



Risikopotenziale



System der Erhebung der Verbrauchsteuern

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 Kontrollsyste 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		Verwendungs-betriebe		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.



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 Betriebsbekämpfungskoordinator 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 Kontrollsyste 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 Risikoerichte (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 Risikoerichte 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 Verbrauchsteuer betraut war (siehe TZ 10); die Auditoren benötigten inhaltlichen Input für zielgerichtete anlassbezogene Auswertungen von den Ver-

⁶⁷ EMCS, EVA, SEED, EKA, CONTROL



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 Kонтrollmanagement 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 Kontrollsysteem 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 aufzudecken 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 erkannte, dass die Zollämter einen großen Teil der Verfahren für die Verbrauchsteuern bereits elektronisch überwachen konnten (u.a. über das Beförderungs- und Kontrollsyste 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.



Risikopotenziale



System der Erhebung der Verbrauchsteuern

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 (Quartal 1–3)
		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.*

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 verbesslungsfähig:

- 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 Amtsfachbereich 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 Bewilligungsauflagen, Bestandsaufnahmen und -kontrollen samt Beurteilung von Schwüngen, Abgleich von Handelsrechnungen, Frachtpapieren und Wiegelisten sowie der elektronischen Verwaltungsdokumente mit den Steuererklärungen, Mengenermittlungen, Warenkontrollen mit Beurteilung der Warenzusammensetzung 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 Stunden					
amtliche Aufsicht	7.814	7.439	7.130	7.059	- 9,66
Anzahl jeweils zum 31.12.					
Zeitaufwand amtliche Aufsicht	36.781	31.204	30.819	33.255	- 9,59
Bewilligungen	8.567	7.556	8.970	8.994	4,98
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 durchgeföhrten 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:

Verbrauchsteuerart	ZA Wien		ZA PKW		ZA Innsbruck		bundesweit	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
in Stunden								
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 Kunden-teams 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						
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 einsetzen. 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 Abfindungsbrenner

- 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 Stunden	in %	in Stunden	in %	in Stunden	in %	
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, Bewilligungsauflagen, 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 Außenstellen 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“.



(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 Außen- dienst nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl an wirkungsorientierten Aufsichtsmaßnahmen – wie Bestandskontrollen sowie Warenkontrol- len 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 bundes- weite 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 Abwei- chungen 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 Dokumentenkontrol- len 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 Abgabenbeträge und betriebsspezifisches Risiko.

Verbrauchsteuersachbearbeiter 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 Probeziehungen 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 Kontroldichte im Verbrauchsteuerbereich gab, bzw. das Fehlen einer Darstellung darüber, welcher Verbrauchsteuerpflichtige wann und wie oft von einer Kontrolltätigkeit (amtliche Aufsicht (Kundenteams) 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 Kontrollsyste

Nach Angaben des BMF wären bei einem zwingenden Bearbeiterwechsel die notwendigen Kenntnisse der Firmenabläufe nicht gegeben bzw. ließe 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 Bearbeiter kommen musste. Zwar waren die Teamleiter in die Beauftragung der Kontrollen und IKS-Maßnahmen eingebunden und führten die Amtsgebiete 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 Bearbeiterwechsels und der Vermeidung von einseitigen Kontrollmustern eine bundesweite Vorgabe von teamübergreifenden Maßnahmen oder eine temporäre Rotation wie im Zollbereich anzurufen. 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.



Verbrauchsteuererstattungen im Rahmen der Steueranmeldungen

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 Abgabenkonten 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 Abgabenkonten 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 Abgabenkonto 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 Abgabenkonto in Form einer Warnmeldung automatisch zur Überprüfung angezeigt werden. Die Gutschriften sollten weiterhin automatisch auf dem Abgabenkonto 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 Kenntnisnahme oder Bearbeitung durch den zuständigen Sachbearbeiter.

**Umgesetzte
Maßnahme**

40 Unmittelbar nach der Geburtsüberprüfung des RH an Ort und Stelle setzte das BMF im Rahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2015⁹⁰ die im Rahmen der Geburtsüberprüfung 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

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 Kontrollsysteem (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 Kontrollsysteem 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 Kontrollsysteem 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 Kontrollsysteem EMCS und der in der Datenbank SEED angenommenen 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 Maßnahmensexsetzung 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 Risikoanlyseprozess 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 Verbrauchsteuer zu verlagern und damit ein risikoadäquater Einsatz der Resourcen 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 anzurufen. (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



[Redacted area]

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
Bund 2016/15	139

Inhalt

R
H

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

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 Weiter- bildung (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
BGBL.	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	Haushaltinformationssystem
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 Wirtschaftstreuhänder
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



[Redacted area]

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.

