



Rechtsmittel in der Steuerverwaltung

Reihe BUND 2022/21

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juli 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: [@RHSprecher](https://twitter.com/RHSprecher)

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Rechtsgrundlagen	14
Rechtsmittelverfahren	16
Strategien und Ziele	16
IT-Systeme für die Erfassung der Rechtsmittel	19
Kennzahlen	22
Verfahrensdauer	26
Fristsetzungsanträge	30
Dokumentation	31
Qualitätssicherung	33
Aussetzung der Einhebung	38
Rechtsgrundlage	38
Entwicklung	39
Kennzahlen	43
Dokumentation	46
Hemmung der Einbringung	48
Vollzug des § 212a BAO	49
Personal	52
Risikomanagement	55
Schlussempfehlungen	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unerledigte Rechtsmittelverfahren, jeweils zum 31. Dezember _____	18
Tabelle 2:	Entwicklung der Rechtsmittel bundesweit _____	24
Tabelle 3:	Verfahrensdauer Arbeitnehmerveranlagung: Rechtsmittel- Erledigungen 2017 bis 2020 _____	26
Tabelle 4:	Verfahrensdauer betriebliche Veranlagung: Rechtsmittel- Erledigungen 2017 bis 2020 _____	27
Tabelle 5:	Offene Rechtsmittel zum 31. Dezember 2020 bundesweit – Arbeitnehmerveranlagung _____	28
Tabelle 6:	Offene Rechtsmittel zum 31. Dezember 2020 bundesweit – betriebliche Veranlagung _____	28
Tabelle 7:	Qualitätssicherungsmaßnahmen bundesweit _____	35
Tabelle 8:	Qualitätssicherungsmaßnahmen bundesweit, Schwerpunkt Rechtsmittelerledigung; Qualitätskriterien _____	36
Tabelle 9:	Aussetzung der Einhebung – bewilligte Fälle _____	39
Tabelle 10:	Aussetzung der Einhebung – bewilligte Beträge _____	40
Tabelle 11:	Abgabenrückstand, bewilligte und unerledigte Anträge auf Aussetzung der Einhebung _____	40
Tabelle 12:	Aussetzung der Einhebung – Beträge in den überprüften Finanzämtern _____	41
Tabelle 13:	Aussetzung der Einhebung – Abgabenarten _____	41
Tabelle 14:	Fälle mit aufrechten Aussetzungen der Einhebung ohne ein in LoS ersichtliches Rechtsmittel _____	43
Tabelle 15:	Altersstruktur der zum 31. Dezember 2020 gemäß § 212a BAO ausgesetzten Abgaben _____	45
Tabelle 16:	Personaleinsatz für Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren 2020 _____	52

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEH	Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO
Art.	Artikel
BAO	Bundesabgabenordnung
BFG	Bundesfinanzgericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COFAG	COVID–19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH
COVID	coronavirus disease
d.h.	das heißt
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LoS	Leistungsorientierte Steuerung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
rd.	rund
REMIDA	Rechtsmitteldatenbank
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGG	Verwaltungsgerichtshofgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Rechtsmittel in der Steuerverwaltung

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Rechtsmittel in der Steuerverwaltung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2020 bis Mai 2021 im Bundesministerium für Finanzen und in vier Finanzämtern die Rechtsmittel in der Steuerverwaltung. Prüfungsziel war insbesondere die Beurteilung der Ziele, der Rechtsgrundlagen und Regelwerke, weiters der Effizienz und Qualitätssicherung, der Personalausstattung und des Risikomanagements. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2020. Zu den Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesfinanzgericht legte der RH einen Bericht im Jahr 2021 vor (Reihe Bund 2021/1).

Kurzfassung

Bis Ende 2020 gab es in Österreich 39 Finanzämter mit jeweils örtlichen Zuständigkeiten. Am 1. Jänner 2021 traten an deren Stelle das Finanzamt Österreich und das Finanzamt für Großbetriebe. Beide sind ohne örtliche Einschränkungen bundesweit zuständig. (TZ 2)

Rechtsmittelverfahren

Die Strategie des Bundesministeriums für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) nahm weder auf die Rechtsmittelverfahren noch auf die damit im Zusammenhang stehenden Verfahren zur Gewährung eines Zahlungsaufschubs für die betroffenen Abgabenbeträge (Aussetzungen der Einhebung) ausdrücklich Bezug. Nur in den für die Finanzämter geltenden Zielvereinbarungen für 2019 und 2020 fanden sich Vorgaben für Rechtsmittelverfahren. (TZ 4)

Aus den vorliegenden Daten konnte jeweils nur die Gesamtdauer der Rechtsmittelverfahren ermittelt werden. Diese umfasste dementsprechend sämtliche Verfahrensabschnitte – von der Einbringung des Rechtsmittels bis zu dessen Erledigung

durch das Finanzamt oder das Bundesfinanzgericht – und berücksichtigte gegebenenfalls auch die Verfahrensdauer bei den Höchstgerichten. Somit konnte die Bearbeitungsdauer, die spezifisch auf ein Finanzamt entfiel, nicht ermittelt werden, wenn Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht oder den Höchstgerichten stattfanden. (TZ 7)

Bei der Arbeitnehmerveranlagung wurden bundesweit 89 % der Beschwerden innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten erledigt, in den beiden Wiener Finanzämtern waren es mehr als 90 %. Der Anteil der Beschwerden, die länger als ein Jahr offen blieben, lag bundesweit bei rd. 3 %. Insgesamt wiesen 1.339 (rd. 1 %) der von 2017 bis 2020 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren in der Arbeitnehmerveranlagung eine Verfahrensdauer von mehr als drei Jahren auf. (TZ 7)

Bei der betrieblichen Veranlagung wurden bundesweit 76 % der Beschwerden innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten erledigt. Der Anteil der Beschwerden, die länger als ein Jahr offen blieben, lag bundesweit bei 17 %. Insgesamt wiesen 11.049 (rd. 8 %) der von 2017 bis 2020 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren in der betrieblichen Veranlagung eine Verfahrensdauer von mehr als drei Jahren auf. (TZ 7)

Zum 31. Dezember 2020 waren 10.090 Rechtsmittel in der Arbeitnehmerveranlagung und 24.809 Rechtsmittel in der betrieblichen Veranlagung offen. Davon waren 23 % bzw. 51 % dem Bundesfinanzgericht zur Entscheidung vorgelegt. Dieser Anteil erhöhte sich mit fortschreitender Verfahrensdauer deutlich. Insgesamt warteten 43 % der offenen Rechtsmittelverfahren auf ihre Erledigung beim Bundesfinanzgericht. Allein die ausgesetzten Abgaben in Verbindung mit den 2019 und 2020 vorgelegten Rechtsmitteln betragen 737,35 Mio. EUR. (TZ 7)

Die Finanzämter erfassen Rechtsmittel in verschiedenen operativen IT-Systemen (Produktivsysteme). Zusätzlich war die Vorlage von Beschwerden an das Bundesfinanzgericht in einer weiteren IT-Anwendung zu erfassen. Ab 2007 stellte das Ministerium den Finanzämtern zur Unterstützung eine eigene Rechtsmitteldatenbank als Web-Anwendung zur Verfügung. Sie sollte bundesweit einen einheitlichen Standard in der Rechtsmittelerfassung und –auswertung sicherstellen. Eine durchgängige und vollständige Abbildung der Rechtsmittelverfahren mit allen Verfahrensschritten und somit sämtlicher für Auswertungen relevanter Daten war jedoch in keinem dieser IT-Systeme möglich. Somit fehlte auch die Möglichkeit einer validen Auswertung für Steuerungs Zwecke. (TZ 5)

Im Jänner 2021 setzte das Ministerium die von den Finanzämtern genutzte Rechtsmitteldatenbank ohne Vorankündigung außer Betrieb. Es stellte dem Finanzamt Österreich die darin erfassten Daten erst nach vier Wochen in Form von Excel-Dateien zur Verfügung. Eine unmittelbare Ersatzlösung war nicht vorgesehen. (TZ 5)

Angesichts des Ressourcenaufwands, der sich durch die Doppelerfassung von Rechtsmittelinformationen – einerseits in den Produktivsystemen und andererseits in der Rechtsmitteldatenbank bzw. nach deren Einstellung in lokalen Excel-Dateien – ergab, wäre eine vollständige Erfassung aller Rechtsmittel und Verfahrensschritte in den Produktivsystemen notwendig. [\(TZ 5\)](#)

Mit Einstellung der Rechtsmitteldatenbank zu Jahresbeginn 2021 fielen auch mehrere Kennzahlen weg; zudem war keine Gesamtsicht über die eingelangten Rechtsmittel möglich. [\(TZ 6\)](#)

In den Finanzämtern gab es keine einheitliche Vorgangsweise zur Dokumentation in den elektronischen Steuerakten, weil entsprechende Vorgaben des Ministeriums fehlten. Zudem waren die Rechtsmittelverfahren und die einzelnen Verfahrensschritte in den IT-Anwendungen teilweise nicht bzw. nicht korrekt abgebildet, wie etwa die Entscheidungen des Bundesfinanzgerichts. [\(TZ 9\)](#)

Das Ministerium hatte über die inhaltlichen Feststellungen der Amtsfachbereiche aus den Qualitätssicherungsmaßnahmen und somit über mögliche Problemfelder keine Informationen. Obwohl das Ministerium sämtliche Qualitätssicherungsmeldungen der Finanzämter erhielt, nutzte es diese Informationen nicht für Steuerungszwecke, wie z.B. für erforderliche Weiterbildungsmaßnahmen. [\(TZ 10\)](#)

Aussetzung der Einhebung

Die Aussetzung der Einhebung besteht in einem Zahlungsaufschub und dient dem Zweck, die Abgabepflichtigen nicht einseitig mit den Folgen von potenziell rechtswidrigen Entscheidungen zu belasten. Die Dauer eines Aussetzungsverfahrens und die Höhe der ausgesetzten Beträge sind daher von dem zugrunde liegenden Rechtsmittelverfahren abhängig. Mit dem Abschluss des Rechtsmittelverfahrens hat das Finanzamt auch den Abschluss der Aussetzung der Einhebung zu verfügen. [\(TZ 3\)](#)

Von 2017 bis 2020 verringerte sich die Anzahl der Aussetzungsfälle von 11.724 um mehr als ein Viertel auf 8.575 Fälle. Die ausgesetzten Beträge blieben aber annähernd gleich. Diese beliefen sich jeweils zum Jahresende auf mehr als 1,8 Mrd. EUR. In den Jahren 2017 bis 2019 entfiel jeweils ein Viertel des Abgabenrückstandes auf von der Einhebung ausgesetzte Beträge. Dieser Anteil verminderte sich 2020 auf 20 %, insbesondere weil der Abgabenrückstand im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf knapp 10 Mrd. EUR anstieg. 2019 betrug der Abgabenrückstand knapp 8 Mrd. EUR. [\(TZ 12\)](#)

Zwischen den von der Einhebung ausgesetzten Abgabebeträgen und den dafür ursächlichen Rechtsmitteln bestand bei den im elektronischen Managementsystem abgebildeten Kennzahlen keine Verknüpfung. Diese Information konnte nur durch Einzelabfragen bei den Abgabepflichtigen in den Produktivsystemen gewonnen werden. Somit lagen keine standardisierten Auswertungen vor, aus denen abgeleitet werden konnte, ob bei Erledigung eines Rechtsmittels auch der Ablauf der Aussetzung der Einhebung des betroffenen Abgabebetrags verfügt wurde. (TZ 13)

