsteuern wären aufgrund ihrer fiskalischen Bedeutung künftig verstärkt in angemessener Relation zu ihren Einzahlungen in den Zielvereinbarungen für die Zollämter risikoadäquat zu berücksichtigen. (TZ 6)

(4) Angesichts der aufgezeigten Mängel der Zielvereinbarungen für die Verbrauchsteuern wären die Zielvereinbarungen für die Zollämter um folgende Komponenten zu ergänzen:

a) Im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sollten – wenn auch mit risikoorientierten Schwerpunktsetzungen – alle Verbrauchsteuern in den Zielvereinbarungen abgebildet werden. (TZ 6)

b) Die unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Zollämter wären in den Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. Dazu wären regionale Vorgaben bzw. die Kontrolldichte als Zielgröße – mit welcher gleichzeitig eine Steuerung der Personalressourcen erfolgen könnte – zu erwägen. (TZ 6)

c) Leistungsziele für Kontrollen der Anspruchsvoraussetzungen für Steuerbegünstigungen wären zu definieren. (TZ 6)

(5) Es wäre eine Personalbedarfserhebung für den Vollzug der Verbrauchsteuern durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung – unter Beachtung der Grundsätze des Risikomanagements – sicherzustellen, dies mit dem Ziel einer risikoorientierten Steuerung unter Festlegung des akzeptierten Restrisikos. Dabei

Schlussempfehlungen

wären die strategischen Zielsetzungen des BMF für die Zollämter im Hinblick auf zoll- und verbrauchsteuerliche Agenden, Überlegungen hinsichtlich der gewünschten Kontrolldichte und Tätigkeitsschwerpunkte, besondere Risikopotenziale wie Steuerbegünstigungen sowie die grundsätzliche Erfassung von Abgabepflichtigen miteinzubeziehen. (TZ 8)

(6) Im Rahmen der strategischen Zielsetzungen des BMF wäre zu prüfen, inwieweit eine Verlagerung der innerhalb der Kundenteams verfügbaren Ressourcen zu Gunsten der amtlichen Aufsicht für Verbrauchsteuern möglich wäre und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Dabei wäre auf einen risikoadäquaten Einsatz von Personalressourcen Bedacht zu nehmen, weiters auf Anforderungen in sonstigen Aufgabenfeldern, insbesondere im Zollabfertigungs- und Zollaufsichtsbereich, und auch auf EU-weite Vorgaben. (TZ 9)

(7) Im Sinne der Transparenz und der Bewusstseinsbildung wäre die fiskalische Bedeutung der Verbrauchsteuern für den Abgabenerfolg der Kundenteams an die verantwortlichen Teamleiter, Kundenbetreuer und Auditoren periodisch zu kommunizieren, dies mittels einer risikoadäquaten Berücksichtigung in den Zielvereinbarungen. (TZ 9)

(8) Ein Funktionsträger wäre als Verbrauchsteuerexperte und zentraler Ansprechpartner für Steuerungs- und Aufsichtsmaßnahmen bei Verbrauchsteuern vorzusehen, um eine verstärkte Fokussierung auf die Verbrauchsteuern zu erreichen und ihrer fiskalischen Bedeutung gerecht zu werden. Diese Funktion könnten bspw. ausgewählte Teamexperten Spezial wahrnehmen. (TZ 10)

(9) In allen Zollämtern wären qualitativ anspruchsvolle verbrauchsteuerrechtliche Aufgaben, bei denen Spezialwissen unabdingbar ist (wie Unternehmen mit komplexem Überwachungsbedarf), in ausgewählten Kundenteams innerhalb der Zollämter zu bündeln (bspw. branchenweise). In diesen Teams sollte bei den Sachbearbeitern und auch den Funktionsträgern (Teamleiter, Kundenbetreuer, Auditor) in der Steuerung das notwendige Fachwissen vorhanden sein bzw. gezielt aufgebaut werden. (TZ 10)

(10) Angesichts der bevorstehenden Pensionierungen der im Verbrauchsteuerbereich tätigen Mitarbeiter in den Kundenteams wären Maßnahmen zu treffen (z.B. rechtzeitige Einschulung künftiger Mitarbeiter), um im Verbrauchsteuerbereich Wissensverlusten vorzubeugen. (TZ 11)

(11) Das Verfahren für die Bezüge zu gewerblichen Zwecken verbrauchsteuerpflichtiger Waren wäre soweit wie möglich elektronisch zu unterstützen. (TZ 12)

(12) Die EU-weiten Bestrebungen, die Bezüge zu gewerblichen Zwecken in das EDV-gestützte Beförderungs- und Kontrollsystem (EMCS) zu integrieren, wären zu unterstützen. (TZ 12)

(13) Jenen ausländischen Abgabepflichtigen, deren Bezüge zu gewerblichen Zwecken in die Sonderzuständigkeit des Zollamts Innsbruck fielen, wäre zur elektronischen Übermittlung der Verbrauchsteueranmeldung ein Zugang zu Finanz-Online zuzuteilen. (TZ 13)

(14) Angesichts des hohen administrativen Aufwands beim Vollzug der Alkoholsteuer für die Zollämter in Relation zu den Einzahlungen wäre(n):

- a) Maßnahmen zu setzen, um die Finanz-Online-Quote für die elektronische Übermittlung der Abfindungsanmeldungen weiter zu steigern; (TZ 14)
 - b) die internen und gesetzlichen Vorgaben betreffend Kontrollen im Bereich der Alkoholsteuer zu evaluieren; (TZ 14)
- sowie
- c) das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag sowie die regionalen Unterschiede der Freimengen zu evaluieren mit dem Ziel einer Vereinfachung der Vollziehung der Abfindungsbrenner und (TZ 14)
 - d) auf ressourcenadäquate Vorgaben bei Verschlussbrennereien hinsichtlich einer Verringerung des Verwaltungsaufwands hinzuwirken. (TZ 14)

(15) Aktuelle bundesweit einheitliche und verbindliche Arbeitsrichtlinien wären unter Berücksichtigung der geltenden Rahmenbedingungen und IT-Systeme für Verbrauchsteuern zu schaffen, um eine einheitliche Vorgangsweise zu gewährleisten. Diese wären in das Organisationshandbuch – zusammengefasst in einem eigenen Teil für Verbrauchsteuern – zu integrieren und aktuell zu halten. (TZ 15)

(16) Im Sinne der Vereinfachung und Zweckmäßigkeit wäre für alle Verbrauchsteuerarten auf einheitliche Abgabe- und Entrichtungsfristen hinzuwirken. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

(17) Auch vor Bewilligungserteilung wäre für Registrierte Empfänger eine Betriebsbesichtigung mit Erstellung einer Niederschrift verpflichtend vorzusehen, damit im Falle der Feststellung von Unregelmäßigkeiten rechtzeitig Maßnahmen gesetzt werden können. (TZ 17)

(18) Die Arbeitsrichtlinie des BMF für Bewilligungen wäre um Bestimmungen hinsichtlich der Bewilligungswartung zu ergänzen. Dazu wäre ein einheitlicher Maßnahmenkatalog auszuarbeiten, der regelt, welche Kriterien in welchen zeitlichen Abständen im Rahmen der Bewilligungswartung zu überprüfen sind. (TZ 18)

(19) Die Nachvollziehbarkeit der gesetzten Maßnahmen im Rahmen der Bewilligungswartung wäre durch eine elektronische Dokumentation sicherzustellen. (TZ 18)

(20) Die Überprüfung der steuerlichen Zuverlässigkeit wäre sowohl bei der Bewilligungserteilung als auch im Rahmen der Bewilligungswartung sicherzustellen; dies insbesondere auch deshalb, weil das Nichtvorliegen der steuerlichen Zuverlässigkeit einen Widerrufsgrund für Bewilligungen darstellte. (TZ 19)

(21) Es wäre eine Möglichkeit – vorzugsweise über einen elektronischen Zugang – zu schaffen, damit die Kundenteams der Zollämter aktuelle Informationen bzw. Änderungen der Finanzämter hinsichtlich der steuerlichen Zuverlässigkeit automatisiert erlangen. Beispielsweise könnten dazu Daten zur Verfügung gestellt werden, welche der aktuellen Fallinformation im Prüfungsverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung entsprechen. (TZ 19)

(22) In Fortsetzung der im Stabilitätsgesetz 2012 normierten Reduzierung von Mineralölsteuerbegünstigungen wären die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen gerade im Hinblick auf den Kontroll- und Verwaltungsaufwand für die Zollämter zu evaluieren.

Dabei wären vor dem Hintergrund des Zielkonflikts zwischen der ökologischen Förderung, dem Malversationspotenzial und dem erforderlichen Kontrollaufwand die Vielzahl an Steuersätzen und die Steuerbegünstigungen kritisch zu durchforsten sowie nach Kosten-Nutzen-Überlegungen zu evaluieren. Es wäre umfassend zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden, ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungs- und Kontrollaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu Ergebnissen steht und wie unbeabsichtigte Nebenwirkungen verhindert werden können.

Auf dieser Grundlage wäre auf eine Verringerung der Steuersätze und darauf hinzuwirken, nicht erforderliche oder nicht mehr zeitgemäße Mineralölsteuerbefreiungen oder –begünstigungen entfallen zu lassen, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. Um die weiterhin als erforderlich erachteten Förderzwecke nicht unberücksichtigt zu lassen, wären auch Alternativen zu den indirekten steuerlichen Förderungen – wie direkte Förderungen oder eine Erweiterung bzw. Anpassung ökologischer Vorgaben – zu evaluieren. (TZ 20, 21, 22)

(23) Es wäre insbesondere zu evaluieren, ob zehn Jahre nach Einführung biogener Treibstoffe noch die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen besteht. (TZ 22)

(24) Es wäre darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten, und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind. (TZ 22)

(25) Für alle bisher nicht der Verbrauchsteuer unterliegenden Treibstoff-Substitutionsprodukte wären Kontrollmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich der Mengen, der Verwendung und der stofflichen Zusammensetzung zu schaffen. Dazu wäre in der EU darauf hinzuwirken, alle Substitutionsprodukte in das Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS aufzunehmen. Es wäre zu evaluieren, ob die Grundlagen dafür fortbestehen, dass diese Produkte in Österreich nicht der Mineralölbesteuerung unterliegen. (TZ 23)

(26) Es wäre ein automatisierter Abgleich zwischen den Verbrauchsteueranmeldungen in der Anwendung EVA (Elektronische Verbrauchsteueranmeldung) und den tatsächlichen Lieferungen laut elektronischen Versanddokumenten im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS zu schaffen. (TZ 24)

(27) Die Überwachung der Sicherheiten sollte automatisiert bereits zum Zeitpunkt des Versands/Empfangs der verbrauchsteuerpflichtigen Ware durch eine Verknüpfung der Daten im Beförderungs- und Kontrollsystem EMCS und der in der Datenbank SEED angelegten hinterlegten Sicherheit erfolgen, um v.a. bei Registrierten Empfängern rechtzeitig Maßnahmen setzen zu können, wenn die Sicherheiten zur Deckung der voraussichtlichen Steuerschuld nicht ausreichen. (TZ 24)

Schlussempfehlungen

(28) Für die Jahresplanung der amtlichen Aufsicht wäre mit den Zollämtern die Kontrolldichte als Größe für die Ressourcensteuerung zu vereinbaren und dabei die Kontrolldichte an den bestehenden Bewilligungen zu orientieren, um die Aufsichtsmaßnahmen zu intensivieren und eine Kontinuität der Anzahl der Kontrollen und der eingesetzten Ressourcen zu gewährleisten. (TZ 25, 33)

(29) Die Jahresplanung der amtlichen Aufsicht durch die Zollämter wäre durch Erweiterung der IT-Anwendung CONTROL um entsprechende Funktionalitäten bzw. durch Implementierung eines entsprechenden Planungstools und durch bundesweit einheitliche Vorgaben in Anlehnung an den manuellen Prüfplan des Zollamts Wien zu unterstützen und zu vereinheitlichen. Dabei wären insbesondere Informationen hinsichtlich des letztgeprüften Jahres zu berücksichtigen. (TZ 25)

(30) Für die amtliche Aufsicht wäre eine zweckmäßige Jahresplanung sicherzustellen. Dazu wären

- von den Teamleitern gemeinsam mit den Verbrauchsteuerexperten
- alle, auch periodisch vorzunehmende, Kontrollen im Rahmen der amtlichen Aufsicht
- so weit wie möglich realistisch vorzuplanen, um die dafür erforderlichen Ressourcen abschätzen und steuern zu können. (TZ 25)

(31) Die zeitnahe Bewertung der Risiken und damit eine aktuelle Risikobeurteilung wären sicherzustellen. Diese sollte jedenfalls vor Erstellung der jährlichen Kontrollplanung erfolgen, um die Planung von Maßnahmen der amtlichen Aufsicht und Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll jeweils auf der Grundlage von aktuellen Risikofaktoren zu gewährleisten. (TZ 26)

(32) Die Firmenbeurteilung wäre um weitere wichtige risikorelevante Faktoren – wie ein Datum der letzten Kontrollmaßnahme und Informationen zum steuerlichen Risiko der Bewilligungsinhaber bei den Finanzämtern – zu ergänzen. (TZ 27)

(33) Die Firmenbeurteilung wäre gemeinsam mit den Zollämtern zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Dabei wäre insbesondere die Gewichtung der Faktoren zu überprüfen und in der Folge transparent zu gestalten, damit die Firmenbeurteilung von den Zollämtern für

eine risikoorientierte Auswahl bei ihren Planungen höhere Akzeptanz findet und verstärkt herangezogen wird. (TZ 27)

(34) Entsprechend der in den Kundenteams vorhandenen Verbrauchsteuer-Spezialisierung wären die Teamleiter bzw. die Auditoren oder Kundenbetreuer in die Firmenbeurteilung miteinzubeziehen, um die Objektivität der Firmenbeurteilung zu erhöhen. (TZ 27)

(35) Für den Ablauf und die Maßnahmensetzung des lokalen Risikomanagements wäre eine Evaluierung der vorhandenen Leitfäden und Risikoberichte durchzuführen und ein bundesweit einheitlicher Rahmen für die Risikoanalyse, der die Vorgaben im Organisationshandbuch weiter detailliert, zu entwickeln, um eine einheitliche Vorgehensweise in den Zollämtern zu gewährleisten. (TZ 28)

(36) Die Rolle des Auditors bzw. der Sachbearbeiter im Risikoanalyseprozess wäre zu evaluieren und im Organisationshandbuch sowie in der Praxis entsprechend anzupassen. (TZ 28)

(37) Jenen Mitarbeitern, die als Verbrauchsteuerexperten tätig sind, wäre bei Bedarf der direkte Zugang zum Abfragetool zu ermöglichen, um eine bestmögliche Durchführung und Vorbereitung der amtlichen Aufsicht im Bereich der Verbrauchsteuern sicherzustellen. (TZ 29)

(38) Bei neu erteilten Bewilligungen in Hochrisikobereichen wären bundesweite Vorgaben für Filter zu schaffen, um eine einheitliche Überwachung durch alle Zollämter zu gewährleisten. (TZ 30)

(39) Eine Filterevidenz wäre zu implementieren, um auf bestehende Risikoprofile wieder zugreifen bzw. bei Risikofirmen nach Zeitablauf die Risikofilter wieder aktivieren zu können und um einen risikoorientierten Überblick über die bereits gesetzten Filter zu gewährleisten. (TZ 30)

(40) Angesichts der hohen fiskalischen Bedeutung der Verbrauchsteuern und der erzielten Mehrergebnisse wären die Verbrauchsteuerprüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll weiter zu forcieren. (TZ 31)

(41) Die Zusammenarbeit zwischen den Kundenteams und der Betriebsprüfung Zoll in den Zollämtern wäre zu intensivieren. Dazu wäre

Schlussempfehlungen

a) eine Verbesserung der Schnittstelle zwischen Kundenteams (amtliche Aufsicht) und Betriebsprüfung Zoll (Prüfungen) im Zollamt sicherzustellen, z.B.

- durch regelmäßige Prüfungsanregungen von den Kundenteams an die Betriebsprüfung Zoll,
- durch Kontrollmeldungen von der Betriebsprüfung Zoll an die Kundenteams bei Wahrnehmungen aus einer Prüfungshandlung, die Handlungsbedarf in der amtlichen Aufsicht ergab, sowie
- durch Weitergabe der Informationen aus den Risikoanalysen im RIA durch die Betriebsprüfung Zoll an das Kundenteam zur Unterstützung der amtlichen Aufsicht; (TZ 32)

b) die Arbeitsteilung zwischen amtlicher Aufsicht (Kundenteams) und Prüfungen (Betriebsprüfung Zoll) zu definieren z.B.

- durch Evaluierung des von der Betriebsprüfung Zoll wahrzunehmenden Prüfungsbedarfs von bisher ungeprüften Verbrauchsteuerfällen nach festzulegender Größe, Kategorie und Risikobewertung,
- durch die forcierte Einbindung der Betriebsprüfung Zoll in Fälle, die komplex sind bzw. eine Prüfung der (Finanz-)Buchhaltung vor Ort erfordern. (TZ 32)

(42) Der Fokus der amtlichen Aufsichtsmaßnahmen wäre auf risikobehaftete und für die Einzahlungen bedeutsame Verbrauchsteuern zu verlagern und damit ein risikoadäquater Einsatz der Ressourcen für die amtliche Aufsicht sicherzustellen. (TZ 34)

(43) Im Rahmen der Steuerung der Zollämter wären die Intensivierung, Qualitätssteigerung und Vereinheitlichung der amtlichen Aufsicht vor Ort durch folgende Maßnahmen sicherzustellen:

- a) Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsweise durch bundesweite Vorgaben für die amtliche Aufsicht; (TZ 35)
- b) Vorgabe von Richtwerten für die Anteile von Innendienst (Vor- und Nachbereitung) und Außendienst im Rahmen der amtlichen Aufsicht im Verbrauchsteuerbereich und Überprüfung wesentlicher Abweichungen durch die Amtsfachbereiche der Zollämter; (TZ 35)

c) vermehrte und risikoorientierte Überprüfungen und Teilnahmen an Bestandsaufnahmen mit anschließenden Soll-Ist-Vergleichen und Warenkontrollen (zu Lasten des Anteils von Dokumentenkontrollen und rechnerischen Kontrollen von Steueranmeldungen); (TZ 35)

d) Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen von Steuerbegünstigungen. (TZ 35)

(44) Der Fokus der amtlichen Aufsicht durch die Kundenteams wäre auf zeitnahe Maßnahmen vor Ort zu legen, um zeitgerecht möglichen Risiken entgegenzuwirken. (TZ 36)

(45) Für notwendige Kontrollen bereits länger zurückliegender Zeiträume wären von den Kundenteams Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll anzuregen bzw. nach Absprachen mit dieser zu vereinbaren. (TZ 36)

(46) Folgende Maßnahmen i.Z.m. den in der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) abgebildeten Kennzahlen wären zu setzen, um die Führungskräfte bei der wirkungsorientierten Steuerung zu unterstützen:

a) Behebung der qualitativen Mängel in den Kennzahlen; (TZ 37)

b) automatisierte Berechnung des prozentuellen Anteils von Probeziehungen bei mobilen Kontrollen im Bereich der Mineralölsteuer und des prozentuellen Anteils von Verbrauchsteuerprüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll, sodass diese Zahlen den Führungskräften in den Managementberichten zur Verfügung stehen; (TZ 37)

c) Erweiterung der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) um steuerungsrelevante Kennzahlen für die Verbrauchsteuern, aus denen abgeleitet werden kann, ob und wann ein Verbrauchsteuerpflichtiger von einer Kontrolltätigkeit (amtliche Aufsicht durch die Kundenteams oder Prüfungen durch die Betriebsprüfung Zoll) betroffen war; in der Folge sollte auf dieser Datenbasis die Kontrolldichte als weitere Kennzahl abgeleitet werden. (TZ 37)

(47) Im Sinne eines Bearbeiterwechsels und der Vermeidung von einseitigen Kontrollmustern wäre eine bundesweite Vorgabe von teamübergreifenden Maßnahmen oder eine temporäre Rotation wie im Zollbereich anzuordnen. (TZ 38)

Schlussempfehlungen

(48) Bei amtlichen Aufsichtsmaßnahmen i.Z.m. Vernichtungen von verbrauchsteuerpflichtigen Waren wäre jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. (TZ 38)

(49) Die Anwendung für die elektronische Verbrauchsteueranmeldung EVA wäre so zu adaptieren, dass Gutschriften, zumindest ab einer festzulegenden Betragshöhe, den Kundenteams vor Erfassung der Gutschrift auf dem Abgabekonto automatisch zur Überprüfung angezeigt werden. (TZ 39)



Bericht des Rechnungshofes

Aus- und Weiterbildung im BMF



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis _____	141
Tabellenverzeichnis _____	142
Abkürzungsverzeichnis _____	144

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen****Aus- und Weiterbildung im BMF**

KURZFASSUNG _____	148
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	163
Rechtliche Grundlagen _____	165
Bildungsstrategie und Wirkungsziele _____	165
Bildungsstrategie des BMF _____	165
Ressort-interne Vorschriften zur Aus- und Weiterbildung _____	169
Angaben zur Wirkungsorientierung _____	172
Beitrag der BFA zum Wirkungsziel 3 des BMF _____	176
Jährliche Zielvereinbarungen zwischen BMF und BFA _____	180
Organisation der Aus- und Weiterbildung _____	183
Interne Schnittstellen _____	183
Externe Schnittstellen _____	191
Bildungsplanung und Bedarfsmeldungen _____	196

Inhalt



Kursangebote der BFA	200
Lehrlingsausbildung	202
Lehrlinge und Lehrlingsausbilder	202
Lehrlingszentrum	205
Grundausbildung	207
Theoretische und praktische Grundausbildung	207
Ersatzkräfte	210
Funktionsausbildung	212
Weiterbildung	215
Anrechnungen	217
Qualität in der Aus- und Weiterbildung	221
Qualitätsbegriff	221
Qualitätssicherungsmaßnahmen – BMF	222
Qualitätssicherungsmaßnahmen – BFA	227
Bildungscontrolling und Berichtswesen	229
Vortragende und Trainer	231
Vortrag außerhalb der Dienstzeit – Kontrollen der Vorgesetzten	232
Zeiterfassung von Vortragstätigkeiten	234
Auszahlungen – Finanzielle Entwicklung	236
Sonstige Feststellungen	238
Schlussempfehlungen	239

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der österreichischen Finanzverwaltung	_____	164
Abbildung 2: Stufenbau der Aus- und Weiterbildung im BMF	_____	169
Abbildung 3: Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung der Aus- und Weiterbildung im BMF	_____	184
Abbildung 4: Bildungsplanung laut BMF-Richtlinie „Bildungs- management im Finanzressort“	_____	197

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Vorschriften des BMF zur ressort-internen Aus- und Weiterbildung _____	170
Tabelle 2:	Zielwerte des BMF für den Indikator der Maßnahme „Gender-Gap in der Weiterbildung“; 2013 bis 2015 ____	173
Tabelle 3:	Entwicklung des Gender-Gaps in der Weiterbildung; 2012 bis 2014 _____	174
Tabelle 4:	Zentrale und dezentrale BFA-Bildungsangebote; 2009 bis 2014 _____	175
Tabelle 5:	„Leistungsziel 1“ der BFA zur Erreichung des BMF-Wirkungsziels 3; 2013 bis 2015 _____	178
Tabelle 6:	Inhaltliche Einbindung der Akteure in die Aus- und Weiterbildung im BMF _____	185
Tabelle 7:	BMF-Zahlungen aufgrund von Abkommen i.Z.m. Aus- und Weiterbildung; 2009 bis 2014 _____	192
Tabelle 8:	BMF-Zahlungen für die FH-Studiengänge „Tax Management“; 2009 bis 2014 _____	194
Tabelle 9:	Bedarfsmeldungen; 2009 bis 2014 _____	198
Tabelle 10:	Angebotene Kurse der BFA; 2009 bis 2015 _____	200
Tabelle 11:	Lehrlinge im BMF (Verwaltungs- und Steuerassistenten); 2009 bis 2014 _____	202
Tabelle 12:	Ausbildungspläne in der Grundausbildung; 2009 bis 2014 _____	208
Tabelle 13:	Ausbildung von Ersatzkräften; 2009 bis 2014 _____	211
Tabelle 14:	Funktionsausbildung – Anzahl und Änderung angebotener Kurse; 2009 bis 2014 _____	212
Tabelle 15:	Funktionsausbildung – Absagen von BFA-Bildungsangeboten; 2009 bis 2014 _____	213

Tabellen

Tabelle 16: Weiterbildung – BFA-Bildungsangebote und Absagen in ausgewählten Themenbereichen; 2009 bis 2014 _____	216
Tabelle 17: Anrechnungen Grundausbildung in nachgeordneten Dienststellen; 2009 bis 2014 _____	218
Tabelle 18: Rückmeldungen Feedbackbögen Aus- und Weiterbildung (elektronisch); 2009 bis 2014 _____	228
Tabelle 19: Unterrichtseinheiten an der BFA – ressort-interne Vortragende nach Dienststellen; 2009 bis 2014 _____	231
Tabelle 20: Vergütungen für BFA-Vortragstätigkeiten; 2009 bis 2014 _____	233
Tabelle 21: Auszahlungen i.Z.m. der Aus- und Weiterbildung im BMF; 2009 bis 2014 _____	237

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BDG 1979	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
BFA	Bundesfinanzakademie
BFG	Bundesfinanzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG 2013	Bundeshaushaltsgesetz 2013
BKA	Bundeskanzleramt
BMB	Bundesministerium für Bildung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EBCL	European Business Competence Licence
EUR	Euro
f./ff.	folgende
FAQs	Frequently Asked Questions
FH	Fachhochschule
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPLA	Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben
HIS	Haushaltsinformationssystem
IACA	International Anti-Corruption Academy
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie

Abkürzungen

i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
k.A.	keine Angabe
KWT	Kammer der Wirtschaftstrehänder
LMS	(elektronisches) Lernmanagementsystem der BFA
MbO	Management by Objectives
Mio.	Million(en)
MIS	Mitarbeiterinformationssystem
NOVA	Normverbrauchsabgabe
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
SWK	Steuer- und Wirtschaftskartei
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
v.a.	vor allem
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFI	Wirtschaftsförderungsinstitut
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZVR	Zentrales Vereinsregister



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Aus- und Weiterbildung im BMF

Die Auszahlungen für Aus- und Weiterbildung im BMF betragen in den Jahren 2009 bis 2014 durchschnittlich 12,55 Mio. EUR. Die strategischen Dokumente und internen Vorschriften zur Aus- und Weiterbildung im BMF enthielten überwiegend nur allgemeine Bildungsziele, es mangelte ihnen an operationalisierten Zielen, Kennzahlen und Indikatoren, anhand derer eine Zielerreichung hätte gemessen werden können. Eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie sowie ein Gesamtkonzept zur Qualitätssicherung von Bildungsmaßnahmen lagen nicht vor. Ob das BMF daher seine Ziele im Bildungsbereich – wie z.B. umfassend geschulte Mitarbeiter, fundierte Aus- und Fortbildung – erreichte, war nicht nachvollziehbar.

Als Folge der fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie auf Grundlage von festgelegten Kennzahlen und Indikatoren waren seit 2012 keine standardisierten jährlichen Tätigkeits- bzw. Wissensberichte mit statistischem Zahlenmaterial des BMF bzw. der Bundesfinanzakademie (BFA) veröffentlicht worden. Solche Berichte hätten einen steuerungsrelevanten Überblick über die Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungsmaßnahmen des BMF bzw. der BFA geben können.

Das BMF besaß eine eigene Bildungseinrichtung – die 2004 gegründete BFA. Diese verfügte weder über eine aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung noch über ein aktuelles Organigramm sowie aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen. Dadurch war eine klare Beschreibung bzw. Darstellung des Aufbaus und der Aufgaben der BFA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich.

Kontrolldefizite bestanden bei Vortragstätigkeiten von ressort-internen Vortragenden an der BFA, die außerhalb der Dienstzeit erfolgten.

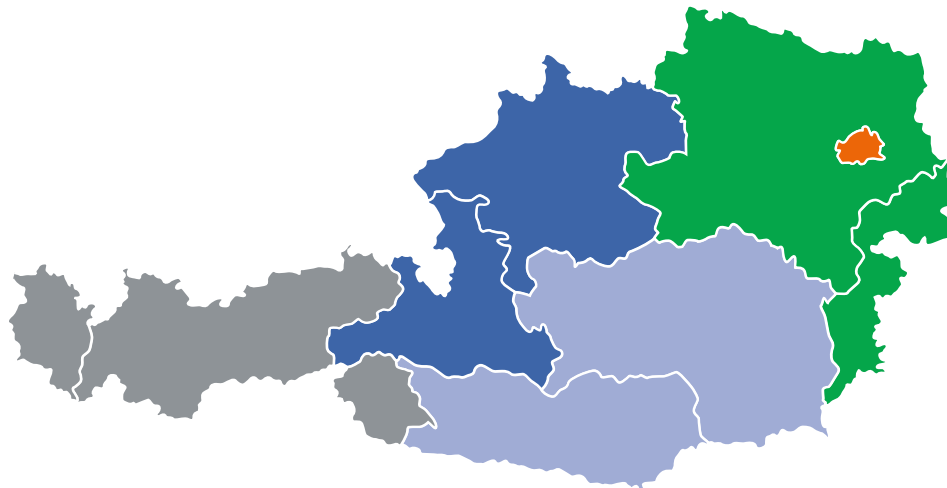
KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungüberprüfung zur Aus- und Weiterbildung im BMF war die Beurteilung der strategischen Vorgaben (insbesondere Bildungs- und Wirkungsziele), der Schnittstellen und möglichen Synergien, der Qualität sowie der Entwicklung der Auszahlungen. (TZ 1)

Die österreichische Finanzverwaltung bestand neben der BMF-Zentralleitung aus bundesweiten und regionalen Organisationseinheiten (Steuer- und Zollkoordination), nachgeordneten Dienststellen (Finanzämter, Zollämter, Steuerfahndung, Großbetriebsprüfung, Finanzpolizei) sowie einer eigenen Bildungseinrichtung für ihre Bediensteten – der Bundesfinanzakademie (BFA) inklusive ihrer vier Außenstellen: (TZ 2)

Aufbau der österreichischen Finanzverwaltung



BMF-Zentralleitung

– 6 Sektionen

Steuer- und Zollkoordination

5 Regionen

- Wien
- Ost
- Mitte
- Süd
- West

- 5 Regionalmanagements
- 5 Personalabteilungen
- 5 Infrastruktur, Wirtschaft und Beschaffung
- 5 regionale Controllings/Budgets
- 7 Bundesweite Fachbereiche
- 1 Risiko-, Informations- und Analyse-Center
- 1 Produktmanagement

Finanzprokuratur

Bundesfinanzakademie (BFA)

- 1 Zentrale (Wien)
- 4 Außenstellen
 - Region Wien und Ost (Wien)
 - Region Mitte (Salzburg und Linz)
 - Region Süd (Wien und Graz)
 - Region West (Wien und Innsbruck)

Finanz- und Zollämter, Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Finanzpolizei

- 40 Finanzämter
- 9 Zollämter
- 1 Steuerfahndung
- 1 Großbetriebsprüfung
- 1 Finanzpolizei

Bundesfinanzgericht

(ehemals Unabhängiger Finanzsenat)

Quelle: BMF

Laut Personalbericht des Bundes aus dem Jahr 2014 nahm das BMF bei der Anzahl an Bundesbediensteten den fünften Platz ein, nach BMUKK, BMI, BMLVS sowie BMJ. Die strategische Ausrichtung von Bildungszielen war, insbesondere aufgrund der hohen Mitarbeiteranzahl und des immer komplexer und umfangreicher werdenden Steuerrechts, von besonderer Bedeutung für das BMF. (TZ 2)

Rechtliche Grundlagen

Ziel der dienstlichen Ausbildung war es, die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten zu vermitteln. Die Ausbildung wurde grundsätzlich von den Ausbildungseinrichtungen der jeweiligen Ressorts – für das BMF war das die BFA – bereitgestellt. Wenn ein Ressort über keine geeignete Ausbildungseinrichtung verfügte, musste gemäß § 34 BDG 1979 der Bundeskanzler die Grundausbildung bereitstellen. Dabei bediente er sich der ressortübergreifenden Ausbildungsstätte des BKA – der Verwaltungsakademie des Bundes. (TZ 3)

Bildungsstrategie des BMF

Die Bildungsziele in den strategischen Dokumenten des BMF (z.B. „Strategie des BMF“, „Charta der österreichischen Finanzverwaltung“, Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“) waren sehr allgemein gehalten und es blieb unklar, welche Funktion diese Dokumente in einer „Bildungsstrategie des BMF“ einnahmen. Es mangelte ihnen an quantifizierten Zielen, Kennzahlen und Indikatoren, anhand derer eine Zielerreichung hätte gemessen werden können. Für eine Wirkungsmessung war es Voraussetzung, dass die Wirkung mit festgelegten Zielen abgeglichen werden konnte. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob das BMF die selbst definierten Ziele (wie z.B. umfassend geschulte Mitarbeiter, fundierte Aus- und Fortbildung) erreichte. (TZ 4)

Diese Mängel belegten das Fehlen einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des Ressorts und eines Gesamtkonzepts für Maßnahmen der Qualitätssicherung in der Aus- und Weiterbildung. Eine Bildungsstrategie auf Grundlage von festgelegten Kennzahlen und Indikatoren könnte aufzeigen, inwieweit Bildungsziele in quantitativer und qualitativer Hinsicht erreicht werden. (TZ 4)

Kurzfassung

Ressort-interne Vorschriften zur Aus- und Weiterbildung

Das BMF verfügte über detaillierte ressort-interne Vorschriften für die einzelnen Ausbildungsstränge sowie über eine Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, die neben der Weiterbildung auch Prozesse sowie Rollen und Verantwortlichkeiten bei Bildungsmaßnahmen umfasste und allgemein festlegte. Die Richtlinie umfasste neben vier Anhängen in einem zusätzlichen Intranetanhang weitere sechs Anhänge, wobei diese teilweise nicht gültige bzw. noch nicht angewandte Inhalte aufwiesen. Die Richtlinie war dadurch für die Anwender komplex, unübersichtlich und daher intransparent. (TZ 5)

Angaben zur Wirkungsorientierung

Zu seinem Wirkungsziel 3 („Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiter“) definierte das BMF als eine Maßnahme „Gender-Gap bei Fortbildungsmaßnahmen – Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden (exklusive Grundausbildung) zwischen Männern und Frauen“. Als Indikator diente die Differenz der Bildungsstunden. Die vom BMF dazu festgelegten Zielwerte erhöhten sich von 2013 bis 2015 von fünf Stunden Differenz auf acht Stunden Differenz. Das BMF strebte somit seit 2013 faktisch eine Differenzerhöhung bei den Bildungsstunden zwischen Frauen und Männern an, statt einer Senkung. Die Erklärung des BMF, dass für die nachteilige Entwicklung die aufgenommenen Personaltransfers ursächlich gewesen seien, war nicht ausreichend, da dem BMF die geplanten Personaltransfers seit dem Jahr 2010 bekannt waren. (TZ 6)

Die vom BMF und der BFA – aufgrund der Ergebnisse der ressort-spezifischen Gender-Gap-Umfrage aus dem Jahr 2012 – gesetzten Maßnahmen zur Erhöhung der dezentralen BFA-Bildungsangebote in der Nähe des Dienstortes der Teilnehmer waren nur in den östlichen Bundesländern erfolgreich. In Bundesländern mit weiten Anreisen zur BFA-Zentrale in Wien kam es in den Jahren 2012 bis 2014 hingegen zu einem z.T. deutlichen Rückgang der dezentralen Bildungsangebote der BFA (z.B. – 69,23 % in Vorarlberg, – 25,00 % in Kärnten, – 22,22 % in Tirol). (TZ 6)