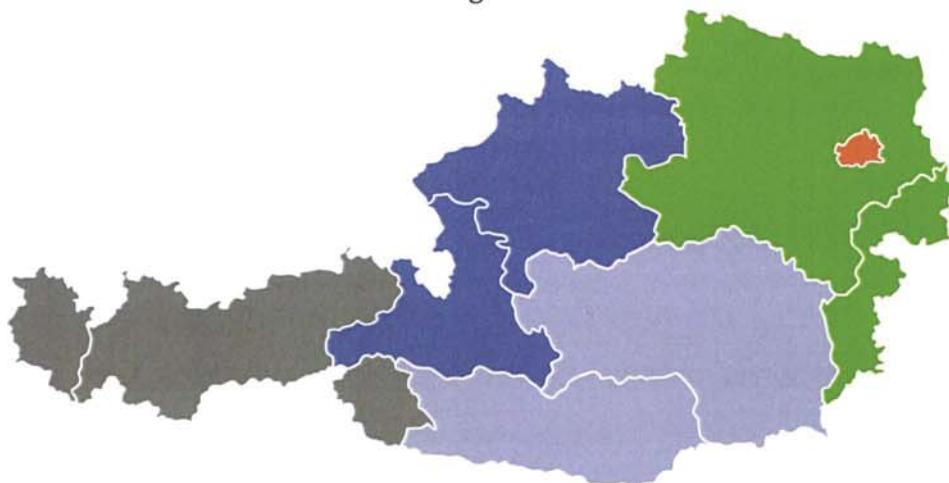
Das BMF besaß eine eigene Bildungseinrichtung – die 2004 gegründete BFA. Diese verfügte weder über eine aktuelle Geschäfts- und Personaleinteilung noch über ein aktuelles Organigramm sowie aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen. Dadurch war eine klare Beschreibung bzw. Darstellung des Aufbaus und der Aufgaben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



Kurzfassung

Aus- und Weiterbildung im BMF

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-Zentralleitung 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)