Daten zum Zahlungsverhalten nach Beendigung eines Aussetzungsverfahrens lagen weder den Finanzämtern noch dem Ministerium vor. Aufgrund der Verrechnungssystematik auf den Abgabekonten – Zahlungen wurden grundsätzlich auf die älteste Fälligkeit verrechnet – war eine Gesamtauswertung über die nach Beendigung eines Rechtsmittelverfahrens entrichteten Abgaben nicht möglich. Somit konnte keine Aussage getroffen werden, in welchem Umfang die ausgesetzten Beträge nach einer abweisenden Erledigung eines Rechtsmittels – oftmals erst nach mehrjähriger Verfahrensdauer – auch tatsächlich entrichtet wurden. Durch die lange Verfahrensdauer nahm die Wahrscheinlichkeit von Abgabenausfällen zu. (TZ 13)

Da nur für IT-Anwendungen, in denen Beschwerdeverfahren automationsunterstützt abgebildet waren, eine Verknüpfung von Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren anhand der Steuernummer (händisch) erfolgen konnte, standen den Finanzämtern für Überprüfungen lediglich Kontrolllisten oder die zusätzlich auf Dienststellenebene geführten Aufzeichnungen zur Verfügung. (TZ 14)

Unerledigte Anträge auf Aussetzung der Einhebung hatten aufgrund veralteter IT-Anwendungen eine einbringungshemmende Wirkung auf das gesamte Abgabekonto, d.h. für alle Abgaben und nicht nur für jene, die Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens waren. Dies war in der Bundesabgabenordnung so nicht vorgesehen. Beispielsweise konnten auf den betroffenen Abgabekonten Säumniszuschläge nicht automatisch vorgeschrieben, Rückstandsausweise nicht erstellt und Zahlungserleichterungsanträge nicht erledigt werden. (TZ 15)

Aufgrund des geringen Spielraums der Finanzämter bei Erledigung von Aussetzungsanträgen blieb das Risiko der Einhebung der Abgabebeträge bis zum Abschluss der Beschwerdeverfahren beim Fiskus. Der RH machte auf dieses Risiko bereits im Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) aufmerksam. Verschärft wurde dies durch die oft lange Dauer von Rechtsmittelverfahren, insbesondere vor dem Bundesfinanzgericht. Die bestehenden IT-Verfahren boten keine ausreichenden Auswertungsmöglichkeiten für ausgesetzte Beträge, um allfällige Zahlungsrisiken zu identifizieren. Eine Abweisung eines Aussetzungsantrags oder der Widerruf einer bewilligten Aussetzung war – im Hinblick auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit – von Informationen zum Verhalten der Abgabepflichtigen abhängig, die für die Finanzämter nicht systematisch und nicht ohne umfangreiche Erhebungen erkennbar waren. (TZ 16)

Personal

Mit der Bearbeitung von Rechtsmitteln war ein wesentlicher Teil der Personalressourcen in den Finanzämtern gebunden. Dem Ministerium standen dennoch keine validen Kennzahlen für eine Steuerung des Personaleinsatzes in diesem Bereich zur Verfügung. Die zunehmende Komplexität des Steuerrechts führte zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug. (TZ 17)

Risikomanagement

Als konkretes Risiko im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren bezeichnete das Ministerium Verfahren vor Höchstgerichten im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die Legistik und auf einzelne Bescheide. Unterschieden werde dabei zwischen Verfahren mit budgetären Auswirkungen bzw. jenen, von denen ein größerer Personenkreis betroffen ist. (TZ 18)

Bei den Aussetzungsverfahren sah das Ministerium ein wesentliches Risiko darin, dass nach Abschluss der Rechtsmittelverfahren der vorgeschriebene Abgabebetrag nicht oder nicht mehr vollständig entrichtet werde. Dieses Risiko steige mit der Dauer der Rechtsmittelverfahren. Dem könne nur entgegengewirkt werden, wenn die Sachverhalte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend erhoben werden. (TZ 18)

Im Risikomanagement des Ministeriums fehlte ein klares Bekenntnis zu einem Abgabenausfallsrisiko im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts. Deshalb hatte das Ministerium auch keinen umfassenden Überblick über jene Rechtsgrundlagen, die besonders rechtsmittelanfällig waren. Die vom Ministerium angeführte „Abfederung“ der Komplexität mit Richtlinien oder Erlässen wertete der RH als nur bedingt hilfreich für die rasche und einfache Rechtsanwendung, vergrößerte sich doch damit der zu beachtende Regelungsbestand erheblich. (TZ 18)

Das Zentrale Risikomanagement im Ministerium erstellte halbjährliche Risikoberichte. In diesen Berichten fanden sich keine konkreten Risiken im Zusammenhang mit Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren. In den Berichten erwähnte Risiken, die sich auch auf diese Verfahren auswirken konnten, waren etwa Gefährdung der Leistungserbringung aufgrund personeller Engpässe oder durch Wissensverlust infolge Ausscheidens zahlreicher Wissensträgerinnen und Wissensträger und zeitverzögerter Neuaufnahmen. Weitere Risiken ergaben sich aus Ungleichmäßigkeiten in der Vollziehung neuer gesetzlicher Vorschriften infolge zunehmender Komplexität des Abgabenrechts und aus höchstgerichtlichen Verfahren. (TZ 18)

Für die ausgesetzten Rechtsmittelverfahren, bei denen die Behörde auf den Ausgang von ähnlich gelagerten Fällen wartete, standen nach Einstellung der Rechtsmitteldatenbank keine steuerungsrelevanten Daten zur Verfügung. Wie eine Analyse der Ursachen für lange offene Verfahren im Juni 2019 zeigte, war ein wesentlicher Teil der offenen Verfahren dieser Gruppe zuzurechnen. (TZ 18)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Rechtsmittelverfahren wären vollständig in den operativen IT-Systemen (Produktivsystemen) abzubilden. Darin sollten sämtliche Daten zu Rechtsmittelverfahren, die für Steuerungszwecke erforderlich sind, zur Verfügung stehen. Die mehrmalige Datenerfassung in unterschiedlichen IT-Verfahren wäre sodann einzustellen. (TZ 5)
- In allen operativen IT-Systemen (Produktivsystemen) wären zu den offenen Rechtsmittelverfahren auch die zugehörigen Verfahren zur Aussetzung der Einhebung automatisiert auswertbar abzubilden. (TZ 14)
- Das bereits begonnene Konzept einer verfassungskonformen Modifizierung des § 212a Bundesabgabenordnung wäre weiterzuerfolgen, mit dem Ziel, das Zahlungsrisiko für den Abgabengläubiger zu verringern. (TZ 16)
- Das Abgabenausfallsrisiko im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts sowie mit der Rechtsmittelanfälligkeit einzelner Bestimmungen wäre zu erheben. Das Ministerium sollte dazu Maßnahmen setzen und entsprechende Gesetzesvorschläge ausarbeiten, um den Steuerrechtsbestand insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten. (TZ 18)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Rechtsmittel in der Steuerverwaltung					
wesentliche Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 i.d.g.F. – Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. 194/1961 i.d.g.F. – Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (VwGG), BGBl. 10/1985 i.d.g.F. – Bundesfinanzgerichtsgesetz (BFGG), BGBl. I 14/2013 i.d.g.F. – diverse Steuergesetze 				
	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	Anzahl				in %
betriebliche Veranlagung					
Bescheide der Finanzämter	1.922.356	1.961.964	2.047.497	1.885.826	-2
zu Jahresbeginn offene Rechtsmittel	29.422	28.675	27.754	26.601	-10
eingelangte Rechtsmittel ¹	35.573	36.203	35.474	23.567	-34
erledigte Rechtsmittel	36.320	37.124	36.627	25.359	-30
am Jahresende offene Rechtsmittel	28.675	27.754	26.601	24.809	-13
Arbeitnehmerveranlagung					
Bescheide der Finanzämter	4.156.676	3.793.827	3.787.610	3.414.117	-18
zu Jahresbeginn offene Rechtsmittel	9.832	9.332	9.109	7.986	-19
eingelangte Rechtsmittel ¹	52.578	54.187	54.046	63.362	21
erledigte Rechtsmittel	53.078	54.410	55.169	61.258	15
am Jahresende offene Rechtsmittel	9.332	9.109	7.986	10.090	8
Aussetzungsverfahren gemäß § 212a BAO					
am Jahresende offene Aussetzungsverfahren ²	11.724	10.744	9.692	8.575	-27
	in Mio. EUR				in %
gemäß § 212a BAO von der Einhebung ausgesetzte Abgaben					
	1.888,68	1.801,67	1.945,74	1.851,16	-2

¹ vom RH errechneter Wert

² gezählt nach Steuernummern

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH



Rechtsmittel in der Steuerverwaltung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2020 bis Mai 2021 die Rechtsmittel in der Steuerverwaltung.

Die Gebarungsüberprüfung bezog das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) und folgende bis 31. Dezember 2020 bestehende Finanzämter ein:

- Finanzamt Wien 4/5/10,
- Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg,
- Finanzamt Grieskirchen Wels,
- Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See.

Zu den Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesfinanzgericht legte der RH einen Bericht im Jahr 2021 vor (Reihe Bund 2021/1).

Ab 1. Jänner 2021 erfolgte mit der „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ eine Umstrukturierung der Finanzverwaltung. Die bis dahin bestehenden Finanzämter wurden in den bundesweiten Behörden „Finanzamt Österreich“ und „Finanzamt für Großbetriebe“ zusammengeführt. Die vormaligen Finanzämter werden großteils als Dienststellen des Finanzamts Österreich an den bestehenden Standorten weitergeführt. Die beiden überprüften Finanzämter in Wien wurden zu einer Dienststelle zusammengelegt.

In weiterer Folge verwendet der RH grundsätzlich den Begriff Finanzämter. In der neuen Organisationsstruktur ab 2021 handelt es sich um Dienststellen.

(2) Prüfungsziel für die Rechtsmittelverfahren sowie für die Verfahren zur Aussetzung der Einhebung von Abgaben gemäß § 212a Bundesabgabenordnung (**BAO**) war insbesondere die Beurteilung

- der Ziele, Rechtsgrundlagen und Regelwerke,
- der Effizienz und Qualitätssicherung,
- der Personalausstattung und
- des Risikomanagements.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2020. Soweit Auswirkungen der COVID-19-Pandemie feststellbar waren, wurde dies bei den jeweiligen Themen berücksichtigt.

(3) Zu dem im Jänner 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Mai 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2022.

Rechtsgrundlagen

- 2 Bis Ende 2020 gab es in Österreich 39 Finanzämter mit allgemeinem Aufgabenkreis, die jeweils für ihren Bereich örtlich zuständig waren. Am 1. Jänner 2021 traten an deren Stelle das Finanzamt Österreich und das Finanzamt für Großbetriebe. Beide sind ohne örtliche Einschränkungen bundesweit zuständig.

Das Finanzamt Österreich ist in 33 Dienststellen gegliedert, die weitgehend – abgesehen von wenigen Zusammenlegungen – mit den zuvor bestehenden Finanzämtern übereinstimmen.

Das Finanzamt für Großbetriebe ist in fünf Regionalstellen untergliedert.