Beitrag der BFA zum Wirkungsziel 3 des BMF

Die im Detailbudget der BFA angeführten „Leistungs“-Ziele (Leistungsziel 1: Reduktion der unterschiedlichen Beteiligung von Frauen und Männern bei Fortbildungsmaßnahmen [Gender-Gap]; Leistungsziel 2: Begleitung durch Tutoring bei E-Learning-Programmen; Leistungsziel 3: Erweiterung des Einsatzgebietes der elektronischen Prüfungen und elektronischen Tests/Quiz, unter Berücksichtigung der budgetären Möglichkeiten und Leistungsziel 4: Bildungsbenchmarking) zur Erreichung des vom BMF angestrebten Wirkungsziels 3 waren nicht nachvollziehbar: Die geplanten Zielvorgaben für die Maßnahme zur Erreichung des Leistungsziels 1 führten faktisch zu einer Zunahme statt zu einer Reduktion des Gender-Gaps in der Weiterbildung. Die Zielverfolgung des Leistungsziels 2 gab die BFA aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands mit Anfang 2015 auf. Für das Leistungsziel 3 entwickelte die BFA bis auf Weiteres keine elektronischen Prüfungen mehr. Die Zielerreichung für das Leistungsziel 4 lag nicht ausschließlich im Kompetenz- und Aufgabenbereich der BFA. (TZ 7)

Jährliche Zielvereinbarungen zwischen BMF und BFA

Das Steuerungsinstrument „jährliche Zielvereinbarungen“ zwischen der BMF-Zentraleitung und der BFA wurde in den Jahren 2009 bis 2014 – betreffend Ziele (sogenannte „Zieltitel“), die in diesem Zeitraum von der BFA nicht erreicht wurden – nicht zur Steuerung genutzt. Zudem bezogen die vereinbarten Zieltitel im überprüften Zeitraum kaum Ergebnisse der Bildungsmaßnahmen der BFA mit ein. (TZ 8)

Der Leiter der BFA hatte dem BMF mittels Halbjahresreportings und jährlichen Endreportings über die Zielerreichung zu berichten. Für den überprüften Zeitraum lagen weder sämtliche Halbjahres- und Endreportings in erledigter Form vor noch waren sämtliche Zielvereinbarungen von den betroffenen Gesprächspartnern unterfertigt. Für einen erfolgreichen Zielerreichungsprozess war es aber erforderlich, dass die vereinbarten Ziele von allen Beteiligten mitgetragen und unterstützt werden. (TZ 8)

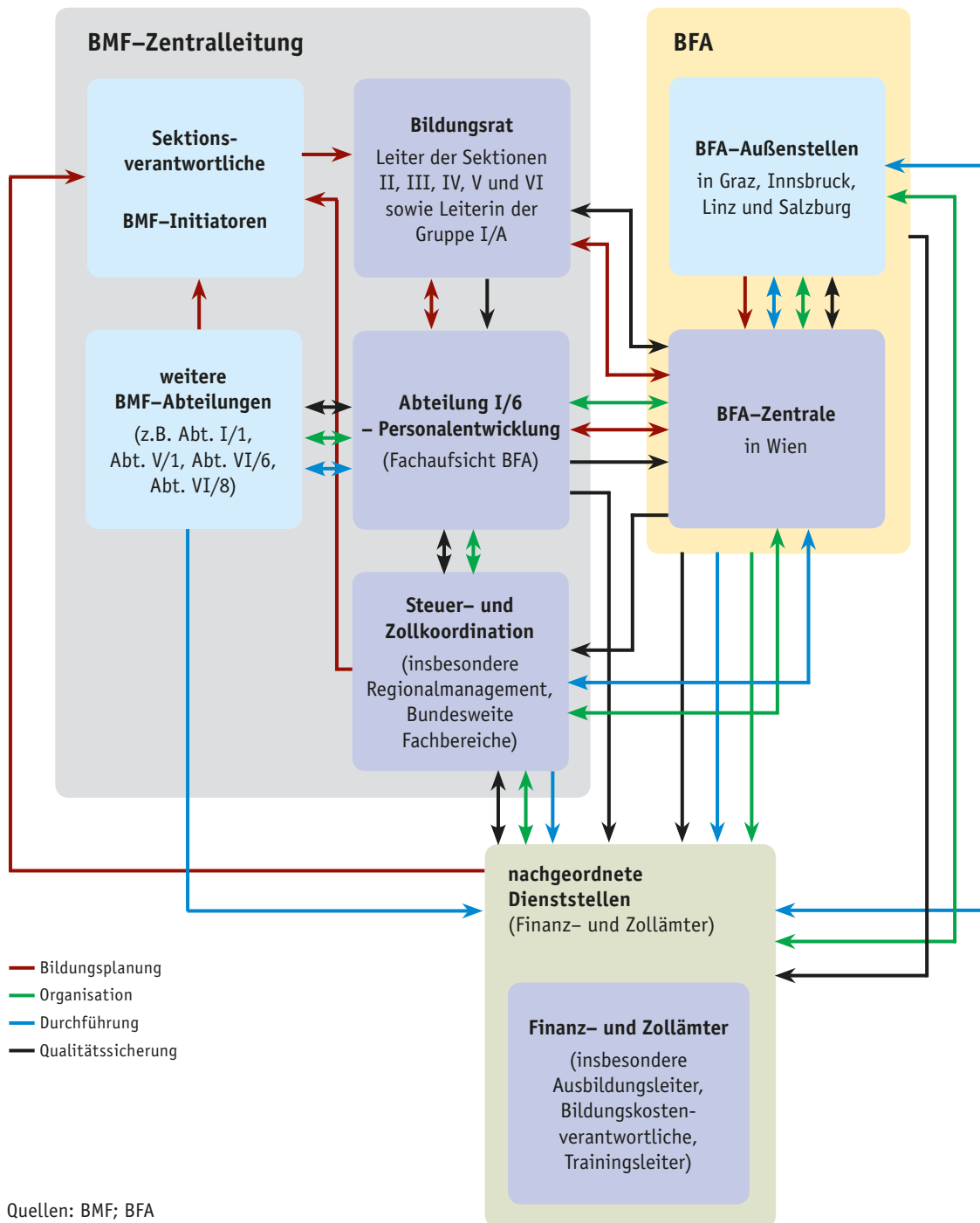
Organisation der Aus- und Weiterbildung

Neben der BMF-Zentraleitung war eine Reihe weiterer unterschiedlicher Akteure in die wesentlichen Prozesse der Aus- und Weiterbil-

Kurzfassung

... dung im BMF – wie die Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung von Bildungsmaßnahmen – eingebunden. Dies führte z.T. zu überlappenden Aufgabenwahrnehmungen (z.B. in den Bereichen Durchführung und Qualitätssicherung): (TZ 9)

Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung der Aus- und Weiterbildung im BMF



Die BFA verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder über eine aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung noch über aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen noch über ein gültiges Organigramm, obwohl die Konzepte und Vorarbeiten der BFA für eine Neuausrichtung seit 2009 der BMF-Zentraleitung vorlagen. Das BMF hatte auch keine Personalbedarfsanalyse für die BFA durchgeführt, die eine bedarfsgerechte Zuweisung von Personal erleichtern würde. (TZ 10)

Das BMF stellte jährlich über die BFA den Finanz- und Zollämtern ein „flexibles Bildungsbudget“ für regionale bedarfsorientierte Bildungsveranstaltungen zur Verfügung. Dieses Budget verursachte allerdings gleich bei mehreren Organisationseinheiten Verwaltungsaufwand: Neben der BFA und deren Außenstellen waren die nachgeordneten Finanz- und Zollämter sowie die Steuer- und Zollkoordination (Regionalmanagement) in die Verwaltung dieses Budgets miteinbezogen. Dieser Aufwand stand in keiner Relation zu den gesamten Auszahlungen von rd. 61.000 EUR im Jahr 2014 für 40 Finanzämter und neun Zollämter, somit durchschnittlich rd. 1.240 EUR je Amt. (TZ 11)

Im überprüften Zeitraum wurden Weiterbildungen, die die nachgeordneten Finanz- und Zollämter über das „flexible Bildungsbudget“ für ihre Bediensteten planten und durchführten, der BFA als Veranstalter zugerechnet und erhöhten folglich deren dezentrales Bildungsangebot. Dies beeinträchtigte die Aussagekraft von statistischen Auswertungen der BFA über die Entwicklung der dezentralen Bildungsangebote. (TZ 11)

Im Rahmen von diversen Kooperations- und Förderungsabkommen (FH-Lehrgang „Wirtschaftskriminalität & Cyber Crime“, FH-Studiengänge „Public Management“, International Anti-Corruption Academy (IACA)) arbeitete das BMF mit dem BKA und dem BMI zusammen, um die externe akademische Wissensvermittlung und Vernetzung in Aus- und Weiterbildungsaktivitäten zu intensivieren. Schriftliche Dokumentationen zu den bildungsstrategischen Überlegungen und Bedarfserhebungen, die zum Abschluss der Förder- und Kooperationsabkommen führten, waren nicht vollständig verfügbar. Der Förderungsvertrag des BMF mit der IACA umfasste zwar auch die Ausbildung von zehn Bediensteten, diese wurde bislang aber nur von zwei Bediensteten genutzt. (TZ 12)

Kurzfassung

Als oberste Ausbildungsstufe ermöglichte das BMF seinen Bediensteten die akademische Ausbildung „Tax Management“ (Bachelor- und Masterstudiengang). Der Bachelor-Studiengang war vom Beginn 2009/2010 bis zum Studienjahr 2012/2013 ausschließlich für BMF-Bedienstete zugänglich; seit dem Studienjahr 2012/2013 stand er auch externen Bewerbern offen. (TZ 13)

Die BFA und die BMF-Zentraleleitung arbeiteten auch mit externen Bildungsveranstaltern zusammen. Bei den diesbezüglichen „bundesweiten Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter“ hatte die BMF-Zentraleleitung eine spezifische Software („EventMaker“) im Einsatz. Bei Anwendung dieser Fremdsoftware erhielten die Dienstvorgesetzten in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern keinen Nachweis über eine tatsächliche Teilnahme ihrer Bediensteten; dies führte zu einem erhöhten Aufwand für Kontrolltätigkeiten der Vorgesetzten. (TZ 14)

Bildungsplanung und Bedarfsmeldungen

Das BMF führte den Prozess zur Bildungsplanung im Jahr 2014 nicht gemäß der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ durch: Der Initialworkshop und die erste Sitzung des Bildungsrates, die zur Einbindung der Sektionen im BMF dienen, entfielen. (TZ 15)

Die BFA konnte über ihr elektronisches Lernmanagementsystem (LMS) eine Vielzahl von Informationen auswerten. Aus dem Bereich der Weiterbildung führten nur 38 % der Bedarfsmeldungen der Finanzämter und nur 41 % der Bedarfsmeldungen der Zollämter zu einer tatsächlichen Teilnahme. (TZ 15)

Kursangebote der BFA

Im überprüften Zeitraum gingen die von der BFA angebotenen Kurse im IT-Bereich um 50 %, jene im Bereich der Sozial- und Methodenkompetenz um zwei Drittel zurück. Mangels Angabe von Gründen war dieser Rückgang nicht nachvollziehbar. Die mangelnden Begründungen unterstrichen den Umstand, dass das BMF über keine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren verfügte. (TZ 16)

Lehrlingsausbildung

Der vom BMF im Jahr 2011 neu eingeführte Lehrberuf „Steuerassistent“ wurde positiv angenommen, wie die Entwicklung der durchschnittlichen Lehrlingsanzahl zeigte (Steigerung von 2011 bis 2014 um + 275 %). Weibliche Lehrlinge stellten rund drei Viertel der aufgenommenen Steuerassistenten. Durch die spezifische Lehrlingsausbildung „Steuerassistent“ war es dem BMF ab 2014 möglich, übernommene Lehrlinge mit einer explizit am Steuer- und Abgabenrecht orientierten Berufsausbildung einzusetzen. (TZ 17)

In den Finanzämtern waren Bedienstete als Lehrlingsausbilder vorgesehen. Die Inanspruchnahme von einschlägigen Bildungsangeboten der Verwaltungsakademie des Bundes und der BFA durch Lehrlingsausbilder war gering. Die Wahrnehmung der Aufgaben eines Lehrlingsausbilders war jedoch nur durch regelmäßige Schulungen und Weiterbildungen qualitätsgesichert. (TZ 17)

Die für die Lehrlingsausbildung neben der laufenden Tätigkeit aufzuwendenden Zeitressourcen der Bediensteten waren vom BMF nicht durchgängig und definitiv festgelegt. (TZ 17)

In sogenannten Lehrlingszentren sollte die Lehrlingsausbildung bundesweit unter annähernd gleichen Rahmenbedingungen stattfinden. Das BMF richtete im Finanzamt Linz und in einem Wiener Finanzamt einen „Leiter“-Arbeitsplatz für Leiter von Lehrlingszentren ein. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war nur der beim Finanzamt Linz im Team Organisation mit einer Bediensteten besetzt. Bislang führte das BMF keine Evaluierung des Lehrlingszentrums im Finanzamt Linz durch. (TZ 18)

Dem definierten „Leiter“-Arbeitsplatz im Lehrlingszentrum, mit festgelegten Zeitressourcen, stand die Funktion des Lehrlingsausbildungsleiters im Rahmen einer „normalen“ Lehrlingsausbildung in den nachgeordneten Finanzämtern – als Zusatzaufgabe ohne explizit ausgewiesene Anforderungen und Zeitressourcen – gegenüber. Dieses Nebeneinander von zwei Ausbildungssystemen war zu beanstanden. (TZ 18)

Grundausbildung

Für die in die Grundausbildung involvierten Bediensteten in den nachgeordneten Dienststellen (Ausbilder, Ausbildungsmentoren)

Kurzfassung

waren keine eigenen Zeitressourcen für die damit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten definitiv festgelegt. (TZ 19)

Die Vorgaben in der BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“ für die Ausbildung und Qualifizierung von Ersatzkräften waren nicht ausreichend genau definiert. Dadurch nahmen die Ersatzkräfte in unterschiedlichem Ausmaß und in unsystematischer Weise an der Grundausbildung teil, obwohl deren Absolvierung grundsätzlich nicht vorgesehen war. (TZ 20)

Funktionsausbildung

Nach positivem Abschluss der Grundausbildung hatten die Bediensteten eine Funktionsausbildung zu absolvieren, die speziell auf die Aufgabenstellungen bzw. Funktionen von bestimmten Arbeitsplätzen ausgerichtet war. Das BMF sah nicht für alle Funktionen eine arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildung mit einem standardisierten Ausbildungsplan vor. Die noch nicht definierten Funktionsausbildungen standen auch i.Z.m. der fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF. (TZ 21)

Die BFA nahm im Zeitraum 2009 bis 2014 bei insgesamt 119 angebotenen Kursen der Funktionsausbildung 153 Angebotsänderungen vor. Wenngleich laufende Anpassungen der Funktionsausbildung Ausdruck einer dem Bildungsbedarf angepassten Flexibilität sein konnten, ließ die Vielzahl der Angebotsänderungen jedoch eine über einen längeren Zeitraum wirkende Nachhaltigkeit vermissen. Die durchschnittliche Absagequote von rd. 17 % – gegenüber jener der Grundausbildung von rd. 5 % – war sehr hoch. (TZ 21)

Weiterbildung

Unter Weiterbildung wurden alle Bildungsmaßnahmen verstanden, die nicht Lehrlings-, Grund- oder Funktionsausbildung sowie akademische Ausbildung waren. Die BFA erfüllte im Weiterbildungsbereich Gruppenbesteuerung mit 44 % weniger als die Hälfte der Bedarfsmeldungen. Zudem waren die Kurstitel und die Kursbeschreibungen z.T. intransparent, weil diese keine eindeutige Zuordnung zur „Gruppenbesteuerung“ zuließen; den Bediensteten fehlte dadurch die klare Entscheidungsgrundlage zur Auswahl, welche Angebote zur Deckung ihres Weiterbildungsbedarfs geeignet waren. (TZ 22)

Im Bereich der Gemeinsamen Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA) wurden nur drei Viertel der BFA-Bildungsangebote tatsächlich durchgeführt; dadurch konnten 255 Bedienstete ihren angemeldeten Bildungsbedarf nicht decken. Weitere 100 von rd. 1.700 definitiven Anmeldungen blieben im Bereich Einbringung von Abgabenrückständen (Steuer/Zoll) unberücksichtigt. (TZ 22)

Anrechnungen

Bereits absolvierte Ausbildungen und selbstständige Arbeiten konnten auf die Grundausbildung angerechnet werden. Das BMF verfolgte eine zentrale Lösung im Prozess der Gesamtanrechnung bei der Grundausbildung, welche – durch die verpflichtende Einbindung des BMF – eine bundesweit ressort-einheitliche Vorgehensweise gewährleisten sollte. Die vom BMF als Entscheidungshilfe herangezogenen Präzedenzfälle dafür waren jedoch im Ressort nicht flächendeckend bekannt und daher intransparent. Weiters gab es für nachgeordnete Dienststellen keine detaillierten Vorgaben der BMF-Zentraleitung, auf Basis welcher Grundlagen Anrechnungen zu erfolgen hatten. Damit fehlte ihnen eine wichtige Entscheidungshilfe für die Weiterleitung von Anrechnungsanträgen. (TZ 23)

Der auf den Einzelfall beschränkte Anrechnungsprozess bei der Funktionsausbildung war weder standardisiert noch transparent; eine zentrale (elektronische) Abfrage über die Anrechnungsfälle war für die nachgeordneten Dienststellen nicht möglich. Die nachgeordneten Dienststellen führten z.T. Anrechnungen deshalb durch, weil die BFA Kurse, trotz vorliegenden Bedarfs, über einen längeren Zeitraum nicht anbot bzw. bei Angebotsüberschneidungen sowie bei Fehlen spezifischer Angebote. Damit führten sie einen – frühzeitigen – formellen Abschluss der Funktionsausbildung herbei, obwohl an die Absolvierung der Funktionsausbildung bestimmte Voraussetzungen wie bspw. die Erfüllung von Laufbahnbildern geknüpft waren. (TZ 23)

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Die Bemühungen der BFA, eine Qualitäts-Zertifizierung als Bildungseinrichtung zu erlangen, waren zweckmäßig. Durch Zertifizierungen und einheitliche Qualitätsstandards kann sichergestellt werden, dass die BFA über ein Qualitätsmanagementsystem verfügt und die ressort-internen Vortragenden und Trainer entsprechend aus- und weitergebildet sind. (TZ 24)

Kurzfassung

Qualitätssicherungsmaßnahmen – BMF

Das BMF definierte in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ qualitative und quantitative Maßnahmen zur Evaluierung der Qualität in der Aus- und Weiterbildung. Es verfügte jedoch trotz einer Vielzahl an Qualitätssicherungsmaßnahmen über kein Gesamtkonzept zur quantitativen und qualitativen Qualitätssicherung. Das fehlende Gesamtkonzept der Qualitätssicherung stand im Konnex zur fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF. (TZ 25)

Das BMF führte zur Qualitätssicherung in den Jahren 2013 und 2014 zwei Bildungsbenchmarks in insgesamt 20 Finanz- und Zollämtern durch. Es war jedoch nicht erkennbar, inwiefern das BMF die Ergebnisse aus den Bildungsbenchmarks steuernd nutzte. (TZ 26)

Die Transferevaluierung – als Teil der qualitativen Qualitätssicherungsmaßnahmen des BMF – erfolgte nur in wenigen pilotierten Fällen. Dadurch konnten der Nutzen der Entsende- und Rückkehrgespräche (die Führungskräfte mit den Teilnehmenden von Bildungsmaßnahmen führen sollten) und die Wirkungen einer Bildungsmaßnahme in der Praxis nicht ausreichend überprüft werden. (TZ 27)

Qualitätssicherungsmaßnahmen – BFA

Die BFA führte elektronische Feedbacks als Evaluierung für ihr Bildungsangebot durch. Die Fragebögen waren jedoch zweigeteilt: Jene für die Seminarbeurteilung (Angebot, Organisation) verschickte die BFA als Hyperlink, jene für die Evaluierung der Vortragenden und Trainer mussten die Teilnehmer separat im elektronischen Lernmanagementsystem aufrufen. Diese Zweiteilung führte dazu, dass die Rücklaufquoten für die Beurteilung der Vortragenden mit rd. 35 % wesentlich geringer waren als jene für die Beurteilung der Seminare mit rd. 70 %. (TZ 28)

Die Teilnahme von ressort-internen Bediensteten an externen Bildungsveranstaltungen sowie die Teilnahme an amtsinternen Schulungen der nachgeordneten Dienststellen evaluierte die BFA nicht mittels Feedback-Fragebogen; daher lagen auch keine zentralen Auswertungen für das BMF vor. (TZ 28)

Bildungscontrolling und Berichtswesen

Das BMF hatte zur Zeit der Gebarungüberprüfung die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ festgelegten Bildungskennzahlen nicht verfügbar, führte kein umfassendes Bildungscontrolling durch und konnte dadurch die erzielten Effekte von gesetzten Bildungsmaßnahmen nicht überprüfen. (TZ 29)

Kennzahlen zu den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie deren Beitrag zur Erreichung von konkreten Bildungszielen mündeten im BMF und in der BFA nicht in standardisierte Tätigkeits- bzw. Wissensberichte, die einen Überblick über die Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungsmaßnahmen im BMF geben, und als Grundlage für strategische Steuerungsmaßnahmen herangezogen werden konnten. (TZ 29)

Vortragende und Trainer

Das BMF und die BFA sahen im überprüften Zeitraum nur einmal (im Jahr 2014) eine Qualifizierung der Vortragenden und Trainer im BFA-Bildungsprogramm vor, obwohl die BFA auf ressortinterne Vortragende und Trainer angewiesen war: Im Zeitraum 2009 bis 2014 hielten im Jahresdurchschnitt Vortragende der Finanzämter 29 % der Unterrichtseinheiten an der BFA ab, Vortragende der Zollämter 14 %. Didaktische und pädagogische Kompetenzen der Vortragenden und Trainer waren – neben deren Fachkenntnis und Berufspraxis – wesentliche Einflussfaktoren für einen nachhaltigen Bildungserfolg. (TZ 30)

Vortrag außerhalb der Dienstzeit – Kontrollen der Vorgesetzten

Vergütungen für die Vortragstätigkeit gab es nur für Vorträge außerhalb der Dienstzeit. Die BFA ging ohne gesonderten Hinweis der Vortragenden davon aus, dass diese Vortragstätigkeit außerhalb der Dienstzeit stattfand, deren Nichttätigwerden bewirkte somit eine Auszahlung. Weder die BFA als auszahlende und anfordernde noch das BMF als vorgesetzte Stelle überprüfte, ob die Bediensteten ihre außerhalb der Dienstzeit ausgeübte Vortragstätigkeit auch dienstrechtlich korrekt im elektronischen Zeiterfassungssystem erklärten. Angesichts des Vergütungsvolumens von annähernd 1 Mio. EUR pro Jahr war die Kombination von Zahlungsauslöser (Nichttätigwerden der Vortragenden) und unzureichenden Kontrollen durch die Vorgesetzten besonders kritisch. (TZ 31)

Kurzfassung

Die BFA, welche über sämtliche kontrollrelevante Informationen verfügte, leitete diese nicht zur Erleichterung der Kontrollen an die zuständigen Vorgesetzten weiter. (TZ 31)

Zeiterfassung von Vortragstätigkeiten

Das BMF wertete Tätigkeiten, die ein ressort-interner Vortragender i.Z.m. seiner Nebentätigkeit erbrachte (wie z.B. An- und Abreise, Zeiten der Pausen zwischen den Unterrichtseinheiten), dienstrechtlich als Dienstzeit. Eine Vortragstätigkeit außerhalb der Dienstzeit war jedoch keine auswärtige Dienstverrichtung, die es erlauben würde, die in diesem Zusammenhang stehende Reisezeit als Dienstzeit zu beurteilen. Sämtliche Tätigkeiten, die ein Vortragender i.Z.m. seiner Nebentätigkeit erbringt, sind vielmehr gleich zu behandeln wie die Nebentätigkeit selbst und können nicht bewirken, dass sie auf die Erfüllung des Dienstplans angerechnet werden. (TZ 32)

Auszahlungen – Finanzielle Entwicklung

Die Auszahlungen für Aus- und Weiterbildung im BMF betragen in den Jahren 2009 bis 2014 durchschnittlich 12,55 Mio. EUR. Die strategischen Dokumente und internen Vorschriften zur Aus- und Weiterbildung enthielten überwiegend nur allgemeine Bildungsziele. Eine zusammengefasst dokumentierte Bildungsstrategie sowie ein Gesamtkonzept zur Qualitätssicherung von Bildungsmaßnahmen lagen nicht vor. (TZ 33)

Sonstige Feststellungen

Das BMF verbuchte in den Jahren 2009 bis 2014 auf dem Konto „Schulung und Weiterbildung“ Auszahlungen ohne Bildungscharakter von insgesamt 142.146 EUR. (TZ 34)

Aus- und Weiterbildung im BMF

Kenndaten zur Aus- und Weiterbildung im BMF							
Rechtsgrundlagen							
Gesetze	Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 26. März 1969 über die Berufsausbildung von Lehrlingen (Berufsausbildungsgesetz – BAG), BGBl. Nr. 142/1969 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG), BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.						
Verordnungen	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Grundausbildung für die Bediensteten des Ressortbereichs (Grundausbildungsverordnung BMF), BGBl. II Nr. 308/2009 i.d.g.F. Verordnung des Bundeskanzlers über das ressortübergreifende Wirkungscontrolling (Wirkungscontrollingverordnung), BGBl. II Nr. 245/2011 i.d.g.F.						
Bundesfinanzakademie (BFA) ¹ – Bedienstete, Vortragende, Teilnehmer und Bildungsangebote							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in Köpfen						in %
BFA-Bedienstete	68	67	66	65	60	58	- 15
davon <i>Zentrale Wien</i>	59	58	57	56	51	49	- 17
davon <i>Außenstellen</i>	9	9	9	9	9	9	-
Vortragende an der BFA	678	688	728	704	688	729	8
davon <i>ressort-intern</i>	571	564	612	592	553	601	5
davon <i>ressort-extern</i>	107	124	116	112	135	128	20
	in Köpfen (Jahresdurchschnitt)						in %
Teilnehmer Lehrlingsausbildung	51	69	109	155	187	201	297
	Anzahl zugewiesener Ausbildungspläne						in %
Teilnehmer Grundausbildung ²	264	304	249	193	126	175	- 34
Teilnehmer Funktionsausbildung ³	k.A.	29	44	230	394	186	k.A.
	Anzahl						in %
Teilnahmen Weiterbildung ⁴	13.131	15.388	13.881	12.975	12.072	12.957	- 1
BFA-Bildungsangebote	980	1.040	989	915	874	908	- 7
davon <i>zentral in Wien</i>	494	499	506	475	406	448	- 9
davon <i>dezentral in den Bundesländern</i>	486	541	483	440	468	460	- 5
Teilnahmen an BFA-Bildungsangeboten ⁴	17.278	18.353	17.080	15.735	14.565	16.102	- 7
Unterrichtseinheiten ⁵ ressort-intern	21.717	20.918	22.855	22.873	20.586	22.103	2
davon <i>in der Dienstzeit abgehalten</i>	3.167	3.051	3.410	2.886	2.309	2.651	- 16
davon <i>in %</i>	15	15	15	13	11	12	
davon <i>in der Freizeit abgehalten</i>	18.550	17.867	19.445	19.987	18.277	19.452	5
davon <i>in %</i>	85	85	85	87	89	88	
Unterrichtseinheiten ⁵ ressort-extern	3.161	4.106	3.885	4.322	4.136	4.388	39

Fortsetzung: Kenndaten zur Aus- und Weiterbildung im BMF							
Auszahlungen für Aus- und Weiterbildung im BMF							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in EUR						in %
BMF – Zentralstelle	1.286.768	1.523.378	1.775.101	2.150.462	1.719.956	1.387.995	8
Schulung und Weiterbildung	988.512	814.468	1.015.233	1.294.980	1.021.599	807.471	- 18
Inlandsdienstreisen Schulung	13.896	12.154	9.904	- 2.683	13.914	2.165	- 84
FH-Studiengänge „Tax Management“	284.360	468.864	665.334	783.300	523.320	451.414	59
FH-Studiengänge „Public Management“	-	227.892	84.630	74.865	161.123	126.945	k.A.
Bundesfinanzakademie (BFA)	8.798.221	8.690.488	8.837.898	9.624.522	10.780.850	8.976.103	2
Schulung und Weiterbildung	1.104.158	911.508	932.848	613.866	600.217	600.476	- 46
Inlandsdienstreisen Schulung	95.645	105.988	98.842	88.914	92.172	112.412	18
Vergütungen für Neben- tätigkeit ⁶	823.456	824.996	994.932	907.331	817.994	944.923	15
sonstige Auszahlungen ⁷	6.774.962	6.847.996	6.811.276	8.014.411	9.270.468	7.318.291	8
Steuer- und Zoll- verwaltung⁸	1.780.720	1.519.099	1.521.431	1.622.451	1.478.608	1.529.817	- 14
Schulung und Weiterbildung	k.A.	k.A.	67.322	65.791	67.236	61.493	k.A.
Inlandsdienstreisen Schulung	1.780.720	1.519.099	1.454.109	1.556.660	1.411.372	1.468.324	- 18
Steuer- und Zoll- koordination (SZK)	53.342	71.251	44.411	49.834	35.636	44.180	- 17
Schulung und Weiterbildung	-	414	-	2.308	1.025	5.367	k.A.
Inlandsdienstreisen Schulung	53.342	70.837	44.411	47.526	34.611	38.813	- 27
Auszahlungen gesamt	11.919.051	11.804.216	12.178.841	13.447.269	14.015.050	11.938.095	0

Rundungsdifferenzen möglich

- ¹ Die Bundesfinanzakademie (BFA) war die ressort-eigene zentrale Bildungseinrichtung der Finanzverwaltung.
- ² Jedem Bediensteten war ein persönlicher Ausbildungsplan zuzuweisen, der die zu absolvierenden Module enthielt.
- ³ Für das Jahr 2009 lagen keine auswertbaren Daten vor.
- ⁴ Ein Bediensteter („Teilnehmer“) konnte mehrere Bildungsangebote wahrnehmen („Teilnahmen“).
- ⁵ Eine Unterrichtseinheit dauerte 50 Minuten.
- ⁶ Honorar für ressort-interne Vortragende, wenn der Vortrag in der Freizeit stattfand
- ⁷ darin enthalten u.a. Auszahlungen für BFA-Personal, Gebäudemiete und Werkleistungen durch Dritte
- ⁸ Finanzämter, Zollämter, Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Finanzpolizei

Anmerkung: Das BMF förderte zusätzlich in den Jahren 2014 und 2015 die International Anti-Corruption Academy (IACA) mit maximal 800.000 EUR. Im Jahr 2014 erfolgte eine Zahlung i.H.v. 400.000 EUR; die Förderung umfasste auch Studienplätze für zehn Ressortbedienstete.

Quellen: HIS; BMF; BFA; BRA

Aus- und Weiterbildung im BMF

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von Jänner bis September 2015 die Aus- und Weiterbildung im BMF. Ziel der Gebarungsüberprüfung zur Aus- und Weiterbildung im BMF war die Beurteilung

- der strategischen Vorgaben (insbesondere Bildungs- und Wirkungsziele),
- der Schnittstellen und möglichen Synergien,
- der Qualität sowie
- der Entwicklung der Auszahlungen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2014. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug. Die Prüfung fand im BMF sowie an der Bundesfinanzakademie (BFA)¹ und in acht ausgewählten nachgeordneten Dienststellen (Finanzamt Feldkirch, Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr, Finanzamt Linz, Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel, Zollamt Feldkirch Wolfurt, Zollamt Innsbruck, Zollamt Linz Wels, Zollamt Eisenstadt Flughafen Wien) und zwei Außenstellen der BFA (Innsbruck und Linz) statt. Zusätzlich erfolgten Informationsgespräche im BKA bei der Verwaltungsakademie des Bundes.

Zu dem im April 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Juli 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2016.

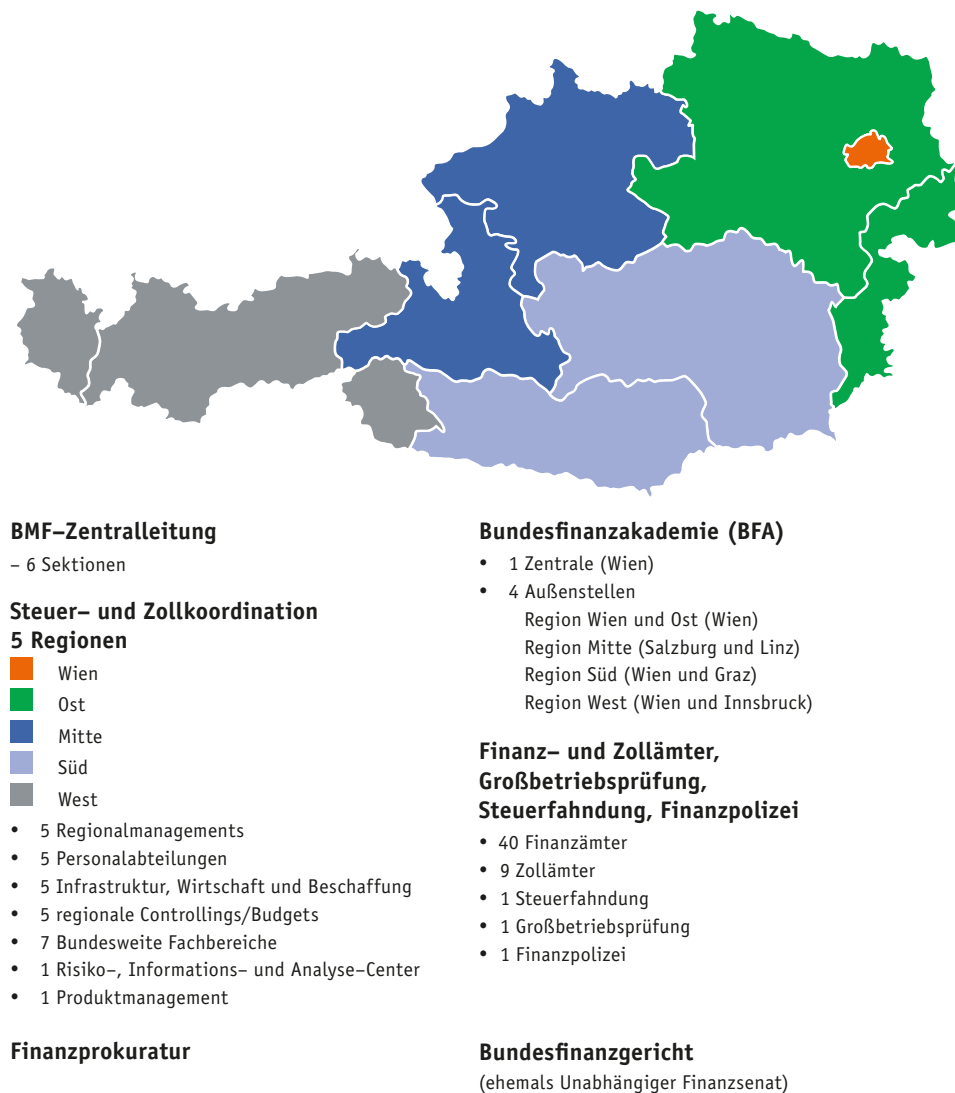
2 (1) Die österreichische Finanzverwaltung bestand neben der BMF-Zentraleitung aus bundesweiten und regionalen Organisationseinheiten (Steuer- und Zollkoordination), nachgeordneten Dienststellen (Finanzämter, Zollämter, Steuerfahndung, Großbetriebsprüfung, Finanzpolizei) sowie einer eigenen Bildungseinrichtung für ihre Bediensteten – der BFA – inklusive ihrer vier Außenstellen². Die nachfolgende Abbildung zeigt den Aufbau der Finanzverwaltung im Überblick:

¹ Die BFA war die ressort-eigene zentrale Bildungseinrichtung der Finanzverwaltung.