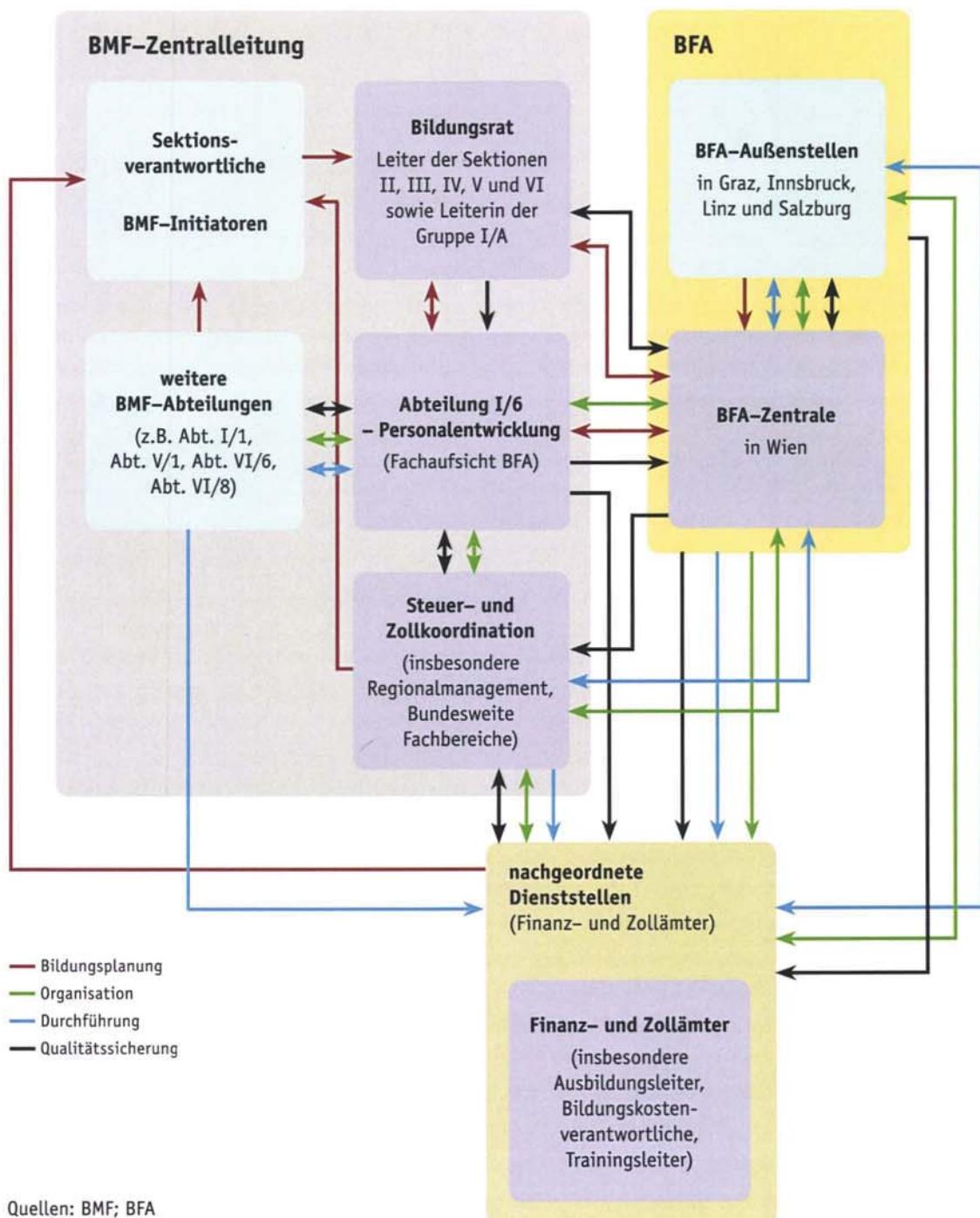
Organisation der Aus- und Weiterbildung

Neben der BMF-Zentralleitung 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 führt 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-Zentralleitung 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-Zentralleitung arbeiteten auch mit externen Bildungsveranstaltern zusammen. Bei den diesbezüglichen „bundesweiten Sonderveranstaltungen mit Bildungscharakter“ hatte die BMF-Zentralleitung 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 dienten, 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 Gebarungsüberprüfung 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, Ausbildungsentoren)

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 Abgabenzurückständen (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-Zentralleitung, 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 Gebarungsüberprüfung 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), dienstrechlich 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 Bildungskarakter 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-Dienstrechtsgezetz 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 (Wirkungs-controllingverordnung), 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							
BFA-Bedienstete	68	67	66	65	60	58	- 15
davon Zentrale Wien	59	58	57	56	51	49	- 17
Außenstellen	9	9	9	9	9	9	-
Vortragende an der BFA	678	688	728	704	688	729	8
davon ressort-intern	571	564	612	592	553	601	5
ressort-extern	107	124	116	112	135	128	20
in Köpfen (Jahresdurchschnitt)							
Teilnehmer Lehrlingsausbildung	51	69	109	155	187	201	297
Anzahl zugewiesener Ausbildungspläne							
Teilnehmer Grundausbildung ²	264	304	249	193	126	175	- 34
Teilnehmer Funktionsausbildung ³	k.A.	29	44	230	394	186	k.A.
Anzahl							
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 zentral in Wien	494	499	506	475	406	448	- 9
dezentral in den Bundesländern	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 in der Dienstzeit abgehalten	3.167	3.051	3.410	2.886	2.309	2.651	- 16
in %	15	15	15	13	11	12	
in der Freizeit abgehalten	18.550	17.867	19.445	19.987	18.277	19.452	5
in %	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 Nebentätigkeit 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 Zollverwaltung⁸	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 Zollkoordination (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 stattfand⁷ darin enthalten u.a. Auszahlungen für BFA-Personal, Gebäudemiete und Werkleistungen durch Dritte⁸ 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

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.

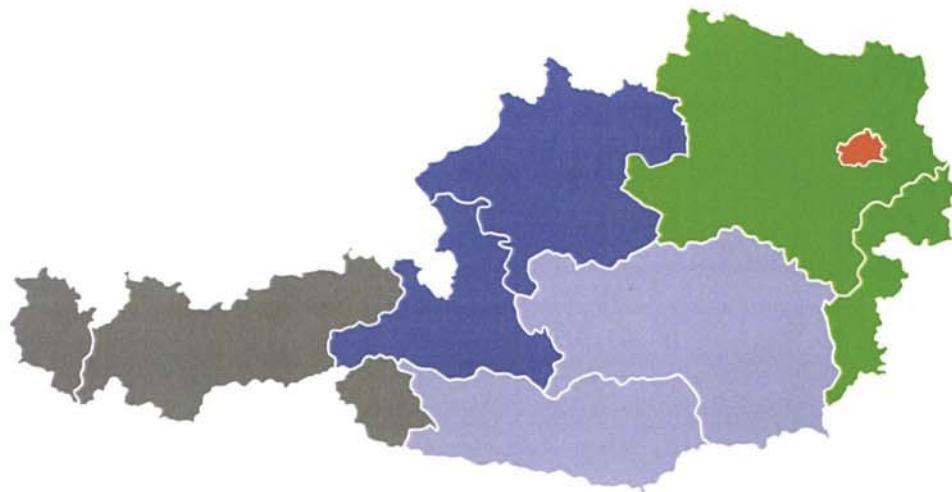
- 2** (1) Die österreichische Finanzverwaltung bestand neben der BMF-Zentrallleitung aus bundesweiten und regionalen Organisationseinheiten (Steuer- und Zollkoordination), nachgeordneten Dienststellen (Finanzämter, Zollämter, Steuerfahndung, Großbetriebsprüfung, Finanzpolizei) sowie einer eigenen Bildungseinrichtung 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