- 3 (1) Für Rechtsmittelverfahren in steuerrechtlichen Angelegenheiten gilt der 7. Abschnitt der BAO. Dieser regelt das Verfahrensrecht für ordentliche Rechtsmittel sowohl im verwaltungsbehördlichen Verfahren bei den Abgabenbehörden als auch für das gerichtliche Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht.¹

Gegen einen Bescheid der Abgabenbehörde ist innerhalb eines Monats eine Beschwerde an das Bundesfinanzgericht zulässig.² Über solche Beschwerden hat grundsätzlich die Abgabenbehörde mit als Beschwerdevorentscheidung zu bezeichnendem Bescheid abzusprechen.³ Dagegen kann innerhalb eines Monats ein Antrag auf Entscheidung durch das Bundesfinanzgericht gestellt werden. Für Rechtsmittelverfahren vor den Abgabenbehörden und vor dem Bundesfinanzgericht gilt kein Neuerungsverbot. Auf neue Tatsachen, Beweise und Anträge ist demnach Bedacht zu nehmen.

Die Entscheidung über eine Beschwerde kann ausgesetzt werden, wenn wegen einer gleichen oder ähnlichen Rechtsfrage eine Beschwerde anhängig ist. Nach rechtskräftiger Beendigung dieses Verfahrens ist das ausgesetzte Verfahren von Amts wegen fortzusetzen.

¹ §§ 243 bis 292 BAO

² §§ 243 und 245 BAO

³ § 262 Abs. 2 BAO: Die Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung hat zu unterbleiben,

a) wenn dies in der Bescheidbeschwerde beantragt wird und

b) wenn die Abgabenbehörde die Bescheidbeschwerde innerhalb von drei Monaten ab ihrem Einlangen dem Verwaltungsgericht vorlegt.

Abs. 3 leg. cit.: Wird in der Bescheidbeschwerde lediglich die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen, die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder die Rechtswidrigkeit von Staatsverträgen behauptet, so ist keine Beschwerdevorentscheidung zu erlassen, sondern die Bescheidbeschwerde unverzüglich dem Verwaltungsgericht vorzulegen.

Abs. 4 leg. cit.: Weiters ist keine Beschwerdevorentscheidung zu erlassen, wenn der Bundesminister für Finanzen den angefochtenen Bescheid erlassen hat.

Eine Partei kann Säumnisbeschwerde beim Bundesfinanzgericht erheben, wenn ihr Bescheide der Abgabenbehörden nicht innerhalb von sechs Monaten nach Einlangen der Beschwerden bekannt gegeben werden. Auch das Bundesfinanzgericht ist verpflichtet, über Beschwerden ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen zu entscheiden. Entscheidet das Bundesfinanzgericht nicht innerhalb von sechs Monaten, kann beim Verwaltungsgerichtshof (**VwGH**) ein Fristsetzungsantrag gestellt werden.⁴

Partei im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesfinanzgericht ist auch die Abgabenbehörde, deren Bescheid mit Bescheidbeschwerde angefochten ist.

(2) Das Verfahren zur Aussetzung der Einhebung ist ebenfalls in der BAO geregelt. Die Abgabenbehörde hat auf Antrag die Einhebung einer Abgabe, deren Höhe von der Erledigung einer Bescheidbeschwerde abhängt, grundsätzlich insoweit aussetzen, als eine Nachforderung

- auf einen Bescheid, der von einem Anbringen abweicht oder
- auf einen Bescheid, dem kein Anbringen zugrunde liegt,

zurückzuführen ist (siehe auch **TZ 11**). Die Wirkung einer Aussetzung der Einhebung besteht in einem Zahlungsaufschub. Dieser endet mit Ablauf der Aussetzung oder ihrem Widerruf. Der Ablauf der Aussetzung ist bei Beendigung des Rechtsmittelverfahrens zu verfügen. Ein Widerruf ist nur zulässig, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben oder wenn unrichtige oder irreführende Angaben zur Aussetzung führten.

⁴ § 38 VwGG

Rechtsmittelverfahren

Strategien und Ziele

- 4.1 (1) Ein internes Grundsatzpapier des Ministeriums vom Oktober 2019 enthielt eine „Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“. Konkrete Hinweise zu den Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren fanden sich darin nicht. Allgemein beschriebene Themen, die u.a. auch für Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren Bedeutung haben konnten, lauteten wie folgt:
- „Leitprinzipien unseres Handelns – Wirtschaftlichkeit: Massenverfahren automatisieren, Verfahrensabläufe beschleunigen und vereinheitlichen, Synergien nutzen, Organisation, Prozesse und Strukturen ‚einfach – effektiv – elektronisch‘ gestalten.“ (S. 2)
 - „Dem Bedürfnis der Unternehmen nach Rechts- und Planungssicherheit insbesondere in komplexen Rechtsfragen wird durch das System der ex-post Prüfung und zum Teil sehr langen Verfahrensdauer nicht immer ausreichend entsprochen. Insgesamt wird den Grundsätzen der Verwaltungsökonomie und Serviceorientierung zu wenig Rechnung getragen.“ (S. 16)
 - „Der Serviceorientierung wird im Bereich der Steuer- und Zollverwaltung durch die Einhaltung von definierten Qualitäts- und Leistungsstandards entsprochen. Dazu zählen unter anderem: [...] rechtsrichtige und zeitnahe Erledigungen [...]“. (S. 18 f.)
 - „Unternehmerinnen und Unternehmern soll mit geeigneten Instrumenten (z.B. Horizontal Monitoring, Advance Ruling, kooperative Verfahren) insbesondere bei komplexen Rechtsfragen höchstmögliche Rechts- und Planungssicherheit geboten, gleichzeitig sollen überlange Verfahrensdauern vermieden werden.“ (S. 20)
 - „Das österreichische Steuerrecht hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einer der komplexesten und umfangreichsten Gesetzesmaterien mit unzähligen Ausnahme- und Sonderbestimmungen entwickelt, wodurch sowohl auf Seite der Steuerzahler als auch in der behördlichen Vollziehung regelmäßig hohe administrative Belastungen und Unklarheiten bestehen.“ (S. 23)
 - „[...] unnötige Vorschriften sind zu reduzieren, [...]“. (S. 23)
 - „Entscheidend für eine anhaltende Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich ist es, dazu beizutragen, dass der Standort Österreich ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, also eine verlässliche, vorhersehbare, klare und verständliche Rechtsordnung gewährleistet, in der strittige Fragen in einem angemessenen Zeitraum dauerhaft geklärt werden.“ (S. 24)

Im Februar 2021 gaben die beiden neuen Finanzämter eine „Geschäftsfeldstrategie Finanzamt Österreich“ und eine „Geschäftsfeldstrategie Finanzamt für Großbetriebe“ heraus. In beiden Dokumenten fanden sich keine Hinweise zu den Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren.

(2) Laut Ministerium sei „der Fokus der Strategie der letzten Jahre auf der Reduzierung der Verfahrensdauer und dadurch auch auf der Erledigung von Rechtsmitteln“ gelegen. Eine Verfahrensbeschleunigung sollte „primär durch Prozessoptimierung [...] erfolgen“. Die Abarbeitung der Altfälle sei forciert worden.

(3) Das Ministerium setzte die Strategie durch operative Ziele um. Im Bereich der Finanzverwaltung erfolgte dies über ein jährliches Zielvereinbarungssystem. Die Zielvereinbarungen der Jahre 2017 und 2018 hatten für den Bereich der Rechtsmittel keine Ziele bzw. Vorgaben vorgesehen (TZ 10). In den Zielvereinbarungen der Jahre 2019 und 2020 sollte hingegen das Ziel „Zeitnahe und richtige Abgabenerhebung“⁵ wie folgt erreicht werden:

- Schwerpunkt rechtsrichtige und zeitnahe Rechtsmittelerledigung bei laufenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung,
- Reduzierung der Anzahl der unerledigten Rechtsmittelverfahren mit einer Dauer von mehr als 180 Kalendertagen in der Arbeitnehmerveranlagung und mehr als 360 Kalendertagen für die Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer in der betrieblichen Veranlagung.

Diese Maßnahmen wurden mittels Monitoring-Kennzahlen überwacht. Vom bundesweiten Schwerpunkt Rechtsmittelerledigung waren jedoch die weiteren Abgabensarten⁶ der betrieblichen Veranlagung nicht abgedeckt. Auch im Bereich der Abgabeneinhebung und -einbringung gab es für die Rechtsmittelerledigungen weder einen Schwerpunkt noch eine Kennzahl. Die diesbezüglichen Rechtsmittel waren auch nicht automatisiert aus den IT-Verfahren auswertbar.

⁵ definiert als „zeitnahe und richtige Festsetzung, Einhebung und Einbringung der Abgaben zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung“

⁶ z.B. Haftungsbescheide betreffend Kapitalertragsteuern, Normverbrauchsabgabe, Anspruchszinsen

(4) Die Monitoring-Kennzahlen der unerledigten Rechtsmittelverfahren mit einer Dauer von mehr als 180 Kalendertagen in der Arbeitnehmerveranlagung und von mehr als 360 Kalendertagen in der betrieblichen Veranlagung (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer) stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Unerledigte Rechtsmittelverfahren, jeweils zum 31. Dezember

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	Anzahl				in %
offene Rechtsmittel bei den Arbeitnehmerveranlagungen	9.332	9.109	7.986	10.090	8
<i>davon länger als 180 Kalendertage</i>	<i>2.369</i>	<i>1.806</i>	<i>1.422</i>	<i>2.278</i>	<i>-4</i>
offene Rechtsmittel bei den betrieblichen Veranlagungen	28.675	27.754	26.601	24.809	-13
<i>davon länger als 360 Kalendertage</i>	<i>7.551</i>	<i>6.084</i>	<i>5.081</i>	<i>5.596</i>	<i>-26</i>

In den dargestellten Zahlen sind sämtliche Rechtsmittel unabhängig vom Verfahrensstand, d.h. auch jene, die dem Bundesfinanzgericht oder einem Höchstgericht vorgelegt waren, enthalten.

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Die Anzahl dieser unerledigten Rechtsmittel nahm bis zum Jahr 2019 stetig ab. Im Jahr 2020 kam es jedoch wieder zu einem Anstieg.

Das Ministerium gab an, dass die Ziele – mit Ausnahme des Jahres 2020 – weitgehend erfüllt worden seien. Der Anstieg im Jahr 2020 sei auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen.

- 4.2 (1) Der RH anerkannte, dass sich die Anzahl der Rechtsmittel in der Arbeitnehmerveranlagung, die mehr als 180 Kalendertage, und jene in der betrieblichen Veranlagung⁷, die mehr als 360 Kalendertage offen waren, von 2017 auf 2019 verringert hatte. Allerdings war im Jahr 2020 wieder ein Anstieg festzustellen.

Der RH hielt kritisch fest, dass in der Strategie des Ministeriums die Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren keine ausdrückliche Erwähnung fanden.

Er empfahl dem Ministerium, in seinem Strategiepapier auch auf die Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren zu fokussieren, um dadurch die Bedeutung rascher und rechtsrichtiger Entscheidungen hervorzuheben und einen Ausgleich zwischen den Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und jenen des Staates zu erreichen.

(2) Zu den Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Finanzämtern verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 10.