² Die BFA ging 2004 aus dem Bildungszentrum der Finanzverwaltung und der Bundeszoll- und Zollwachschule hervor und war eine selbständige Organisationseinheit mit eigenem Budget. Neben ihren Aufgaben im Aus- und Weiterbildungsbereich von ressort-internen Bediensteten war die Organisation von Veranstaltungen und Konferenzen ein weiterer Geschäftsbereich. Die BFA-Zentrale befand sich in Wien, in den Landeshauptstädten Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg waren BFA-Außenstellen eingerichtet.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Abbildung 1: Aufbau der österreichischen Finanzverwaltung



Quelle: BMF

(2) Laut Personalbericht des Bundes aus 2014 nahm das BMF bei der Anzahl an Bundesbediensteten den fünften Platz ein, nach BMUKK³, BMI, BMLVS sowie BMJ.⁴ Von den – mit Stand 31. Dezember 2013 – 10.374 BMF-Bediensteten waren 714 in der BMF-Zentraleitung und 9.660 in den nachgeordneten Dienststellen (z.B. Finanz- und Zollämter) tätig. Die strategische Ausrichtung von Bildungszielen war, insbesondere aufgrund der hohen Mitarbeiteranzahl und des immer

³ nunmehr BMB

⁴ Personalbericht, Das Personal des Bundes Daten und Fakten, BKA, 2014, S. 23 ff.

Aus- und Weiterbildung im BMF

komplexer und umfangreicher werdenden Steuerrechts⁵, von besonderer Bedeutung für das BMF.

Rechtliche Grundlagen

- 3 Die dienstliche Ausbildung von Bundesbeamten war in den §§ 23 bis 33 Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979)⁶ geregelt und gemäß den Bestimmungen des § 67 Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG)⁷ auch auf Vertragsbedienstete im Bundesdienst anzuwenden.

Ziel der dienstlichen Ausbildung war es, die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten zu vermitteln.⁸ Die Ausbildung wurde grundsätzlich von den Ausbildungseinrichtungen der jeweiligen Ressorts – für das BMF war das die BFA – bereitgestellt.

Wenn ein Ressort über keine geeignete Ausbildungseinrichtung verfügte, musste gemäß § 34 BDG 1979 der Bundeskanzler die Grundausbildung bereitstellen. Dabei bediente er sich der ressortübergreifenden Ausbildungsstätte des BKA – der Verwaltungsakademie des Bundes.

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

Bildungsstrategie des BMF

- 4.1 (1) Allgemeine strategische Grundlagen zur Aus- und Weiterbildung im BMF fanden sich in den unterschiedlichsten Strategiepapieren des Ressorts (z.B. „Strategie des BMF“, „Charta der österreichischen Finanzverwaltung“, Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“).

(2) Die „Strategie des BMF“⁹ enthielt mittel- bis langfristige Ziele der Finanzverwaltung, u.a. auch für eine „effiziente Verwaltung“. In diesem Kapitel fanden sich folgende bildungsrelevante, aber allgemein gehaltene Inhalte:

- Die Mitarbeiter sind für eine Expertenorganisation das wichtigste Erfolgskriterium;

⁵ siehe Berichte des RH „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) und „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“ (Reihe Bund 2013/6)

⁶ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG 1979), BGBl. Nr. 333/1979 i.d.g.F.

⁷ Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG), BGBl. Nr. 86/1948 i.d.g.F.

⁸ Dies erfolgte insbesondere durch die Formen Grundausbildung, Management-Training sowie sonstige dienstliche Weiterbildung und Mitarbeiterqualifizierung.

⁹ Strategie des Bundesministeriums für Finanzen, Version 1.4., 10. September 2012

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

- Motivation, Leistungsbereitschaft und Engagement, Kompetenzentwicklung und Integrität sind wichtige Grundsätze des Personalmanagements;
- eine umfassende Personalentwicklungsstrategie mit [...] Ausbildungsmöglichkeiten vom Lehrberuf des Steuerassistenten bis zum Studienabschluss als Master of Arts in Business („Tax Management“) unterstützen die „Talentmanagementbemühungen“.

(3) Seit 2012 verfügte das BMF über eine selbstverpflichtende „Charta der österreichischen Finanzverwaltung“, die zu Angelegenheiten der Aus- und Weiterbildung ausführte: „Wir beschäftigen umfassend geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und sichern unsere Stärken durch fundierte Aus- und Fortbildung in fachlicher und sozialer Hinsicht. Die Qualifizierung zu Steuer- und Zollexpertinnen und -experten wird durch eine eigene Bildungseinrichtung, die Bundesfinanzakademie, unterstützt“.¹⁰

(4) Auch diverse ressort-interne Erlässe und Richtlinien zur Aus- und Weiterbildung wiesen allgemein formulierte Bildungsziele aus. Die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ führte bspw. als langfristige Zielsetzungen für den gesamten Bildungsbereich an:¹¹

- Wirkungsorientierung in der Bildungsarbeit (z.B. Verbesserung Geschäftsergebnis durch besseren Bildungsstand, Etablierung eines effizienten qualitativen und quantitativen Bildungs-Controllings, Unterstützung der teamorientierten Zusammenarbeit durch entsprechende Angebote);
- gezielte Planung und Steuerung von Bildungsvorhaben (z.B. Wirkungsmessung von Bildungsmaßnahmen, Erhöhung der Transparenz bei der Bildungsplanung, Kontrolle und Verbesserung der Maßnahmenumsetzung);
- Optimierung von Strukturen und Abläufen (z.B. Sicherung und Erhöhung der Qualität von Bildungsprozessen, gezielte Unterstützung von Veränderungsprozessen im Ressort, Ausrichtung auf ganzheitliche Lernarchitekturen) und

¹⁰ Charta der österreichischen Finanzverwaltung, 2012, S. 9

¹¹ Darüber hinaus führte die Grundausbildungsverordnung des BMF in § 2 allgemeine Ziele an, wie z.B. die Vermittlung von Grund- und Übersichtskennntnissen. Der BMF-Erlass zur praktischen Ausbildung am Arbeitsplatz enthielt ebenfalls allgemeine Ziele; weiters waren schriftliche Dokumentationen (z.B. Beobachtungsblätter) anzufertigen (siehe auch TZ 19 und 28). Auch die BMF-Richtlinie „Funktionsausbildung“ sah allgemeine Ziele und Erfolgsnachweise (z.B. Einzelpräsentationen, Hausarbeit/Fallstudie) vor.

- Implementierung einer selbstgesteuerten, wissensteilenden und lernenden Verwaltungskultur (z.B. Förderung überfachlicher (Selbstlern-)Kompetenz, Erhöhung und Förderung des Wissensaustausches der Mitarbeiter untereinander, Aufbau eines systematischen Kompetenzmanagements).

(5) Den genannten Quellen mangelte es an quantifizierten Zieldefinitionen, Kennzahlen und Indikatoren, die überprüft und evaluiert werden können, bzw. waren diese erst im Aufbau begriffen (z.B. Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, Intranetanhang C – Kennzahlengruppen).

Die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ führte in Bezug auf die Messung von Zielen aus: „Die systematische Überprüfung, welche Qualifizierungsmaßnahmen welche Wirkung erzielen, ist im Sinne einer wirkungsorientierten Bildungspolitik daher unerlässlich“; sie enthielt jedoch keine messbaren (Wirkungs-)Parameter.¹²

Eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige „Bildungsstrategie“¹³ sowie ein Gesamtkonzept für die Maßnahmen zur Qualitätssicherung in der Aus- und Weiterbildung (siehe TZ 25) lagen nicht vor. Welche Funktionen die angeführten Dokumente in einer Bildungsstrategie des BMF einnahmen, war nicht nachvollziehbar. Dies unterstrich das Fehlen einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie, die Herausforderungen für den Aus- und Weiterbildungsbereich antizipieren könnte (z.B. sollen künftig 500 Planstellen im Bereich der steuerlichen Betrugsbekämpfung zusätzlich zur Verfügung gestellt werden)¹⁴.

(6) Die BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung) arbeitete seit längerem – unter Einbindung weiterer BMF-Abteilungen – an dem Projekt „Talent Management“, das sich in der zweiten Jahreshälfte 2014 in einer ersten Ausrollungsphase befand. Das Projekt zielte darauf ab, Laufbahnmöglichkeiten von Bediensteten durch eine transparente Darstellung der einzelnen Berufsbilder (z.B. Veranlagung und Kundenbetreuung, Betrugsbekämpfung) und deren Anforderungen besser erkennen zu können und aktiv in die berufliche Entwicklung

¹² Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, BMF-330100/0004-I/6/2013 vom 13. April 2013

¹³ Der RH versteht in diesem Zusammenhang unter „Bildungsstrategie“ eine Konkretisierung der allgemeinen „Strategie des BMF“ für Zwecke der ressort-internen Aus- und Weiterbildung und damit ein Bindeglied zwischen den Angaben zur Wirkungsorientierung (siehe TZ 6), der „Strategie des BMF“ und den einzelnen detaillierten ressort-internen Vorschriften für die unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.

¹⁴ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2016–2019, S. 102

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

einzuplanen. Das BMF erwartete sich nach der Umsetzungsphase – die während der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen war – wesentliche Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung im BMF.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass die Bildungsziele in den strategischen Dokumenten des BMF sehr allgemein gehalten waren und unklar blieb, welche Funktion diese Dokumente in einer „Bildungsstrategie des BMF“ einnahmen. Weiters kritisierte er den Mangel an quantifizierten Zielen, Kennzahlen und Indikatoren, anhand derer eine Zielerreichung hätte gemessen werden können. Nach Ansicht des RH war es auch für eine Wirkungsmessung Voraussetzung, dass die Wirkung mit festgelegten Zielen abgeglichen werden konnte. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob das BMF die selbst definierten Ziele (wie z.B. umfassend geschulte Mitarbeiter, fundierte Aus- und Fortbildung) erreichte.

Diese Mängel belegten das Fehlen einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des Ressorts und eines Gesamtkonzepts für Maßnahmen der Qualitätssicherung (siehe TZ 25) in der Aus- und Weiterbildung. Nach Ansicht des RH hätte eine derartige Bildungsstrategie auf Grundlage von festgelegten Kennzahlen und Indikatoren aufzuzeigen, inwieweit Bildungsziele in quantitativer und qualitativer Hinsicht erreicht werden.

Der RH empfahl dem BMF daher, eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie für die Aus- und Weiterbildung im BMF zu entwickeln. Diese wäre mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren zu hinterlegen und im Rahmen der Projektumsetzung „Talent Management“ zu berücksichtigen.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMF habe es die Wichtigkeit einer Strategieentwicklung schon seit längerer Zeit erkannt, und es seien – in zugegebenermaßen nicht konsolidierter Form – programmatische Aussagen zu Strategien und Zielen in der Bildung getroffen worden. Die Entwicklung einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie habe es bereits beauftragt. Tatsache sei aber auch, dass allen Führungskräften des Ressorts Kennzahlen zum Bildungsverhalten der Mitarbeiter ihrer Organisationseinheiten in einfach zugänglicher Weise (z.B. Führungskräfteseite im Lernmanagementsystem, Themis-Auswertungen) zur Verfügung stehen. Diese seien zwar noch nicht mit Zielwerten hinterlegt, würden aber z.B. mittels Zeitreihen Aussagen über das Bildungsverhalten und den Wissensstand ermöglichen.*

4.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF zur Entwicklung einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie. Er betonte dabei aber erneut die Notwendigkeit, diese mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren – für die Überprüfung der Erreichung von Bildungszielen des Ressorts – zu hinterlegen, um bei abweichenden Entwicklungen steuernd eingreifen zu können, nachdem in der Stellungnahme des BMF hierzu kein Bezug genommen wurde.

Ressort-interne
Vorschriften zur Aus-
und Weiterbildung

5.1 (1) Die ressort-internen Vorschriften für den Bildungsbereich folgten im Allgemeinen der Systematik des aktuellen Stufenbaus der Aus- und Weiterbildung im BMF (Abbildung 2):

Abbildung 2: Stufenbau der Aus- und Weiterbildung im BMF



Quellen: BMF; BFA

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

Das BMF bildete über das interne Bildungsangebot, das grundsätzlich die BFA abwickelte, auf einer ersten Stufe Lehrlinge (Verwaltungs- und Steuerassistenten, siehe TZ 17 f.) aus. Nach einer Übernahme in den öffentlichen Bundesdienst und bei externen Neuaufnahmen ins BMF erfolgte eine Grundausbildung, die für die drei Bereiche „Allgemeiner Verwaltungsdienst“, „Steuer“ und „Zoll“ angeboten wurde (siehe TZ 19 f.). Nach absolvierter Grundausbildung waren für verschiedene Bereiche eigene Funktionsausbildungen (z.B. Außenprüfung, Zoll-Abgabensicherung, Steuerfahndung) bzw. verpflichtende sowie freiwillige Weiterbildungen vorgesehen (siehe TZ 21 f.). Als oberste Stufe bot das BMF seinen Bediensteten die Möglichkeit, eine akademische Ausbildung (z.B. Public Management, Tax Management) abzuschließen (siehe TZ 12 f.).

(2) Das BMF erließ eine Reihe von Vorschriften zur ressort-internen Aus- und Weiterbildung. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichsten Vorschriften:

Tabelle 1: Wesentliche Vorschriften des BMF zur ressort-internen Aus- und Weiterbildung		
Thema	Art der Vorschrift	Titel der Vorschrift
Lehrlingsausbildung „Verwaltungsassistent“	Richtlinie	Richtlinie für den Lehrberuf „Verwaltungsassistent/in“ in der Finanzverwaltung (BMF-321105/0004-I/20/2008 vom 7. Mai 2008)
Lehrlingsausbildung „Steuerassistent“	Richtlinie	Richtlinie Lehrberuf Steuerassistent (BMF-320000/0134-I/1/2011 vom 27. September 2011)
Grundausbildung	Verordnung	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Grundausbildung für die Bediensteten des Ressortbereichs (Grundausbildungsverordnung BMF), BGBl. II Nr. 256/2007 und BGBl. II Nr. 308/2009
praktische Ausbildung	Erlass	Erlass praktische Ausbildung am Arbeitsplatz (BMF-330000/0036-I/6/2010 vom 28. Mai 2010)
Funktionsausbildung ¹	Richtlinie	Richtlinie Funktionsausbildung (BMF-330000/0070-I/6/2011 vom 1. Dezember 2011; BMF-000/044-I/6/2013 vom 23. Mai 2013 und BMF-330000/0093-I/6/2013 vom 28. November 2013)
Bildungsmanagement, Weiterbildung	Richtlinie	Richtlinie Bildungsmanagement im Finanzressort (BMF-330100/0004-I/6/2013 vom 13. April 2013)

¹ Mit der Richtlinie „Funktionsausbildung“ aus dem Jahr 2011 führte das BMF die Ausbildung für Funktionen erstmals zusammen.

Quelle: BMF

Die Vorschriften waren für die Bediensteten bindend. Sie beinhalteten im Wesentlichen den jeweiligen Anwendungsbereich und die rechtlichen Grundlagen, die Zuständigkeiten und Rollen (z.B. Ausbildungsleiter¹⁵, Bildungskostenverantwortlicher¹⁶) sowie die dienst- und besoldungsrechtlichen Aspekte der Aus- bzw. Weiterbildung.

Die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ legte allgemein Prozesse fest, z.B. Bedarfsentstehung, Qualitätssicherung und Rollen bei Bildungsmaßnahmen und die Grundsätze für die ressort-interne Weiterbildung. Diese Richtlinie schloss vier Anhänge ein sowie einen „Intranetanhang“, der wiederum aus sechs Anhängen bestand. In diesen fanden sich u.a. noch nicht zur Gänze angewandte Inhalte (z.B. Kennzahlengruppen/Intranetanhang C) bzw. nicht mehr gültige Inhalte (z.B. nicht unterfertigte Geschäftsordnung des „Bildungsrates an der Bundesfinanzakademie“ aus 2010/Intranetanhang D¹⁷) sowie eine eigene weitere Richtlinie („Richtlinie für die Erfassung von Bildungsdaten“/Intranetanhang E). Dies machte die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ für den Anwender komplex und unübersichtlich.

(3) Weitere ressort-interne Vorschriften betrafen Besonderheiten in der Aus- und Weiterbildung (z.B. verkürzte Ausbildungsdauer, verpflichtende Weiterbildung) u.a. beim Übertritt von Bediensteten des BMLVS in die Zollverwaltung des BMF¹⁸, bei befristeten Ersatzkräften¹⁹ (siehe TZ 20), bei Einsatztrainings²⁰, beim Sportkader Finanz²¹ oder bei einer Höherqualifizierung von Bediensteten²².

¹⁵ Der Ausbildungsleiter (zumeist der Fachvorstand) in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern war gleichzeitig Bildungskordinator in allen Bildungsfragen der eigenen Dienststelle. Zu seinen Hauptaufgaben zählten u.a. die Erstellung der Ausbildungspläne, die Auswahl der Ausbildungsmentoren (siehe TZ 19) und die Durchführung bzw. Antragstellung bei Anrechnungen (siehe TZ 23).

¹⁶ Der Bildungskostenverantwortliche bei den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern war der Leiter der Dienststelle (Vorstand). Er war u.a. verantwortlich für die finale Auswahl der richtigen Zielgruppenpersonen, er führte die Zweitgenehmigung und die Reihung von Anmeldungen durch und analysierte vierteljährlich das Bildungsprogramm.

¹⁷ Der „Bildungsrat an der Bundesfinanzakademie“ (Bildungsrat) war ein beratendes Gremium im BMF. Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltende Geschäftsordnung des Bildungsrates trat mit Jänner 2014 in Kraft.

¹⁸ Richtlinie betreffend „Besonderheiten beim Übertritt von Bediensteten des BMLVS in die Zollverwaltung des BMF“, BMF-321105/0001-I/1/2011 vom 14. März 2011

¹⁹ Richtlinie „Ersatzkräfte“, BMF-321105/0004-I/1/2009 vom 29. Oktober 2009

²⁰ Richtlinie „Einsatztraining“, BMF-321105/0001-I/1/2010 vom 30. Dezember 2010

²¹ Richtlinie „Sportkader Finanz“, BMF-322602/0011-IV/1/2015 vom 21. Juli 2015

²² Richtlinie „Höherqualifizierung“, BMF-321105/0003-I/1/2011 vom 1. Dezember 2011

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

- 5.2** Der RH anerkannte, dass das BMF über detaillierte ressort-interne Vorschriften für die einzelnen Ausbildungsstränge verfügte sowie über eine Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, die neben der Weiterbildung auch Prozesse sowie Rollen und Verantwortlichkeiten bei Bildungsmaßnahmen umfasste und allgemein festlegte.

Er kritisierte jedoch, dass die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ neben den vier Anhängen im zusätzlichen Intranet-anschluss noch weitere sechs Anhänge umfasste, wobei diese teilweise nicht gültige bzw. noch nicht angewandte Inhalte aufwiesen. Nach Ansicht des RH war die Richtlinie dadurch für die Anwender komplex, unübersichtlich und daher intransparent.

Er empfahl dem BMF, ressort-interne Richtlinien, insbesondere die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren sowie die Komplexität der Inhalte der (Intranet-)Anhänge zu reduzieren, um damit die Transparenz und Verständlichkeit zu erhöhen.

- 5.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die laufende Aktualisierung der ressort-internen Arbeitsrichtlinien eine selbstverständliche und notwendige Voraussetzung sei, um im Sinne einer lernenden Organisation Personal- und Organisationsentwicklung umfassend und effizient zu betreiben.*

- 5.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass dessen Ausführungen für die Grundsatzrichtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, die Prozesse und Rollen in Bildungsmaßnahmen definierte und ein Regelwerk verbindlicher Vorschriften für alle Bildungsaktivitäten darstellte, nur eingeschränkt zutrafen. Die Richtlinie enthielt neben vier Anhängen einen zusätzlichen Intranetanschluss, der sich aus weiteren sechs Anhängen mit z.T. nicht mehr gültigen bzw. noch nicht angewandten Inhalten zusammensetzte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Angaben zur
Wirkungsorientierung

- 6.1** (1) Die Wirkungsorientierung war seit 2013 – unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern – in die gesamte Haushaltsführung des Bundes zu integrieren. Wirkungsziele zeigten dabei auf, welche Ergebnisse die Ressorts mittel- bis langfristig anstrebten.²³

²³ Die Wirkungszielerreichung musste durch die gesetzten Maßnahmen und Indikatoren mess- und beurteilbar sein. Die Einhaltung der Qualitätskriterien war in § 41 BHG 2013 geregelt.

(2) Das BMF sah für die Untergliederung 15 „Finanzverwaltung“ folgendes Wirkungsziel 3 vor: „Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiter“.²⁴ Eine Maßnahme zur Erreichung dieses Wirkungsziels lautete: „Gender-Gap bei Fortbildungsmaßnahmen – Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden (exklusive Grundausbildung) zwischen Männern und Frauen“²⁵. Als Indikator diente die Differenz der Bildungsstunden²⁶.

Der Gender-Gap betrug im Jahr 2011 im BMF rund sechs Stunden (Männer: 30,5 Stunden Weiterbildung; Frauen: 24,2 Stunden) und sollte nach Einschätzungen aus dem Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 auf vier Stunden reduziert werden. Nachfolgende Tabelle zeigt für die Jahre 2013 bis 2015, welche Zielwerte sich das BMF jeweils für seinen Indikator setzte:

Tabelle 2: Zielwerte des BMF für den Indikator der Maßnahme „Gender-Gap in der Weiterbildung“; 2013 bis 2015

	2013	2014	2015
„Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden zwischen Männern und Frauen“	Differenz in Bildungsstunden		
Zielwert (Soll-Wert)	5	8	8
für die Planung maßgeblicher Ist-Wert	2011: 6 ¹	2012: 6	2013: 6

¹ In den Jahren 2011 bis 2013 nahmen männliche BMF-Bedienstete sechs Weiterbildungsstunden mehr in Anspruch als weibliche BMF-Bedienstete.

Quellen: BMF; BKA

Die vom BMF gesetzten Zielwerte erhöhten sich von 2013 bis 2015 von fünf Stunden Differenz auf acht Stunden Differenz; damit lagen die Zielwerte aus 2014 und 2015 (acht Stunden) über den ersten Ist-Werten aus dem Jahr 2011 (sechs Stunden). Anstelle einer Differenzverringerung verfolgte das BMF seit 2013 faktisch eine Differenzzunahme; demgegenüber blieb im selben Zeitraum die Differenz in den Ist-Werten mit sechs Stunden unverändert.

Laut Berechnungen der BMF-Abteilung I/6 zur Entwicklung des Gender-Gaps in der Weiterbildung lag der Gender-Gap 2012 bis 2014 in den nachgeordneten Dienststellen höher als im BMF gesamt:

²⁴ BMF, Bundesvoranschläge seit 2013, Teilhefte, UG 15 „Finanzverwaltung“

²⁵ Neben dem Gender-Gap dienten zwei weitere Maßnahmen der Erreichung des Wirkungsziels 3, die Erhöhung der „Teleworking-Quote“ und die Erhöhung des „Work-Ability-Index“.

²⁶ Bildungsstunde = Anzahl der tatsächlichen Teilnehmer * Unterrichtseinheiten

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

Tabelle 3: Entwicklung des Gender-Gaps in der Weiterbildung; 2012 bis 2014				
	2012	2013	2014	Veränderung 2012 bis 2014
Gender-Gap in der Weiterbildung	in Bildungsstunden			in %
BMF gesamt	4,1	6,2	8,1	+ 97,6
nachgeordnete Dienststellen	5,4	7,8	9,7	+ 79,6

Quelle: BMF

(3) Im Bericht zur Wirkungsorientierung 2013²⁷ führte das BMF als Erklärung für die Erhöhung seiner Zielwerte (von fünf Stunden Differenz auf acht Stunden Differenz) aus, dass im Rahmen der „Personaltransfers“ überwiegend männliche Bedienstete in jene Organisationseinheiten des Ressorts übernommen wurden, für die regelmäßige Schulungen vorgesehen waren.

Die ersten Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität von Bundesbediensteten (sogenannte „Personaltransfers“) setzte der Bund im Jahr 2009; diese betrafen v.a. Mitarbeiter aus dem BMLVS, den Österreichischen Bundesbahnen, der Österreichischen Post AG und der Telekom Austria AG. Das BMF schloss hierzu im Jahr 2010 mehrere Vereinbarungen mit dem BMLVS und der Österreichischen Post AG bzw. der Telekom Austria AG ab²⁸. Aus diesen Vereinbarungen mussten daher dem BMF die Auswirkungen von Personaltransfers auf Bildungsstunden bei der Planung für das Jahr 2013 bereits bekannt gewesen sein.

(4) Das BMF führte im Jahr 2012 eine ressort-interne Umfrage zum Gender-Gap durch, an der sich rd. 370 weibliche Bedienstete beteiligten; männliche Bedienstete nahmen an der Umfrage nicht teil. Die Umfrageergebnisse zeigten einen bislang nicht abgedeckten Bedarf auf, insbesondere beim Veranstaltungsort von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen – hier ergab die Umfrage eine Bevorzugung von Bildungsangeboten an der eigenen Dienststelle – oder bei der Gestaltung von Beginn- und Endzeiten von BFA-Angeboten in Wien – z.B. Ermöglichung von An- und Abreise aus den Bundesländern am gleichen Tag.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die BFA vermehrte Bildungsangebote am Dienort bis zur Gebarungsüberprüfung nicht durchgängig anbot:

²⁷ Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 i.V.m. § 7 Abs. 5 Wirkungscontrollingverordnung, BKA 2014, S. 27 ff.

²⁸ Bis Ende 2012 wechselten rd. 200 Bedienstete aus dem BMLVS und bis März 2012 rd. 180 Bedienstete von der Österreichischen Post AG bzw. Telekom Austria AG ins BMF. Siehe Bericht des RH „Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst“, Reihe Bund 2014/6, S. 393 ff.

Tabelle 4: Zentrale und dezentrale BFA-Bildungsangebote; 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2012 bis 2014 ¹
	Anzahl						in %
Zentrale BFA-Bildungs- angebote	494	499	506	475	406	448	- 5,68
Dezentrale BFA-Bildungs- angebote	486	541	484	441	469	460	4,31
Burgenland	5	14	20	11	13	12	9,09
Kärnten	23	34	24	28	16	21	- 25,00
Niederösterreich	41	86	65	68	61	86	26,47
Oberösterreich	75	66	55	58	50	47	- 18,97
Salzburg	102	112	107	97	94	99	2,06
Steiermark	84	98	70	69	68	62	- 10,14
Tirol	64	51	66	45	38	35	- 22,22
Vorarlberg	21	17	16	13	17	4	- 69,23
Wien	71	63	61	52	112	94	80,77
Gesamtergebnis	980	1.040	990	916	875	908	- 0,87

¹ Veränderung 2012 bis 2014 im Einklang mit der ressort-internen Umfrage zum Gender-Gap im Jahr 2012

Quelle: BMF

Im Zeitraum 2012 bis 2014 gingen die dezentralen Bildungsangebote in den Ländern Vorarlberg (- 69,23 %), Kärnten (- 25,00 %), Tirol (- 22,22 %), Oberösterreich (- 18,97 %) und Steiermark (- 10,14 %) sogar zurück; beträchtliche Steigerungsraten verzeichneten hingegen v.a. die Länder Niederösterreich (+ 26,47 %) und Wien (+ 80,77 %).

- 6.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMF bei der Maßnahme Reduzierung des Gender-Gaps in der Fortbildung seit 2013 faktisch eine Differenzhöhung bei den Bildungsstunden zwischen Frauen und Männern anstrebte statt einer Senkung. Die Erklärung des BMF, dass für die nachteilige Entwicklung die aufgenommenen Personaltransfers ursächlich gewesen seien, war für den RH nicht ausreichend, da dem BMF die geplanten Personaltransfers und damit auch deren Auswirkungen auf die Aus- und Weiterbildung seit dem Jahr 2010 bekannt waren. Diese hätten daher bei der Auswahl der Maßnahme und des Indikators zur Messung des Wirkungsziels 3 mitberücksichtigt werden müssen.

Der RH empfahl dem BMF, künftig die Zielwerte für die Indikatoren konsistent mit den Maßnahmen für die Erreichung von Wirkungszielen zu formulieren. Weiters wäre darauf zu achten, dass die Entwicklung einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF (siehe TZ 4) schlüssig mit den Angaben zur Wirkungsorientierung erfolgt.

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die vom BMF und der BFA – aufgrund der Ergebnisse der ressort-spezifischen Gender-Gap-Umfrage aus dem Jahr 2012 – gesetzten Maßnahmen zur Erhöhung der dezentralen BFA-Bildungsangebote in der Nähe des Dienstortes der Teilnehmer nur in den östlichen Bundesländern erfolgreich waren. In Bundesländern mit weiten Anreisen zur BFA-Zentrale in Wien (z.B. Vorarlberg, Tirol) kam es in den Jahren 2012 bis 2014 hingegen zu einem z.T. deutlichen Rückgang der dezentralen Bildungsangebote der BFA.

Der RH empfahl dem BMF daher, künftig die – bei ressort-spezifischen Umfragen – identifizierten Verbesserungspotenziale intensiver zu nutzen und entsprechende Maßnahmen zu setzen. Die Maßnahmen sollten in weiterer Folge auf ihre Wirkung hin überprüft werden.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Angebote der BFA in den westlichen und südlichen Bundesländern zwar zurückgegangen, gleichzeitig sei aber allen Ämtern das Ziel vorgegeben worden, die Differenz der durchschnittlichen Fortbildungsstunden zwischen Männern und Frauen zu reduzieren. Dies habe dazu geführt, dass ressortweit die Anzahl der Bildungsveranstaltungen in den Ämtern, die unabhängig von den Veranstaltungen der BFA organisiert wurden, signifikant gestiegen seien.*

6.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die BFA – trotz vermehrter Bildungsveranstaltungen in den Ämtern – die zentrale Bildungseinrichtung im BMF war und für die Entwicklung des Bildungsangebots in den Grund- und Funktionsausbildungen sowie im Bereich Fort- und Weiterbildung zuständig war. Er gab weiters zu bedenken, dass amtsinterne Schulungen der nachgeordneten Dienststellen primär standortspezifische Fachfortbildungen umfassten und weder sonstige Weiterbildung, wie bspw. funktionsübergreifende Schlüsselqualifikationen (z.B. Teamfähigkeit, Kommunikation), noch Grund- und Funktionsausbildungsangebote einbeziehen konnten. Der RH hielt seine Empfehlung daher weiter aufrecht.

Beitrag der BFA zum Wirkungsziel 3 des BMF

7.1 (1) Auf Ebene des Detailbudgets der BFA vereinbarten das haushaltsleitende Organ (BMF) und die haushaltsführende Stelle (BFA) für die Erreichung des BMF-Wirkungsziels 3 („Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiter“) für die Jahre 2013 bis 2015 folgende „Leistungs“-Ziele betreffend Aus- und Weiterbil-

derung (diese Leistungsziele waren auch Teil der verwaltungsinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne mit der BFA):²⁹

- Leistungsziel 1: Reduktion der unterschiedlichen Beteiligung von Frauen und Männern bei Fortbildungsmaßnahmen (Gender-Gap);
- Leistungsziel 2: Begleitung durch Tutoring bei E-Learning-Programmen;³⁰
- Leistungsziel 3: Erweiterung des Einsatzgebiets der elektronischen Prüfungen und elektronischen Tests/Quiz, unter Berücksichtigung der budgetären Möglichkeiten³¹ und
- Leistungsziel 4: Bildungsbenchmarking (siehe TZ 26)³².

Sämtliche Leistungsziele der BFA sollten zur Erreichung des Wirkungsziels 3 beitragen.³³

(2) Aufgrund der Bedeutung des Leistungsziels 1 (Reduktion des Gender-Gaps, siehe TZ 6) als „internes Gleichstellungsziel“ für das BMF stellt der RH nachstehend die Maßnahmen, Meilensteine/Kennzahlen und Messgrößen sowie Zielwerte der BFA für das Leistungsziel 1 ausführlich dar:

²⁹ § 45 Abs. 1 BHG 2013 sah für jede haushaltführende Stelle zur Umsetzung der Wirkungsorientierung einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan vor, welcher die angestrebten Ziele, die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen sowie die finanziellen und personellen Ressourcen enthielt; ab 2013 wurden diese jährlich zwischen BMF-Zentraleitung und BFA für die folgenden vier Jahre erstellt.

³⁰ Tutoring als Leistungsziel zur Erreichung des BMF-Wirkungsziels 3 erklärte sich daraus, dass viele E-Learning-Programme von den Teilnehmern nicht abgeschlossen wurden.

³¹ Die BFA hatte elektronische Prüfungen (z.B. Zulassungsprüfung zum Vertiefungsmodul) und ein elektronisches „Finanzverwaltungsquiz“ im Einsatz.

³² Im Rahmen von Bildungsbenchmarks wurde die Qualität der Aus- und Weiterbildung im BMF in Form von Audits evaluiert.

³³ Laut Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen der BFA für die Jahre 2014 und 2015 dienten die vier Leistungsziele nicht mehr der Erreichung des Wirkungsziels 3, sondern des Wirkungsziels 1 „Budget: Stabilität durch langfristig nachhaltig konsolidierte öffentliche Finanzen für künftige Herausforderungen, wie z.B. die Sicherung des Wirtschaftsstandorts und die Gewährleistung der sozialen Sicherheit.“

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

Tabelle 5: „Leistungsziel 1“ der BFA zur Erreichung des BMF-Wirkungsziels 3; 2013 bis 2015

Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan 2013–2016	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan 2014–2017	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan 2015–2018
Maßnahmen	Maßnahmen	Maßnahmen
Sensibilisierung der Führungskräfte betreffend die Auswahl und Priorisierung von Frauen in der Weiterbildung	Sensibilisierung der Führungskräfte betreffend die Auswahl und Priorisierung von Frauen in der Weiterbildung	Sensibilisierung der Führungskräfte betreffend die Auswahl und Priorisierung von Frauen in der Weiterbildung
spezielle Bewerbung von Themen für Frauen	spezielle Bewerbung von Themen für Frauen	spezielle Bewerbung von Themen für Frauen
Meilensteine/Kennzahlen¹	Meilensteine/Kennzahlen	Meilensteine/Kennzahlen
Reduktion des Gender-Gaps bei den durchschnittlichen Weiterbildungsstunden auf 5 Stunden	Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden (exklusive Grundausbildung) zwischen Männern und Frauen auf 8 Stunden	Verringerung der Differenz der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden (exklusive Grundausbildung) zwischen Männern und Frauen auf 8 Stunden
Messgrößen²: Erfolg 2011; Plan 2012	Messgrößen: Erfolg 2012; Plan 2013	Messgrößen: Erfolg 2013; Plan 2014
6; 6	6; 5	6; 8
Zielwert 2015 und 2016³	Zielwert 2015 und 2016	Zielwert 2015 und 2016
4	4	8

¹ Meilensteine/Kennzahlen: absolute Stunden des Gender-Gaps zwischen Frauen und Männern

² Messgrößen: Bildungsstunden = Anzahl der tatsächlichen Teilnehmer * Unterrichtseinheiten

³ Zielwerte im jährlichen verwaltungsinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan der BFA

Quellen: BFA, Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne der Jahre 2013 bis 2015

Zur Reduktion des Gender-Gaps bei den durchschnittlichen Weiterbildungsstunden im BMF verweist der RH auf TZ 6.