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

(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-Zentralleitung 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.

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 BGD 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 Übersichtskenntnissen. 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 Qualitätsicherung 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 Weiterbildungmaßnahmen.

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.

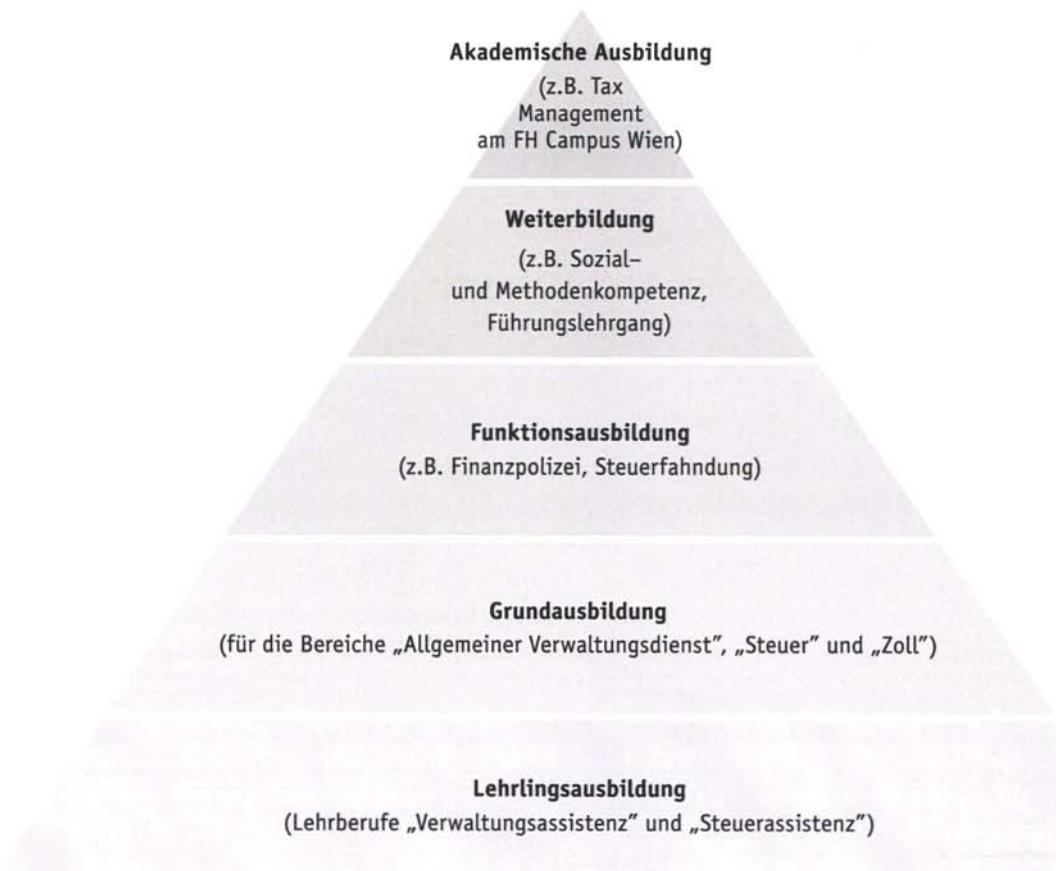
4.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es die Wichtigkeit einer Strategieentwicklung schon seit längerer Zeit erkannt, und es seien – in zugegebenermaßen nicht konsolidierter Form – programmatische Aussagen zu Strategien und Zielen in der Bildung getroffen worden. Die Entwicklung einer zusammengefasst 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 absolviertener 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 Bildungskoordinator in allen Bildungsfragen der eigenen Dienststelle. Zu seinen Hauptaufgaben zählten u.a. die Erstellung der Ausbildungspläne, die Auswahl der Ausbildungsentoren (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 erkannte, 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 Intranetanhang 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 Intranetanhang, 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 anstreben.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 Dienstort bis zur Geburtsüberprüfung 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-Bildungsangebote	494	499	506	475	406	448	- 5,68
Dezentrale BFA-Bildungsangebote	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 Differenzerhöhung bei den Bildungsstunden zwischen Frauen und Männern anstrebt 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 haushaltssleitende 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-