⁷ Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer

- 4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde ein strategischer Ansatz im Rahmen der Geschäftsfeldstrategien der Ämter berücksichtigt.
- 4.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass in den Geschäftsfeldstrategien der Ämter zwar strategische Ansätze vorgesehen waren. Allerdings fanden sich dort keine Hinweise zu den Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren, weshalb der RH seine Empfehlung wiederholte.

IT-Systeme für die Erfassung der Rechtsmittel

- 5.1 (1) Die Finanzämter erfassten Rechtsmittel in verschiedenen operativen IT-Systemen (Produktivsystemen), u.a.:
- Jahresveranlagung privat,
 - Abgabensinformationssystem und
 - IT-Anwendung „BFG-Schnittstelle“.

Die Jahresveranlagung privat ist eine webbasierte Anwendung, die seit 2014 für Arbeitnehmerveranlagungen und die damit zusammenhängenden Rechtsmittel zur Verfügung steht.

Das Abgabensinformationssystem wurde bereits in den 1970er Jahren programmiert. Es besteht aus verschiedenen Anwendungen, die miteinander verknüpft sind. Davon umfasst sind u.a. die betriebliche Veranlagung mit den Rechtsmittelverfahren sowie die Einhebungs- und Einbringungsverfahren.⁸

Zusätzlich zu den operativen IT-Systemen hatten die Finanzämter die Vorlage der Rechtsmittel an das Bundesfinanzgericht in der IT-Anwendung „BFG-Schnittstelle“ zu erfassen.

(2) Eine durchgängige und vollständige Abbildung der Rechtsmittelverfahren mit der Erfassung aller Verfahrensschritte und somit sämtlicher für Auswertungen relevanter Daten war in keinem dieser IT-Systeme möglich (**TZ 9**). Dementsprechend standen steuerungsrelevante Daten nur in begrenztem Umfang zur Verfügung.

Ab 2007 stellte das Ministerium daher den Finanzämtern zu deren Unterstützung eine eigene Rechtsmitteldatenbank (**REMIDA**) als Web-Anwendung zur Verfügung. Gemäß dem Einführungserlass des Ministeriums aus 2007 sollte die REMIDA bundesweit einen einheitlichen Standard in der Rechtsmittelerfassung und -auswertung sicherstellen. Weiters sollte sie als Grundlage für ein gezieltes Qualitäts- und Wissensmanagement mit zahlreichen Analysemöglichkeiten – insbesondere den

⁸ Weiters stehen z.B. Anwendungen für die Grunddatenverwaltung, für die Steuerveranlagung und für Finanzstrafverfahren zur Verfügung.

Vorständinnen und Vorständen sowie den Fachvorständinnen und Fachvorständen – eine effiziente und effektive Steuerung im Rechtsmittelbereich ermöglichen. Wie aus dem Einführungserlass ebenfalls hervorging, waren die Rechtsmittel verpflichtend in der REMIDA zu erfassen.

Die REMIDA bot gegenüber den Produktivsystemen eine zusätzliche Datenbasis für Kennzahlensauswertungen, wie z.B. eine getrennte Darstellung der Verfahrensdauer nach den einzelnen Bearbeitungsstationen (Produktionsteam, Amtsfachbereich⁹, Bundesfinanzgericht, Höchstgerichte).

Ab Juli 2013 war in der REMIDA die Erfassung von Rechtsmitteldaten aus der Arbeitnehmerveranlagung grundsätzlich nicht mehr erforderlich, weil die Daten im elektronischen Managementsystem „Leistungsorientierte Steuerung“ (**LoS**) ausgewertet werden konnten. Das Ministerium gab an, dass im März 2018 diesbezüglich auch eine Ausdehnung auf die betriebliche Veranlagung erfolgt sei. Den überprüften Finanzämtern war dies nicht bekannt, sie erfassten die Rechtsmittel der betrieblichen Veranlagung weiterhin.

Die überprüften Finanzämter nutzten die REMIDA für die Erfassung der Rechtsmittelverfahren, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung.

Im Jänner 2021 setzte das Ministerium die REMIDA außer Betrieb. Die meisten Dienststellen des Finanzamts Österreich waren darüber nicht informiert und konnten daher ihre Daten nicht sichern. Ende Jänner 2021 informierte der Vorstand des Finanzamts Österreich die Dienststellen darüber, dass keine unmittelbare Ersatzlösung vorgesehen sei.

Vier Wochen nach Einstellung der REMIDA übermittelte das Ministerium den Dienststellen Excel-Dateien mit den in der REMIDA als offen angemarkten Rechtsmitteln und in einer weiteren Tranche die erledigten Rechtsmittel. Bis zur Übermittlung dieser Dateien gab es keine mit einer Datenbank vergleichbare standardisierte Unterstützung für die Erfassung der Rechtsmittel. Dadurch konnte es zu Datenverlusten kommen. Die überprüften Finanzämter erfassten ihre Rechtsmittel seither in lokalen Excel-Dateien. Da die Rechtsmittel grundsätzlich in den Produktivsystemen erfasst und bearbeitet werden mussten, stellte diese zusätzliche Erfassung in den Excel-Dateien – auch ohne REMIDA – neuerlich eine Doppelerfassung dar.

Das Ministerium informierte den RH, dass es seit mehreren Jahren versuche, die veraltete IT-Architektur neu zu entwickeln und abzulösen. Es habe eine Vorstudie

⁹ Die Fachbereiche der Finanzämter unterstützten die Produktionsteams und erledigten auch Rechtsmittel. Sie waren u.a. zuständig für interne und externe Anfragen, Unterstützung bei Prüfungshandlungen im Außendienst, Qualitäts- und Bildungsmanagement sowie im Zusammenhang mit dem Rechtsmittelverfahren auch für Rechtsmittelbearbeitungen und Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht.

zur REMIDA–Neu beauftragt, allerdings diene die REMIDA nur der Evidenz für die Finanzämter und habe keine Relevanz für das Ministerium.

(3) Die überprüften Finanzämter beurteilten die Doppelerfassung – in den Produktivsystemen und in der REMIDA bzw. in lokalen Excel–Dateien – als eine „massive Belastung knapper Ressourcen“. Eine vollständige Erfassung aller Rechtsmittel und aller Verfahrensschritte bis hin zu allfälligen Vorlagen an die Höchstgerichte sei wünschenswert. Dies solle in strukturierter Form, einheitlich und standardisiert in den Produktivsystemen erfolgen.

- 5.2 Der RH kritisierte, dass eine durchgängige und vollständige Abbildung der Rechtsmittelverfahren in den IT–Systemen nicht möglich war und somit valide Auswertungen für Steuerungszwecke fehlten. Dies betraf u.a. Aussetzungen von Entscheidungen, Verfahren im Einhebungsbereich oder Verfahren vor den Höchstgerichten. Das Ministerium verschärfte diesen Zustand mit Einstellung der – von den Finanzämtern allerdings uneinheitlich genutzten – REMIDA Anfang 2021.

Der RH wies zudem kritisch auf die doppelte Erfassung von Rechtsmitteldaten hin, die sich einerseits durch die Einträge in den Produktivsystemen und andererseits in der REMIDA bzw. nach deren Einstellung in lokalen Excel–Dateien ergab.

Er empfahl dem Ministerium, Rechtsmittelverfahren vollständig in den operativen IT–Systemen (Produktivsystemen) abzubilden. Darin sollten sämtliche Daten zu Rechtsmittelverfahren, die für Steuerungszwecke erforderlich sind, zur Verfügung stehen. Dazu wäre in einem mehrstufigen Prozess zu erheben, welche Daten für die Steuerung der Rechtsmittelverfahren vordringlich erforderlich sind, z.B. die Anzahl und die Durchlaufzeiten der einzelnen Verfahrensschritte. Die mehrmalige Datenerfassung in unterschiedlichen IT–Verfahren wäre sodann einzustellen.

Weiters kritisierte der RH, dass das Ministerium die von den Finanzämtern genutzte REMIDA ohne Vorankündigung im Jänner 2021 außer Betrieb setzte und den Dienststellen die darin erfassten Daten erst nach vier Wochen in Form von Excel–Dateien zur Verfügung stellte. Er wies in diesem Zusammenhang auch auf die Gefahr von Datenverlusten hin.

Er empfahl dem Ministerium daher, künftig IT–Anwendungen nur dann außer Betrieb zu setzen, wenn eine geeignete Ersatzlösung zur Verfügung steht und zudem rechtzeitig eine umfassende Information der Anwenderinnen und Anwender erfolgt.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würde das Thema in das Projekt Modernisierung der IT für Steuerverfahren (Roadmap) aufgenommen. Dabei handle es sich um ein Fünf–Jahres–Projekt. Die Übermittlung von Beschwerdevorlagen an das Bundes-

finanzgericht inklusive der dafür benötigten Dokumente sei bereits 2014 umgesetzt worden.

Im Zuge der „Modernisierung der Finanzverwaltung“ habe sich herausgestellt, dass sich die bis dahin in Betrieb befindliche REMIDA nur mit sehr hohem Aufwand an die neuen Strukturen der Finanzverwaltung nach der Modernisierung anpassen lassen würde. Aus diesem Grund sei entschieden worden, dieses IT-System vorübergehend außer Betrieb zu nehmen und im Laufe des Jahres 2021 durch ein neueres Verfahren zu ersetzen.

Die „Abschaltung der alten REMIDA“ sei nicht zeitgerecht erfolgt, so dass die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorübergehend keine Möglichkeit gehabt hätten, ihre Aufzeichnungen über Rechtsmittel in elektronischer Form fortzuführen. Dies habe jedoch nur jene Produktivverfahren betroffen, in denen es die Möglichkeit eines elektronischen Rechtsmittels noch nicht gegeben habe.

Aufgrund unvorhersehbarer Projektrisiken (Abzug der Entwickler-Ressourcen zu Projekten mit höherer oder höchster Priorität, z.B. zur COFAG) habe sich die Entwicklung der neuen REMIDA verzögert. Diese sei nun seit Februar 2022 im Pilotbetrieb.

Kennzahlen

- 6.1 (1) Zur Unterstützung des Planungs- und Steuerungsprozesses diene dem Ministerium das Managementsystem LoS mit den darin definierten Kennzahlen. Die Basisdaten für die Kennzahlen im Zusammenhang mit Rechtsmitteln stammten aus den Produktivsystemen und bis Ende 2020 auch aus der REMIDA.

Für Rechtsmittelverfahren standen in LoS folgende Kennzahlen zur Verfügung:

- eingelangte Rechtsmittel,
- erledigte Rechtsmittel Team,
- erledigte Rechtsmittel Amtsfachbereich,
- Durchlaufzeit Rechtsmittel Team,
- Durchlaufzeit Rechtsmittel Amtsfachbereich,
- Qualitätssicherungsmaßnahmen,
- unerledigte Rechtsmittel Team,
- unerledigte Rechtsmittel Amtsfachbereich,
- erstinstanzliche Verfahrensdauer im Rechtsmittelverfahren,
- Beschwerdevorlagen,
- Beschwerdevorlagen Bescheide.

Da die Finanzämter in der REMIDA die Rechtsmittel nicht vollständig und in gleicher Qualität erfassten, bildete sie keine valide Datenbasis für steuerungsrelevante Kennzahlen. Dennoch verwendete das Ministerium die REMIDA als Basis für einige der oben angeführten Kennzahlen. Diese Kennzahlen wurden den Finanzämtern zur Steuerung in ihrem eigenen Wirkungsbereich zur Verfügung gestellt.