(3) Die tutorielle Begleitung bei E-Learning-Programmen (Leistungsziel 2) umfasste u.a. die Betreuung von Lerngruppen mittels E-Mail und Telefonat und die Motivationssteigerung der Lernenden, nicht die fachliche und technische Betreuung³⁴. 2014 zeigte ein Prüfbericht der Internen Revision des BMF den relativ hohen administrativen Aufwand auf, der mit dem Tutoring verbunden war, und empfahl, diese Maßnahme aufzuheben. Laut Angaben der BFA kam sie dieser Empfehlung mit 1. Jänner 2015 nach, d.h. sie verfolgte das Leistungsziel 2 nicht weiter.

(4) Das Leistungsziel 3 betraf die Erweiterung des Einsatzgebiets der elektronischen Prüfungen und elektronischen Tests/Quiz. Per 31. Dezember 2011 waren in der BFA sechs elektronische (Zulassungs-) Prüfungen in der Grundausbildung sowie ein elektronisches Quiz

³⁴ Die tutorielle Begleitung war zuerst für vier E-Learning-Maßnahmen geplant und sollte bis 2017 auf acht anwachsen. Als Kennzahl/Meilenstein war die Anzahl der Programme festgelegt, als Messgröße die Anzahl der Programme, die betreut wurden.

(„Finanzverwaltungsquiz“) eingesetzt. Geplant war, diese Anzahl bis 2015 auf 14 zu erhöhen.³⁵ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren elf Kurse im Einsatz, für die elektronische Prüfungen bzw. Erfolgsnachweise verwendet wurden. Aufgrund der aktuellen Grundausbildungsreform (TZ 19) entschied das BMF, für bestimmte Module bis auf Weiteres keine elektronischen Prüfungen mehr zu entwickeln.

(5) Gemäß Leistungsziel 4 (Bildungsbenchmarking) sollten mit 5 % der Dienstbehörden im BMF Bildungsbenchmarks durchgeführt werden; insgesamt waren vier Bildungsbenchmarks bis 2015 geplant.³⁶ Die Erreichung dieses Leistungsziels lag nicht gänzlich im Einflussgebiet der BFA, sondern betraf vornehmlich den Aufgabenbereich der BMF-Abteilung I/6 – Personalentwicklung (siehe TZ 26). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren zwei Bildungsbenchmarks unter der Leitung der BMF-Abteilung I/6 abgeschlossen.

7.2 Der RH beurteilte die im Detailbudget der BFA angeführten „Leistungs“-Ziele der BFA zur Erreichung des vom BMF angestrebten Wirkungsziels 3 („Sicherstellung der langfristigen und nachhaltigen Aufgabenbewältigung des Ressorts durch motivierte, leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiter“) als nicht nachvollziehbar:

- Die Zielvorgaben für die Maßnahme zur Erreichung des Leistungsziels 1 führten faktisch zu einer Zunahme statt zu einer Reduktion des Gender-Gaps in der Weiterbildung.
- Die Zielverfolgung des Leistungsziels 2 gab die BFA aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands mit Anfang 2015 auf.
- Für das Leistungsziel 3 entwickelte die BFA bis auf Weiteres keine elektronischen Prüfungen mehr.
- Die Zielerreichung für das Leistungsziel 4 lag nicht ausschließlich im Kompetenz- und Aufgabenbereich der BFA.

Die Beiträge dieser Leistungsziele der BFA zur Erreichung des Wirkungsziels 3 des BMF waren folglich für den RH nicht transparent.

³⁵ Kennzahlen/Meilensteine für Leistungsziel 3 waren die Ausarbeitung der Konzepte/Schulungen und die Anzahl der Kurse, für die elektronische Prüfungen bzw. Erfolgsnachweise eingesetzt wurden; als Messgrößen dienten deren Beschreibung und die absolute Anzahl.

³⁶ Kennzahlen/Meilensteine waren die Ausarbeitung und Durchführung von Benchmarks; als Messgrößen dienten die Beschreibung und die absolute Anzahl durchgeführter Benchmarks.

Bildungsstrategie und Wirkungsziele

Der RH empfahl dem BMF, künftig solche „Leistungs“-Ziele, Meilensteine/Kennzahlen und Zielwerte mit der BFA zu vereinbaren, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Erreichung der Wirkungsziele des BMF haben.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMF liege die unmittelbare Verantwortung für Bildung und Personalentwicklung bei den Führungskräften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern; diese würden ihren Bedarf an Bildung artikulieren. Die Bearbeitung dieses Bedarfes könne durch unterschiedliche Maßnahmen erfolgen. Die Erfüllung der Wirkungsziele des BMF als Gesamtorganisation liege damit primär in der Verantwortung der Leistungssteuerung. Die BFA habe dabei eine Supportfunktion und damit eine lediglich mittelbare Einflussmöglichkeit auf die Wirkungsziele.*

7.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass seiner Ansicht nach die von der BFA entwickelten und angebotenen Bildungsmaßnahmen unmittelbare Wirkung für das Erreichen des BMF-Wirkungsziels 3 entfalteteten. Der jährliche Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan auf Ebene des Detailbudgets der BFA unterstützte dabei den ressort-internen zielorientierten Steuerungsprozess durch eine mehrjährige Aufgaben-, Ziel- und Leistungsplanung für die BFA. Folglich waren für den RH auch die Inhalte der – zwischen BMF-Zentraleitung und BFA – vereinbarten „Leistungs“-Ziele für die angestrebte Erreichung des BMF-Wirkungsziels 3 entscheidend und direkt wirksam.

Jährliche Zielvereinbarungen zwischen BMF und BFA

8.1 (1) Das BMF setzte aufgrund seines „Management by Objectives (MbO)“³⁷-Ansatzes, als Teil seiner Leistungssteuerung, jährliche Schwerpunkte und Ziele (z.B. jährliche Zielvereinbarungen). In dem jährlichen Zielvereinbarungssystem waren alle Organisationseinheiten und Dienstbehörden des BMF – folglich auch die BFA – eingebunden.

(2) Die BMF-Zentraleitung schloss mit dem Leiter der BFA, basierend auf den mittelfristigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen, jährliche Zielvereinbarungen ab. Diese dienten Steuerungszwecken, indem konkrete Ziele (sogenannte „Zieltitel“) des BMF und der BFA auf die Umsetzungsebene durch die BFA umgelegt wurden. Die definierten Ziele bildeten in Folge die Grundlage für ein periodisches Reporting und waren Teil des Mitarbeitergesprächs zwischen der zuständigen Führungskraft in der Zentraleitung des BMF und dem Leiter der BFA.

³⁷ Mittels MbO-Ansatz wird die Umsetzung von strategischen Zielen versucht, indem im ersten Schritt Ziele, Meilensteine und Kennzahlen für jede Organisationseinheit, im zweiten Schritt für jeden Bediensteten festgelegt werden.

Die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen BMF und BFA umfassten jeweils mehrere Zieltitel, wobei die folgenden wesentlichen Titel wiederholt und über mehrere Jahre hinweg vereinbart wurden:

- „Neupositionierung der BFA“, „Aufbauorganisation Neu – BFA“ (2009 bis 2014);
- „Aktualisierung der Arbeitsplatzbeschreibungen der BFA“ (2009 bis 2014);
- „Bildungscontrolling und das Berichtswesen der BFA“ (2009 bis 2014);
- „Zertifizierung der BFA als Bildungseinrichtung (ISO 29990)“ (2012 bis 2013; siehe TZ 22) und
- „BFA-Standort Neu-Projekt (Raum- und Funktionskonzept)“ (2010 bis 2013³⁸).

Jeweils zur Jahresmitte hatte der Leiter der BFA mittels Halbjahresreporting einzuschätzen, ob eine Zielerreichung zu Jahresende gesichert, gefährdet bzw. unmöglich sein wird; zum Jahresende hatte der Leiter der BFA mittels Endreporting dem BMF zu berichten, ob der jeweilige Zieltitel verfehlt, (teilweise) erreicht, übertroffen oder sogar deutlich übertroffen wurde. Eine Zielerreichung war auch von externen Faktoren abhängig, wie z.B. Personal- und Budgetressourcen, Unterstützung durch das BMF oder Zustimmung durch das BKA (i.Z.m. Arbeitsplatzbewertungen³⁹).

Für den Zeitraum 2009 bis 2014 lagen nicht alle Einschätzungen der Halbjahres- und Endreportings vor. Nicht sämtliche der – dem RH vorgelegten – Zielvereinbarungen waren von den betroffenen Gesprächspartnern unterfertigt.

(3) Im überprüften Zeitraum erreichte die BFA mehrere Zieltitel, die zudem mehrfach in die Zielvereinbarungen aufgenommen wurden (z.B. Neupositionierung, Arbeitsplatzbeschreibung, Bildungscontrolling und Berichtswesen), nicht. Die Zielverfehlung durch die BFA führte in diesen Fällen zu keinen weiteren nachvollziehbaren Schritten durch das BMF. Die BFA gab hierzu an, dass diese Zieltitel auch aufgrund von mangelnder Unterstützung in Bereichen, die nicht in ihren Kompetenzbereich fielen (bspw. betroffene BMF-Abteilungen oder ausstehende Zustimmungen durch das BKA i.Z.m. Arbeitsplatzbewertungen), schei-

³⁸ Die BFA-Zentrale in Wien übersiedelte im März 2013 an einen neuen Standort in einem neuen Gebäude im 11. Wiener Gemeindebezirk.

³⁹ Das BKA konnte jedoch erst auf Initiative des BMF tätig werden.

Jährliche Zielvereinbarungen zwischen BMF und BFA

terten. In diesen Fällen schlugen die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen dem BMF und der BFA als Steuerungsinstrument fehl.

- 8.2** (1) Der RH kritisierte, dass das Steuerungsinstrument „jährliche Zielvereinbarungen“ zwischen der BMF-Zentralleitung und der BFA in den Jahren 2009 bis 2014 – betreffend Zieltitel, die die BFA in diesem Zeitraum nicht erreichte – nicht zur Steuerung genutzt wurde. Der RH kritisierte auch, dass die vereinbarten Zieltitel im überprüften Zeitraum kaum Ergebnisse der Bildungsmaßnahmen der BFA miteinbezogen.

Er empfahl dem BMF, künftig die mit der BFA auf Basis der jährlichen mittelfristigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne geschlossenen Zielvereinbarungen verstärkt als Steuerungsinstrument einzusetzen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass im überprüften Zeitraum nicht sämtliche Halbjahres- und Endreportings in erledigter Form vorlagen und nicht sämtliche Zielvereinbarungen von den betroffenen Gesprächspartnern unterfertigt waren. Nach Ansicht des RH war es für einen erfolgreichen Zielerreichungsprozess unbedingt erforderlich, dass die vereinbarten Ziele von allen Beteiligten mitgetragen und unterstützt werden.

Der RH empfahl dem BMF, darauf zu achten, dass die Zielvereinbarungen von den betroffenen Beteiligten unterstützt bzw. unterfertigt werden. Bei Zielvorhaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sollte das BMF zusätzlich einen Zeitplan für deren Erreichen mit jährlichen Meilensteinen vorsehen.

- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMF würden die Halbjahres- und Jahresberichte der BFA von der zuständigen Aufsichtsabteilung nicht nur intensiv geprüft und mit dem Leiter der BFA diskutiert, sondern auch in der Formulierung der folgenden Jahresziele mitberücksichtigt. Unterjährig würden vereinbarte Jahresziele laufend wiederkehrend besprochen, diskutiert und evaluiert.*

- 8.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass für den geprüften Zeitraum 2009 bis 2014 nicht alle Halbjahres- und Jahresendreports in erledigter Form vorlagen und nicht sämtliche der Zielvereinbarungen von den betroffenen Gesprächspartnern unterfertigt waren. Darüber hinaus konnten bislang mehrere Zieltitel, die zudem mehrfach in Zielvereinbarungen aufgenommen wurden (z.B. Bildungscontrolling, Berichtswesen), nicht erreicht werden. Weiters basierte das Grundkonzept der Zielvereinbarungen (Management by Objectives-Ansatz des BMF) auf der Idee, dass Mitarbeiter und Vorgesetzter gemeinsam Ziele erarbeiten, die

Aus- und Weiterbildung im BMF

es zu erreichen gilt. Wenn diese über einen längeren Zeitraum nicht erreicht werden, sollte eine Evaluierung der getroffenen Zielvereinbarungen erfolgen. Der RH bekräftigte daher seine diesbezüglichen Empfehlungen.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

Interne
Schnittstellen

Beteiligte Organisationseinheiten

9.1 (1) Die (Bildungs-)Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung und damit die Steuerung der dienstlichen Aus- und Fortbildung im BMF waren je nach Bildungsangebot auf mehrere Organisationseinheiten des BMF verteilt. Hauptakteure waren

- die Zentrale des BMF (insbesondere die Abteilung I/6 – Personalentwicklung)⁴⁰,
- die BFA inklusive Außenstellen⁴¹ (siehe TZ 10) und
- die nachgeordneten Dienststellen (Finanz- und Zollämter, siehe TZ 11).

Weitere Organisationseinheiten des BMF, wie bspw. die Steuer- und Zollkoordination, waren ebenso in die Aus- und Weiterbildung eingebunden. Die Steuer- und Zollkoordination war zum einen durch die Regionalmanagements, die die nachgeordneten Finanz- und Zollämter bei der Verwaltung und Organisation von Bildungsveranstaltungen durch das „flexible Bildungsbudget“⁴² unterstützten, zum anderen durch die bundesweiten Fachbereiche, die besondere Qualifizierungen für die BMF-Bediensteten anboten – auch außerhalb des BFA-Bildungsprogramms – involviert.

(2) Die grundsätzlichen Prozesse und Rollen im Bildungsmanagement (z.B. Planung, Qualitätssicherung) waren in den bestehenden Regelwer-

⁴⁰ Laut aktueller Geschäfts- und Personaleinteilung war die Abteilung I/6 für die Richtlinien, Grundsätze und zentrale Koordinierung der Bildung (einschließlich Fachaufsicht über die BFA) verantwortlich (Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF vom 1. Dezember 2015).

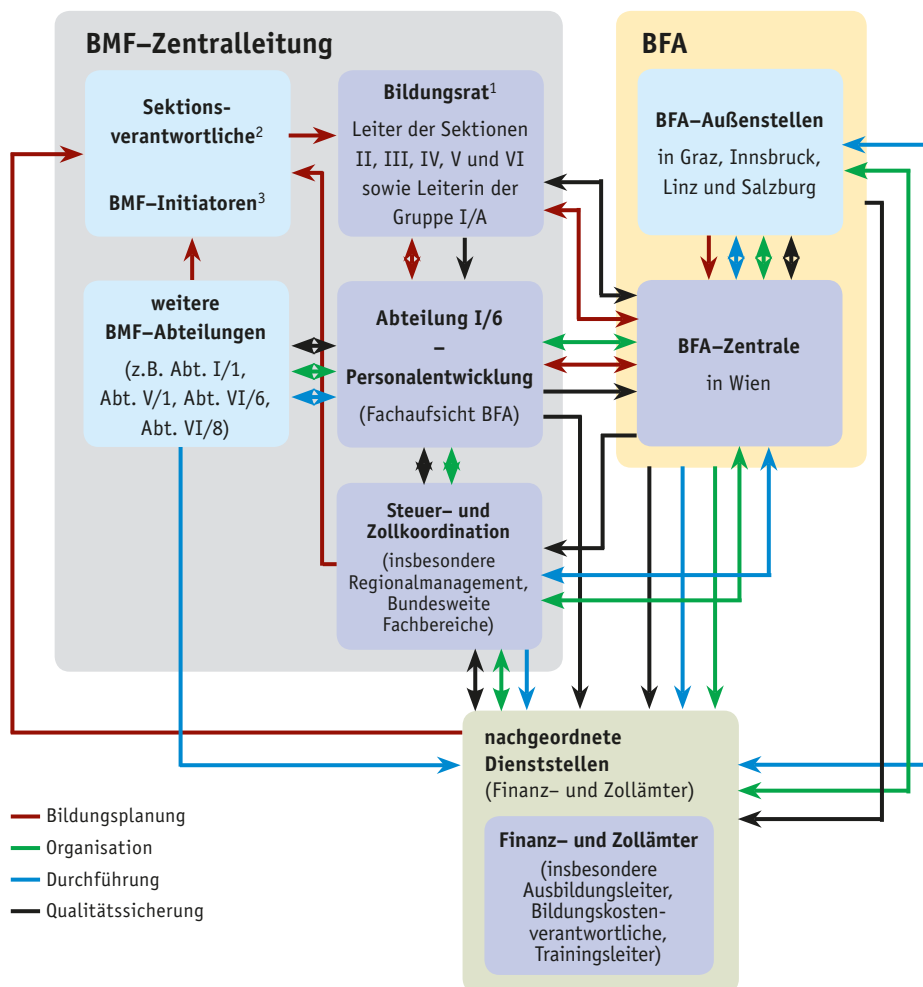
⁴¹ Die BFA – als ressort-eigene Bildungseinrichtung – verfügte über eine Zentrale in Wien und vier Außenstellen in Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg. Die Bediensteten in den BFA-Außenstellen waren für die Abwicklung von Bildungsangeboten am jeweiligen Standort verantwortlich und arbeiteten darüber hinaus mit bundesweiter Zuständigkeit (z.B. als Lehrgangsbetreuer). Sie unterstützten ferner die nachgeordneten Dienststellen bei der Organisation und Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten sowie bei der Suche nach internen Vortragenden.

⁴² Abhängig vom jährlichen Bildungsbudget stellte die BFA den Finanz- und Zollämtern je Region jährlich einen „Fixbetrag als flexibles Bildungsbudget“ für regionale bedarfsorientierte Bildungsveranstaltungen zur Verfügung.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

ken des BMF, v.a. in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, festgelegt. Die nachfolgende Abbildung gibt einen grafischen Überblick zu den ressort-internen Schnittstellen in der Aus- und Weiterbildung im BMF:

Abbildung 3: Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung der Aus- und Weiterbildung im BMF



¹ Der Bildungsrat an der BFA (Bildungsrat) war ein im BMF eingerichtetes Gremium (Vorsitzende: Leiterin der Gruppe I/A (Präsidium – Personal, Ressort-Budget)). Dem Bildungsrat oblag „insbesondere die Beratung, die zusammenfassende Behandlung und Abgabe von Empfehlungen zu den Bildungsbedarfen sowie die Unterstützung bei der jährlichen Bildungsplanung und der strategischen Prioritätensetzung einschließlich der Qualitätssicherung“ (siehe TZ 15); Geschäftsordnung des Bildungsrates 12/2013.

² Mitglieder des Bildungsrats nominierten für die Bildungsplanung je Sektion einen Planungsverantwortlichen (sogenannte Sektionsverantwortliche). Zu deren Aufgaben gehörten insbesondere die Erhebung und Koordination der Bildungsthemen in der jeweils eigenen Sektion sowie die Kommunikation zu den anderen Sektionen in der BMF-Zentralleitung und zur BFA (siehe TZ 15).

³ Die BMF-Initiatoren mit bundesweiter Zuständigkeit meldeten die Themen für die Bildungsplanung an ihre Sektionsverantwortlichen und legten grundsätzliche Informationen fest (bspw. Zielgruppe, geplante Anzahl der Termine). Sie kamen vorrangig aus der BMF-Zentralleitung und aus der Steuer- und Zollkoordination (siehe TZ 15).

Quellen: BMF; BFA

(3) Die inhaltliche Einbindung der Akteure in die unterschiedlichen Prozesse der Aus- und Weiterbildung im BMF stellt nachfolgende Tabelle zusammenfassend dar:

Tabelle 6: Inhaltliche Einbindung der Akteure in die Aus- und Weiterbildung im BMF			
	(Bildungs-)Planung¹	Organisation und Durchführung	Qualitätssicherung²
<i>BMF-Zentraleitung</i> BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung) sonstige BMF-Abteilungen	– Leitung des Planungsprozesses und finale Entscheidung über Themenauswahl	– eigene Bildungsveranstaltungen – Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter (TZ 14)	– eigene Bildungsveranstaltungen – Funktionsausbildung (teilweise mit Einbindung der nachgeordneten Dienststellen bzw. der BFA) – Weiterbildung (teilweise mit Einbindung der BFA) – Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter (TZ 14)
Bildungsrat an der BFA ³	– Einbindung der Sektionsverantwortlichen in der BMF-Zentraleitung durch Bildungsratssitzungen (mit Ausnahme von 2014, siehe TZ 15)	–	– Unterstützung bei Qualitätssicherung
Steuer- und Zollkoordination	– Einmeldung von Bildungsthemen über die Sektionsverantwortlichen in der BMF-Zentraleitung	– eigene Bildungsveranstaltungen (Bundesweite Fachbereiche) – Unterstützung der Finanz- und Zollämter bei der Organisation von Bildungsveranstaltungen über „flexibles Bildungsbudget“ (nur bei Organisation durch Regionalmanagements, TZ 11)	– eigene Bildungsveranstaltungen
BFA inklusive Außenstellen	– Vorbereitungs- und Durchführungsarbeiten in Zusammenarbeit mit der BMF-Abteilung I/6	– BFA-Bildungsprogramm – Unterstützung der nachgeordneten Dienststellen bei Bildungsveranstaltungen über „flexibles Bildungsbudget“ und bei amtsinternen Schulungen (TZ 11)	– laufende Evaluierung der Grundausbildung – im Auftrag des BMF auch in die Durchführung von qualitätssichernden Maßnahmen der Funktionsausbildung und der Weiterbildung eingebunden
nachgeordnete Dienststellen (Finanz- und Zollämter)	– Einmeldung von Bildungsthemen über die Sektionsverantwortlichen in der BMF-Zentraleitung – Abstimmung von Bildungsthemen im Rahmen des jährlichen Ausbildungsleitertages mit der BMF-Zentraleitung und der BFA – Zollämter (Einsatztrainings, TZ 11)	– amtsinterne Schulungen – Bildungsveranstaltungen über „flexibles Bildungsbudget“; teilweise mit Einbindung der BFA-(Außenstellen) – Bildungsveranstaltungen über „flexibles Bildungsbudget“; teilweise mit Einbindung der Steuer- und Zollkoordination – Zollämter (Einsatztrainings)	– Funktionsausbildung (teilweise mit Einbindung der BMF-Abteilung I/6 und der BFA) – Weiterbildung (teilweise mit Einbindung der BMF-Abteilung I/6 und der BFA) – amtsinterne Schulungen – Bildungsveranstaltungen über „flexibles Bildungsbudget“ – Zollämter (Einsatztrainings)

¹ zur Bildungsplanung siehe TZ 15

² zur Qualitätssicherung siehe TZ 25 ff.

³ Der Bildungsrat war ein rein beratendes Gremium, folglich lag die Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz im „BFA-Aufgabenbereich“ bei der BFA selbst; sie stand allerdings unter der Fachaufsicht der BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung). Dadurch konnten „Empfehlungen“ oder „Unterstützungsvorschläge“ des Bildungsrates – unter dem Vorsitz der Leiterin der Gruppe I/A – einen tatsächlich verbindlichen Charakter für die BFA entfalten.

Quellen: BMF; BFA

Organisation der Aus- und Weiterbildung

Die Einbindung der unterschiedlichen Akteure (bspw. BMF-Zentralleitung, BFA-(Außenstellen), nachgeordnete Dienststellen) in die (Bildungs-)Planung, Organisation und Durchführung sowie die Qualitätssicherung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im BMF führte z.T. zu überlappenden Aufgabenwahrnehmungen (z.B. in den Bereichen Durchführung und Qualitätssicherung). Das jeweilige Ausmaß der Prozesseinbindung unterschied sich je nach Bildungsangebot (z.B. Sonderveranstaltung mit Bildungscharakter, BFA-Bildungsangebot, amtsinterne Schulung).

Die Tabelle verdeutlicht darüber hinaus die komplexen Zusammenhänge und Prozessabläufe der Aus- und Weiterbildung im BMF und den damit zusammenhängenden ressort-internen Koordinierungsbedarf der Akteure, wie bspw. in den Bereichen (Bildungs-)Planung (siehe TZ 15), Organisation und Durchführung (siehe TZ 11 und 14).

- 9.2** Der RH wies darauf hin, dass neben der BMF-Zentralleitung eine Reihe weiterer unterschiedlicher Akteure in die wesentlichen Prozesse der Aus- und Weiterbildung – wie die Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung – im BMF eingebunden war. Dies und die Komplexität der unterschiedlichen Prozesse in der Aus- und Weiterbildung führten z.T. zu überlappenden Aufgabenwahrnehmungen (z.B. in den Bereichen Durchführung und Qualitätssicherung).

Der RH empfahl daher dem BMF zu evaluieren, ob die Bereiche Organisation und Durchführung von ressort-internen Bildungsveranstaltungen stärker bei der BFA – als zentraler Bildungseinrichtung im BMF – gebündelt und damit Synergieeffekte erzielt werden könnten. Dadurch würden der Koordinierungsaufwand reduziert und Doppelgleisigkeiten (z.B. bei der Organisation und Durchführung von Bildungsveranstaltungen durch einzelne BMF-Abteilungen für die BMF-Zentralleitung oder durch die bundesweiten Fachbereiche für nachgeordnete Dienststellen) vermindert.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die theoretischen, rechtlich exakt vorgegebenen Grund- und Funktionsausbildungen schon heute zur Gänze bei der BFA gebündelt; dies allerdings in einer Art und Weise, die dezentrales Lernen in unterschiedlichsten Settings und Methoden ermögliche. Die praktische Grund- und Funktionsausbildung erfolge naturgemäß in der praktischen Arbeitssituation der Ämter. Was die Weiterbildung anlange, verfolge das BMF den Weg, Ressourcen möglichst effizient einzusetzen und durch zeit- und ortsunabhängige Bildungsangebote Bedarfe rasch und punktgenau zu decken.*

Dies bedeute, dass nicht nur die BFA ein Anbieter sein solle, sondern auch die Ämter diesbezüglich Verantwortung tragen. Die unmittelbare Verantwortung für Bildung liege bei den Führungskräften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Derzeit würden Überlegungen angestellt, diese Bildungsbedarfe an der Quelle der Entstehung möglichst ressourcenschonend und wirkungsorientiert zu bearbeiten.

- 9.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass die BFA – als zentrale Bildungseinrichtung im BMF – für die Entwicklung des Bildungsangebots in den Grund- und Funktionsausbildungen sowie im Bereich Fort- und Weiterbildung maßgeblich zuständig war. Dieser Umstand schloss nicht aus, dass die Abteilungen in der BMF-Zentraleitung sowie die nachgeordneten Dienststellen ebenfalls eine diesbezügliche Verantwortung trugen. Nach Ansicht des RH waren daher entsprechende Bildungsangebote für die BMF-Bediensteten am zweckmäßigsten über die zentrale Bildungseinrichtung im BMF – der BFA – zu entwickeln und anzubieten. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf die dezentrale Struktur der BFA und ihre fünf Standorte in Österreich.

Bundesfinanzakademie BFA

- 10.1** (1) Die BFA verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über keine gültige Aufgabenbeschreibung bzw. -abgrenzung zur BMF-Zentraleitung (insbesondere zur BMF-Abteilung I/6). Die dem RH vorgelegte Geschäfts- und Personaleinteilung der BFA aus dem Jahr 2011 entsprach weder dem Ist-Aufbau der BFA noch spiegelte sie die Aufgabenwahrnehmung durch die Bediensteten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wider. Weiters lagen weder ein gültiges Organigramm der BFA noch aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen der BFA vor; verfügbar waren lediglich Entwurfsversionen bzw. veraltete Geschäfts- und Personaleinteilungen, Organigramme aus den Jahren 2004 bzw. 2008 sowie Arbeitsplatzbeschreibungen aus dem Jahr 2004.⁴³

(2) Das BMF und die BFA planten seit mehreren Jahren eine Neuausrichtung der organisatorischen und inhaltlichen Aufstellung der BFA, auch aufgrund der seit der Gründung der BFA im Jahr 2004 eingetretenen strukturellen Veränderungen (z.B. Gründung Steuerfahndung 2007) und weiterentwickelten Einsatzmöglichkeiten von Lehr- und Lernmethoden (z.B. E-Learning). Das BMF ließ hierzu im Jahr 2008 von der BFA ein strategisches Positionspapier erarbeiten, das die Lei-

⁴³ Auch die Interne Revision des BMF kritisierte in einem Prüfbericht aus 2014 die bislang nicht umgesetzte Neuausrichtung der BFA.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

tung der BMF-Sektion I (Präsidialsektion) Anfang 2009 abnahm.⁴⁴ Das Konzept für die Neuausrichtung war bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht umgesetzt, obwohl die BFA mehrfach Vorarbeiten hierfür (z.B. Entwürfe für die Geschäfts- und Personaleinteilung, Organigramme) geleistet hatte.

(3) Eine Personalbedarfsanalyse für die BFA, die eine bedarfsgerechte Zuweisung von Personal an die BFA erleichtern würde, hatte das BMF bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht durchgeführt.

- 10.2** Der RH kritisierte, dass die BFA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder über eine aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung noch über aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen noch über ein aktuelles Organigramm verfügte, obwohl die Konzepte und Vorarbeiten der BFA für eine Neuausrichtung seit 2009 der BMF-Zentraleitung vorlagen. Er kritisierte weiters, dass das BMF keine Personalbedarfsanalyse für die BFA durchgeführt hatte, die eine bedarfsgerechte Zuweisung von Personal erleichtern würde.

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, möglichst rasch die – seit mehreren Jahren geplante und mehrfach vorbereitete – Neuausrichtung bzw. Neupositionierung der BFA konzeptionell zu aktualisieren und umzusetzen. Dabei wären eine klare aktuelle Beschreibung und Darstellung des Aufbaus und der Aufgaben der BFA zu erstellen (z.B. aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung, gültiges Organigramm); ebenso wären die Arbeitsplatzbeschreibungen der BFA zu aktualisieren. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMF, eine Personalbedarfsanalyse für die BFA durchzuführen, damit künftig eine bedarfsgerechte Zuweisung von Personal an die BFA erleichtert wird.

- 10.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass nach umfangreichen Vorarbeiten die BFA neu organisiert und eine klare aktuelle Beschreibung und Darstellung des Aufbaus und der Aufgaben der BFA erstellt worden sei. Auch seien die Arbeitsplatzbeschreibungen aktualisiert worden. Diese Neuorganisation sei mit 1. Mai 2016 formal in Kraft getreten. Das BKA habe in seiner diesbezüglichen Zuständigkeit dieser neuen Aufbauorganisation und Personalausstattung der BFA zugestimmt. Der neue Aufbau der BFA folge den bereits bei Finanz- und Zollämtern bewährten Organisationslogiken. Geplant sei es, die Neuorganisation nach Konsolidierung zu evaluieren.*

⁴⁴ Die Neuausrichtung bzw. -positionierung der BFA war seitdem auch Teil der jährlichen Zielvereinbarungen zwischen der BMF-Zentraleitung und dem Leiter der BFA (siehe TZ 8).

Nachgeordnete Dienststellen

11.1 (1) Die nachgeordneten Dienststellen konnten neben dem BFA-Bildungsprogramm auch selbst amtsinterne Weiterbildungen („amtsinterne Schulungen“) planen, organisieren und durchführen. Der geschätzte Anteil der amtsinternen Weiterbildung betrug in zwei der acht vom RH überprüften Finanz- und Zollämter im Vergleich zu Weiterbildungen im BFA-Bildungsprogramm zwischen 30 % und 50 %; die weiteren sechs überprüften Dienststellen nannten keine prozentuelle Schätzung, sondern die Anzahl an Veranstaltungen (z.B. Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glückspiel: 16 Veranstaltungen im Jahr 2011) bzw. die Teilnehmeranzahl (z.B. Zollamt Linz Wels: 354 Teilnehmer im Jahr 2009).

(2) Die Finanz- und Zollämter konnten für ihre Bediensteten auch externe Bildungsveranstaltungen genehmigen, wofür das „flexible Bildungsbudget“ zur Verfügung stand. Im Jahr 2014 erfolgten dafür Gesamtzahlungen der Finanz- und Zollämter i.H.v. rd. 61.000 EUR.

Die Planung, Organisation und Durchführung dieser Veranstaltungen führten die nachgeordneten Dienststellen selbst durch (z.T. mit Unterstützung der BFA(-Außenstellen)). Das „flexible Bildungsbudget“ verwaltete allerdings die BFA, d.h. die Bildungsveranstaltungen, die die Finanz- und Zollämter selbst planten, organisierten und durchführten, wurden in der Folge den dezentralen Bildungsangeboten der BFA zugerechnet (siehe Tabelle 4).

(3) Für die Zollämter hatten ca. 970 Bedienstete an verpflichtenden „Einsatztrainings“⁴⁵ teilzunehmen. Pro Bundesland kümmerte sich ein Trainingsleiter um die Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle der Termine, um die Infrastruktur und die Teilnehmenden.

11.2 (1) Der RH anerkannte, dass das BMF über die BFA den Finanz- und Zollämtern jährlich ein „flexibles Bildungsbudget“ für regionale bedarfsorientierte Bildungsveranstaltungen zur Verfügung stellte. Er hielt jedoch fest, dass dieses Budget gleich bei mehreren Organisationseinheiten Verwaltungsaufwand verursachte: Neben der BFA und deren Außenstellen waren die nachgeordneten Finanz- und Zollämter sowie die Steuer- und Zollkoordination (Regionalmanagement) in die Verwaltung dieses Budgets miteinbezogen. Für den RH stand dieser Aufwand

⁴⁵ Diese umfassten die Hauptthemen Schießen, Einsatztaktik, -technik und interaktives Szenarietraining. Unter der Leitung eines Bundeskoordinators standen dafür pro Bundesland ein Trainingsleiter und bundesweit ca. 60 Einsatztrainer bereit. Trainingsleiter und Einsatztrainer waren Bedienstete der Zollämter und übten diese Tätigkeiten zusätzlich aus.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

in keiner Relation zu den gesamten Auszahlungen von rd. 61.000 EUR im Jahr 2014 für 40 Finanzämter und neun Zollämter, somit durchschnittlich rd. 1.240 EUR je Amt.

Er empfahl dem BMF, die Verwaltung und Abwicklung des jährlichen flexiblen Bildungsbudgets an die nachgeordneten Dienststellen zu übertragen, um die Anzahl an Schnittstellen (BFA, BFA-Außenstellen, Regionalmanagement, nachgeordnete Finanz- und Zollämter) zu verringern und den Prozessablauf zu verschlanken. In diesem Zusammenhang wäre jährlich der finanzielle Bedarf der Finanz- und Zollämter für Bildungsmaßnahmen an den Dienststellen zu erheben mit dem Ziel, das flexible Bildungsbudget möglichst bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum Weiterbildungen, die die nachgeordneten Finanz- und Zollämter über das „flexible Bildungsbudget“ für ihre Bediensteten planten und durchführten, der BFA als Veranstalter zugerechnet waren und folglich deren dezentrales Bildungsangebot erhöhten. Dies beeinträchtigte die Aussagekraft von statistischen Auswertungen der BFA über die Entwicklung der dezentralen Bildungsangebote.