dung (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 durchgeföhrter 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 Bedarfs 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 entfalteten. 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-Zentralleitung 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-Zentralleitung 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 Zentralleitung 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 Qualitäts sicherung und damit die Steuerung der dienstlichen Aus- und Fortbildung im BMF waren je nach Bildungsangebot auf mehrere Organisationseinheiten des BMF verteilt. Hauptakteure waren

- die Zentralleitung 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).

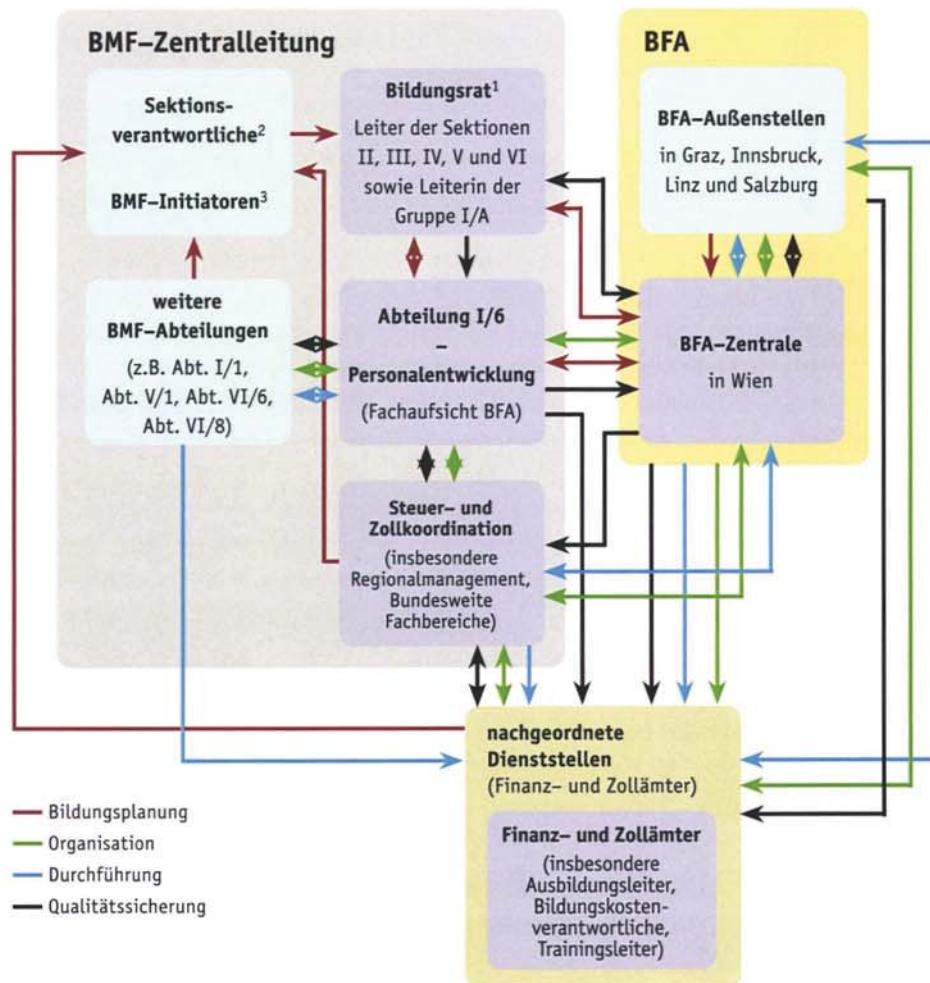
⁴¹ Die BFA – als ressort-eigene Bildungseinrichtung – verfügte über eine Zentrale in Wien und vier Außenstellen in Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg. Die Bediensteten in den BFA-Außenstellen waren für die Abwicklung von Bildungsangeboten am jeweiligen Standort verantwortlich und arbeiteten darüber hinaus 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 bedarfsoorientierte 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 Prioritätssetzung 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