Mit der Einstellung der REMIDA im Jänner 2021 standen nach Angabe des Ministeriums folgende Kennzahlen nicht mehr zur Verfügung:

- Anzahl der eingelangten Rechtsmittel,
- Anzahl der von den Amtsfachbereichen erledigten Rechtsmittel,
- durchschnittliche Durchlaufzeiten der Rechtsmittelverfahren in den Produktionsteams,
- durchschnittliche Durchlaufzeiten der Rechtsmittelverfahren in den Amtsfachbereichen,
- Anzahl der unerledigten Rechtsmittel in den Produktionsteams,
- Anzahl der unerledigten Rechtsmittel in den Amtsfachbereichen.

Nach der Einstellung der REMIDA hatte das Ministerium keinen Überblick z.B. über jene Rechtsmittel,

- die im Finanzamt bzw. in den Dienststellen insgesamt eingingen,
- die zur Bearbeitung im Amtsfachbereich lagen,
- bei denen eine Entscheidung des Bundesfinanzgerichts ausstand,
- bei denen eine Entscheidung eines Höchstgerichts ausstand,
- die die Abgabensicherung betrafen und
- die u.a. die Normverbrauchsabgabe und die Energieabgaben betrafen.

Einige dieser Daten waren in den Produktivsystemen abgebildet, konnten aber nur durch Einzelabfragen der Steuersubjekte im jeweiligen IT-Verfahren abgerufen werden.

Die eingelangten Rechtsmittel konnten zwar unter Einbeziehung der beiden LoS-Kennzahlen „Anzahl erledigte Rechtsmittel“ und „Anzahl unerledigte Rechtsmittel“ rechnerisch ermittelt werden. Im Gegensatz zur REMIDA handelte es sich hierbei aber nicht um aktuell abrufbare Werte, sondern um monatliche Auswertungen, die aus den Datenbeständen der Produktivsysteme zu bestimmten Stichtagen ermittelt wurden.

Die Dauer eines Rechtsmittelverfahrens konnte aufgrund der unzulänglichen Datenbasis nur insgesamt, d.h. vom Einlangen bis zur endgültigen Erledigung (z.B. durch das Bundesfinanzgericht), ermittelt werden. Die Ermittlung der Verfahrensdauer bei



Rechtsmittel in der Steuerverwaltung

den einzelnen Bearbeitungsstationen (Produktionsteam, Amtsfachbereich, Bundesfinanzgericht, Höchstgericht) war nicht möglich (TZ 7).

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Rechtsmittel im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung und der betrieblichen Veranlagung:

Tabelle 2: Entwicklung der Rechtsmittel bundesweit

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	Anzahl der Fälle				in %
Arbeitnehmerveranlagung					
zu Jahresbeginn offene Rechtsmittel	9.832	9.332	9.109	7.986	-19
eingelangte Rechtsmittel ¹	52.578	54.187	54.046	63.362	21
erledigte Rechtsmittel	53.078	54.410	55.169	61.258	15
am Jahresende offene Rechtsmittel	9.332	9.109	7.986	10.090	8
betriebliche Veranlagung					
zu Jahresbeginn offene Rechtsmittel	29.422	28.675	27.754	26.601	-10
eingelangte Rechtsmittel ¹	35.573	36.203	35.474	23.567	-34
erledigte Rechtsmittel	36.320	37.124	36.627	25.359	-30
am Jahresende offene Rechtsmittel	28.675	27.754	26.601	24.809	-13

¹ vom RH errechneter Wert

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Sowohl bei der Arbeitnehmerveranlagung als auch bei der betrieblichen Veranlagung konnten die Finanzämter stets mehr Rechtsmittel erledigen, als eingegangen waren, dementsprechend verringerte sich die Anzahl der offenen Rechtsmittel kontinuierlich. Eine Ausnahme davon bildete die Arbeitnehmerveranlagung im Jahr 2020, die einen Anstieg an offenen Rechtsmitteln um 8 % gegenüber 2017 verzeichnete. Allerdings langten in diesem Jahr auch um 21 % mehr Rechtsmittel ein als im Jahr 2017.

Die Rechtsmittel in der betrieblichen Veranlagung gingen von 2017 bis 2020 sowohl bei den Eingängen als auch bei den Erledigungen um rund ein Drittel zurück. Dies war vor allem auf die Steuererleichterungen aufgrund der COVID-19-Pandemie zurückzuführen, die u.a. die Fristen zur Einbringung von Abgabenerklärungen für das Veranlagungsjahr 2019 vom 30. April 2020 (Einreichung in Papierform) bzw. vom 30. Juni 2020 (elektronische Einreichung) auf den 31. August 2020 erstreckten. Steuerliche Vertretungen erhielten jedenfalls eine Fristerstreckung von Ende März 2021 bis Ende Juni 2021. Diese Maßnahmen führten zu einer späteren Abgabe der Steuererklärungen für 2019 und damit zu einer späteren Veranlagung. In weiterer Folge wird sich dies auch auf die Einbringung von Rechtsmitteln auswirken.

- 6.2 Zur Einstellung der REMIDA verwies der RH auf seine Ausführungen in [TZ 5](#) und der mit der REMIDA verbundenen Doppelerfassung von Rechtsmitteldaten. Allerdings war eine Doppelerfassung weiterhin erforderlich, wobei die Dienststellen Informationen uneinheitlich in lokalen Excel-Dateien erfassten. Überdies stellte das Ministerium keine zweckmäßige IT-Lösung als Ersatz zur Verfügung.

Der RH kritisierte, dass aus den Produktivsystemen keine Gesamtsicht über die eingelangten Rechtsmittel möglich war. Zudem fielen mit der Einstellung der REMIDA zu Jahresbeginn 2021 mehrere Kennzahlen weg.

Der RH empfahl dem Ministerium, alle Rechtsmittelverfahren und –verfahrensschritte vollständig in den Produktivsystemen abzubilden, um daraus alle für erforderlich erachteten Kennzahlen automatisiert unmittelbar gewinnen zu können.

Die wegen der COVID-19-Pandemie eingeräumte Fristerstreckung für die Abgabe der Steuererklärungen 2019 brachte zwar Erleichterungen für die Abgabepflichtigen, wird aber zu einer Verdichtung der Aufgaben für die Bediensteten der Finanzverwaltung führen. Die erst später einlangenden Steuererklärungen 2019 werden mit jenen der Folgejahre zusammentreffen. Ohne entsprechende Vorkehrungen in der Finanzverwaltung wären entweder weitgehend ungeprüfte Veranlagungen oder eine längere Dauer der Verfahren die Folge.

Der RH empfahl dem Ministerium, Vorsorge für den erwartbaren erhöhten Arbeitsanfall nach dem Auslaufen der COVID-19-bedingten verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Abgabepflichtige zu treffen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde das Thema in das Projekt Modernisierung der IT für Steuerverfahren (Roadmap) aufgenommen. Dabei handle es sich um ein Fünf-Jahres-Projekt.

Das Ministerium werde die Empfehlung, Vorsorge für den erwartbaren Arbeitsanfall zu treffen, berücksichtigen.

Verfahrensdauer

7.1 (1) Aus den vorliegenden Daten konnte jeweils nur die Gesamtdauer der Rechtsmittelverfahren ermittelt werden. Diese umfasste sämtliche Verfahrensabschnitte – von der Einbringung des Rechtsmittels bis zu dessen Erledigung durch das Finanzamt oder das Bundesfinanzgericht – und berücksichtigte gegebenenfalls auch die Verfahrensdauer bei den Höchstgerichten. Somit konnte die Bearbeitungsdauer, die spezifisch auf ein Finanzamt¹⁰ entfiel, bei Vorlagen an das Bundesfinanzgericht oder die Höchstgerichte nicht ermittelt werden.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Verfahrensdauer jener Rechtsmittel, die im Zeitraum 2017 bis 2020 im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung erledigt wurden:

Tabelle 3: Verfahrensdauer Arbeitnehmerveranlagung: Rechtsmittel–Erledigungen 2017 bis 2020

	alle Finanzämter	Finanzamt Wien 4/5/10	Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg	Finanzamt Grieskirchen Wels	Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See
	Anzahl				
innerhalb 1 Woche	43.350	855	306	402	351
1 Woche bis 6 Monate	155.834	5.759	3.319	4.060	3.345
6 Monate bis 1 Jahr	17.822	503	101	553	659
1 bis 3 Jahre	5.570	152	67	166	125
3 bis 7 Jahre	1.153	23	35	42	14
über 7 Jahre	186	1	5	11	0
Summe	223.915	7.293	3.833	5.234	4.494

Die dargestellten Zahlen enthalten sämtliche Rechtsmittel unabhängig vom Verfahrensstand, d.h. auch jene, die dem Bundesfinanzgericht oder einem Höchstgericht vorgelegt waren.

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Bundesweit wurden im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung 89 % der Beschwerden innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten erledigt. In den beiden Wiener Finanzämtern konnten mehr als 90 %¹¹ der Rechtsmittel innerhalb der ersten sechs Monate erledigt werden. Die beiden anderen überprüften Finanzämter kamen auf eine diesbezügliche Erledigungsquote von mehr als 80 %.¹²

Der Anteil der Beschwerden, die länger als ein Jahr offen blieben, lag bundesweit und bei den überprüften Finanzämtern bei rd. 3 %. Ausgenommen davon waren die Erledigungen des Finanzamts Grieskirchen Wels, dort betrug dieser Anteil rd. 4 %.

¹⁰ z.B. dem Produktionsteam oder dem Fachbereich

¹¹ Finanzamt Wien 4/5/10: 91 %, Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg: 95 %

¹² Finanzamt Grieskirchen Wels: 85 %, Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See: 82 %

Bundesweit wiesen insgesamt 1.339 (rd. 1 %) der im Zeitraum 2017 bis 2020 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren in der Arbeitnehmerveranlagung eine Verfahrensdauer von mehr als drei Jahren auf.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Verfahrensdauer jener Rechtsmittel, die im Zeitraum 2017 bis 2020 im Bereich der betrieblichen Veranlagung erledigt wurden:

Tabelle 4: Verfahrensdauer betriebliche Veranlagung: Rechtsmittel–Erledigungen 2017 bis 2020

	alle Finanzämter	Finanzamt Wien 4/5/10	Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg	Finanzamt Grieskirchen Wels	Finanzamt St. Johann Tarnsweg Zell am See
	Anzahl				
innerhalb 1 Woche	26.527	1.166	1.575	781	437
1 Woche bis 6 Monate	76.525	2.931	3.619	1.063	787
6 Monate bis 1 Jahr	9.823	315	382	138	158
1 bis 3 Jahre	11.506	313	404	187	94
3 bis 7 Jahre	8.781	315	334	156	231
über 7 Jahre	2.268	82	111	35	149
Summe	135.430	5.122	6.425	2.360	1.856

Die dargestellten Zahlen enthalten sämtliche Rechtsmittel unabhängig vom Verfahrensstand, d.h. auch jene, die dem Bundesfinanzgericht oder einem Höchstgericht vorgelegt waren.