Er empfahl daher der BFA, die von den nachgeordneten Dienststellen durchgeführten Schulungen über das „flexible Bildungsbudget“ künftig nicht mehr als dezentrales BFA-Bildungsangebot auszuweisen, um die Aussagekraft des statistischen Zahlenmaterials der BFA im Sinne einer effektiven Steuerung zu erhöhen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es dieses Thema in internen Evaluierungen (z.B. der internen Revision) bearbeitet und analysiert. Dabei sei erkannt worden, dass eine isolierte Dezentralisierung der Bildungsbudgets zu einem in Summe erhöhten Verwaltungsaufwand für die Ämter führe. Das BMF prüfe derzeit verschiedene Alternativen mit dem Ziel, eine Vereinfachung und Effizienzsteigerung zu erreichen – insbesondere unter dem Blickwinkel des Gesamtressorts und nicht einzelner Organisationseinheiten. Auch neue, elektronisch unterstützte Prozesse würden geprüft, mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung, die es den Ämtern ermögliche, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.*

11.4 Im Gegensatz zur Stellungnahme des BMF, die auf einen in Summe erhöhten Verwaltungsaufwand bei einer isolierten Dezentralisierung der Bildungsbudgets Bezug nahm, zielte die Empfehlung des RH darauf ab, beim „flexiblen Bildungsbudget“, das den einzelnen Finanz- und Zollämtern für ihre Bediensteten für externe Bildungsveranstaltungen zur Verfügung stand, die Aufgaben- bzw. Organisations- und Auszah-

lungsverantwortung zusammenzuführen. Nach Ansicht des RH erhöhte das Auseinanderfallen der Verantwortungen den Verwaltungsaufwand und minderte die Transparenz, Effizienz und Effektivität für die nachgeordneten Dienststellen.

Externe Schnittstellen

Verwaltungs-, Kooperations- und Förderungsabkommen

12.1 (1) Die BMF-Zentraleitung, insbesondere die Abteilung I/6 (Personalentwicklung), sowie die BFA arbeiteten mit externen Stellen in Angelegenheiten der Aus- und Weiterbildung zusammen; die BMF-Abteilung I/6 war auch zentrale Ansprechstelle für die akademische Weiterbildung der BMF-Bediensteten.

(2) Auf Bundesebene arbeiteten das BMF und die BFA v.a. mit dem BKA zusammen, das durch die Verwaltungsakademie des Bundes Kursangebote für die ressort-übergreifende Aus- und Weiterbildung von öffentlich Bediensteten zur Verfügung stellte. In den Jahren 2010 und 2011 schloss das BMF mit dem BKA zwei Verwaltungsübereinkommen über die Zusammenarbeit bei den FH-Studiengängen „Public Management“ (Bachelor- und Masterstudium) an der FH Campus Wien ab.⁴⁶

(3) 2013 schloss das BMF ein Verwaltungsübereinkommen mit dem BMI, das v.a. Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung in Bezug auf die wechselseitige Bereitstellung von Vortragenden zum Inhalt hatte.

(4) Darüber hinaus bestand seit 2012 ein Kooperationsabkommen der Republik Österreich – vertreten durch das BMF und das BMI – mit der FH Wiener Neustadt für Wirtschaft und Technik GmbH über den dreisemestrigen Lehrgang „Wirtschaftskriminalität & Cyber Crime“⁴⁷. Das BMF förderte auf Basis dieser Kooperation zehn Lehrgangsplätze für das BMF.

(5) Ein weiteres Förderungsabkommen gab es seit 2014 zwischen dem BMF und der International Anti-Corruption Academy (IACA); dieses enthielt u.a. die Förderung von Ausbildungsplätzen für zehn Bedienstete der Finanzverwaltung in den Jahren 2014 bis 2015 (Studiengang „Master in Anti-Corruption Studies“); bis zur Gebarungsüberprüfung nahmen zwei Bedienstete die Ausbildungsplätze in Anspruch.

⁴⁶ Die Studiengänge „Public Management“ bot der FH Campus Wien in Kooperation mit dem BKA an.

⁴⁷ Der Lehrgang „Wirtschaftskriminalität & Cyber Crime 2012“ war vom BMI initiiert worden. Von den 30 Absolventen im Jänner 2014 kamen zwölf aus dem BMF.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

(6) Auf Basis der Verwaltungs-, Kooperations- und Förderungsabkommen leistete das BMF in den Jahren 2009 bis 2014 Zahlungen i.H.v. rd. 1,33 Mio. EUR. Das BMF verfügte über keine umfassende schriftliche Dokumentation zu den bildungsstrategischen Überlegungen und Bedarfserhebungen, die zum Abschluss dieser Abkommen führten.

Tabelle 7: BMF-Zahlungen aufgrund von Abkommen i.Z.m. Aus- und Weiterbildung; 2009 bis 2014							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Gesamt
	in EUR						
FH-Studiengänge „Public Management“	0	227.892	84.630	74.865	161.123	126.945	675.455
FH-Lehrgang „Wirtschaftskriminalität & Cyber Crime“	0	0	0	86.400	72.852	97.200	256.452
International Anti-Corruption Academy (Studiengang „Master in Anti-Corruption Studies“)	0	0	0	0	0	400.000	400.000
Gesamt	0	227.892	84.630	161.265	233.974	624.145	1.331.906

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF

12.2 (1) Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF zur Zusammenarbeit mit dem BKA und dem BMI sowie den Abschluss von diversen Kooperations- und Förderungsabkommen, um die externe akademische Wissensvermittlung und Vernetzung in Aus- und Weiterbildungsaktivitäten zu intensivieren. Er kritisierte jedoch, dass keine umfassende schriftliche Dokumentation zu den bildungsstrategischen Überlegungen und Bedarfserhebungen, die zum Abschluss dieser Abkommen führten, vorlag. Nach Ansicht des RH stand dieser Mangel i.Z.m. der fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF. Eine solche Strategie wäre mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren zu hinterlegen (siehe TZ 4).

(2) Weiters hielt der RH kritisch fest, dass der Förderungsvertrag des BMF mit der International Anti-Corruption Academy (IACA) zwar die Ausbildung von zehn Bediensteten mitumfasste, bis zur Gebarungsüberprüfung aber nur von zwei Bediensteten genutzt wurde.

Er empfahl dem BMF daher, künftig die zehn geförderten Ausbildungsplätze an der IACA bedarfsorientiert mit ressort-internen Bediensteten zu besetzen und nicht verfallen zu lassen.

FH-Studiengänge „Tax Management“

13.1 (1) Als oberste Ausbildungsstufe im Stufenbau seiner Aus- und Weiterbildung (siehe TZ 5) ermöglichte das BMF seinen Bediensteten seit dem Studienjahr 2009/2010 die akademische Ausbildung „Tax Management“ (Bachelor- und Masterstudiengang).⁴⁸ Das BMF konzipierte die beiden berufsbegleitenden Studiengänge gemeinsam mit der FH Campus Wien.⁴⁹ Laut BMF gab es in den Bereichen des Personal-, Finanz- und Organisationsmanagements sowie im Bereich des Steuerrechts ressort-spezifischen akademischen Bildungsbedarf. Die Einrichtung der Studiengänge „Tax Management“ sollte daher das interne Bildungsangebot, das grundsätzlich über die BFA abgewickelt wurde, akademisch ergänzen; auch gemeinsame Forschungsprojekte waren beabsichtigt.

(2) Leiter der „Tax Management“-Studiengänge an der FH Campus Wien – und zentrale Ansprechstelle im BMF – war der Leiter der BMF-Abteilung I/6; dieser stand für rd. 19 Stunden pro Woche (48 %) für diese Funktion zur Verfügung. Auch der wissenschaftliche Leiter der FH-Studiengänge war ein ressort-interner Bediensteter; er führte seine Tätigkeiten für den Studiengang als gemeldete Nebenbeschäftigung aus. Darüber hinaus waren an beiden Studiengängen ressort-interne Bedienstete als Vortragende für die FH Campus Wien tätig; im Wintersemester 2014/2015 und im Sommersemester 2015 waren rd. 45 Bedienstete als Lehrbeauftragte an der FH Campus Wien – in Form einer Nebenbeschäftigung – tätig.

(3) Seit 2009 wurden pro Studienjahrgang rd. 40 ressort-interne Bedienstete zugelassen, für den Bachelor-Studiengang insbesondere aus den Bereichen Großbetriebs- und Betriebsprüfer.⁵⁰ Aufgrund der starken Nachfrage aus der Finanzverwaltung blieb der Zugang zum Bachelor-Studiengang bis zum Studienjahr 2012/2013 auf ressort-interne Bedienstete beschränkt.⁵¹

⁴⁸ Durch ihre Berufserfahrung und Grundausbildung wurden den ressort-internen Bediensteten im viersemestrigen Bachelor-Studium die ersten zwei Semester angerechnet.

⁴⁹ Verein zur Förderung des Fachhochschul-, Entwicklungs- und Forschungszentrums im Süden (ZVR-Zahl 625976320)

⁵⁰ Im Zuge der Reform der Großbetriebsprüfung wurde das Ausbildungsprofil der Betriebsprüfer dahingehend geändert, dass alle Prüfer seitdem einen akademischen Abschluss benötigten. Sämtliche Maturanten, die bis dahin besoldungsrechtlich in A2 bzw. v2 eingestuft waren, mussten für einen Verbleib in der neuen Organisationsstruktur bis zum 31. Juli 2014 einen einschlägigen akademischen rechts- oder wirtschaftswissenschaftlichen Abschluss vorweisen.

⁵¹ Das Bachelor-Studium wurde mit Studienjahr 2012/2013 auf sechs Semester angehoben und für externe Studierende geöffnet; das 2010/2011 eingeführte Master-Studium stand seit Beginn externen Bewerbern offen.

Organisation der Aus- und Weiterbildung

(4) Der Fördervertrag zwischen der FH Campus Wien und dem BMF enthielt eine Vereinbarung über die Förderung von Studienplätzen der Bachelor- und Master-Studiengänge „Tax Management“ und Regelungen über die Räumlichkeiten. Das BMF leistete im überprüften Zeitraum Zahlungen an die FH Campus Wien i.H.v. rd. 3,18 Mio. EUR.

Tabelle 8: BMF-Zahlungen für die FH-Studiengänge „Tax Management“; 2009 bis 2014							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
	in EUR						
FH Campus Wien (FH-Studiengänge „Tax Management“)	284.360	468.864	665.334	783.300	523.320	451.414	3.176.592

Quelle: BMF

13.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Bachelor-Studiengang „Tax Management“ vom Beginn bis zum Studienjahr 2012/2013 ausschließlich BMF-Bediensteten zugänglich war. Nach Ansicht des RH sollte eine akademische Ausbildung auch auf den wissenschaftlichen Austausch der Teilnehmer und die Förderung der Vernetzung mit anderen Organisationen abzielen.

Er anerkannte daher, dass der Bachelor-Studiengang „Tax Management“ seit dem Studienjahr 2012/2013 offen zugänglich war.

Sonstige (externe) Bildungsveranstaltungen

14.1 (1) Die Inanspruchnahme von externen Bildungsveranstaltungen war für ressort-interne Bedienstete v.a. dann erforderlich, wenn im BMF die spezifische Expertise nicht vorhanden war bzw. bei Kursen der betrieblichen Gesundheitsvorsorge (z.B. Brandschutz-, Erste-Hilfe-Kurse). Bildungsangebote der Verwaltungsakademie des Bundes, des Wirtschaftsförderungsinstituts (WIFI) u.a. waren ebenfalls als externe Bildungsveranstaltungen erfasst. Die Anzahl der ressort-internen Teilnehmer an diesen Veranstaltungen stieg im überprüften Zeitraum um rd. 26 % (von 1.134 Teilnehmern im Jahr 2009 auf 1.426 Teilnehmer im Jahr 2014); die Anzahl der externen Bildungsveranstaltungen sank im Vergleich dazu leicht um rd. –1 % (von 346 im Jahr 2009 auf 341 im Jahr 2014).

(2) Das BMF bot zudem – teilweise unter Einbindung der BFA und externer Bildungsveranstalter – „bundesweite Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter“ an (z.B. Steuer- und Wirtschaftskartei (SWK)-

Steuerrechtstag bzw. Steuertag⁵², Salzburger Steuerdialog⁵³, Seminar Oberlaa⁵⁴). Zahlungen erfolgten laut BMF-Abteilung I/6 für den Zeitraum 2009 bis 2014 nur für das externe Seminar Oberlaa i.H.v. insgesamt rd. 61.000 EUR. Die ressort-internen Teilnehmerzahlen bei diesen Sonderveranstaltungen stiegen in den Jahren 2009 (1.093 Teilnehmer) bis 2014 (1.772 Teilnehmer) stark an.

(3) Die vom RH überprüften Finanz- und Zollämter erhielten von der BMF-Zentraleitung für die Teilnahme ihrer Bediensteten Platzkontingente zugewiesen. Darüber hinaus kam bspw. bei bundesweiten Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter nicht das elektronische Lernmanagementsystem der BFA (LMS)⁵⁵ zur Anwendung, sondern eine spezifische Software der BMF-Zentraleitung („EventMaker“): Während das Lernmanagementsystem der BFA Informationen für die Vorgesetzten zu ihren teilnehmenden Bediensteten bereithielt, erhielten sie über den „EventMaker“ der BMF-Zentraleitung keine Information über die tatsächliche Teilnahme ihrer Bediensteten; dadurch erhöhte sich der Kontrollaufwand der Dienstvorgesetzten.

14.2 (1) Der RH anerkannte die Bemühungen der BFA und der BMF-Zentraleitung zur Zusammenarbeit mit externen Bildungsveranstaltern, um nicht vorhandenes Spezialwissen zu erhalten bzw. die betriebliche Gesundheitsvorsorge zu fördern.

(2) Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die BMF-Zentraleitung für Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter – neben dem Lernmanagementsystem der BFA (LMS) – eine spezifische Software („EventMaker“) im Einsatz hatte. Bei Anwendung dieser Fremdsoftware erhielten die Dienstvorgesetzten in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern keinen Nachweis über eine tatsächliche Teilnahme ihrer Bediensteten übermittelt; dies führte zu einem erhöhten Aufwand für Kontrolltätigkeiten der Vorgesetzten.

⁵² Der jährliche „SWK-Steuerrechtstag bzw. Steuertag“ bot ein steuerrechtliches Update mit relevanten Neuerungen der aktuellen Legistik sowie einen Überblick über die einschlägigen Entscheidungen der Judikatur.

⁵³ Der „Salzburger Steuerdialog“ war eine jährliche Fachtagung der Finanzverwaltung, bei der aktuelle Steuerthemen und steuerliche Zweifelsfragen diskutiert und praxisorientiert gelöst wurden.

⁵⁴ Das „Seminar Oberlaa“ war ein jährliches Praxisseminar, das die aktuellen Entwicklungen in den Jahresabschlüssen und Steuererklärungen zum Inhalt hatte.

⁵⁵ Das elektronische Lernmanagementsystem der BFA (LMS) war seit 4. November 2011 im Einsatz. Es stellte die zentrale IT-Applikation der BFA zur Organisation und Verwaltung sämtlicher durch die BFA bereitgestellten Aus- und Weiterbildungsangebote dar.

Der RH empfahl dem BMF, sämtliche von der BMF-Zentraleitung organisierten bzw. durchgeführten „Bildungsveranstaltungen“ über das elektronische Lernmanagementsystem der BFA (LMS) zu verwalten, damit für die Vorgesetzten in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern der Aufwand für ihre Kontrolltätigkeit reduziert werden kann.

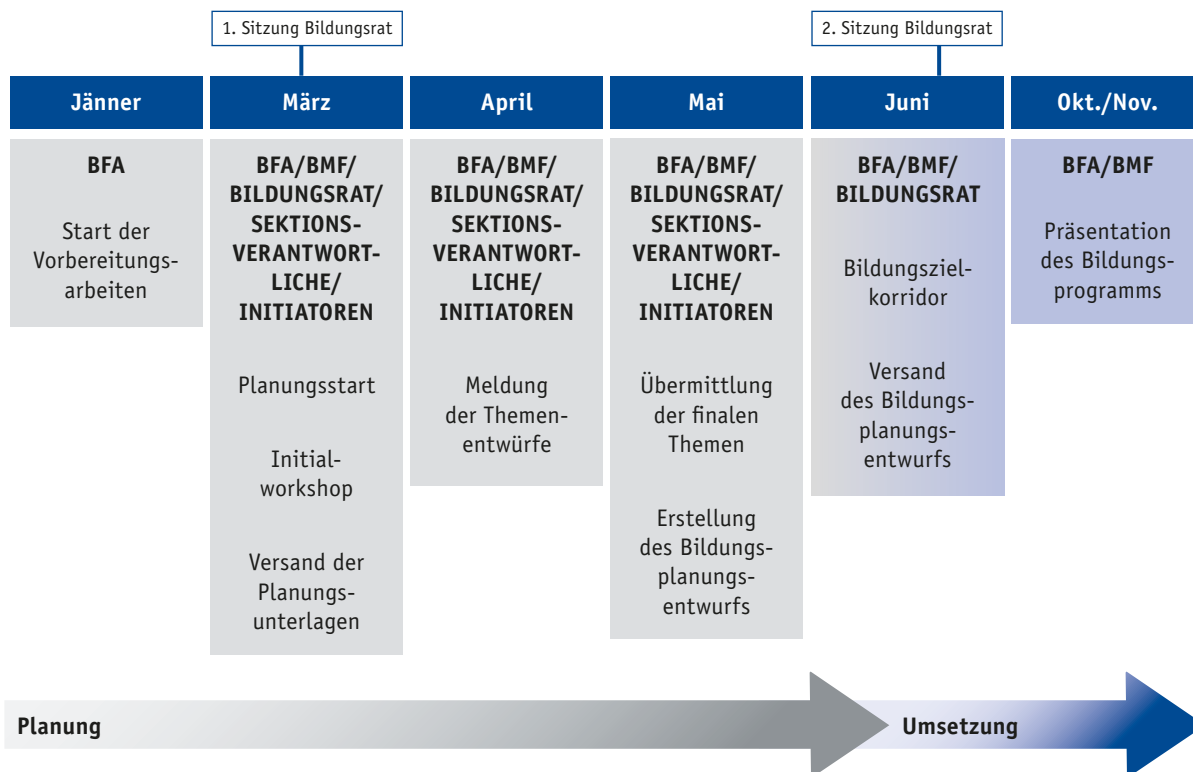
14.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei bereits mit der Entwicklung eines neuen elektronischen Bildungsmanagementsystems begonnen worden, welches das LMS im Herbst 2017 ersetzen soll.*

Bildungsplanung und Bedarfs- meldungen

15.1 (1) Die jährliche Bildungsplanung war gemäß der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ als Bottom-up-/Top-down-Prozess konzipiert. Unter der Leitung der BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung) waren als weitere Hauptakteure im Planungsprozess die BFA und die sogenannten Sektionsverantwortlichen⁵⁶ eingebunden. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über den zur Zeit der Gebärungsüberprüfung geltenden zeitlichen Prozessablauf der Bildungsplanung:

⁵⁶ Die Aufgaben der Sektionsverantwortlichen im Planungsprozess umfassten insbesondere die Information und Begleitung potenziell relevanter Initiatoren, die Koordination des Planungsprozesses in der eigenen Sektion, die Kommunikation zu den anderen Sektionen und zur BFA sowie die Einhaltung der Termine zur Meldung bzw. Evaluierung der Meldungen.

Abbildung 4: Bildungsplanung laut BMF-Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“



Quelle: BMF

Gemäß der Richtlinie erfolgte nach den Vorbereitungsarbeiten durch die BFA der operative Planungsstart im März durch die erste Sitzung des Bildungsrats, dabei nominierten dessen Mitglieder je Sektion einen Sektionsverantwortlichen. Zusätzlich sollte im März jeweils ein von der BFA organisierter „Initialworkshop“ zur Abstimmung mit den Sektionsverantwortlichen stattfinden, der zudem die Abläufe, Termine und Rollen im Planungsprozess definierte. Die Sektionsverantwortlichen sendeten die „finalen Themen“ im Mai an die BFA, die einen Bildungsplanungsentwurf für das „BFA-Bildungsprogramm“ erstellte. Für den Folgemonat war ein „Bildungszielkorridor-Workshop“⁵⁷ bestimmt, dessen Ergebnisse an den Bildungsrat versandt wurden. Im Juni wurden in einer zweiten Sitzung des Bildungsrats die Ergebnisse präsentiert und allenfalls adaptiert. Die Freigabe bzw. die Beauftragung zur Umsetzung des BFA-Bildungsprogramms für das Folgejahr oblag der zuständigen BMF-Abteilung I/6.

⁵⁷ Bei diesem Workshop nahmen die BFA-Leitung, die Sektionsverantwortlichen und allenfalls die Initiatoren teil.

Bildungsplanung und Bedarfsmeldungen

Die nachgeordneten Finanz- und Zollämter waren über die für sie fachzuständige BMF-Sektion (Sektion IV – Steuer- und Zollverwaltung; Betrugsbekämpfung; Zölle) eingebunden und meldeten ihre Themenvorschläge über den Sektionsverantwortlichen ein. Laut Angaben der überprüften Finanz- und Zollämter bot der vorgegebene Prozessablauf kaum Raum für aktuelle Schulungsbedarfe aus den nachgeordneten Dienststellen.

(2) Im Jahr 2014 (Bildungsplanung für 2015) wich das BMF von diesem vorgegebenen Prozess ab. Die erste Sitzung des Bildungsrats und der Initialworkshop im März entfielen ebenso wie die Themenabstimmung mit den Sektionen. Damit erfolgte eine Einbindung der BMF-Sektionen erst bei der Präsentation der Ergebnisse im Juli 2014.⁵⁸

(3) Die BFA konnte aus den Daten des elektronischen Lernmanagementsystems (LMS) wesentliche Informationen für die Bildungsplanung auswerten (z.B. Bedarfsmeldungen, Anmeldungen, Anzahl der zugewiesenen Ausbildungspläne). Für die Planung ihrer Bildungsangebote⁵⁹ orientierte sie sich an den einlangenden Bedarfsmeldungen der Bediensteten. Die folgende Tabelle zeigt die erledigten, offenen und stornierten Bedarfsmeldungen im überprüften Zeitraum per Stichtag 9. März 2015:

Tabelle 9: Bedarfsmeldungen; 2009 bis 2014						
	Bedarfs- meldungen gesamt	erledigt	offen	storniert	erledigte Bedarfs- meldungen	stornierte Bedarfs- meldungen
	Anzahl				in %	
gesamt¹	46.531	19.013	7.273	20.245	41	44
BMF-Zentraleitung	259	156	28	75	60	29
BFA	91	38	18	35	42	38
Finanzämter	30.578	12.183	4.481	13.914	40	46
Zollämter	9.273	3.994	1.275	4.004	43	43
sonstige	6.330	2.642	1.471	2.217	42	35

¹ Bundesfinanzgericht und Finanzprokuratur waren ausgenommen.

Quelle: BFA (Stand 9. März 2015)

Die meisten Bedarfsmeldungen kamen mit rd. 66 % aus den Finanzämtern; deren Erledigungsrate lag bei rd. 40 %, die Stornorate bei rd. 46 %. Im Gegensatz dazu kam rd. 1 % der Bedarfsmeldungen aus der BMF-Zentraleitung, davon wurden rd. 60 % erledigt und rd. 29 % storniert.

⁵⁸ erste Sitzung des Bildungsrats am 10. Juli 2014

⁵⁹ Bildungsangebot = Kurstitel * Anzahl der stattfindenden Kurse

Laut einer Analyse der BFA führten rd. 38 % der Bedarfsmeldungen der Finanzämter und rd. 41 % der Bedarfsmeldungen der Zollämter zu einer tatsächlichen Teilnahme. Die stornierten Bedarfsmeldungen betrafen v.a. fachliche Weiterbildungen, wie z.B.:

- „NOVA – Normverbrauchsabgabe“ (440 Stornos);
- „Unentgeltliche Betriebsübertragung“ (368 Stornos);
- „Aktuelles zur Einkommensteuer“ (262 Stornos).

- 15.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMF den Prozess zur Bildungsplanung im Jahr 2014 nicht gemäß der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ durchführte: Der Initialworkshop und die erste Sitzung des Bildungsrates, die zur Einbindung der Sektionen im BMF dienten, entfielen.

Er empfahl dem BMF zu evaluieren, ob der Prozess zur Bildungsplanung, wie er im Jahr 2014 stattfand, im Hinblick auf Transparenz und Bedarfsdeckung besser geeignet war als der in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ festgelegte. In der Folge wären Praxis und Richtlinie einander anzugleichen.

(2) Der RH anerkannte, dass die BFA über ihr elektronisches Lernmanagementsystem (LMS) eine Vielzahl von Informationen auswerten konnte. Er kritisierte jedoch, dass aus dem Bereich der Weiterbildung nur 38 % der Bedarfsmeldungen der Finanzämter und nur 41 % der Zollämter zu einer tatsächlichen Teilnahme führten.

Der RH empfahl dem BMF,

- die Gründe für die Diskrepanz zwischen Bedarfsmeldungen und Teilnahmen an Weiterbildungen zu ermitteln und
- sicherzustellen, dass die Bediensteten der Finanz- und Zollämter ihren fachlichen Weiterbildungsbedarf an der BFA decken können.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei der Prozess 2015 evaluiert worden und entsprechend in der Richtlinie Bildungsmanagement im Finanzressort abgebildet.*

Weiters teilte das BMF mit, dass die Deckung der Bildungsbedarfe nicht nur in der BFA erfolge, sondern auch in den Ämtern und durch die bundesweiten Fachbereiche. Daher gehe das BMF davon aus, dass keine signifikante Diskrepanz zwischen Bedarfsmeldung und Teilnahmen bestehe.

Bildungsplanung und Bedarfsmeldungen

15.4 Der RH verwies auf die RH-Auswertung der Bedarfsmeldungen auf Basis der Daten der BFA; sie umfasste nur jene angemeldeten Bedarfsmeldungen, die ein Bildungsangebot der BFA betrafen. Bei einer ausgewiesenen Erledigungsrate von rd. 40 % bei den Finanzämtern erschien es dem RH unplausibel, dass die Diskrepanz zwischen diesen Bedarfsmeldungen und den Teilnahmen an Weiterbildungen ausnahmslos durch die nachgeordneten Dienststellen selbst bzw. durch den bundesweiten Fachbereich bereinigt werden konnte. Nachdem die Empfehlung des RH auf jene Bildungsangebote abzielte, welche die BFA – als zentrale Bildungseinrichtung im BMF – für die nachgeordneten Dienststellen entwickeln und anbieten sollte, hielt er seine diesbezüglichen Empfehlungen aufrecht.

Kursangebote der BFA

16.1 Die folgende Tabelle zeigt das Kursangebot der BFA⁶⁰ im Bereich der Aus- und Weiterbildung für die Jahre⁶¹ 2009 bis 2015:

Tabelle 10: Angebotene Kurse der BFA; 2009 bis 2015								
Jahre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2009 bis 2015
	Anzahl							in %
Grundausbildung	36	45	33	37	37	37	39	8,3
Funktionsausbildung	33	33	26	52	52	79	74	124,2
„Fort- und Weiterbildung“ ¹	103	138	165	145	126	127	122	18,4
Führung und Management	10	7	6	7	6	9	6	- 40,0
IT, E-Government und Informatik	74	53	48	49	45	41	38	- 48,6
Sozial- und Methodenkompetenz ²	61	36	45	28	29	28	22	- 63,9
Sprachen	6	4	9	9	8	5	5	- 16,7
Betriebliche Gesundheitsförderung ²	0	0	0	4	4	4	0	-
Spezialangebote ³	1	1	0	0	0	0	0	- 100,0
gesamt	324	317	332	331	307	330	306	- 5,6
	in %							
Anteil Grund- und Funktionsausbildung	21,3	24,6	17,8	26,9	29,0	35,2	36,9	63,8

¹ Das BFA-Bildungsprogramm wies „Fort- und Weiterbildungen“ aus; der RH verwendet diesen Begriff in diesem Bericht synonym mit „Weiterbildung“.

² Die Kurse „Betriebliche Gesundheitsförderung“ (z.B. Burn-out-Prävention) waren zwischen 2009 und 2011 der Kategorie „Sozial- und Methodenkompetenz“ zugeordnet.

³ europäischer Wirtschaftsführerschein (EBCL)

Quellen: BFA; Bildungsprogramme 2009 bis 2015 (Stand Juli 2015)

Zwischen 2009 und 2015 verlagerten sich die Kurse deutlich zur Ausbildung (Grund- und Funktionsausbildung): Deren Anteile am Gesamt-

⁶⁰ Als Kurs definierte die BFA ein Bildungsthema im BFA-Bildungsprogramm.

⁶¹ Gemäß den BFA-Bildungsprogrammen dauerte ein Bildungsjahr von September bis Juni des Folgejahres.

angebot stiegen von 21,3 % auf 36,9 %. Eine besondere Zuwachsrage hatte dabei die Funktionsausbildung (+ 124,2 %) zu verzeichnen.

Bei den IT-Seminaren (– 48,6 %) und den Sozial- und Methodenkompetenz-Seminaren (– 63,9 %) verringerten sich die angebotenen Kurse deutlich. Eine Begründung für diese Verlagerung lag dem RH nicht vor.

- 16.2** Der RH kritisierte, dass der Rückgang der angebotenen BFA-Kurse im IT-Bereich um 50 % und im Bereich der Sozial- und Methodenkompetenz um zwei Drittel mangels Begründungen für den RH nicht nachvollziehbar war. Nach Ansicht des RH unterstrichen die mangelnden Begründungen den Umstand, dass das BMF über keine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren verfügte (siehe TZ 4).

Der RH empfahl dem BMF, in Zusammenarbeit mit der BFA – auf Grundlage einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie – zu evaluieren, ob das gegenwärtige Kursangebot der BFA die Bildungsbedarfe, insbesondere jene der nachgeordneten Dienststellen, ausreichend deckt.

- 16.3** *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Zuge der unter der Koordinierung des BKA erfolgten Bearbeitung der Hochschule des Bundes (siehe aktuelles Regierungsprogramm), neben vielen anderen Überlegungen auch eine stärkere Zusammenarbeit der Bildungseinrichtungen aller Ressorts verfolgt werde. Dies könnte bspw. eine Konzentration der einzelnen Bildungseinrichtungen auf ihre Kernkompetenzen und damit eine deutliche Effizienz- und Qualitätssteigerung bedeuten. Um die verfügbaren Kapazitäten der BFA möglichst bedarfsgerecht einzusetzen, müsse sich diese daher neben der gesetzlich vorgeschriebenen Grund- und Funktionsausbildung v.a. den fachspezifischen Ressortthemen, also Steuer- und Zollrecht, widmen.*

Dazu komme, dass Bedarfe in fachspezifischen Themenstellungen nicht allein durch die BFA gedeckt würden (u.a. durch bundesweite Fachbereiche, Abteilungen des BMF/Zentraleitung). Schließlich sei zu bedenken, dass durch Verwaltungskooperationen weitere Bildungsangebote aufgeschlossen würden.

- 16.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zur Evaluierung des gegenwärtigen Kursangebots der BFA in Bezug auf die Bildungsbedarfsdeckung für die nachgeordneten Dienststellen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 15.

Lehrlingsausbildung

Lehrlinge und
Lehrlingsausbilder

17.1 (1) Im Dezember 2014 befanden sich im BMF 196 Lehrlinge (Verwaltungs- und Steuerassistenten) in Ausbildung. Der neue Lehrberuf „Steuerassistent“, den das BMF in Zusammenarbeit mit der Kammer für Wirtschaftstreuhänder (KWT) entwickelt hatte, startete im Herbst 2011⁶². Die Anzahl der im BMF durchschnittlich auszubildenden Lehrlinge – nach Geschlechtern getrennt – stellte sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 11: Lehrlinge im BMF (Verwaltungs- und Steuerassistenten); 2009 bis 2014							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014 bzw. 2011 bis 2014
	Anzahl in Köpfen (Jahresdurchschnitt)						in %
Verwaltungsassistenten	50,5	69,0	57,7	31,2	12,7	6,7	- 86,7
<i>davon</i>							
<i>weiblich</i>	34,3	46,8	39,0	21,7	9,4	5,5	- 84,1
<i>männlich</i>	16,2	22,2	18,7	9,6	3,3	1,3	- 92,3
Steuerassistenten ¹	-	-	51,6	123,8	173,8	193,9	+ 275,4
<i>davon</i>							
<i>weiblich</i>	-	-	36,1	85,8	122,2	137,1	+ 280,0
<i>männlich</i>	-	-	15,6	38,0	51,6	56,7	+ 264,7
gesamt	50,5	69,0	109,4	155,0	186,5	200,6	+ 297,2

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Schulversuche 2010 waren nicht enthalten.

Quelle: BMF

Die durchschnittliche Anzahl an auszubildenden Lehrlingen stieg von 2009 bis 2014 auf das knapp Vierfache. Insgesamt gab es im überprüften Zeitraum mehr als doppelt so viele weibliche wie männliche Lehrlinge im BMF. Im Jahr 2014 schlossen 98 Lehrlinge (knapp 33 % der seit 2010 aufgenommenen Steuerassistenten) die Lehre ab, das BMF übernahm 86 davon (rd. 88 %) in die Finanzverwaltung; den restlichen zwölf Lehrlingen fehlte es laut Angaben des BMF entweder an „Interesse für einen beruflichen Werdegang in der Finanzverwaltung“ oder sie wurden von „den Dienstbehörden nicht für eine Übernahme empfohlen“.⁶³

⁶² In der BMF-Zentraleitung wurden – aufgrund einer Umstrukturierung – seit 2011 keine Lehrlingsausbildungen mehr durchgeführt, diese erfolgten nur mehr in den nachgeordneten Dienststellen (hauptsächlich in den Finanzämtern). Im Rahmen von Schulversuchen wurden bereits im Jahr 2010 Steuerassistenten im BMF aufgenommen.

⁶³ BMF-Bericht „Benchmarking Lehrberuf Steuerassistent“ vom 30. Jänner 2015

(2) In den vom RH überprüften Finanzämtern waren in allen für die Lehrlingsausbildung maßgebenden Teams (bspw. Team Allgemeinveranlagung) Bedienstete als Lehrlingsausbilder vorgesehen. Waren mehrere Ausbilder mit der Ausbildung von Lehrlingen betraut, war eine Person (Lehrlingsausbildungsleiter) mit der Koordination der gesamten Ausbildung zu betrauen, falls dies zur sachgemäßen Ausbildung erforderlich war. Sie stellten die zentralen Bezugspersonen für die Lehrlinge dar und koordinierten die Abwicklung des praktischen Teils der Ausbildung in den Dienststellen.

Die Lehrlingsausbilder nahmen ihre Funktion neben ihrer laufenden Tätigkeit wahr. Die dafür aufgewendeten Zeitressourcen – mit Ausnahme der „Leiter“-Arbeitsplätze (siehe TZ 18) – legte das BMF nicht durchgängig und definitiv fest. Die vom RH überprüften Finanzämter schätzten den Anteil der Lehrlingsausbildertätigkeit auf rd. 20 % bis 30 %.

Die Lehrlingsausbilder konnten einschlägige pädagogische und fachliche Bildungsveranstaltungen der Verwaltungsakademie des Bundes besuchen. Im überprüften Zeitraum nahmen 23 Bedienstete am „Grundlagenseminar“ für Lehrlingsausbilder teil, 13 Teilnahmen erfolgten bei weiteren einschlägigen Bildungsangeboten⁶⁴. Die BFA bot für Lehrlingsausbilder und an der Lehrlingsausbildung beteiligte Bedienstete in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt sieben Seminare (Kurs „Alles Lehrling“) an; vier davon führte sie (mit insgesamt 54 Teilnehmern) durch, drei sagte sie mangels genügend Anmeldungen ab.

17.2 (1) Der RH anerkannte, dass der vom BMF im Jahr 2011 neu eingeführte Lehrberuf „Steuerassistent“ positiv angenommen wurde, wie die Entwicklung der durchschnittlichen Lehrlingsanzahl zeigte (Steigerung von 2011 bis 2014 um + 275 %). Weibliche Lehrlinge stellten rund drei Viertel der aufgenommenen Steuerassistenten. Durch die spezifische Lehrlingsausbildung „Steuerassistent“ war es dem BMF ab 2014 möglich, übernommene Lehrlinge mit einer explizit am Steuer- und Abgabenrecht orientierten Berufsausbildung einzusetzen.

(2) Der RH kritisierte jedoch die geringe Inanspruchnahme von einschlägigen Bildungsangeboten der Verwaltungsakademie des Bundes und der BFA durch Lehrlingsausbilder. Nach Ansicht des RH war die Wahrnehmung der Aufgaben eines Lehrlingsausbilders nur durch regelmäßige Schulungen und Weiterbildungen qualitätsgesichert.

⁶⁴ Fünf absolvierten den Kurs „Lehrlinge leiten und führen (Aufbaumodul)“, sieben besuchten den Kurs „Rechtliche und fachliche Tipps für Ausbilderinnen und Ausbilder“ und ein ressort-interner Bediensteter nahm am Kurs „Vielfalt bewusst mitgestalten“ teil.

Lehrlingsausbildung

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, im Rahmen einer Evaluierung der Lehrlingsausbildung den Schulungsstand der Lehrlingsausbilder zu ermitteln. Jene, die bislang an keiner einschlägigen Schulung bzw. Weiterbildung teilnahmen, wären hierzu aufzufordern. Allenfalls wäre das diesbezügliche Schulungsangebot der Verwaltungsakademie des Bundes durch ressort-spezifische Bildungsangebote der BFA zu ergänzen.

(3) Er kritisierte weiters, dass das BMF die für die Lehrlingsausbildung neben der laufenden Tätigkeit aufzuwendenden Zeitressourcen nicht durchgängig und definitiv festlegte.

Er empfahl dem BMF daher, die für die Lehrlingsausbildung unmittelbar aufzuwendenden Zeitressourcen der Lehrlingsausbilder durchgängig und definitiv – bspw. in den Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – festzulegen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien die Zielvereinbarungen (ZVB) ein Instrument zur Steuerung der nachgeordneten Dienststellen und sollten dazu beitragen, die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Die Inhalte der ZVB (Schwerpunkte, Ziele und Messgrößen) würden sich auf die wesentlichen Schlüsselleistungen der Finanz-, Zollämter und der bundesweiten Einheiten konzentrieren. Bewusst werde auf die Abbildung von Zielen und Messgrößen für sämtliche Aufgabenstellungen und Routineaufgaben verzichtet, um damit eine Fokussierung auf die strategischen und außenwirksamen Schwerpunkte zu erzielen. Bei der Zielplanung und der Festlegung der Zielwerte würde der Umstand von erforderlichen Personalressourcen für interne Leistungen wie z.B. Aus- und Fortbildung, Vortrags- und Trainingstätigkeiten sowie die Mitwirkung bei Projekten grundsätzlich berücksichtigt.*

Weiters sei der Ausbildungsstand der Lehrlingsausbilderinnen und -ausbilder u.a. Bestandteil des Benchmarkingprojektes zum Lehrberuf „Steuerassistenz“ in den Jahren 2014/2015 gewesen. Die dargelegte Motivation für Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrlingsausbilderinnen und -ausbilder sei größtenteils gering ausgeprägt gewesen, weil diese Maßnahmen – neben der eigentlichen Tätigkeit als Ausbilderin bzw. Ausbilder – einen großen Zeitressourcenanteil blockieren würden. Die zentrale Lehrlingskoordination des BMF begrüße jedoch die Empfehlung des RH.

17.4 Der RH stellte gegenüber dem BMF klar, dass die Ausbildungs- und Schulungstätigkeiten der (Lehrlings-)Ausbilder einen wesentlichen Teil der Ausbildung bei der praktischen Arbeit in den nachgeordneten

Dienststellen, insbesondere in den Finanzämtern, darstellten und die für den Beruf erforderlichen Kompetenzen vermittelten. Nach Ansicht des RH hätte dem Umstand, dass mit der (Lehrlings-)Ausbildung ein bedeutsamer zeitlicher Mehraufwand für (Lehrlings-)Ausbilder und Lehrlingsausbildungsleiter verbunden war, mit der Berücksichtigung der dafür aufgewendeten Ressourcen bei den Zielvorgaben Rechnung getragen werden können. Weiters vermisste der RH konkrete Angaben, inwieweit und in welchem Ausmaß interne Leistungen im Zusammenhang mit der (Lehrlings-)Ausbildung bei den Zielplanungen und der Festlegung von Zielwerten für die nachgeordneten Dienststellen mitberücksichtigt wurden.

Der RH verblieb daher bei seiner Kritik und wiederholte seine Empfehlung, die für die Lehrlingsausbildung unmittelbar aufzuwendenden Zeitressourcen der Lehrlingsausbilder durchgängig und definitiv – bspw. in den Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – festzulegen.

Lehrlingszentrum

18.1 (1) Der Zweck von Lehrlingszentren lag u.a. in der Hebung von Synergien durch

- zeitgleiche Ausbildung von mehreren Lehrlingen;
- einheitliche Standards der Wissensvermittlung;
- Austauschplattform für Lehrlinge in einem gemeinsamen Raum und
- hauptberuflich Verantwortliche (Leiter des Lehrlingszentrums).

Das BKA bewilligte Mitte 2012 zwei Arbeitsplätze für Leiter von Lehrlingszentren mit Spezialausbildung. Das BMF richtete demgemäß im Finanzamt Linz und in einem Wiener Finanzamt einen „Leiter“-Arbeitsplatz ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war nur der beim Finanzamt Linz im Team Organisation mit einer Bediensteten besetzt.

(2) Für die Leitung des Lehrlingszentrums waren 80 % der Zeitressourcen vorgesehen. Im Vergleich dazu lag der geschätzte Anteil bei der „normalen“ Lehrlingsausbildung bei rd. 20 % bis 30 % (siehe TZ 17). Für den „Leiter“-Arbeitsplatz waren die Aufgaben in der Arbeitsplatzbeschreibung genau definiert.⁶⁵ Für Lehrlingsausbildungsleiter, deren Arbeitsplatz nicht als Leiter eines Lehrlingszentrums bewertet war,

⁶⁵ Zu den Aufgaben eines „Leiter-Arbeitsplatzes“ zählten u.a. die Führung, Steuerung und Anleitung aller Lehrlinge, die Verantwortung für interne Abläufe i.Z.m. der Durchführung der Lehre (Ausbildungsleiter), die Umsetzung der Ausbildungspläne, die Koordination und Steuerung der Lehre zum Steuerassistenten sowie die Zuweisung an die einzelnen Organisationseinheiten zur praktischen Ausbildung.

Lehrlingsausbildung

waren die Aufgaben (in den Arbeitsplatzbeschreibungen) nicht näher definiert bzw. dokumentiert.

(3) Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung führte das BMF keine Evaluierung des Lehrlingszentrums im Finanzamt Linz durch.

- 18.2** (1) Der RH erachtete eine bundesweit unter annähernd gleichen Rahmenbedingungen stattfindende Lehrlingsausbildung als wichtige Basis für die berufliche Entwicklung der Lehrlinge im BMF. Kritisch betrachtete der RH das Nebeneinander von zwei Ausbildungssystemen: Dem definierten „Leiter“-Arbeitsplatz im Lehrlingszentrum mit festgelegten Zeitressourcen einerseits und der Funktion des Lehrlingsausbildungsliters im Rahmen einer „normalen“ Lehrlingsausbildung in den nachgeordneten Finanzämtern – als Zusatzaufgabe ohne explizit ausgewiesene Anforderungen und Zeitressourcen – andererseits.

Der RH empfahl dem BMF, die beiden parallel laufenden Lehrlingsausbildungssysteme (Lehrlingszentrum versus „normale“ Lehrlingsausbildung in den nachgeordneten Dienststellen) hinsichtlich Anforderungen und Zeitressourcen der mit der Lehrlingsausbildung betrauten leitenden Bediensteten anzugleichen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das BMF das Lehrlingszentrum im Finanzamt Linz bislang nicht evaluiert hatte.

Er empfahl daher dem BMF eine Evaluierung des Lehrlingszentrums im Finanzamt Linz. Die Ergebnisse wären bei der Entscheidung über eine Besetzung des zweiten „Leiter“-Arbeitsplatzes zu berücksichtigen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die beiden genannten Lehrlingsausbildungssysteme nicht für eine einheitlich flächendeckende Anwendung in den österreichweiten Ausbildungsstätten des BMF (Finanz- und Zollämter) konzipiert, sondern würden sich standortspezifisch ergänzen. Während an den einzelnen Finanzamtsstandorten mit zum Teil nur einem Lehrling die Ausbildung nicht die Haupttätigkeit einer Bediensteten bzw. eines Bediensteten darstelle, sei in Ballungszentren mit einer hohen „Lehrlingskonzentration“ die Einrichtung der Position einer bzw. eines „hauptberuflichen“ Lehrlingsausbilderin bzw. -ausbilders vorteilhaft und bringe die vom RH angeführte Hebung von Synergien. Eine Angleichung in die eine bzw. andere Richtung würde den unterschiedlichen Anforderungen bzw. notwendigen Zeitressourcen in der österreichweiten Lehrlingsausbildung im BMF nicht Rechnung tragen.*

Weiters teilte das BMF mit, dass es die Empfehlung des RH, eine Evaluierung des Lehrlingszentrums im Finanzamt Linz vorzunehmen und die Ergebnisse bei der Entscheidung über eine Besetzung des zweiten „Leiter“-Arbeitsplatzes berücksichtigen sollte, begrüße. Das Lehrlingszentrum im Finanzamt Linz sei u.a. Bestandteil des Benchmarkingprojekts zum Lehrberuf „Steuerassistent“ im Jahr 2014/2015 gewesen, jedoch noch nicht als „Hauptgegenstand“ einer Evaluierung betrachtet worden.

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass auch in einer nachgeordneten Dienststelle mit dem einem Lehrlingszentrum vergleichbaren Aufwand (lt. Angaben eines überprüften Finanzamtes ab 2015 neun Lehrlinge parallel zu betreuen) die Position eines „hauptberuflichen“ Lehrlingsausbilders nicht vorgesehen war. Angesichts der Bedeutung einer guten fiskalischen Ausbildung für Lehrlinge erachtete es der RH als kritisch, dass die Lehrlingsausbildung mit unterschiedlichem Ressourcenaufwand dotiert war und bekräftigte seine Empfehlung, ausreichende Zeitressourcen der mit der Lehrlingsausbildung betrauten leitenden Bediensteten vorzusehen.

Grundausbildung

Theoretische und praktische Grundausbildung

- 19.1** (1) Ziel der Grundausbildung war die Vermittlung von Grund- und Übersichtskenntnissen (fachlich, sozial und methodisch), welche die Kernbereiche des jeweiligen Aufgabenbereichs (Steuer, Zoll oder Allgemeiner Verwaltungsdienst) betrafen und von allgemeiner Bedeutung waren. Darüber hinaus sollten die Grundlagen der Organisationskultur, die Werte des Ressorts sowie die Grundsätze des Gender Mainstreamings vermittelt werden.⁶⁶ Der jeweilige Ausbildungsleiter⁶⁷ hatte für jeden Bediensteten einen Ausbildungsplan⁶⁸ festzulegen.

(2) Mit Februar 2014 startete das BMF ein Projekt „Grundausbildung-NEU“ mit dem Ziel der Neustrukturierung der Grundausbildung und der Erstellung einer neuen Grundausbildungsverordnung. Dieses Projekt war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

⁶⁶ Die theoretische Grundausbildung fand an der BFA in Wien und teilweise in deren Außenstellen statt; die praktische Grundausbildung erfolgte am jeweiligen Arbeitsplatz.

⁶⁷ Der Ausbildungsleiter (zumeist der Fachvorstand) in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern war gleichzeitig Bildungskordinator in allen Bildungsfragen der eigenen Dienststelle.

⁶⁸ Gemäß Grundausbildungsverordnung des BMF war jedem Bediensteten ein persönlicher Ausbildungsplan zuzuweisen, der die zu absolvierenden Module enthielt.

Grundausbildung

(3) Zwischen 2009 und 2014 bekamen 1.311 ressort-interne Bedienstete einen Ausbildungsplan für die Grundausbildung zugewiesen; in diesem Zeitraum schlossen 1.141 Bedienstete die Grundausbildung formal ab. Nachfolgende Tabelle stellt die zugewiesenen Ausbildungspläne für die unterschiedlichen Grundausbildungen detailliert dar:

Tabelle 12: Ausbildungspläne in der Grundausbildung; 2009 bis 2014							
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
	Anzahl Bedienstete (in Köpfen)						
Allgemeiner Verwaltungsdienst							
Allgemeiner Dienst A1/v1 ¹	20	25	20	13	12	26	116
Allgemeiner Dienst A2/v2 ¹	16	10	7	5	8	6	52
Allgemeiner Dienst A3/v3 ¹	7	4	3	10	4	5	33
Steuer							
Steuerverwaltung A1/v1	27	42	41	83	42	44	279
Steuerverwaltung A2/v2	78	141	106	33	23	53	434
Steuerverwaltung A3/v3	76	51	39	33	21	25	245
Zoll							
Zollverwaltung A1/v1	1	-	1	1	-	1	4
Zollverwaltung A2/v2	12	18	24	11	4	8	77
Zollverwaltung A3/v3	27	13	8	4	12	7	71
gesamt	264	304	249	193	126	175	1.311

¹ A1/v1, A2/v2, A3/v3 = Verwendungsgruppe des Beamten oder Vertragsbediensteten

Quellen: BMF; BFA

(4) Gemäß dem Erlass des BMF zur praktischen Ausbildung am Arbeitsplatz aus dem Jahr 2010 war ein Teil der Grundausbildung an den nachgeordneten Dienststellen für einen Zeitraum von acht bis zwölf Monaten⁶⁹ durchzuführen. Die praktische Grundausbildung erfolgte zwischen Basis-⁷⁰ und Vertiefungsmodul in Abstimmung mit den Ausbildungsleitern, den Ausbildern⁷¹, dem Vorgesetzten und den Ausbildungsmentoren⁷². Die Ausbilder und die Ausbildungsmentoren nahmen ihre Funktion neben ihrer laufenden Tätigkeit wahr; eigene Ressourcen waren dafür vom BMF nicht vorgesehen und daher auch nicht definitiv in den jährlichen Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen berücksichtigt.

⁶⁹ acht Monate bei Verwendungsgruppe A3/v3 und zwölf Monate bei den Verwendungsgruppen A1/v1 und A2/v2

⁷⁰ Ziel des Basismoduls war die Vermittlung von Grund- und Übersichtskenntnissen für den jeweiligen Verwaltungsbereich sowie von den Grundlagen der Organisationskultur der Finanzverwaltung.

⁷¹ Ausbilder waren ressort-interne Bedienstete, die die Auszubildenden im jeweiligen Fachbereich einschuleten.

⁷² Ein Ausbildungsmentor war vom Ausbildungsleiter jedem Auszubildenden zur Unterstützung in allen Ausbildungsfragen zur Seite zu stellen.

Alle acht vom RH überprüften Finanz- und Zollämter verfügten über detaillierte Umlaufpläne für ihre auszubildenden Bediensteten mit genauen Zeitangaben, wann die Bediensteten in den jeweiligen Teams der Dienststelle ihre praktische Ausbildung absolvieren mussten. Abweichungen gab es nur in Ausnahmefällen, z.B. wenn ein abschließendes Vertiefungsmodul deshalb gebucht werden musste, weil die BFA das nächstmögliche Modul über einen längeren Zeitraum nicht anbot (mangels Teilnehmer) und sich dadurch nicht alle vorgesehenen praktischen Ausbildungstage ausgingen.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass das BMF für die in die Grundausbildung involvierten Bediensteten in den nachgeordneten Dienststellen (Ausbilder, Ausbildungsmentoren) keine eigenen Zeitressourcen für die damit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten definitiv festlegte.

Er empfahl dem BMF, die zeitlichen Ressourcen, die Ausbilder und Ausbildungsmentoren in Ausübung ihrer Tätigkeit benötigten, bei ihren Zeitressourcen zu berücksichtigen und definitiv – bspw. in den jährlichen Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – festzulegen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Zielvereinbarungen (ZVB) ein Instrument zur Steuerung der nachgeordneten Dienststellen und sollten dazu beitragen, die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Die Inhalte der ZVB (Schwerpunkte, Ziele und Messgrößen) würden sich auf die wesentlichen Schlüsselleistungen der Finanz-, Zollämter und der bundesweiten Einheiten konzentrieren. Bewusst werde auf die Abbildung von Zielen und Messgrößen für sämtliche Aufgabenstellungen und Routineaufgaben verzichtet, um damit eine Fokussierung auf die strategischen und außenwirksamen Schwerpunkte zu erzielen. Bei der Zielplanung und der Festlegung der Zielwerte werde der Umstand von erforderlichen Personalressourcen für interne Leistungen, wie z.B. Aus- und Fortbildung, Vortrags- und Trainingstätigkeiten sowie die Mitwirkung bei Projekten, grundsätzlich berücksichtigt.*
- 19.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zur Festlegung der Zeitressourcen für Ausbilder und Ausbildungsmentoren – bspw. in den Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 17.

Grundausbildung

Ersatzkräfte

20.1 (1) 474 der seit 2009 im BMF neu aufgenommenen Bediensteten⁷³ absolvierten im Prüfungszeitraum keine Grundausbildung. Dabei handelte es sich bspw. um Leiharbeitskräfte⁷⁴, Ersatzkräfte, Lehrlinge sowie Verwaltungspraktikanten.

Für befristet aufgenommene Ersatzkräfte⁷⁵ sah die BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“⁷⁶ vor, dass aufgrund der begrenzten Dauer des Dienstverhältnisses der allfällige Qualifizierungsbedarf durch „Training-on-the-job“-Maßnahmen bzw. durch eine auf die Erfordernisse zugeschnittene fachliche Ausbildung innerhalb der Dienstbehörde abzudecken war. Die Ersatzkräfte konnten jedoch nach Maßgabe der Ressourcen der BFA sowie der Freigabe durch den unmittelbaren Dienstvorgesetzten und den Ausbildungsleiter in einem begrenzten Ausmaß Kurse zur fachlichen Qualifizierung an der BFA besuchen; die Absolvierung der Grundausbildung war für sie grundsätzlich nicht vorgesehen. Eine Ausnahme bildete die „Übernahme in eine unbefristete Anstellung“, welche der Zustimmung der BMF-Zentraleitung bedurfte. Um jedoch auch Ersatzkräften einen Überblick über die Finanzverwaltung zu geben, war die Teilnahme am Basismodul (siehe TZ 18) der Grundausbildung zu ermöglichen.

(2) In den acht überprüften Finanz- und Zollämtern absolvierten die Ersatzkräfte folgende Ausbildungen:

⁷³ Davon waren 143 in der BMF-Zentraleitung, 329 in den nachgeordneten Dienststellen und zwei am Bundesfinanzgericht beschäftigt.

⁷⁴ Der Erlass „Leiharbeitskräfte“ (GZ 16 4000/1-I/20/2004 i.d.g.F.) wurde dem RH vom BMF nicht zur Verfügung gestellt.

⁷⁵ Unter Ersatzkräften versteht man befristet aufgenommene Bedienstete (Allgemeiner Teil des Stellenplans als Anlage zum Bundesfinanzgesetz – BFG).

⁷⁶ Richtlinie „Ersatzkräfte“; BMF-321105/0004-I/1/2009 vom 29. Oktober 2009

Tabelle 13: Ausbildung von Ersatzkräften; 2009 bis 2014

Dienststelle	Ersatzkräfte (Anzahl)	Grundausbildung (Art und Anzahl)	Anmerkung der Dienststellen
Finanzämter			
Feldkirch	5	kein Modul: 5	Allgemeine Einführung und Einschulung am Arbeitsplatz
Freistadt Rohrbach Urfahr	4	Basismodul: 4 Erstorientierung: teilweise	Teilnahme an (weiteren) Grundausbildungsmodulen im Bereich A2 vom BMF abgelehnt
Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel	5	Erstorientierung: 5	ausschließlich praktische Ausbildung am Arbeitsplatz
Linz	7	Grundausbildung abgeschlossen: 2 Informationsveranstaltungen: 3 kein Modul: 4	k.A.
Zollämter			
Eisenstadt Flughafen Wien	5	Basismodul, Erstorientierung, Vertiefungsmodul: 5	Ersatzkräfte wurden alle übernommen
Feldkirch Wolfurt	2	Grundausbildung abgeschlossen: 1 Basismodul: 1	Absolvierung der Grundausbildung war grundsätzlich vorgesehen
Innsbruck	2	Erstorientierung: 2	Basismodul angerechnet
Linz Wels	0	-	k.A.
Summe	30		

Quellen: BMF; nachgeordnete Dienststellen

Die Ersatzkräfte nahmen unsystematisch und in unterschiedlichem Ausmaß an Modulen der Grundausbildung teil. Jedenfalls Teile der Grundausbildung besuchten jene Ersatzkräfte, die eine Übernahme in eine unbefristete Anstellung in Aussicht hatten. Die Vorgaben der BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“ hinsichtlich des Ausnahmefalls einer Übernahme in eine unbefristete Anstellung waren in den überprüften Finanz- und Zollämtern „mangels gesicherter Nachbesetzung von Arbeitsplätzen“ nicht immer das alleinige Entscheidungskriterium.

20.2 Der RH erachtete die Vorgaben in der BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“ für die Ausbildung und Qualifizierung von Ersatzkräften als nicht ausreichend genau definiert. Dadurch nahmen diese in unterschiedlichem Ausmaß und in unsystematischer Weise an der Grundausbildung teil, obwohl deren Absolvierung grundsätzlich für Ersatzkräfte nicht vorgesehen war.

Der RH empfahl dem BMF, durch eindeutig definierte Vorgaben zur Ausbildung und Qualifizierung von Ersatzkräften ein einheitliches Vorgehen bei der Teilnahme von Ersatzkräften an der Grundausbildung sicherzustellen. Die BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“ wäre dahingehend zu überarbeiten.

20.3 Laut Stellungnahme des BMF sei die Vorgangsweise bei der Absolvierung der Grundausbildung von Ersatzkräften in internen Regelungen klar festgelegt. Das BMF werde diese allerdings verstärkt kommunizieren.

Funktionsausbildung

21.1 (1) Nach positivem Abschluss der Grundausbildung hatten die Bediensteten eine Funktionsausbildung zu absolvieren, die speziell auf die Aufgabenstellungen bzw. Funktionen von bestimmten Arbeitsplätzen ausgerichtet war; sie dauerte zwischen sechs und 36 Monaten.⁷⁷ Zwischen 2010⁷⁸ und 2014 bekamen 883 Bedienstete einen Ausbildungsplan für die Funktionsausbildung zugewiesen. Die BFA-Bildungsangebote für die Funktionsausbildung konnten jedoch auch im Rahmen der Weiterbildung besucht werden (siehe TZ 22 f.).

(2) Nicht für alle Funktionen gab es eine arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildung mit einem standardisierten Ausbildungsplan. In einem solchen Fall hatte der jeweilige Ausbildungsleiter im Einvernehmen mit der BMF-Zentraleitung und der BFA ein individuelles Lernkonzept zu erstellen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befanden sich weitere arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildungen in Ausarbeitung (z.B. für die Bereiche Abgabensicherung, Außenprüfung, Allgemeinveranlagung, Infocenter und Finanzpolizei).

(3) Die Funktionsausbildung enthielt Kurse zu den Schwerpunkten Organisation/Verwaltung sowie Steuern und Zoll, wobei sich das Bildungsangebot jährlich veränderte. Im Zeitraum 2009 bis 2014 enthielt die Funktionsausbildung 119 unterschiedliche Kurse. Eine Gegenüberstellung der jährlichen Anzahl und Veränderung der Kurse gegenüber den Vorjahren zeigt folgendes Bild:

Tabelle 14: Funktionsausbildung – Anzahl und Änderung angebotener Kurse; 2009 bis 2014						
Jahre	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl					
angebotene Kurse	33	33	26	51	52	79
Änderung der angebotenen Kurse gegenüber Vorjahr	–	31	21	37	27	37
	in %					
Änderung gegenüber Vorjahr	–	93,9	80,8	72,5	51,9	46,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFA; RH

⁷⁷ Richtlinie „Funktionsausbildung“, BMF-330000/0093/1/6/2013 vom 28. November 2013

⁷⁸ Für 2009 lagen in der BFA keine auswertbaren Daten vor.

Während die Funktionsausbildung im Jahr 2009 33 Kursangebote enthielt, steigerte sich die Anzahl bis 2014 auf das knapp Zweieinhalbfache (79). Dabei änderte die BFA die Kurse (dazugekommene bzw. weggefallene) im Vergleich zum Vorjahr 153 Mal. Die Änderungen des Jahres 2013, in dem 13 Kurse wegfielen und 14 dazukamen (= 27 Änderungen), betrafen die Spezialisierung im Bereich „Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)“. Im Gegenzug fielen ab 2013 Kurse der Schwerpunkte Steuern und Zoll weg; darunter auch Kurse in Bereichen, die der RH in Vorberichten als zweckmäßig erachtet hatte (z.B. „Vertiefung Betriebsveranlagung–Innendienst“, „Basis Abgabensicherung“, „Vertiefung Abgabensicherung“; siehe TZ 22).⁷⁹

Von 2009 bis 2014 fanden in der Funktionsausbildung 500 Bildungsangebote statt; von ursprünglich 601 Bildungsangeboten wurden 101 (rd. 17 %) nicht durchgeführt. Im Vergleich dazu lag der Anteil an Absagen in der Grundausbildung bei rd. 5 %. Überwiegender Grund für die Absagen war ein Mangel an Anmeldungen. Der Anteil der Absagen von BFA–Bildungsangeboten stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 15: Funktionsausbildung – Absagen von BFA–Bildungsangeboten; 2009 bis 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe 2009 bis 2014
	Anzahl						
Bildungsangebote	103	101	66	78	102	151	601
Absagen	16	27	17	13	12	16	101
	in %						
Anteil der Absagen im Verhältnis zu Bildungs- angeboten	15,5	26,7	25,8	16,7	11,8	10,6	16,8

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFA; RH

21.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMF nicht für alle Funktionen eine arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildung mit einem standardisierten Ausbildungsplan vorsah. Er hielt jedoch fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weitere arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildungen in Ausarbeitung waren. Nach Ansicht des RH standen die noch nicht definierten Funktionsausbildungen i.Z.m. der fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF. Eine solche Strategie wäre mit quantifizierten Zielen (wie bspw. Anzahl, Umfang und geplante Wirkungen von Funktions-

⁷⁹ Berichte des RH „Transparenz der Körperschaftsteuer mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängiger Abgaben – GPLA“, Reihe Bund 2010/6, „Einbringung von Abgabenrückständen“, Reihe Bund 2007/14

Funktionsausbildung

ausbildungen), aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren zu hinterlegen (siehe TZ 4).

Der RH empfahl dem BMF, standardisierte Ausbildungspläne – auf Basis einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF – für fehlende arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildungen so rasch wie möglich zu erstellen.

(2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die BFA im Zeitraum 2009 bis 2014 bei insgesamt 119 angebotenen Kursen der Funktionsausbildung 153 Angebotsänderungen vornahm. Wenngleich laufende Anpassungen der Funktionsausbildung Ausdruck einer dem Bildungsbedarf angepassten Flexibilität sein konnten, ließ die Vielzahl der Angebotsänderungen jedoch eine über einen längeren Zeitraum wirkende Nachhaltigkeit vermissen. Weiters erachtete der RH die durchschnittliche Absagequote von rd. 17 % – gegenüber jener der Grundausbildung von rd. 5 % – als sehr hoch; er anerkannte jedoch die sinkende Tendenz von rd. 27 % im Jahr 2010 auf rd. 11 % im Jahr 2014.

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, das Kernangebot für Funktionsausbildungen möglichst nachhaltig und stabil zu definieren.

21.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, das System einer Trennung von Grund- und Funktionsausbildung selbst entwickelt zu haben; es folge dem Gedanken, ein „Lernen auf Halde“ am Anfang des Berufslebens zu vermeiden. Folgerichtig werde in der Grundausbildung ein Grund- und Überblickswissen vermittelt, während in der Funktionsausbildung das für die selbständige Ausübung der jeweiligen Funktion erforderliche Wissen auf entsprechendem Kompetenzniveau erworben werde. Die Entwicklung der Module und Stoffgliederungspläne in der Funktionsausbildung stelle eine große Herausforderung an die inhaltliche und fachliche Kompetenz dar und könne somit nur unter Einbindung von Praktikerinnen und Praktikern erfolgen. Das BMF verfolge hier den Weg, primär auf die Qualität der Ausbildung zu achten, daher würden kontinuierlich die notwendigen Fachausbildungen konzipiert und umgesetzt.*

21.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, die arbeitsplatzspezifischen Funktionsausbildungen zu konzipieren und weiterzuentwickeln. Er verwies erneut darauf, dass hierfür eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie mit quantifizierten Zielen (bspw. Anzahl, Umfang und geplante Wirkungen von Funktionsausbildungen), aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren zweckmäßig wäre. In der Folge regte der RH an, standardisierte (Funktions-)Ausbildungspläne – insbesondere für bereits bestehende

Aus- und Weiterbildung im BMF

Organisationseinheiten bzw. Subteams (z.B. Abgabensicherung, Allgemeinveranlagung, Infocenter, Finanzpolizei) – prioritär und ohne Einbußen bei der Qualitätssicherung auszuarbeiten. Eine möglichst nachhaltige und stabile Definition des Kernangebots für Funktionsausbildungen wäre dabei zu berücksichtigen. Der RH hielt deshalb seine diesbezüglichen Empfehlungen aufrecht.

Weiterbildung

22.1 (1) Das BFA-Bildungsprogramm umfasste neben der Grund- und Funktionsausbildung auch dienstliche „Fort- und Weiterbildungen“,⁸⁰ darunter v.a. Bildungsmaßnahmen in den Bereichen Fachthemen, IT, E-Government und Informatik, Sozial- und Methodenkompetenz, Führung und Management sowie Sprachen. Zwischen 2009 und 2014 verzeichnete die BFA 80.404⁸¹ ressort-interne Teilnahmen an Bildungsangeboten im Bereich der Weiterbildung.

Im Zeitraum 2009 bis 2014 stellte die BFA 5.429 Bildungsangebote im Weiterbildungsbereich zur Verfügung, davon fanden 4.761 statt; 668 (rd. 12,3 %) musste die BFA absagen. Überwiegender Absagegrund war die geringe Anmeldezahl.⁸²

(2) Der RH hatte bereits in früheren Berichten auf fachliche Themenbereiche mit besonderem Aus- und Weiterbildungsbedarf im BMF hingewiesen, z.B. in den Berichten „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben – GPLA“ (Reihe Bund 2010/6) und der Follow-up-Überprüfung dazu (Reihe Bund 2015/3), „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“ (Reihe Bund 2013/6) oder „Einbringung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2007/14).

Die BFA-Bildungsangebote zu den vom RH in diesen Berichten identifizierten Themen mit Aus- und Weiterbildungsbedarf sowie die bezügliche Absagequote für die Jahre 2009 bis 2014 zeigt die folgende Tabelle:

⁸⁰ Das BFA-Bildungsprogramm wies „Fort- und Weiterbildungen“ aus; diesen Begriff verwendet der RH in diesem Bericht synonym mit „Weiterbildung“. Unter Weiterbildung wurden alle Bildungsmaßnahmen verstanden, die nicht Lehrlings-, Grund- oder Funktionsausbildung sowie akademische Ausbildung waren (siehe auch Abbildung 2).

⁸¹ Ein Bediensteter konnte mehrere Bildungsangebote wahrnehmen („Teilnahmen“).

⁸² Siehe Lehrlingsausbildung (TZ 17 f.) und Funktionsausbildung (TZ 21); hingegen betrug die Absagequote bei der Grundausbildung lediglich 5 %.

Weiterbildung

Tabelle 16: Weiterbildung – BFA-Bildungsangebote und Absagen in ausgewählten Themenbereichen; 2009 bis 2014

	Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)	Gruppenbesteuerung	Einbringung von Abgaben- rückständen (Steuer/Zoll)
	Anzahl		
BFA-Bildungsangebote	104	8	53
Absagen	24	1	7
	in %		
Anteil der Absagen von BFA-Bildungsangeboten	23,1	12,5	13,2

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BFA; RH

Im Themenbereich „Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)“ wurde annähernd ein Viertel aller Bildungsangebote nicht durchgeführt. Dies betraf 255 GPLA-Prüfer.

Der Kurs „Gruppenbesteuerung“ fand zwischen 2010 und 2014 siebenmal statt (sieben Bildungsangebote); 2011 erfolgte aufgrund zu geringer Anmeldungen eine Absage. 2012 und 2013 bot die BFA keinen expliziten Kurs zur Gruppenbesteuerung an. Von 163 Bedarfsmeldungen⁸³ der Bediensteten für Gruppenbesteuerung deckte die BFA 72 (rd. 44 %) ab. Inwieweit und in welcher Intensität jene Kurse, die im Kurstitel „Internationales Steuerrecht“ führten, Aspekte der Gruppenbesteuerung enthielten, war weder aus den Kurstiteln noch aus den Kursbeschreibungen eindeutig ersichtlich. Die BFA bot 35 diesbezügliche Kurse an, fünf davon (rd. 14 %) fanden nicht statt.

Der Themenbereich Einbringung von Abgabenrückständen (Steuer/Zoll) wies mit 46 durchgeführten und sieben abgesagten Bildungsangeboten eine Durchführungsquote von knapp 87 % auf. 1.623 Bedienstete nutzten diese Bildungsangebote; 100 definitive Anmeldungen (rd. 6 %) blieben durch Absagen unberücksichtigt.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass die BFA im Bereich der Gruppenbesteuerung mit 44 % weniger als die Hälfte der Bedarfsmeldungen erfüllte. Zudem waren nach Ansicht des RH die Kurstitel und die Kursbeschreibungen z.T. intransparent, weil sie keine eindeutige Zuordnung auf den Themenbereich „Gruppenbesteuerung“ zuließen; den Bediensteten fehlte dadurch die klare Entscheidungsgrundlage zur Auswahl, welche Angebote zur Deckung ihres Weiterbildungsbedarfs geeignet waren. Er kritisierte weiters, dass nur drei Viertel der BFA-Bildungsangebote im Bereich der GPLA tatsächlich durchgeführt wurden und

⁸³ Eine Bedarfsmeldung gab jeder Bedienstete im BMF jedenfalls nach dem Mitarbeitergespräch und nach Erstellung des dienstbehördeninternen Bildungsprogramms ab.

dadurch 255 Bedienstete ihren angemeldeten Bildungsbedarf nicht decken konnten; weitere 100 von rd. 1.700 definitiven Anmeldungen blieben im Bereich Einbringung von Abgabenrückständen (Steuer/Zoll) unberücksichtigt.

Der RH empfahl der BFA, eine auf die Bedürfnisse der Bediensteten angepasste Gestaltung der Weiterbildungsangebote sicherzustellen. Weiters sollte die BFA die Kurstitel und Kursbeschreibungen hinsichtlich der Inhalte präzisieren, um den Bediensteten eine klare Entscheidungsgrundlage zur Auswahl der für ihren Bedarf geeigneten Angebote zu bieten.

Anrechnungen

23.1 (1) Gemäß § 30 BDG 1979 konnten bereits absolvierte Ausbildungen und selbständige Arbeiten auf die Grundausbildung angerechnet werden, soweit sie mit entsprechenden Teilen der Grundausbildung gleichwertig waren und dies im Hinblick auf die Ziele der Grundausbildung zweckmäßig war. Die für eine Anrechnung vorgesehene Gleichwertigkeits- und Zweckmäßigkeitprüfung nahm die Dienstbehörde vor; ein Rechtsanspruch auf Anrechnung bestand nicht. Neben Teilanrechnungen war auch eine gänzliche Anrechnung der Grundausbildung zulässig; hierfür war vor Anrechnung die Zustimmung des Bundesministers für Finanzen einzuholen.⁸⁴

(2) Die Begutachtung und Entscheidung über eine Gesamtanrechnung (mit Auflagen) der Grundausbildung oblag der BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung) über Vorschlag der Dienststellen. Die Abteilung I/6 traf die Entscheidung über eine Anrechnung nach dem „Prinzip der Präzedenzfälle“, d.h. gleichgelagerte Fälle behandelte sie den jeweiligen Präzedenzfällen entsprechend; dies sollte eine bundesweit ressorteinheitliche Vorgehensweise sicherstellen. Von diesen Präzedenzfällen hatten allerdings nicht alle Dienststellen Kenntnis, sie waren nicht flächendeckend im Ressort bekannt.

(3) Im Zeitraum 2009 bis 2014 rechnete das BMF seinen Bediensteten insgesamt 1.022 Unterrichtseinheiten⁸⁵ der Grundausbildung an. Informationen zu den Anrechnungen waren auf Einzeldaten-Ebene im elektronischen Lernmanagementsystem der BFA (LMS) abrufbar. Es gab keine standardisiert aggregierten Berichte zu den vorgenommenen Anrechnungen; Informationen über Zeitpunkt, Grund und Aus-

⁸⁴ § 5 Abs. 5 Grundausbildungsverordnung BMF, BGBl. II Nr. 256/2007 bzw. BGBl. II Nr. 308/2009 i.d.g.F.

⁸⁵ Unterrichtseinheiten waren die Anzahl der Lerneinheiten eines Moduls; eine Unterrichtseinheit entsprach einer 50-minütigen Lerneinheit.

Anrechnungen

maß der Anrechnungen waren daher nur einzeln im jeweiligen Personalakt des Bediensteten nachvollziehbar.

Die nachgeordneten Dienststellen erhielten darüber hinaus keine detaillierten Vorgaben der BMF-Zentraleitung, auf Basis welcher Grundlagen Anrechnungen erfolgen konnten.

(4) Zwischen 2009 und 2014 war ein Großteil der vom RH überprüften Finanz- und Zollämter von Anrechnungen für die Grundausbildung betroffen:

Tabelle 17: Anrechnungen Grundausbildung in nachgeordneten Dienststellen; 2009 bis 2014	
Dienststelle	Anmerkung der Dienststellen
Finanzämter	
Feldkirch	2 Anrechnungen mit Auflage der Absolvierung der Prüfungen
Freistadt Rohrbach Urfahr	1 Gesamtanrechnung
Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel	1 Anrechnung mit Auflagen
Linz	4 Gesamtanrechnungen
Zollämter	
Eisenstadt Flughafen Wien	3 Gesamtanrechnungen
Feldkirch Wolfurt	2 Gesamtanrechnungen
Innsbruck	keine Anrechnung
Linz Wels	3 Gesamtanrechnungen

Quellen: überprüfte Finanz- und Zollämter

(5) Gemäß der BMF-Richtlinie „Funktionsausbildung“ orientierten sich die Inhalte der Funktionsausbildungen am Inhalt des jeweiligen Arbeitsplatzes. Abgesehen von zwei Ausnahmen⁸⁶ waren daher Anrechnungen nicht vorgesehen.

Drei⁸⁷ der acht vom RH überprüften Finanz- und Zollämter führten Anrechnungen bei Funktionswechsel durch, bspw. dann, wenn die BFA Kurse trotz vorliegenden Bedarfs über einen längeren Zeitraum nicht anbot bzw. bei Angebotsüberschneidungen sowie bei Fehlen spezifischer Angebote. Die Entscheidungen über Anrechnungen bei der Funktionsausbildung waren weder standardisiert noch transparent; zentrale (elektronische) Abfragemöglichkeiten über diese Anrechnungen waren für die nachgeordneten Dienststellen nicht möglich.

⁸⁶ „Bei eindeutig funktionsbezogenen Vorkenntnissen kann im Einzelfall, gegebenenfalls verbunden mit Auflagen, eine Funktionsausbildung angerechnet werden. Die Entscheidung darüber obliegt dem BMF (Abteilung I/6). Bei Funktionswechsel (oder auch im Falle einer Organisationsänderung) erfolgt die Entscheidung über die Anrechnung in der Dienstbehörde. [...] Eine Bestätigung ist im Personalakt abzulegen.“

⁸⁷ Finanzamt Linz; Zollämter Eisenstadt Flughafen Wien und Linz Wels

Anrechnungen einzelner Module erfolgten z.T. auch, um einen schnelleren formellen Abschluss der Funktionsausbildung herbeizuführen.⁸⁸ Dies, obwohl an die Absolvierung der Funktionsausbildung bestimmte Voraussetzungen – wie bspw. die Erfüllung von Laufbahnbildern – geknüpft waren.

- 23.2** (1) Der RH hob hervor, dass das BMF eine zentrale Lösung im Prozess zur Gesamtanrechnung bei der Grundausbildung verfolgte, welche durch die verpflichtende Einbindung des BMF eine bundesweit ressort-einheitliche Vorgehensweise gewährleisten sollte. Kritisch wertete der RH, dass die vom BMF als Entscheidungshilfe herangezogenen Präzedenzfälle im Ressort nicht flächendeckend bekannt und daher intransparent waren. Weiters gab es für nachgeordnete Dienststellen keine detaillierten Vorgaben der BMF-Zentraleitung, auf Basis welcher Grundlagen Anrechnungen zu erfolgen hatten. Damit fehlte ihnen auch eine wichtige Entscheidungshilfe für die Weiterleitung von Anrechnungsanträgen.

Der RH empfahl dem BMF, den Anrechnungsprozess bei der Grundausbildung transparent zu gestalten sowie die als Entscheidungshilfe herangezogenen Präzedenzfälle im gesamten Ressort zu kommunizieren.

- (2) Der RH bemängelte, dass der auf den Einzelfall beschränkte Anrechnungsprozess bei der Funktionsausbildung weder standardisiert noch transparent war; eine zentrale (elektronische) Abfrage über die Anrechnungsfälle war für die nachgeordneten Dienststellen nicht möglich.

Kritisch wertete der RH weiters, dass die nachgeordneten Dienststellen z.T. Anrechnungen deshalb durchführten, weil die BFA Kurse trotz vorliegenden Bedarfs über einen längeren Zeitraum nicht anbot bzw. bei Angebotsüberschneidungen sowie bei Fehlen spezifischer Angebote. Damit führten sie einen – frühzeitigen – formellen Abschluss der Funktionsausbildung herbei, obwohl an die Absolvierung der Funktionsausbildung bestimmte Voraussetzungen wie bspw. die Erfüllung von Laufbahnbildern geknüpft waren.

Der RH empfahl dem BMF daher, den Anrechnungsprozess der Funktionsausbildung zu standardisieren und transparent zu gestalten, indem es die häufigsten Anwendungsfälle bzw. gestellten Fragen („FAQs“) gesammelt für alle am Anrechnungsprozess Beteiligten im Ressort elektronisch abrufbar macht.

⁸⁸ Diese waren bspw. im Finanzamt Linz im Rahmen der Weiterbildung „verpflichtend nachzuholen“.

Anrechnungen

Weiters empfahl der RH dem BMF und der BFA, jene Anrechnungen von Modulen der Funktionsausbildung, die mangels des benötigten Angebots erfolgten, durch eine bedarfsgerechte Planung von spezifischen Angeboten zu vermeiden.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien im Durchführungserlass zur neuen Grundausbildungs-Verordnung (GAB-VO) sowohl der Prozess als auch die Kriterien für die Anrechenbarkeit transparent dargelegt. Einer Publizierung von Präzedenzfällen stehe das BMF aus Gründen des Datenschutzes ablehnend gegenüber. Die Logiken der Anrechnung der GAB würden auch in die Richtlinie Funktionsausbildung übernommen werden.*

Weiters teilte das BMF mit, dass eine bedarfsgerechte Planung aufgrund der geringen Aufnahmezahlen in gewissen Bereichen nicht effizient umsetzbar sei. Es würden daher die notwendigen Ausbildungsinhalte individuell im Amt vermittelt (alternatives bzw. individuelles Lernkonzept), und es erfolge danach entsprechend im Amt die Anrechnung.

- 23.4** (1) Der RH würdigte die in der Stellungnahme des BMF skizzierte Entwicklung, Anrechnungsprozesse in der Grundausbildung zu standardisieren und transparenter zu gestalten. Er wies das BMF darauf hin, dass die Grundausbildungsverordnung des BMF keine Kriterien anführte, die über die allgemeinen Vorgaben betreffend Anrechnung hinaus gelten und dass der nunmehrige Durchführungserlass zur Grundausbildungsverordnung vom 11. Juli 2016 dem RH zum Stand April 2016 nicht bekannt sein konnte.

Der mit 1. Juni 2016 in Kraft getretene Durchführungserlass für die Grundausbildung enthielt demonstrativ genannte allgemeine Kriterien für die Anrechenbarkeit von Lerninhalten (z.B. Zurückliegen der absolvierten Grundausbildung in einer anderen Verwendungsgruppe, Relevanz der fachlichen Weiterbildung, langjährige berufliche Erfahrung im Finanzressort sowie Trainer- und Ausbildnertätigkeiten), die ein Ausbildungsleiter einer nachgeordneten Dienststelle als Faktoren bei einer Interessenabwägung für Anrechnungen zu berücksichtigen hatte. Er wies jedoch keine näheren Ausführungen zum Ausmaß der Anrechnungen (z.B. Anführung der Module bzw. Prüfungen) auf und war daher nur eingeschränkt geeignet, um den nachgeordneten Dienststellen als Entscheidungshilfe für Anrechnungen zu dienen und die Anrechnungsprozesse in der Grundausbildung transparent zu gestalten.

(2) In Bezug auf die Präzedenzfälle verwies der RH das BMF auf dessen eigene Ausführungen, wonach es nach einer individuellen Sachverhaltsprüfung eine Interessensabwägung im Sinne einer Vergleichbar-

keitsprüfung vornehme. Eine Anrechnungsentscheidung würde dann dahingehend getroffen, dass gleichgelagerte Fälle dem Präzedenzfall entsprechend behandelt würden. Nach Ansicht des RH war eine Publizierung von anonymisierten Präzedenzfällen und ohne Preisgabe von sensiblen personenbezogenen Daten geeignet und zweckmäßig, um den nachgeordneten Dienststellen als Entscheidungshilfe für die Weiterleitung von Anrechnungsanträgen zu dienen.

(3) Der RH begrüßte die Bemühungen der nachgeordneten Dienststellen, die Funktionsausbildungen auch dann für Bedienstete zu ermöglichen, wenn – mangels ausreichender Teilnehmerzahlen – keine entsprechenden Bildungsangebote der BFA zur Verfügung standen. Dennoch war für den RH eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise und Standardisierung des Anrechnungsprozesses bei den Funktionsausbildungen zweckmäßig, insbesondere im Hinblick auf einen weiteren Ausbau der Funktionsausbildungen, um Entscheidungsprozesse im BMF transparent abzubilden.

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Qualitätsbegriff

24.1 (1) Das BMF definierte den Qualitätsbegriff in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ folgendermaßen: „Bildung muss sich stetig Herausforderungen stellen, die neben einer steigenden Technisierung auch der Internationalisierung und insbesondere den knapper werdenden Ressourcen gerecht werden – im Finanzressort geschieht dies alles unter dem Gesichtspunkt der demografischen Entwicklung und der steigenden Geschwindigkeit, mit der sich Anforderungen ändern.“⁸⁹

(2) Die BFA orientierte sich bei ihrem Qualitätsbegriff an vier Positionen (Prozess, Teilnehmer, Produkt und Kosten).⁹⁰ Nach Angaben der BFA sollte die Umsetzung des Projekts „Neupositionierung BFA“ (siehe TZ 8 und 10) Auswirkungen auf den derzeitigen Qualitätsbegriff der BFA entfalten.

⁸⁹ Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, S. 10

⁹⁰ Die vier Qualitätspositionen der BFA wurden mit unterschiedlichen Abstufungen zur Anwendung gebracht. Ein einheitlicher Standard war laut BFA v.a. im Bereich der Prozessqualität gegeben, ebenso weitestgehend standardisiert erfolgte die Teilnehmerauswahl und -orientierung. Hinsichtlich der Bildungsprodukte (Themen/Methoden) gab es noch keinen definierten Qualitätsstandard; bei den Kosten sah die BFA die Einhaltung der Vorgaben als Qualitätsstandard an.

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Seit einigen Jahren strebte die BFA eine Qualitäts-Zertifizierung als Bildungseinrichtung an (z.B. ISO 29990).⁹¹ Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung konnte jedoch eine solche – laut Angaben der BFA aufgrund mangelnder Ressourcen – nicht erfolgreich umgesetzt werden.

- 24.2** Der RH anerkannte, dass das BMF in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ die Bildungsqualität definierte. Der RH hielt die Bemühungen der BFA, eine Qualitäts-Zertifizierung als Bildungseinrichtung zu erlangen, für zweckmäßig, da durch Zertifizierungen und einheitliche Qualitätsstandards sichergestellt werden kann, dass die BFA über ein Qualitätsmanagementsystem verfügt und die ressort-internen Vortragenden und Trainer entsprechend aus- und weitergebildet sind.

Der RH empfahl daher dem BMF und der BFA, die Bemühungen für eine allgemein anerkannte Qualitäts-Zertifizierung der BFA – als zentrale Bildungseinrichtung im BMF – weiter voranzutreiben.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die bisherigen Bemühungen der BFA eine wertvolle und unabdingbare Vorarbeit für die organisatorische Neuausrichtung gewesen. Für eine erfolgreiche Qualitäts-Zertifizierung seien allerdings eine weitere Fülle von qualitätsbegründenden und -sichernden Reformen erforderlich. Erst nach Umsetzung dieser Reformen könne eine erfolgreiche Zertifizierung erfolgen.*

Qualitätssicherungsmaßnahmen – BMF

Gesamtkonzept Qualitätssicherung

- 25.1** In der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ legte das BMF zur laufenden Evaluierung der Qualität des BFA-Bildungsangebots qualitative und quantitative Maßnahmen fest:

- qualitative Maßnahmen:
 - Bildungsbenchmarks (= Evaluierung der Qualität in der Aus- und Weiterbildung im BMF in Form von Audits, siehe TZ 26);
 - Transferevaluierung (siehe TZ 27).

⁹¹ Neben der ISO 29990 (Internationaler Qualitätsstandard für Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung) wurde mit dem „Ö-Cert“ österreichweit erstmals ein einheitlicher Qualitätsstandard für Bildungseinrichtungen geschaffen.

- quantitative Maßnahmen:
 - Bildungscontrolling (quartalsweise und monatlich) mittels definierten Bildungskennzahlen (siehe TZ 29).

In der praktischen Umsetzung dieser Maßnahmen gab es im BMF eine Reihe von Projekten in Zusammenarbeit mit der BFA.⁹² Das BMF verfügte jedoch über kein Gesamtkonzept für sämtliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung (quantitativ und qualitativ). Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung befand sich dieses in Ausarbeitung.

25.2 Der RH anerkannte, dass das BMF in seiner Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ qualitative und quantitative Maßnahmen zur Evaluierung der Qualität in der Aus- und Weiterbildung definiert hatte. Er kritisierte jedoch, dass das BMF trotz einer Vielzahl an Qualitätssicherungsmaßnahmen über kein Gesamtkonzept zur quantitativen und qualitativen Qualitätssicherung verfügte. Nach Ansicht der RH stand das fehlende Gesamtkonzept der Qualitätssicherung im Konnex zur fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF. Eine solche Strategie wäre mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren zu hinterlegen, die auch allfällige Ergebnisse von qualitätssichernden Maßnahmen bedachten.

Der RH empfahl dem BMF, ein Gesamtkonzept für die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, um die Wirkung und Qualität der Bildung mess- und nachvollziehbar zu machen.

25.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, die Wichtigkeit von Strategieentwicklung schon seit längerer Zeit erkannt und – in zugegebenermaßen nicht konsolidierter Form – programmatische Aussagen zu Strategien und Zielen in der Bildung getroffen zu haben. Die Entwicklung einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie habe es bereits beauftragt. Weiters stünden allen Führungskräften des Ressorts Kennzahlen zum Bildungsverhalten der Mitarbeiter ihrer Organisationseinheiten in einfach zugänglicher Weise (z.B. Führungskräfte-seite im Lernmanagementsystem, Themis-Auswertungen) zur Verfügung. Diese seien zwar noch nicht mit Zielwerten*

⁹² z.B. die Evaluierung und Weiterentwicklung der „Grundausbildung NEU“ und der „Funktionsausbildung“ oder im Bereich der technischen Weiterentwicklungen, wie Einführung einer „Mitarbeiterinformationssystem (MIS)“-Anwendung für die jährliche Bildungsplanung oder die Neugestaltung des bestehenden elektronischen Lernmanagementsystems der BFA (LMS)

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

hinterlegt, würden aber z.B. mittels Zeitreihen Aussagen über das Bildungsverhalten und den Wissensstand ermöglichen.

- 25.4** Hinsichtlich der Stellungnahme des BMF zum Gesamtkonzept für die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ vorgesehenen Maßnahmen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 4. Die Empfehlung des RH, ein Gesamtkonzept für die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, um die Wirkung und Qualität der Bildung mess- und nachvollziehbar zu machen, blieb aufrecht.

Bildungsbenchmarks

- 26.1** Die BMF-Abteilung I/6 (Personalentwicklung) führte gemäß der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ im überprüften Zeitraum als Maßnahme zur Qualitätssicherung zwei Evaluierungen (= Bildungsbenchmarks) der Qualität von Aus- und Weiterbildung an ausgewählten nachgeordneten Dienststellen (Finanz- und Zollämter) in Zusammenarbeit mit der BFA durch.⁹³

Diese zielten darauf ab,

- einen systematischen Vergleich von Fakten und (Selbst-)Einschätzungen zu generieren;
- den Austausch zwischen den nachgeordneten Dienststellen im Bildungsbereich und die Potenzialhebung durch Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen zu fördern;
- zu evaluieren, ob „Bildungsaktivitäten den definierten Anforderungen dieser Richtlinie⁹⁴ entsprechen und ob diese Anforderungen auch ausreichen, um die gesetzten Ziele zu erreichen“.

Im Rahmen der Evaluierungen erhob die BMF-Abteilung I/6 im Jahr 2013 an vier Finanzämtern und einem Zollamt sowie im Jahr 2014 an 13 Finanzämtern und zwei Zollämtern für das jeweils vorangegangene Jahr Kennzahlen für das Bildungscontrolling, den Bildungsbedarf und die Bedarfsdeckung, die Dokumentation von Bildungsmaßnahmen, die Art der Einbindung von Führungskräften und sonstige Einflussfaktoren in den nachgeordneten Dienststellen. Die Ergebnisse der Benchmarks zeigten, dass die nachgeordneten Dienststellen ihren

⁹³ Die Bildungsbenchmarks waren von der BFA angeregt und unter Leitung der Abteilung I/6 durchgeführt worden.

⁹⁴ Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, S. 20

individuellen Weiterbildungsbedarf durch laufende amtsinterne Schulungen abdeckten, jedoch das BMF beim Entstehen von neuen Bildungserfordernissen (z.B. durch die Personaltransfers, siehe TZ 6, oder bei der Weiterbildung, siehe TZ 22) nicht flexibel reagierte.

- 26.2** Der RH anerkannte, dass das BMF zur Qualitätssicherung in den Jahren 2013 und 2014 zwei Bildungsbenchmarks in insgesamt 20 Finanz- und Zollämtern durchführte. Für den RH war jedoch nicht erkennbar, inwiefern das BMF die Ergebnisse aus den Bildungsbenchmarks steuernd nutzte.

Der RH empfahl dem BMF, Ergebnisse aus den Bildungsbenchmarks für Steuerungszwecke zu nutzen.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei im Bildungsbenchmarking insbesondere die Bedeutung der Ämter als Bildungsanbieter im Bereich der Weiterbildung erkannt (u.a. durch das Angebot amtsinterner Schulungen und deren durchgängige Erfassung im PM-SAP bzw. den Einsatz amtsinterner Vortragender im eigenen Wirtschaftsraum bei amtsinternen Bildungsveranstaltungen) und diesen im Rahmen diverser Veranstaltung kommuniziert worden. Die daraus abgeleiteten Maßnahmen seien in den Ämtern im Zusammenwirken mit den Abt. I/6 und IV/1 des BMF umgesetzt worden, wie auch der RH in TZ 26.1 letzter Absatz selbst festgestellt habe. Somit hätten die nachgeordneten Dienststellen selbst auf die Änderungen der Anforderungen flexibel reagiert und steuernd eingegriffen sowie bedarfsgerecht angeboten.*

- 26.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass die Evaluierungen (Bildungsbenchmarks) gemäß der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ u.a. darauf abzielen sollten, einen systematischen Vergleich von Fakten und (Selbst-)Einschätzungen zu generieren. Weiters wäre zu evaluieren, ob Bildungsaktivitäten den Anforderungen der Richtlinie entsprechen und ausreichen, um gesetzte Ziele zu erreichen.

Nach Ansicht des RH lag die steuerungsrelevante Hauptverantwortung hierfür bei der BMF-Fachabteilung bzw. hinsichtlich der Entwicklung von Bildungsangeboten bei der BFA und nicht primär bei den nachgeordneten Dienststellen. Das BMF selbst verwies in seiner Stellungnahme (siehe TZ 7) auf die unmittelbare Verantwortung für Bildung und Personalentwicklung durch die Führungskräfte und die Mitarbeiter. Daher war es nach Ansicht des RH auch nachvollziehbar, dass die nachgeordneten Dienststellen auf die Änderungen der Anforderungen reagierten und bedarfsgerechte amtsinterne Weiterbildungen entwickelten und anboten. Der RH hielt deshalb seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Transferevaluierung

27.1 Die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ aus dem Jahr 2013 sah als weitere qualitative Qualitätssicherungsmaßnahme für die Weiterbildung eine „Transferevaluierung“ vor, die eine zentrale Stellung im Bildungsprozess einnahm. Die Umsetzung des Gelernten in die Arbeitssituation und die Anwendbarkeit der Lernergebnisse am Arbeitsplatz waren laut BFA ein wesentlicher Faktor einer erfolgreichen Bildungsarbeit. Gemäß der Richtlinie sollten die Führungskräfte mit den Teilnehmern von Bildungsmaßnahmen „Entsende- und Rückkehrgespräche“⁹⁵ führen, um den Nutzen und die Wirkung eines Bildungsangebots zu erheben und die interne Wissensweitergabe sicherzustellen.⁹⁶ Die Transferevaluierung befand sich zur Zeit der Gebarungüberprüfung in Vorbereitung und erfolgte nur in einigen wenigen pilotierten Fällen.

27.2 Der RH kritisierte, dass die Transferevaluierung – als Teil der qualitativen Qualitätssicherungsmaßnahmen des BMF – nur in wenigen pilotierten Fällen erfolgte; dadurch konnten der Nutzen der Entsende- und Rückkehrgespräche und die Wirkungen einer Bildungsmaßnahme in der Praxis nicht ausreichend überprüft werden.

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, eine gesamthafte Transfer-evaluierung durchzuführen und deren Ergebnisse in die weitere Entwicklung von messbaren Wirkungsparametern für die Aus- und Weiterbildung im BMF einfließen zu lassen.

27.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es sich langfristig zum Ziel gesetzt, ein umfassendes Bildungscontrollingsystem auf allen Ebenen der Kirckpatrick-Pyramide einzuführen. Eine „gesamthafte Transferevaluierung“ aller Bildungsmaßnahmen erscheine weder technisch umsetzbar noch sinnvoll. Vielmehr gehe es darum, einzelne Bildungsmaßnahmen auf ihre Wirkung zu evaluieren, und genau das habe sich das BMF langfristig vorgenommen. Dies bedürfe aber noch umfangreicher konzeptioneller Vorarbeiten, bestehe doch häufig kein unmittelbar erkennbarer Kausalzusammenhang zwischen Bildungsmaßnahmen und Arbeitsergebnissen. Eine Schwerpunktsetzung im Rahmen der zu erarbeitenden Bildungsstrategie werde dazu mögliche Wege aufzeigen.*

⁹⁵ Das Entsendegespräch legte fest, was der Teilnehmer nach Absolvierung einer Bildungsmaßnahme anders bzw. besser kennen, können oder tun sollte. Die Nachbereitung einer Bildungsmaßnahme durch ein Rückkehrgespräch konnte Maßnahmen wie Tests, Prüfungen aber auch konkrete Umsetzungsmaßnahmen (z.B. Anwendung des Gelernten im Rahmen eines Projekts) beinhalten.

⁹⁶ Die Richtlinie enthielt zwar die geplanten Wirkungen der Weiterbildung, allerdings keine messbaren Parameter hierfür (siehe TZ 4).

27.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die BMF-Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ selbst dem Transfer bzw. der Umsetzung des Gelernten in die Arbeitssituation eine zentrale Stellung im Bildungsprozess zuschrieb und die Transferevaluierung als Element der qualitativen Qualitätssicherung anführte. Auch im aktuellen Durchführungserlass zur Grundausbildungsverordnung vom Juli 2016 verwies das BMF auf die Ausführungen in der BMF-Richtlinie (Punkt 5.9.8. „Gesamthafte Qualitäts- und Transfersicherung“). Basierend auf diesen Fakten war für den RH eine Einschränkung der Transferevaluierung auf einzelne Bildungsmaßnahmen bzw. die Durchführung in nur wenigen pilotierten Fällen nicht zweckmäßig, um den Nutzen der Entsende- und Rückkehrgespräche und die Wirkungen einer Bildungsmaßnahme in der Praxis ausreichend zu überprüfen. Der RH hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht.

Qualitätssicherungs-
maßnahmen – BFA

28.1 (1) Die BFA war als Bildungseinrichtung des BMF gemäß § 4 Abs. 6 der Grundausbildungsverordnung des BMF dafür zuständig, die fachliche Grundausbildung laufend zu evaluieren. Die Qualitätssicherung der theoretischen Grundausbildung überprüfte die BFA durch laufende elektronische und moderierte Feedbacks sowie anhand der Ergebnisse bei den Dienstprüfungen nach Abschluss der Ausbildung. Bei der praktischen Ausbildung kamen bspw. sogenannte „Beobachtungsblätter“ von den nachgeordneten Dienststellen zum Einsatz, bei denen die Ausbilder und Teamleiter ihre Einschätzungen über den Auszubildenden strukturiert darlegten.

Darüber hinaus evaluierte die BFA im Auftrag des BMF auch die Funktionsausbildung⁹⁷ und die Weiterbildungsangebote schwerpunktmäßig mittels elektronischen und moderierten Feedbacks sowie Evaluierungsworkshops.

(2) BFA-Bildungsangebote, die für ein standardisiertes Feedback geeignet waren (Ausnahmen waren z.B. Coachings), evaluierte die BFA elektronisch über das Lernmanagementsystem (LMS). Aufgrund der technischen Gegebenheiten von LMS waren die Fragebögen zweigeteilt: Jene für die Seminarbeurteilung (Angebot, Organisation; genannt „Umfrage“) verschickte die BFA mittels E-Mail als Hyperlink, jene für die Evaluierung der Vortragenden und Trainer (genannt „Beurteilung“) mussten die Teilnehmer separat im elektronischen Lernmanagementsystem aufrufen.

⁹⁷ „Erfolgsnachweise“ für die Funktionsausbildung waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Anzahl und Quote der Rückmeldungen der Jahre 2009 bis 2014 zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 18: Rückmeldungen Feedbackbögen Aus- und Weiterbildung (elektronisch); 2009 bis 2014							
Jahre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe
	Anzahl						
Fragebögen Seminar („Umfrage“) ¹	13.945	14.614	14.817	13.665	11.530	13.348	81.919
Fragebögen Vortragende („Beurteilung“) ²	43.681	42.889	52.068	48.410	39.573	47.446	274.067
	in %						
rückgesendete Fragebögen Seminar „Umfrage“	65	65	73	75	75	73	70
rückgesendete Fragebögen Vortragende „Beurteilung“	36	32	35	38	37	33	35

¹ „Umfrage“ bezieht sich auf die Evaluierung des Aus- und Weiterbildungsangebotes (erster Teil).

² „Beurteilung“ bezieht sich auf die Evaluierung des Trainers (zweiter Teil).

Quelle: BFA

Die Zweiteilung der Fragebögen wirkte sich in den Rücklaufquoten aus: Für Seminare betrug diese rd. 70 %, für Vortragende rd. 35 %. Eine technische Verbesserung der Evaluierungen mittels Feedback befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Ausarbeitung.

(3) Die BFA führte weder zu Teilnahmen der ressort-internen Bediensteten an externen Bildungsveranstaltungen noch zu Teilnahmen an amtsinternen Schulungen der nachgeordneten Dienststellen Feedbacks durch; sie konnten daher nicht zentral für das BMF ausgewertet werden.

28.2 (1) Der RH kritisierte, dass aufgrund der Zweiteilung des elektronischen Feedback-Fragebogens die Rücklaufquoten für die Beurteilung der Vortragenden mit rd. 35 % wesentlich geringer waren als jene für die Beurteilung der Seminare mit rd. 70 %. Er anerkannte jedoch, dass die BFA elektronische und moderierte Feedbacks zur Evaluierung ihres Bildungsangebots durchführte.

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, künftig das Verfahren zur Evaluierung von BFA-Bildungsangeboten benutzerfreundlicher zu gestalten, um das Rückmeldepotenzial für die Beurteilung der Vortragenden und der Seminare bestmöglich auszuschöpfen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die BFA die Teilnahme von ressort-internen Bediensteten an externen Bildungsveranstaltungen sowie die Teilnahme an amtsinternen Schulungen der nachgeordneten Dienst-

stellen nicht mittels Feedback-Fragebogen evaluierte und daher keine zentralen Auswertungen für das BMF vorlagen.

Der RH empfahl dem BMF und der BFA, die Teilnahmen von ressort-internen Bediensteten an externen Bildungsveranstaltungen sowie die Teilnahmen an amtsinternen Schulungen der nachgeordneten Dienststellen in ein standardisiertes Feedback-Verfahren der BFA aufzunehmen, um zentrale Auswertungen für das BMF zu ermöglichen.

28.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das LMS im Herbst 2017 durch das derzeit in Entwicklung befindliche elektronische Bildungsmanagement abgelöst werde.*

Bildungscontrolling
und Berichtswesen

29.1 (1) Zur Evaluierung und Steuerung der gesetzten Bildungsmaßnahmen sah die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ die regelmäßige (jährlich, quartalsweise, monatlich) Erhebung und Analyse von folgenden Bildungskennzahlen vor:

- Qualifizierungsdichte (Anzahl der Qualifizierungsstunden/Anzahl der Beschäftigten);
- Auslastungsquote BFA (durchgeführte Angebote/Anzahl der Angebote) sowie die
- Bedarfsdeckung (Summe der gemeldeten Bedarfe/Summe der Teilnahmen).

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügte das BMF über keine Controlling-Berichte mit diesen Kennzahlen; ein umfassendes Bildungscontrolling war nicht erfolgt.

(3) Für die Jahre 2009 bis 2011 erstellte das BMF jährliche Tätigkeits- bzw. Wissensberichte mit statistischem Zahlenmaterial für die Aus- und Weiterbildung im BMF; seit 2012 lagen keine derartigen Berichte mehr vor.

(4) Die BFA verfasste keine standardisierten (Tätigkeits-)Berichte über die von ihr angebotenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bzw. ihre Arbeitsschwerpunkte und sonstigen Leistungen; sie erstellte allerdings im Auftrag des BMF für die jährliche Präsentation im Bildungsrat einen „Bildungskennzahlen Jahresvergleich“. Es handelte sich dabei um einen Überblick über Kurse, Angebote, Teilnahmen, Bildungs- und Trainertage sowie Absagen, jedoch keinen Bezug auf die in der Richtlinie festgelegten Kennzahlen.

Qualität in der Aus- und Weiterbildung

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein standardisiertes Reporting im Aufbau begriffen. Statistische Einzelauswertungen und Abweichungsanalysen zwischen Planung und Umsetzung von Maßnahmen konnte die BFA auf Ersuchen des RH ausarbeiten und zur Verfügung stellen

- 29.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMF zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ festgelegten Bildungskennzahlen nicht verfügbar hatte, kein umfassendes Bildungscontrolling im BMF durchführte und dadurch die erzielten Effekte von gesetzten Bildungsmaßnahmen nicht überprüft werden konnten.

Er empfahl dem BMF,

- die festgelegten Bildungskennzahlen regelmäßig zu erheben und in standardisierten Controllingberichten zu veröffentlichen, und
- auf Basis dieser Bildungskennzahlen wirksam zu steuern.

(2) Der RH kritisierte, dass Kennzahlen zu den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie deren Beitrag zur Erreichung von konkreten Bildungszielen nicht in standardisierte Tätigkeits- bzw. Wissensberichte des BMF bzw. der BFA mündeten, die einen Überblick über die Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungsmaßnahmen im BMF geben und als Grundlage für strategische Steuerungsmaßnahmen herangezogen werden konnten. Nach Ansicht des RH war dies eine Folge der fehlenden zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie im BMF (siehe TZ 4). Eine solche Bildungsstrategie auf Grundlage von festgelegten Kennzahlen und Indikatoren hätte aufzeigen können, inwieweit Bildungsziele in quantitativer und qualitativer Hinsicht erreicht wurden.

Der RH empfahl daher dem BMF und der BFA, jährlich standardisierte Tätigkeits- bzw. Wissensberichte mit relevanten statistischen Angaben zur Aus- und Weiterbildung – auf Grundlage einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie – zu erstellen, um diese für Steuerungsmaßnahmen in der Aus- und Weiterbildung heranziehen zu können.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMF erhebe es die Bildungskennzahlen regelmäßig und werde sie zukünftig auf Basis der derzeit in Ausarbeitung befindlichen Bildungsstrategie steuernd einsetzen. Das BMF verfüge über umfassende Daten und Auswertungen zu Bildung im weiteren Sinne. In der Richtlinie Bildungsmanagement seien allerdings noch*

weitere Kennzahlen angeführt, die derzeit teilweise aus technischen Gründen noch nicht ausgewertet werden könnten, an denen allerdings gearbeitet werde. In Bezug auf eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie verwies das BMF auf seine Stellungnahme zu TZ 4.

29.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Erhebung einzelner Bildungskennzahlen nicht ausreichte, um die Anforderungen eines umfassenden Bildungscontrollings zu erfüllen. Darüber hinaus lagen weder standardisierte Controllingberichte noch Tätigkeits- bzw. Wissensberichte des BMF bzw. der BFA vor, die einen Überblick zur Wirksamkeit von Bildungsmaßnahmen im BMF geben hätten können. Der RH hielt deshalb seine Empfehlungen aufrecht.

Vortragende und Trainer

30.1 (1) Die Auswahl der Vortragenden und Trainer an der BFA und das Monitoring der Ergebnisse aus den Evaluierungen durch die ressort-internen Teilnehmer erfolgten durch die BFA selbst (siehe TZ 28). Die BFA war bei der Auswahl der Vortragenden insofern eingeschränkt, als für die Betrauung von einzelnen Fachgebieten nur ausgewählte Vortragende aus dem Ressort zweckmäßig waren, weil diese über die notwendige Fachkenntnis und Praxiserfahrung verfügten. In den Jahren 2009 bis 2014 verteilten sich die Unterrichtseinheiten an der BFA zu rd. 85 % auf ressort-interne und zu rd. 15 % auf ressort-externe Vortragende.

Im Zeitraum 2009 bis 2014 hielten im Jahresdurchschnitt Vortragende der Finanzämter 29 % der Unterrichtseinheiten an der BFA ab, Vortragende der Zollämter 14 %:

Tabelle 19: Unterrichtseinheiten an der BFA – ressort-interne Vortragende nach Dienststellen; 2009 bis 2014

Unterrichtseinheiten pro Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt	Anteil
	Anzahl							in %
ressort-interne Vortragende nach Dienststellen	21.656	20.979	22.855	22.525	20.934	22.103	21.842	100
<i>davon</i>								
<i>Finanzämter</i>	6.627	5.518	6.809	6.169	6.221	6.105	6.242	29
<i>Zollämter</i>	2.837	2.767	2.640	2.806	2.801	4.228	3.013	14
<i>sonstige</i>	12.192	12.694	13.406	13.550	11.912	11.770	12.587	57

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BFA

Vortragende und Trainer

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es an der BFA keine verpflichtende standardisierte Qualifizierungsreihe zur didaktischen und pädagogischen Qualitätssicherung für Vortragende und Trainer; allenfalls gab es freiwillige Kursangebote (z.B. „Professionalisierung im Unterricht“). Eine erste Qualifizierungsreihe⁹⁸ („Wirkungsvoll Trainieren“) hatte im Jahr 2014 im Rahmen des BFA-Bildungsprogramms stattgefunden, 2015 sah das BFA-Bildungsprogramm keine Qualifizierungsreihe mehr vor.

- 30.2** Der RH kritisierte, dass das BMF und die BFA im überprüften Zeitraum nur einmal eine Qualifizierung der Vortragenden und Trainer im BFA-Bildungsprogramm vorgesehen hatte, obwohl die BFA auf ressortinterne Vortragende und Trainer – aufgrund ihrer Fachkenntnis und Berufspraxis – angewiesen war. Nach Ansicht des RH waren didaktische und pädagogische Kompetenzen der Vortragenden und Trainer – neben deren Fachkenntnis und Berufspraxis – wesentliche Faktoren für einen nachhaltigen Bildungserfolg.

Er empfahl dem BMF und der BFA daher, für ein ausreichendes Angebot an didaktischen und pädagogischen Schulungen der Vortragenden und Trainer Sorge zu tragen. Vortragende und Trainer, die an diesen Schulungen teilnehmen, wären künftig von der BFA vorrangig auszuwählen.

- 30.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen der Neuorganisation der BFA ein Trainer/innen-Profil entwickelt worden sei und darauf aufbauend entsprechende Trainingsmaßnahmen; diese würden laufend angeboten.*

Vortrag außerhalb der Dienstzeit – Kontrollen der Vorgesetzten

- 31.1** Einem Erlass des BMF folgend bezahlte die BFA den ressort-internen Bediensteten Vergütungen für ihre Vortragstätigkeit nur, wenn diese außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit erfolgte; keine Vergütungen gab es für Vorträge in der Dienstzeit. Die BFA ging ohne gesonderten Hinweis der Vortragenden davon aus, dass diese Vortragstätigkeit außerhalb der Dienstzeit stattfand, deren Nichttätigwerden bewirkte somit eine Auszahlung.

Die Vergütungen für BFA-Vortragstätigkeiten von ressort-internen Bediensteten fielen in den Jahren 2009 bis 2014 in folgender Höhe an:

⁹⁸ Wirkungsvoll Trainieren – Das kleine 1 mal 1 des Trainings; Wirkungsvoll Trainieren – das große 1 mal 1 des Trainings, Wirkungsvoll Trainieren: Praxistraining

Tabelle 20: Vergütungen für BFA-Vortragstätigkeiten; 2009 bis 2014						
2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
in EUR						in %
823.456	824.996	994.932	907.331	817.994	944.923	15

Quelle: HIS

Weder die BFA als auszahlende und anfordernde noch das BMF als vorgesetzte Stelle überprüfte, ob die Bediensteten ihre außerhalb der Dienstzeit ausgeübte Vortragstätigkeit auch dienstrechtlich korrekt im elektronischen Zeiterfassungssystem erklärten. Nach den Angaben des BMF und der BFA würden Kontrollen den unmittelbaren Vorgesetzten der Vortragenden obliegen.

In den überprüften Finanz- und Zollämtern waren sowohl die Kenntnis über die Kontrollverpflichtung als auch die durchgeführten Kontrollen sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte von stichprobenweisen unsystematischen Kontrollen bis zur Feststellung, dass keine Möglichkeit für Kontrollen bestünde bzw. der Vorgesetzte nichts kontrollieren könne. Nach den Angaben mancher Vorgesetzter hätten sie keine Kenntnis darüber gehabt, ob die Tätigkeit der Vortragenden außerhalb oder in der Dienstzeit liege, sie hätten dazu in der BFA nachfragen oder sich auf die Zeiteintragungen der Vortragenden verlassen müssen. Jedenfalls würden die Vorgesetzten von der BFA keine konkreten Informationen über die tatsächlich stattgefundenen Veranstaltungen ihrer Bediensteten erhalten, welche ihnen Kontrollen erleichtern könnten.

- 31.2** Der RH kritisierte die Kontrolldefizite bei außerhalb der Dienstzeit erfolgter Vortragstätigkeit von ressort-internen Bediensteten an der BFA. Er wies angesichts des Vergütungsvolumens von annähernd 1 Mio. EUR pro Jahr auf die besonders kritische Kombination von Zahlungsauslöser (Nichttätigwerden der Vortragenden) und unzureichenden Kontrollen durch die Vorgesetzten hin. Ebenso kritisierte er, dass die BFA, die über sämtliche kontrollrelevante Informationen verfügte, diese bisher nicht zur Erleichterung der Kontrollen an die zuständigen Vorgesetzten weiterleitete.

Der RH empfahl der BFA,

- Auszahlungen für Vortragstätigkeiten von ressort-internen Bediensteten außerhalb der Dienstzeit nur vorzunehmen, nachdem die Zahlungsempfänger verbindlich entsprechende Anträge gestellt oder Erklärungen abgegeben haben und

Vortrag außerhalb der Dienstzeit – Kontrollen der Vorgesetzten

- den jeweiligen Vorgesetzten der Vortragenden nach erfolgter Auszahlung unaufgefordert alle für die notwendigen dienstrechtlichen Kontrollen erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Der RH empfahl dem BMF, für die notwendigen dienstrechtlichen Kontrollen durch die Vorgesetzten der ressort-internen Vortragenden zu sorgen.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMF informiere die BFA gleichzeitig mit der Einladung an die Vortragenden zum konkreten Training die unmittelbare Führungskraft von der Tatsache der Vortragstätigkeit. Die korrekte dienstrechtliche Behandlung liege in der Verantwortung der Führungskräfte der Vortragenden. Das BMF werde diese Führungskräfte intern noch einmal darauf hinweisen. Im elektronischen Bildungsmanagement, das im Herbst 2017 das LMS ablösen werde, seien dazu bereits Vorkehrungen getroffen worden.*

Zeiterfassung von Vortragstätigkeiten

32.1 Für die dienstrechtliche Beurteilung der Reisezeit i.Z.m. auswärtigen Dienstverrichtungen ordnete das BMF in seinem Erlass vom 6. April 2006 („Dienstzeitregelung des Finanzressorts 2006“) an, dass bei ganztägigen auswärtigen Dienstverrichtungen grundsätzlich der Normaldienstplan (z.B. zwischen 7:30 Uhr und 15:30 Uhr) gelte. Die Reisezeit gelte grundsätzlich nur dann als Dienstzeit, wenn sie in die im Normaldienstplan festgelegte Sollzeit falle.

Sowohl das BMF als auch dessen nachgeordnete Dienststellen werteten die Reisezeit i.Z.m. einer von ressort-internen Vortragenden außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit abgehaltenen Lehrveranstaltung als Dienstzeit. Sie beriefen sich dabei auf den erwähnten Erlass des BMF aus dem Jahr 2006. Das hatte zur Folge, dass die Zeit während der Reisetätigkeit auf die Erfüllung des Dienstplans angerechnet wurde.

32.2 Der RH kritisierte die Vorgangsweise des BMF und seiner nachgeordneten Dienststellen, Reisezeiten i.Z.m. Nebentätigkeiten dienstrechtlich als Dienstzeit zu werten. Eine Vortragstätigkeit außerhalb der Dienstzeit stellte nach Ansicht des RH keine – wie im BMF-Erlass aus 2006 gefordert – auswärtige Dienstverrichtung dar, die es erlauben würde, die in diesem Zusammenhang stehende Reisezeit als Dienstzeit zu beurteilen. Sämtliche Tätigkeiten, die ein Vortragender i.Z.m. seiner Nebentätigkeit erbringt (wie z.B. An- und Abreise, Zeiten der Pausen zwischen den Unterrichtseinheiten), sind vielmehr gleich zu behandeln wie die Nebentätigkeit selbst und können nicht bewirken, dass sie auf die Erfüllung des Dienstplans angerechnet werden.

Der RH empfahl dem BMF, die dienstrechtliche Praxis der Behandlung von Tätigkeiten i.Z.m. außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit abgehaltenen Lehrveranstaltungen von ressort-internen Vortragenden als Dienstzeit zu unterbinden.

Der RH empfahl der BFA, die ressort-internen Vortragenden über die Rechtsansicht im Hinblick auf die einheitliche Zeiterfassung sämtlicher Tätigkeiten, die i.Z.m. außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit abgehaltenen Lehrveranstaltungen ausgeübt werden, umgehend zu informieren.

- 32.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich bei den angesprochenen Vortragstätigkeiten in der Regel um vom Dienstgeber beauftragte Nebentätigkeiten handle. Die dienstrechtlichen Regelungen zu Nebentätigkeiten sowie die flankierenden besoldungsrechtlichen Bestimmungen befänden sich in § 37 Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) und in § 25 Gehaltsgesetz (GG).*

Die diesbezügliche Rechtslage stelle sich folgendermaßen dar: „Beauftragte Nebentätigkeiten stellen eine Dienstpflicht dar, sie erfolgen zusätzlich zur Haupttätigkeit. Diese können grundsätzlich in der Dienstzeit geleistet werden“. Wenn für Nebentätigkeiten Entschädigungen gebühren und verrechnet würden, dann seien diese Nebentätigkeiten außerhalb der Dienstzeit zu leisten.

Reisebewegungen zur Verrichtung von Nebentätigkeiten würden nicht zur Nebentätigkeit zählen. Die rechtliche Beurteilung dieser Reisebewegungen erfolge auf Basis des allgemeinen „Dienstreiserechts“. Auch wenn Nebentätigkeiten abgegolten würden, ändere sich daran nichts.

Dies bedeute im Einzelnen: „Wie für jede Verrichtung von Haupttätigkeiten außerhalb der Dienststelle kann auch zu Vorträgen (als Nebentätigkeit) in der Dienstzeit angereist (bzw. von diesen abgereist) werden, wenn diese Reisebewegungen innerhalb der „Normaldienstzeit“ stattfinden.“ Außerhalb der Normaldienstzeit erfolgende An- oder Abreisen seien dienstzeitneutral, könnten also nicht in die Dienstzeit eingerechnet werden.

Die vom RH kritisierte Praxis im BMF erfolge somit zweifelsfrei auf Basis der dienstrechtsgesetzlichen Bestimmungen. Zusätzlich sei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber selbst festgelegt habe, dass der Ersatz von Reiseaufwendungen keine Vergütung im Sinne des § 25 Abs. 1a GG darstelle. Dem Gesetzgeber sei also offenbar bewusst gewesen, dass Reiseaufwendungen bezahlt werden, und damit in der Konsequenz die Reisezeit nicht als Nebentätigkeitszeit gelten solle. Die

Zeiterfassung von Vortragstätigkeiten

Ansicht des RH finde somit in der Rechtslage keine Deckung; vielmehr sei die Vorgangsweise des BMF rechtskonform.

- 32.4** Der RH entgegnete dem BMF, dass es sich bei der dienstrechtlichen Beurteilung der hier angesprochenen Vortragstätigkeiten, wie in den Feststellungen des RH eingehend dargestellt, ausnahmslos um solche handelte, die außerhalb der Dienstzeit erfolgten. Es lagen dadurch keine auswärtigen „Dienstverrichtungen“ vor und der BMF-Erlass („Dienstzeitregelung des Finanzressorts 2006“) war somit nicht anwendbar. Folglich waren sämtliche Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit einer vergüteten Nebentätigkeit außerhalb der Dienstzeit ausgeübt wurden (An- und Abreise, Pausen zwischen den Unterrichtseinheiten), für eine Eintragung im ESS (EmployerSelfService der Personalsoftware PM_SAP) gleich zu behandeln wie die vergütete Nebentätigkeit selbst, d.h. nicht als Dienstzeit zu erfassen.

Die vom BMF gewählte Vorgangsweise, Reisezeiten bei Nebentätigkeiten außerhalb der Dienstzeit als Dienstzeit erfassen zu können, war weder durch eine gesetzliche Grundlage noch durch eine ständige Judikatur des VwGH gestützt (z.B. VwGH 28.04.1993, 91/12/0247; VwGH 30.04.1996, 95/12/0324). Davon unabhängig war zu beurteilen, ob Reisegebühren in Anspruch genommen werden durften; zu diesem Punkt ergaben sich allerdings für das Prüfungsergebnis keine Feststellungen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Auszahlungen – Finanzielle Entwicklung

- 33.1** Die Auszahlungen i.Z.m. der Aus- und Weiterbildung im BMF entwickelten sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt:

Tabelle 21: Auszahlungen i.Z.m. der Aus- und Weiterbildung im BMF; 2009 bis 2014							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2009 bis 2014
	in EUR						in %
BMF – Zentralstelle	1.286.768	1.523.378	1.775.101	2.150.462	1.719.956	1.387.995	8
Schulung und Weiterbildung	988.512	814.468	1.015.233	1.294.980	1.021.599	807.471	- 18
Inlandsdienstreisen Schulung	13.896	12.154	9.904	- 2.683	13.914	2.165	- 84
FH-Studiengänge „Tax Management“	284.360	468.864	665.334	783.300	523.320	451.414	59
FH-Studiengänge „Public Management“	-	227.892	84.630	74.865	161.123	126.945	k.A.
Bundesfinanzakademie (BFA)	8.798.221	8.690.488	8.837.898	9.624.522	10.780.850	8.976.103	2
Schulung und Weiterbildung	1.104.158	911.508	932.848	613.866	600.217	600.476	- 46
Inlandsdienstreisen Schulung	95.645	105.988	98.842	88.914	92.172	112.412	18
Vergütungen für Nebentätigkeit ¹	823.456	824.996	994.932	907.331	817.994	944.923	15
sonstige Auszahlungen ²	6.774.962	6.847.996	6.811.276	8.014.411	9.270.468	7.318.291	8
Steuer- und Zoll- verwaltung³	1.780.720	1.519.099	1.521.431	1.622.451	1.478.608	1.529.817	- 14
Schulung und Weiterbildung	k.A.	k.A.	67.322	65.791	67.236	61.493	k.A.
Inlandsdienstreisen Schulung	1.780.720	1.519.099	1.454.109	1.556.660	1.411.372	1.468.324	- 18
Steuer- und Zoll- koordination (SZK)	53.342	71.251	44.411	49.834	35.636	44.180	- 17
Schulung und Weiterbildung	-	414	-	2.308	1.025	5.367	k.A.
Inlandsdienstreisen Schulung	53.342	70.837	44.411	47.526	34.611	38.813	- 27
Auszahlungen gesamt	11.919.051	11.804.216	12.178.841	13.447.269	14.015.050	11.938.095	0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Honorar für ressort-interne Vortragende, wenn der Vortrag in der Freizeit stattfand

² darin enthalten u.a. Auszahlungen für BFA-Personal, Gebäudemiete und Werkleistungen durch Dritte

³ Finanzämter, Zollämter, Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Finanzpolizei

Anmerkung: Das BMF förderte zusätzlich in den Jahren 2014 und 2015 die International Anti-Corruption Academy (IACA) mit maximal 800.000 EUR. Im Jahr 2014 erfolgte eine Zahlung i.H.v. 400.000 EUR; die Förderung umfasste auch Studienplätze für zehn Ressortbedienstete.

Quellen: HIS; BMF; BFA; BRA

Insgesamt stiegen die Auszahlungen zwischen 2010 und 2013 an und fielen 2014 wieder auf das Niveau von 2009 zurück. Stark stiegen die Auszahlungen bei den FH-Studiengängen „Tax Management“ (59 %). Hingegen verringerten sich etwa die Auszahlungen für „Inlandsdienstreisen Schulung“ der BMF-Zentralstelle im gleichen Zeitraum um 84 %.

33.2 Der RH wies darauf hin, dass sich im überprüften Zeitraum die Auszahlungen i.Z.m. der Aus- und Weiterbildung auf rd. 12,55 Mio. EUR jährlich beliefen. Die strategischen Dokumente und internen Vorschriften

ten zur Aus- und Weiterbildung im BMF enthielten überwiegend nur allgemeine Bildungsziele, eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie (siehe TZ 4) sowie ein Gesamtkonzept zur Qualitätssicherung von Bildungsmaßnahmen (siehe TZ 25) lagen nicht vor.

Sonstige Feststellungen

34.1 Das BMF verbuchte in den Jahren 2009 bis 2014 auf dem Konto „Schulung und Weiterbildung“ Auszahlungen, die nicht i.Z.m. Bildung standen, wie etwa

- Gutachten zur Personalauswahl;
- Erstellung eines Burnout-Leitfadens;
- Mitarbeiterbefragung.

Insgesamt betrug diese Auszahlungen 142.146 EUR.

34.2 Der RH kritisierte, dass das BMF in den Jahren 2009 bis 2014 auf dem Konto „Schulung und Weiterbildung“ Auszahlungen ohne Bildungscharakter von insgesamt 142.146 EUR verbuchte.

Er empfahl dem BMF, auf dem Konto „Schulung und Weiterbildung“ nur Auszahlungen mit Bildungscharakter zu verbuchen.

Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF

(1) Es wäre eine zusammengefasst dokumentierte und durchgängige Bildungsstrategie für die Aus- und Weiterbildung im BMF zu entwickeln. Diese sollte mit quantifizierten Zielen, aussagekräftigen Kennzahlen und Indikatoren hinterlegt und im Rahmen der Projektumsetzung „Talent Management“ berücksichtigt werden. (TZ 4)

(2) Ressort-interne Richtlinien, insbesondere die Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“, wären in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren sowie die Komplexität der Inhalte der (Intranet-)Anhänge zu reduzieren, um damit die Transparenz und Verständlichkeit zu erhöhen. (TZ 5)

(3) Künftig wären die Zielwerte für die Indikatoren konsistent mit den Maßnahmen für die Erreichung von Wirkungszielen zu formulieren. Weiters wäre darauf zu achten, dass die Entwicklung einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF schlüssig mit den Angaben zur Wirkungsorientierung erfolgt. (TZ 6)

(4) Künftig wären, die – bei ressort-spezifischen Umfragen – identifizierten Verbesserungspotenziale intensiver zu nutzen und entsprechende Maßnahmen zu setzen, die anschließend auf ihre Wirkung hin überprüft werden sollten. (TZ 6)

(5) Künftig sollten solche „Leistungs“-Ziele, Meilensteine/Kennzahlen und Zielwerte mit der Bundesfinanzakademie (BFA) vereinbart werden, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Erreichung der Wirkungsziele des BMF haben. (TZ 7)

(6) Künftig sollten die mit der BFA auf Basis der jährlichen mittelfristigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne geschlossenen Zielvereinbarungen verstärkt als Steuerungsinstrument eingesetzt werden. (TZ 8)

(7) Es wäre darauf zu achten, dass die Zielvereinbarungen von den betroffenen Beteiligten unterstützt bzw. unterfertigt werden. Bei Zielvorhaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sollte das BMF zusätzlich einen Zeitplan für deren Erreichen mit jährlichen Meilensteinen vorsehen. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(8) Es wäre zu evaluieren, ob die Bereiche Organisation und Durchführung von ressort-internen Bildungsveranstaltungen stärker bei der BFA – als zentraler Bildungseinrichtung im BMF – gebündelt und damit Synergieeffekte erzielt werden könnten. Dadurch würden der Koordinierungsaufwand reduziert und Doppelgleisigkeiten (z.B. bei der Organisation und Durchführung von Bildungsveranstaltungen durch einzelne BMF-Abteilungen für die BMF-Zentralleitung oder durch die bundesweiten Fachbereiche für nachgeordnete Dienststellen) vermindert. (TZ 9)

(9) Eine Personalbedarfsanalyse für die BFA wäre durchzuführen, damit künftig eine bedarfsgerechte Zuweisung von Personal an die BFA erleichtert wird. (TZ 10)

(10) Die Verwaltung und Abwicklung des jährlichen flexiblen Bildungsbudgets wäre an die nachgeordneten Dienststellen zu übertragen, um die Anzahl an Schnittstellen (BFA, BFA-Außenstellen, Regionalmanagement, nachgeordnete Finanz- und Zollämter) zu verringern und den Prozessablauf zu verschlanken. In diesem Zusammenhang wäre jährlich der finanzielle Bedarf der Finanz- und Zollämter für Bildungsmaßnahmen an den Dienststellen zu erheben mit dem Ziel, das flexible Bildungsbudget möglichst bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. (TZ 11)

(11) Die zehn geförderten Ausbildungsplätze an der International Anti-Corruption Academy (IACA) wären künftig bedarfsorientiert mit ressort-internen Bediensteten zu besetzen und nicht verfallen zu lassen. (TZ 12)

(12) Sämtliche von der BMF-Zentralleitung organisierten bzw. durchgeführten „Bildungsveranstaltungen“ sollten über das elektronische Lernmanagementsystem der BFA (LMS) verwaltet werden, damit für die Vorgesetzten in den nachgeordneten Finanz- und Zollämtern der Aufwand für ihre Kontrolltätigkeit reduziert werden kann. (TZ 14)

(13) Es wäre zu evaluieren, ob der Prozess zur Bildungsplanung, wie er im Jahr 2014 stattfand, im Hinblick auf Transparenz und Bedarfsdeckung besser geeignet war als der in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ festgelegte. In der Folge wären Praxis und Richtlinie einander anzugleichen. (TZ 15)

(14) Die Gründe für die Diskrepanz zwischen Bedarfsmeldungen und Teilnahmen an Weiterbildungen wären zu evaluieren und es sollte sichergestellt werden, dass die Bediensteten der Finanz- und Zollämter ihren fachlichen Weiterbildungsbedarf an der BFA decken können. (TZ 15)

(15) In Zusammenarbeit mit der BFA wäre – auf Grundlage einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie – zu evaluieren, ob das gegenwärtige Kursangebot der BFA die Bildungsbedarfe, insbesondere jene der nachgeordneten Dienststellen, ausreichend deckt. (TZ 16)

(16) Die für die Lehrlingsausbildung unmittelbar aufzuwendenden Zeitressourcen der Lehrlingsausbilder wären durchgängig und definitiv – bspw. in den Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – festzulegen. (TZ 17)

(17) Die beiden parallel laufenden Lehrlingsausbildungssysteme (Lehrlingszentrum versus „normale“ Lehrlingsausbildung in den nachgeordneten Dienststellen) wären hinsichtlich Anforderungen und Zeitressourcen der mit der Lehrlingsausbildung betrauten leitenden Bediensteten anzugleichen. (TZ 18)

(18) Es sollte eine Evaluierung des Lehrlingszentrums im Finanzamt Linz durchgeführt werden. Deren Ergebnisse wären bei der Entscheidung über eine Besetzung des zweiten (Leiter-)Arbeitsplatzes zu berücksichtigen. (TZ 18)

(19) Die zeitlichen Ressourcen, die Ausbilder und Ausbildungsmentoren in Ausübung ihrer Tätigkeit benötigten, wären bei ihren Zeitressourcen zu berücksichtigen und definitiv – bspw. in den jährlichen Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen – festzulegen. (TZ 19)

(20) Durch eindeutig definierte Vorgaben zur Ausbildung und Qualifizierung von Ersatzkräften wäre ein einheitliches Vorgehen bei der Teilnahme an der Grundausbildung sicherzustellen. Die BMF-Richtlinie „Ersatzkräfte“ wäre dahingehend zu überarbeiten. (TZ 20)

(21) Standardisierte Ausbildungspläne wären – auf Basis einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie des BMF – für fehlende arbeitsplatzspezifische Funktionsausbildungen so rasch wie möglich zu erstellen. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(22) Der Anrechnungsprozess bei der Grundausbildung wäre transparent zu gestalten; die als Entscheidungshilfe herangezogenen Präzedenzfälle wären im gesamten Ressort zu kommunizieren. (TZ 23)

(23) Der Anrechnungsprozess der Funktionsausbildung wäre zu standardisieren und transparent zu gestalten, indem die häufigsten Anwendungsfälle bzw. gestellten Fragen („FAQs“) gesammelt für alle am Anrechnungsprozess Beteiligten im Ressort elektronisch abrufbar gemacht werden. (TZ 23)

(24) Ein Gesamtkonzept für die in der Richtlinie „Bildungsmanagement im Finanzressort“ vorgesehenen Maßnahmen wäre umzusetzen, um die Wirkung und Qualität der Bildung mess- und nachvollziehbar zu machen. (TZ 25)

(25) Ergebnisse aus den Bildungsbenchmarks wären für Steuerungszwecke zu nutzen. (TZ 26)

(26) Die festgelegten Bildungskennzahlen wären regelmäßig zu erheben und in standardisierten Controllingberichten zu veröffentlichen. Auf Basis dieser Bildungskennzahlen wäre wirksam zu steuern. (TZ 29)

(27) Für die notwendigen dienstrechtlichen Kontrollen durch die Vorgesetzten der ressort-internen Vortragenden wäre zu sorgen. (TZ 31)

(28) Die dienstrechtliche Praxis, Tätigkeiten i.Z.m. außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit abgehaltenen Lehrveranstaltungen von ressort-internen Vortragenden als Dienstzeit zu behandeln, wäre zu unterbinden. (TZ 32)

(29) Auf dem Konto „Schulung und Weiterbildung“ wären nur Auszahlungen mit Bildungscharakter zu verbuchen. (TZ 34)

BFA

(30) Die von den nachgeordneten Dienststellen über das „flexible Bildungsbudget“ durchgeführten Schulungen sollten künftig nicht mehr als dezentrales BFA-Bildungsangebot ausgewiesen werden, um die Aussagekraft des statistischen Zahlenmaterials der BFA im Sinne einer effektiven Steuerung zu erhöhen. (TZ 11)

(31) Es wäre eine auf die Bedürfnisse der Bediensteten angepasste Gestaltung der Weiterbildungsangebote sicherzustellen. Kurstitel und Kursbeschreibungen sollten hinsichtlich der Inhalte präzisiert werden, um den Bediensteten eine klare Entscheidungsgrundlage zur Auswahl der für ihren Bedarf geeigneten Angebote zu bieten. (TZ 22)

(32) Auszahlungen für Vortragstätigkeiten von ressort-internen Bediensteten außerhalb der Dienstzeit wären nur vorzunehmen, nachdem die Zahlungsempfänger verbindlich entsprechende Anträge gestellt oder Erklärungen abgegeben haben. (TZ 31)

(33) Den jeweiligen Vorgesetzten der Vortragenden wären nach erfolgter Auszahlung unaufgefordert alle für die notwendigen dienstrechtlichen Kontrollen erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. (TZ 31)

(34) Die ressort-internen Vortragenden wären über die Rechtsansicht im Hinblick auf die einheitliche Zeiterfassung sämtlicher Tätigkeiten, die i.Z.m. außerhalb der Dienstzeit als Nebentätigkeit abgehaltenen Lehrveranstaltungen ausgeübt werden, umgehend zu informieren. (TZ 32)

BMF und BFA

(35) Es wäre die – seit mehreren Jahren geplante und mehrfach vorbereitete – Neuausrichtung bzw. Neupositionierung der BFA möglichst rasch konzeptionell zu aktualisieren und umzusetzen. Dabei wären eine klare aktuelle Beschreibung und Darstellung des Aufbaus und der Aufgaben der BFA zu erstellen (z.B. aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung, gültiges Organigramm); ebenso wären die Arbeitsplatzbeschreibungen der BFA zu aktualisieren. (TZ 10)

(36) Im Rahmen einer Evaluierung der Lehrlingsausbildung wäre der Schulungsstand für Lehrlingsausbilder zu ermitteln. Jene, die bislang an keiner einschlägigen Schulung bzw. Weiterbildung teilnahmen, wären hierzu aufzufordern. Allenfalls wäre das diesbezügliche Schulungsangebot der Verwaltungsakademie des Bundes durch ressort-spezifische Bildungsangebote der BFA zu ergänzen. (TZ 17)

(37) Das Kernangebot für Funktionsausbildungen wäre möglichst nachhaltig und stabil zu definieren. (TZ 21)

(38) Die Anrechnungen von Modulen der Funktionsausbildung, die mangels des benötigten Angebots erfolgten, wären durch eine bedarfsgerechte Planung von spezifischen Angeboten zu vermeiden. (TZ 23)

Schlussempfehlungen

(39) Die Bemühungen für eine allgemein anerkannte Qualitäts-Zertifizierung der BFA – als zentrale Bildungseinrichtung im BMF – wären weiter voranzutreiben. (TZ 24)

(40) Eine gesamthafte Transferevaluierung wäre durchzuführen und deren Ergebnisse in die weitere Entwicklung von messbaren Wirkungsparametern für die Aus- und Weiterbildung im BMF einfließen zu lassen. (TZ 27)

(41) Künftig sollte das Verfahren zur Evaluierung von BFA-Bildungsangeboten benutzerfreundlicher gestaltet werden, um das Rückmeldepotenzial für die Beurteilung der Vortragenden und der Seminare bestmöglich auszuschöpfen. (TZ 28)

(42) Die Teilnahmen von ressort-internen Bediensteten an externen Bildungsveranstaltungen sowie die Teilnahmen an amtsinternen Schulungen der nachgeordneten Dienststellen sollten in ein standardisiertes Feedback-Verfahren der BFA aufgenommen werden, um zentrale Auswertungen für das BMF zu ermöglichen. (TZ 28)

(43) Es wären jährlich standardisierte Tätigkeits- bzw. Wissensberichte mit für die Steuerung relevanten statistischen Angaben zur Aus- und Weiterbildung im BMF – auf Grundlage einer zusammengefasst dokumentierten und durchgängigen Bildungsstrategie – zu erstellen, um diese für Steuerungsmaßnahmen in der Aus- und Weiterbildung heranziehen zu können. (TZ 29)

(44) Es wäre für ein ausreichendes Angebot an didaktischen und pädagogischen Schulungen der Vortragenden und Trainer Sorge zu tragen. Vortragende und Trainer, die an diesen Schulungen teilnehmen, wären künftig von der BFA vorrangig auszuwählen. (TZ 30)

Wien, im September 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2016/1 Bericht des Rechnungshofes
- Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz – Vergabe von Haftungen
 - Energie-Control Austria
 - Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen; Follow-up-Überprüfung
 - Zusammenarbeit Bundessozialamt und Sozialabteilung Land Steiermark; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Stadterweiterungsfonds; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/2 Bericht des Rechnungshofes
- Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik
 - Löschung von Abgabenrückständen
 - KELAG Wärme GmbH
 - MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst; Follow-up-Überprüfung
 - Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/3 Bericht des Rechnungshofes
- Instrumente zur finanziellen Steuerung der Krankenversicherung
 - Ausgewählte Steuerbereiche in der Krankenversicherung
 - Europäischer Globalisierungsfonds – Projekt für Transportarbeiter NÖ/OÖ
 - Münze Österreich Aktiengesellschaft; Follow-up-Überprüfung
 - via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH; Follow-up-Überprüfung
 - Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/4 Bericht des Rechnungshofes
- Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich
 - Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark
 - EFRE-Einzelentscheidungen
 - Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum
 - Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung
 - Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals

- Reihe Bund 2016/5 Bericht des Rechnungshofes
- Einführung der Wirkungsorientierung in ausgewählten Bundesministerien
 - Österreichisches Zentrum für Begabtenförderung und Begabungsforschung (ÖZBF)
 - Schüler mit Migrationshintergrund – Antworten des Schulsystems; Follow-up-Überprüfung
 - Modellversuche Neue Mittelschule; Follow-up-Überprüfung
 - Villacher Alpenstrassen Fremdenverkehrsgesellschaft m.b.H.
 - Haftungen des Bundes für Exportförderungen; Follow-up-Überprüfung
 - Internes Kontrollsystem im Bereich der Finanzverwaltung an der Technischen Universität Graz und an der Universität Salzburg
 - Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH
- Reihe Bund 2016/6 Bericht des Rechnungshofes
- Burgtheater GmbH
- Reihe Bund 2016/7 Bericht des Rechnungshofes
- Brandschutz in öffentlichen Gebäuden
 - Vergabe der Glücksspielkonzessionen des Bundes
 - Zivildienst
 - Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen
 - Erstellung des Grünen Berichts
 - Das Donauhochwasser 2013
 - Frontrunner-Förderaktion
- Reihe Bund 2016/8 Bericht des Rechnungshofes
- Mittelfristige Haushaltsplanung im BMLVS
 - Ausgewählte gebietskörperschaftsübergreifende Leistungen im Bereich der Schulbehörden
 - Forschungsfinanzierung in Österreich
- Reihe Bund 2016/9 Bericht des Rechnungshofes
- IT-Programm E-Finanz
 - Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (A-SIT)
 - EKZ Tulln Errichtungs GmbH
- Reihe Bund 2016/10 Bericht des Rechnungshofes
- Universitätsräte
 - Studieneingangs- und Orientierungsphase; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2016/11 Bericht des Rechnungshofes
- Projekt AirPower
- Reihe Bund 2016/12 Bericht des Rechnungshofes
- Erstversorgung im Salzkammergut-Klinikum Vöcklabruck, im Klinikum Wels-Grieskirchen sowie im Krankenhaus der Barmherzigen Schwestern Ried
 - Förderungen des BMGF



Reihe Bund 2016/13 Bericht des Rechnungshofes
– Bundesanstalt für Agrarwirtschaft; Follow-up-Überprüfung

Reihe Bund 2016/14 Bericht des Rechnungshofes
– Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes