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Bundesweit wurden im Bereich der betrieblichen Veranlagung 76 % der Beschwerden innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten erledigt. In den beiden Wiener Finanzämtern konnten rd. 80 % der Rechtsmittel innerhalb dieser Frist erledigt werden.¹³ Der Anteil dieser Erledigungen lag im Finanzamt Grieskirchen Wels bei 78 % und damit knapp über dem Bundesdurchschnitt, im Finanzamt St. Johann Tarnsweg Zell am See bei 66 %.

Der Anteil der Rechtsmittelverfahren mit einer Dauer von mehr als einem Jahr lag bundesweit bei 17 %. Bei drei der vom RH überprüften Finanzämter lag dieser Wert unter dem Bundesdurchschnitt.¹⁴ Im Finanzamt St. Johann Tarnsweg Zell am See betrug die Verfahrensdauer in 26 % der Fälle länger als Jahr.

Bundesweit wiesen insgesamt 11.049 (rd. 8 %) der im Zeitraum 2017 bis 2020 abgeschlossenen Rechtsmittelverfahren in der betrieblichen Veranlagung eine Verfahrensdauer von mehr als drei Jahren auf.

¹³ Finanzamt Wien 4/5/10: 80 %, Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg: 81 %

¹⁴ Finanzamt Wien 4/5/10: 14 %, Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg: 13 %, Finanzamt Grieskirchen Wels: 16 %

So dauerte beispielsweise ein Rechtsmittelverfahren einer betrieblichen Veranlagung neun Jahre. In diesem Fall wurde der Einkommensteuerbescheid 2005 aus dem Jahr 2008 angefochten. Das Finanzamt wies die Beschwerde im Jahr 2010 ab, worauf eine Beschwerde und die Vorlage an den Unabhängigen Finanzsenat¹⁵ erfolgten. Schließlich entschied das Bundesfinanzgericht im Jahr 2015 über diese Beschwerde; diese Entscheidung hob der VwGH im Jahr 2017 auf, dies führte zu einem neuerlichen Erkenntnis des Bundesfinanzgerichts im Jahr 2017.

Ein anderes überprüftes Rechtsmittelverfahren betraf Einkommensteuerbescheide für die Jahre 2000 bis 2007, welche im Jahr 2009 angefochten wurden. Das Rechtsmittelverfahren dauerte insgesamt zehn Jahre, nachdem der VwGH zweimal die Erkenntnisse des Bundesfinanzgerichts aufgehoben hatte. Zusätzlich hatte die Entscheidung Auswirkungen auf die Verfahren der Folgejahre und damit verlängerte sich auch die Dauer der diesbezüglichen Verfahren.

(4) Die zum 31. Dezember 2020 offenen Rechtsmittel stellten sich bundesweit wie folgt dar:

Tabelle 5: Offene Rechtsmittel zum 31. Dezember 2020 bundesweit – Arbeitnehmerveranlagung

	Anzahl	davon beim BFG	in % beim BFG
aus 2020	8.036	735	9
aus 2018 bis 2019	1.271	835	66
aus 2015 bis 2017	561	514	92
aus 2004 bis 2014	222	194	87
gesamt	10.090	2.278	23

BFG = Bundesfinanzgericht

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Tabelle 6: Offene Rechtsmittel zum 31. Dezember 2020 bundesweit – betriebliche Veranlagung

	Anzahl	davon beim BFG	in % beim BFG
aus 2020	7.724	1.232	16
aus 2018 bis 2019	8.965	4.854	54
aus 2015 bis 2017	5.223	4.265	82
aus 2004 bis 2014	2.897	2.392	83
gesamt	24.809	12.743	51

BFG = Bundesfinanzgericht

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

¹⁵ nunmehr Bundesfinanzgericht

Zum 31. Dezember 2020 waren 10.090 Rechtsmittel in der Arbeitnehmerveranlagung und 24.809 Rechtsmittel in der betrieblichen Veranlagung offen. Davon waren 23 % bzw. 51 % dem Bundesfinanzgericht zur Entscheidung vorgelegt. Dieser Anteil erhöhte sich mit fortschreitender Verfahrensdauer deutlich.

Zusammengefasst warteten 43 % der offenen Rechtsmittelverfahren auf ihre Erledigung beim Bundesfinanzgericht. Allein die ausgesetzten Abgaben in Verbindung mit den 2019 und 2020 vorgelegten Rechtsmitteln betrug mit 737,35 Mio. EUR rd. 40 % der insgesamt zum 31. Dezember 2020 von der Einhebung ausgesetzten Abgaben.

- 7.2 Der RH hob hervor, dass in den Finanzämtern der überwiegende Teil der Rechtsmittel im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung (89 %) und der betrieblichen Veranlagung (76 %) innerhalb der gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs Monaten erledigt wurde. Allerdings lag ein bedeutender Anteil der zum 31. Dezember 2020 unerledigten Rechtsmittelverfahren (43 %) zum Teil seit mehreren Jahren zur Entscheidung beim Bundesfinanzgericht.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Bundesfinanzgericht“ (Reihe Bund 2021/1) auf die lange Verfahrensdauer hingewiesen und Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung empfohlen.¹⁶ Dies betraf u.a. den Einsatz von mehr Verwaltungspersonal und verfahrensrechtliche Schritte, wie eine Novelle der BAO, die einen formellen Schluss des Ermittlungsverfahrens ermöglicht. Weiters verwies der RH auf seine Empfehlung zu den Fristsetzungsanträgen in TZ 8.

Der RH kritisierte, dass die Verfahrensdauer nicht auf die einzelnen Bearbeitungsstationen – Finanzamt, Bundesfinanzgericht und Höchstgerichte – aufgeteilt werden konnte, sondern nur eine Gesamtverfahrensdauer, die sämtliche Verfahrensschritte umfasste, ermittelbar war. Dem Ministerium lagen daher wesentliche steuerungsrelevante Informationen nicht vor. Eine getrennte Erfassung würde jedoch – vor allem bei längerer Verfahrensdauer – eine Analyse der Ursachen und entsprechende Steuerungsmaßnahmen ermöglichen.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Dauer von Rechtsmittelverfahren getrennt nach den einzelnen Bearbeitungsstationen – Finanzamt, Bundesfinanzgericht und Höchstgerichte – ausgewertet werden kann.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde dies mit Umsetzung der Empfehlungen aus TZ 5 und TZ 6 (vollständige Abbildung der Rechtsmittelverfahren in den Produkivsystemen) durch die Modernisierung der IT für Steuerverfahren (Roadmap) – mit

¹⁶ siehe dazu TZ 18, 19, 21

Ausnahme der Höchstgerichte, die in dieses System nicht integrierbar seien – gewährleistet.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass es zweckmäßig wäre, auch die Verfahrensdauer bei den Höchstgerichten in den Auswertungen getrennt nach Rechtsmittelinstanzen zu berücksichtigen.

Fristsetzungsanträge

- 8.1 (1) Das Bundesfinanzgericht ist verpflichtet, „über Anträge der Parteien und über Beschwerden ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen zu entscheiden.“¹⁷ Entscheidet das Bundesfinanzgericht nicht innerhalb dieser Frist, kann ein Fristsetzungsantrag beim VwGH gestellt werden. Dieser hat diesfalls dem Bundesfinanzgericht aufzutragen, die offene Entscheidung zu erlassen.¹⁸

(2) Die Abgabenbehörden sind seit der gesetzlichen Änderung im Jahr 2014¹⁹ Parteien in den Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht und dem VwGH.²⁰ Sie können daher als Partei Fristsetzungsanträge stellen.

(3) Die überprüften Finanzämter hatten bis zur Gebarungsüberprüfung noch keinen Fristsetzungsantrag eingebracht. Als Grund dafür gaben sie an, dass es an bundesweiten Vorgaben fehle. Sie schätzten allerdings eine solche Maßnahme in bestimmten Fällen als sinnvoll ein, wie etwa bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf Veranlagungen der Folgejahre haben. Ein Finanzamt habe bei einer langen Dauer von Verfahren teilweise bei den zuständigen Richterinnen und Richtern urgiert.

Die aktuellen Erhebungen des RH bestätigten seine Feststellungen im Bericht „Bundesfinanzgericht“ (Reihe Bund 2021/1). Einige der damals überprüften Abgabenbehörden hatten einen Fristsetzungsantrag in Erwägung gezogen, aber nicht eingebracht. Der RH hatte dem Ministerium deshalb empfohlen, Kriterien für die Einbringung von Fristsetzungsanträgen durch die Finanzämter zu erarbeiten, z.B. in Fällen mit einem sehr hohen Abgabebetrag oder mit Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung.

¹⁷ § 291 Abs. 1 BAO

¹⁸ §§ 21, 24, 30a und 38 VwGG i.V.m. Art. 133 B-VG: Der Fristsetzungsantrag ist beim Bundesfinanzgericht einzubringen, welches diesen unter Anschluss der Akten des Verfahrens an den VwGH vorzulegen hat.

¹⁹ Mit 1. Jänner 2014 trat das Bundesfinanzgericht an die Stelle der Vorgängerorganisation Unabhängiger Finanzsenat (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I 51/2012, wirksam geworden mit 1. Jänner 2014).

²⁰ § 265 Abs. 5 BAO

Das Ministerium gab nunmehr an, mögliche Kriterien für Fristsetzungsanträge zu prüfen und den Abgabenbehörden Entscheidungshilfen zur Verfügung zu stellen.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass den Finanzämtern die Möglichkeit von Fristsetzungsanträgen nach Ablauf der gesetzlichen Entscheidungsfrist zur Verfahrensbeschleunigung zwar bewusst war, jedoch nutzten sie diese Möglichkeit nicht. Er hielt weiters kritisch fest, dass das Ministerium bis zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung die Empfehlung des RH aus der Prüfung des Bundesfinanzgerichts nicht umgesetzt hatte.

Der RH empfahl dem Ministerium, wie schon in seinem Bericht „Bundesfinanzgericht“ (Reihe Bund 2021/1), Kriterien für Fristsetzungsanträge durch Finanzämter zu erarbeiten. Von diesem Recht sollte etwa zur (zeitnahen) Herbeiführung einer grundsätzlichen Entscheidung, bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf mehrere Abgabepflichtige haben, oder bei hohen Abgabebeträgen Gebrauch gemacht werden.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei diese Empfehlung bereits umgesetzt. Entsprechende Kriterien seien definiert und an die Ämter kommuniziert worden.

Dokumentation

- 9.1 (1) Die Abgabeverfahren waren grundsätzlich in den IT-Anwendungen der Finanzverwaltung zu erfassen. Dies war allerdings u.a. bei Beschwerden gegen Bescheid-aufhebungen (§ 299 BAO) und gegen Bescheide über die Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 303 BAO) nicht möglich, ebenso wenig bei Bescheidaufhebungen gemäß § 300 BAO und bei Beschwerden im Bereich der Abgabeneinhebung. In diesen Fällen hatten die Finanzämter keine automatisierte Verbuchungsmöglichkeit zur Verfügung und mussten zeitaufwändig händische Bescheide ausfertigen.

Die Finanzämter bearbeiteten und dokumentierten die Rechtsmittelverfahren sowie die dazu verfügbaren Aussetzungen der Einhebung in unterschiedlichen IT-Verfahren (TZ 5). Aufgrund der damit einhergehenden Systembrüche war es möglich, dass Beschwerdeerledigungen übersehen und die Beendigung der Aussetzung der Einhebung durch die Finanzämter nicht korrekt vorgenommen wurden (TZ 13).

Auch für Entscheidungen des Bundesfinanzgerichts stand keine eigene Verbuchungsmöglichkeit zur Verfügung. Die Finanzämter mussten diese Entscheidungen grundsätzlich als Beschwerdevorentscheidung erfassen, dies widersprach jedoch den verfahrensrechtlichen Vorgaben. Damit waren nicht alle Verfahrensschritte in den IT-Systemen korrekt abgebildet, weshalb valide Auswertungen nicht möglich waren.

In den überprüften Finanzämtern erfolgte die Dokumentation überwiegend im elektronischen Steuerakt. Die in Papierform einlangenden Schriftstücke bzw. Anbringen wurden zentral eingescannt und elektronisch dem jeweiligen Akt zugeordnet. Die Finanzämter konnten außerdem Unterlagen im elektronischen Steuerakt archivieren. Eine einheitliche Vorgabe des Ministeriums für die Aktenordnung im elektronischen Steuerakt gab es nicht.

(2) In der für die Erfassung von Rechtsmitteln bis Ende 2020 zur Verfügung stehenden IT-Anwendung REMIDA hatten die Finanzämter zusätzliche Informationen dokumentiert, wie Aussetzungen der Entscheidung²¹ oder Verfahren vor den Höchstgerichten, weil eine standardisierte Auswertung diesbezüglicher Informationen aus den Produktivsystemen nicht möglich war.

(3) Wie bereits im Bericht „Bundesfinanzgericht“ (Reihe Bund 2021/1) stellte der RH neuerlich fest, dass

- es nicht möglich war, die wesentlichen Unterlagen im elektronischen Steuerakt rasch und übersichtlich aufzufinden, um verwaltungsökonomisch arbeiten zu können,
- nicht alle Verfahren in den IT-Anwendungen abgebildet waren und teilweise Bescheide händisch ausgefertigt werden mussten, was zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in den Finanzämtern, aber auch zu behelfsmäßigen Verbuchungen führte.

Weder das Ministerium noch die Finanzämter konnten aufgrund der unterschiedlichen IT-Anwendungen automatisiert vollständige Auswertungen der Rechtsmittel erstellen. Dem Ministerium war seit mehreren Jahren bekannt, dass die Rechtsmittelverfahren in den IT-Systemen nicht vollständig erfasst und daher nicht durchgängig nachvollziehbar waren und die Datenerfassung teilweise redundant erfolgte.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass es in den Finanzämtern keine einheitliche Vorgangsweise zur Dokumentation in den elektronischen Steuerakten gab, weil entsprechende Vorgaben des Ministeriums fehlten. Es war daher nicht möglich, die wesentlichen Unterlagen im elektronischen Steuerakt rasch und übersichtlich aufzufinden, um verwaltungsökonomisch arbeiten zu können.

Der RH empfahl dem Ministerium in Anknüpfung an seinen Bericht „Bundesfinanzgericht“ (Reihe Bund 2021/1) erneut, für die Finanzämter einheitliche Vorgaben zur Aktenordnung im elektronischen Steuerakt zu schaffen, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen und in weiterer Folge eine zügige Bearbeitung zu gewährleisten.

²¹ § 271 BAO

Der RH hielt kritisch fest, dass Rechtsmittelverfahren und einzelne Verfahrensschritte in den IT-Anwendungen teilweise nicht bzw. nicht korrekt abgebildet waren, wie etwa bei der Verbuchung von Entscheidungen des Bundesfinanzgerichts.

Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlung in **TZ 6**, die Rechtsmittelverfahren und –verfahrensschritte vollständig in den Produktivsystemen abzubilden.

Er empfahl darüber hinaus, alle Verfahrensschritte der Rechtsmittelverfahren rechtlich einwandfrei in den IT-Verfahren abzubilden.

- 9.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Aktenordnung aus dem elektronischen Verfahren ergebe. Durch die Strukturierung sei gewährleistet, dass die Unterlagen einheitlich abgelegt würden.

Die Empfehlung, alle Verfahrensschritte abzubilden, werde im Projekt Modernisierung der IT für Steuerverfahren (Roadmap) aufgenommen.

- 9.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass nicht alle Verfahrensschritte in der IT richtig abgebildet waren. Dadurch und mangels Vorgaben war nach wie vor nicht gewährleistet, dass die Unterlagen strukturiert und einheitlich abgelegt werden konnten. Auch die Finanzämter gingen bei der Dokumentation in den elektronischen Steuerakten uneinheitlich vor.

Schließlich erinnerte der RH an die Stellungnahme des Ministeriums zum Bericht „Bundesfinanzgericht“, wonach die Regelung zur Aktenordnung im Organisationshandbuch 2021 mit Inkrafttreten der Modernisierung der Finanzverwaltung angepasst werden würde. Es seien jedoch auch Anpassungen in den IT-Verfahren erforderlich, die nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen umgesetzt werden würden.

Qualitätssicherung

- 10.1 (1) Die Fachbereiche der Finanzämter (in der Folge: **Amtsfachbereiche**) hatten die Produktionsteams zu unterstützen. Sie waren u.a. zuständig für interne und externe Anfragen, für die Unterstützung bei Prüfungshandlungen im Außendienst sowie für das Qualitäts- und Bildungsmanagement. Weiters oblagen ihnen teilweise die Rechtsmittelbearbeitung und die Vertretung in Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht.

Die Rechtsmittelbearbeitung erfolgte grundsätzlich durch das bescheiderlassende Team. Dieses hatte jedoch die Möglichkeit, sich durch den Amtsfachbereich unterstützen zu lassen oder die Rechtsmittel an diesen weiterzuleiten.

Die Aufgaben des Amtsfachbereichs beim Qualitätsmanagement umfassten Maßnahmen zur Feststellung, Sicherung und Förderung der fachlichen Qualität, u.a. durch

- Qualitätssicherungsmaßnahmen in allen Rechtsmaterien,
- Organisation und Durchführung von Schulungen,
- Bearbeitung von Rechtsmitteln,
- Unterstützung der Produktionsteams,
- Unterstützung bei der Umsetzung von Audits und Evaluierung der Umsetzung sowie
- Förderung der Zusammenarbeit und des Wissensaustauschs.

Diese Maßnahmen sollten die Qualität, die Einheitlichkeit der Erledigungen und somit die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherstellen.

Die Amtsfachbereiche erledigten im Jahr 2017 rd. 10 % der in der REMIDA erfassten erledigten Rechtsmittel, dieser Wert erhöhte sich bis zum Jahr 2020 auf rd. 15 %.²² Allerdings war der Anteil der von den Amtsfachbereichen erledigten Rechtsmittel je Finanzamt und Jahr unterschiedlich. Bei den überprüften Finanzämtern bestand diesbezüglich eine Bandbreite von 2 % bis 23 % der in der REMIDA erfassten erledigten Rechtsmittel.

Die überprüften Finanzämter führten interne Schulungen zu unterschiedlichen abgabenrechtlichen Themen durch. In einem der überprüften Finanzämter erfolgte auch ein internes Audit zum Thema „Umgang mit Aussetzungen der Einhebung gemäß § 212a BAO“.

(2) Die Amtsfachbereiche führten Qualitätssicherungsmaßnahmen begleitend oder als nachträgliche Überprüfung durch. Die Fallauswahl nahm jedes Finanzamt eigenständig vor, jedoch verpflichtend zu 50 % aufgrund bundesweiter Schwerpunkte und zu 50 % auf Basis amtsinterner Kriterien. Das Ministerium legte die bundesweiten Schwerpunkte und die Anzahl der durchzuführenden Kontrollen fest.

Die bundesweiten Schwerpunkte der Jahre 2019 und 2020 enthielten – im Gegensatz zu jenen der Jahre 2017 und 2018 – auch Kontrollvorgaben für Rechtsmittelerledigungen, die damit in Zusammenhang stehenden Aussetzungen der Einhebung waren nicht explizit angeführt. Diese wurden teilweise ebenfalls durch den Amtsfachbereich überprüft.

In den Jahren 2017 bis 2020 führten die Finanzämter bundesweit mehr Qualitätssicherungsmaßnahmen durch, als in den Zielvereinbarungen vorgegeben war. Von den im Jahr 2019 insgesamt durchgeführten 6.431 Kontrollen – der Zielwert war 6.000 –

²² Diese Werte sind Näherungswerte. Sie basieren auf den REMIDA-Daten, die nicht alle Rechtsmittel umfassen.

entfielen 1.032 (16 %) auf den bundesweiten Schwerpunkt Rechtsmittelerledigung; im Jahr 2020 waren dies 988 (22 %) von insgesamt 4.475 Maßnahmen – der Zielwert war für das erste Halbjahr 3.000.²³

In den Zielvereinbarungen für 2021 war die Rechtsmittelerledigung nicht mehr als bundesweiter Schwerpunkt vorgesehen. Das Ministerium teilte dazu dem RH mit, dass „die Festlegung der bundesweiten Schwerpunkte für das Jahr 2021 ausschließlich durch die Fachbereichsleitungen im Finanzamt Österreich“ erfolgt sei.

Die Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen stellten sich bundesweit wie folgt dar:

Tabelle 7: Qualitätssicherungsmaßnahmen bundesweit

	2019		2020	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Qualitätssicherungsmaßnahmen gesamt				
durchgeführt	6.431		4.475	
Beanstandungen	1.169	18	865	19
Qualitätssicherungsmaßnahmen – Rechtsmittelerledigung				
durchgeführt	1.032		988	
Beanstandungen	182	18	193	20

Quelle: BMF; Berechnung: RH

Das Ministerium gab für die Durchführung der Qualitätssicherungsmaßnahmen die Beachtung folgender Qualitätskriterien vor:

- Einheitlichkeit der Rechtsanwendung,
- Gleichmäßigkeit der Besteuerung,
- Rechtsrichtigkeit,
- Dokumentation und Nachvollziehbarkeit,
- Rechtzeitigkeit und
- Verhältnismäßigkeit.

²³ Mit 1. Juli 2020 war eine umfassende Reorganisation der Finanzverwaltung geplant. Die Zielvorgaben erstreckten sich daher nur auf das erste Halbjahr 2020. Da die Reorganisation auf den 1. Jänner 2021 verschoben wurde und COVID-19–bedingte Maßnahmen in der Finanzverwaltung Vorrang hatten, kam es zu keinen weiteren zahlenmäßigen Zielvorgaben für das zweite Halbjahr 2020.

Eine Auswertung der einzelnen Qualitätssicherungsmaßnahmen mit dem Schwerpunkt Rechtsmittelerledigung nach diesen Qualitätskriterien erbrachte folgendes Ergebnis:

Tabelle 8: Qualitätssicherungsmaßnahmen bundesweit, Schwerpunkt Rechtsmittelerledigung; Qualitätskriterien

Qualitätskriterien	geprüft		Beanstandungen	
	2019	2020	2019	2020
	in %			
Einheitlichkeit der Rechtsanwendung	96	93	6	5
Gleichmäßigkeit der Besteuerung	92	84	4	5
Rechtsrichtigkeit	99	96	9	12
Dokumentation und Nachvollziehbarkeit	97	96	5	6
Rechtzeitigkeit	97	92	7	6
Verhältnismäßigkeit	88	82	2	1

Quelle: BMF; Berechnung: RH

Die Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen ließen auf einen gewissen Handlungsbedarf vor allem bei der Rechtsrichtigkeit der Erledigungen schließen. Allerdings waren die Ergebnisse bei den Finanzämtern hinsichtlich der überprüften Qualitätskriterien und der Beanstandungen unterschiedlich.

(3) Die Ergebnisse waren seit 2018 in einem Onlineformular zu dokumentieren und dem Ministerium zu übermitteln. Dieses Formular konnte im Finanzamt als Textdokument abgespeichert und im jeweiligen Steuerakt hinterlegt werden. Für die Finanzämter bestand jedoch auf diesem Weg keine Auswertungsmöglichkeit der eigenen Qualitätssicherungsmaßnahmen. Die überprüften Finanzämter dokumentierten die Qualitätssicherungsmaßnahmen zusätzlich in lokalen Dateien, um intern eine Übersicht über die getroffenen Feststellungen zu gewinnen und einen allfälligen Schulungsbedarf erkennen zu können.

Zu den Qualitätskriterien konnten in freien Textfeldern Bemerkungen angeführt werden. Im Falle einer Beanstandung war dies verpflichtend.

Laut Ministerium blieben die Bemerkungen in diesen freien Textfeldern ausschließlich im Finanzamt, finanzämterübergreifende Analysen der inhaltlichen Feststellungen wurden nicht durchgeführt. Somit konnte das Ministerium auch einen allfälligen Handlungsbedarf nicht erkennen und dementsprechende Maßnahmen ergreifen. Die Qualitätssicherungsmeldungen würden lediglich für die Festlegung künftiger bundesweiter Schwerpunkte herangezogen. Die überprüften Finanzämter gaben an,

dass sie vom Ministerium zu den Qualitätssicherungsmeldungen keine Rückmeldungen erhielten.

- 10.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Amtsfachbereiche in den überprüften Finanzämtern diverse Maßnahmen zur Qualitätssicherung setzten. Diese waren seiner Ansicht nach eine gute Möglichkeit, Risiken – wie etwa nicht rechtsrichtige Erledigungen, eine zu lange Verfahrensdauer und mangelnde Dokumentation – rechtzeitig zu erkennen und hintanzuhalten.

Die Verantwortung der Finanzämter für die Auswahl der Qualitätssicherungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der bundesweiten Schwerpunkte hielt der RH für zweckmäßig, weil dadurch interne Problemfelder rascher erkannt und gegebenenfalls, etwa durch Schulung der Bediensteten, beseitigt werden konnten.

Der RH wies darauf hin, dass es durch die Amtsfachbereiche bundesweit bei 18 % (2019) bzw. 20 % (2020) der durchgeführten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Rechtsmittelbereich zu Beanstandungen kam. Dennoch entfiel der diesbezügliche bundesweite Schwerpunkt im Jahr 2021. Nach Ansicht des RH verdeutlichten die Ergebnisse der Jahre 2019 und 2020 den Nutzen finanzamtsinterner Kontrollen im Bereich der Rechtsmittel.

Der RH empfahl dem Ministerium, in Zukunft wieder verstärkt Augenmerk auf die Qualitätssicherung von Rechtsmittelerledigungen zu legen und diese in die Zielvereinbarungen aufzunehmen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium über die inhaltlichen Feststellungen der Amtsfachbereiche aus den Qualitätssicherungsmaßnahmen und somit über mögliche Problemfelder keine Informationen hatte. Das Ministerium als Empfänger sämtlicher Qualitätssicherungsmeldungen der Finanzämter nutzte die erhaltenen Informationen nicht für Steuerungszwecke, z.B. für erforderliche Weiterbildungsmaßnahmen.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen der Finanzämter zu analysieren, um allenfalls bundesweit bestehende Mängel erkennen und einen entsprechenden Handlungsbedarf daraus ableiten zu können. Zudem sollten die gewonnenen Erkenntnisse dem Finanzamt Österreich kommuniziert werden.

(3) Der RH wies auch darauf hin, dass die überprüften Finanzämter die Ergebnisse der Qualitätssicherung doppelt erfassten. Die vorgesehenen Onlineformulare konnten die Finanzämter nicht für Steuerungszwecke nutzen, weshalb sie zusätzlich interne Aufzeichnungen führten.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Dienststellen des Finanzamts Österreich automatisierte Auswertungen der Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen für Steuerungszwecke zu ermöglichen.

- 10.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es die Anregung, verstärkt Augenmerk auf Qualitätssicherungen zu legen, aufnehmen und im Zuge der Zielplanung gemeinsam mit den Ämtern besprechen. Aus strategischer Sicht sei das Ziel, durch rechtsrichtige Erst-Erledigungen Rechtsmittel zu vermeiden bzw. zu verringern, daher würden die Ressourcen in der Qualitätssicherung insbesondere in vorgelagerten Prozessen bzw. in der laufenden Fallbegleitung eingesetzt.

Das Ministerium werde künftig sicherstellen, dass Analysen der Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Die Empfehlung zu automatisierten Auswertungen sei bereits umgesetzt.

Aussetzung der Einhebung

Rechtsgrundlage

- 11 (1) Die Abgabenbehörde hat auf Antrag des Abgabepflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen eine Aussetzung der Einhebung der von einem Rechtsmittel betroffenen Abgaben zu bewilligen. Dies bewirkt einen Zahlungsaufschub für die Dauer des anhängigen Rechtsmittelverfahrens. Mit der Erledigung des Rechtsmittels ist der Ablauf der Aussetzung der Einhebung zu verfügen, damit endet der Zahlungsaufschub.

Dementsprechend ist die Dauer einer Aussetzung der Einhebung von der Dauer des zugrunde liegenden Rechtsmittelverfahrens abhängig.

Für die Bewilligung einer Aussetzung der Einhebung müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- Der Aussetzungsantrag hängt mit einer Bescheidbeschwerde zusammen und der angefochtene Bescheid führte zu einer Nachforderung.
- Die Nachforderung entstand, weil der angefochtene Bescheid vom ursprünglichen Anbringen abwich oder dem angefochtenen Bescheid kein Anbringen zugrunde lag. Dieses Abweichen muss Gegenstand des Beschwerdebegehrens sein.
- Die bzw. der Abgabepflichtige erwartet eine Minderung der Abgabenschuld und stellt einen entsprechenden Antrag, in dem der für die Aussetzung der Einhebung in Betracht kommende Betrag dargestellt bzw. berechnet ist.

Eine Aussetzung der Einhebung ist u.a. nicht zu bewilligen, wenn die Bescheidbeschwerde nach Lage des Falles wenig erfolgversprechend erscheint.

Die Aussetzung der Einhebung diene nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (**VfGH**) dem Ziel, Berufungswerberinnen und Berufungswerber nicht generell einseitig mit allen Folgen einer potenziell rechtswidrigen behördlichen Entscheidung bis zur endgültigen Erledigung eines Beschwerdeverfahrens zu belasten.²⁴

(2) Schon ein Antrag auf Aussetzung der Einhebung hemmt bis zu seiner Erledigung Einbringungsmaßnahmen hinsichtlich der betroffenen Abgaben.²⁵ Der Zahlungsaufschub bleibt bis zum Ablauf eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides über den Ablauf der Aussetzung bestehen. Auch eine Beschwerde gegen einen den Aussetzungsantrag ablehnenden Bescheid bewirkt, ebenso wie ein Vorlageantrag an das Bundesfinanzgericht, eine neuerliche Hemmung der Einbringung.

Entwicklung

12.1 (1) Als steuerungsrelevante Kennzahlen für die Aussetzung der Einhebung standen einerseits die Entwicklung der ausgesetzten Beträge für sämtliche Abgabenarten zum Monatsletzten und andererseits die Entwicklung der Anzahl der offenen Fälle²⁶ in Verwendung. Diese wurden weiters in Fälle mit und in Fälle ohne Insolvenz gegliedert.

(2) Die vom Ministerium übermittelten Daten zeigten dazu folgendes Bild:

Tabelle 9: Aussetzung der Einhebung – bewilligte Fälle

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	Anzahl jeweils zum 31. Dezember				in %
AEH mit Insolvenz	203	208	183	160	-21
AEH ohne Insolvenz	11.521	10.536	9.509	8.415	-27
AEH gesamt	11.724	10.744	9.692	8.575	-27

AEH = Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO

Quelle: BMF

²⁴ VfGH 11. Dezember 1986, G119/86

²⁵ § 230 Abs. 6 BAO

²⁶ gezählt nach Steuernummern

Tabelle 10: Aussetzung der Einhebung – bewilligte Beträge

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	in Mio. EUR jeweils zum 31. Dezember				in %
AEH mit Insolvenz	78,15	31,81	35,25	155,51	99
AEH ohne Insolvenz	1.810,53	1.769,86	1.910,49	1.695,66	-6
AEH gesamt	1.888,68	1.801,67	1.945,74	1.851,16	-2

AEH = Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO

Quelle: BMF

Von 2017 bis 2020 verringerte sich die Anzahl der Aussetzungsfälle um mehr als ein Viertel, die ausgesetzten Beträge blieben aber annähernd gleich. Diese beliefen sich jeweils zum Jahresende auf mehr als 1,8 Mrd. EUR.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die von der Einhebung ausgesetzten Beträge und die Beträge mit unerledigten Aussetzungsanträgen gemessen am gesamten Abgabenrückstand:

Tabelle 11: Abgabenrückstand, bewilligte und unerledigte Anträge auf Aussetzung der Einhebung

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	in Mio. EUR jeweils zum 31. Dezember				in %
Abgabenrückstand bundesweit	7.977,40	7.993,64	7.851,05	9.884,10	24
<i>davon</i>					
<i>bewilligte AEH</i>	<i>1.888,68</i>	<i>1.801,67</i>	<i>1.945,74</i>	<i>1.851,16</i>	<i>-2</i>
<i>unerledigte Anträge AEH</i>	<i>143,77</i>	<i>291,57</i>	<i>98,95</i>	<i>79,56</i>	<i>-45</i>
Summe bewilligte und unerledigte Anträge AEH	2.032,45	2.093,24	2.044,69	1.930,72	-5
	in %				
Anteil der bewilligten und unerledigten Anträge AEH am bundesweiten Abgabenrückstand	25	26	26	20	

AEH = Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

In den Jahren 2017 bis 2019 entfiel jeweils ein Viertel des Abgabenrückstands auf von der Einhebung ausgesetzte Beträge. Dieser Anteil verminderte sich 2020 auf 20 %, insbesondere weil der Abgabenrückstand im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf knapp 10 Mrd. EUR anstieg. Die bewilligten und die beantragten Aussetzungen beliefen sich jeweils auf etwas mehr als 2 Mrd. EUR; im Jahr 2020 waren es 1,931 Mrd. EUR.

(4) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den überprüften Finanzämtern von der Einhebung ausgesetzten Beträge:

Tabelle 12: Aussetzung der Einhebung – Beträge in den überprüften Finanzämtern

	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2017 bis 2020
	in Mio. EUR jeweils zum 31. Dezember				in %
Aussetzung der Einhebung	1.888,68	1.801,67	1.945,74	1.851,16	-2
<i>davon</i>					
<i>Finanzamt Wien 4/5/10</i>	38,85	50,92	47,03	51,86	33
<i>Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg</i>	109,74	109,48	108,44	83,47	-24
<i>Finanzamt Grieskirchen Wels</i>	54,16	36,95	55,07	54,86	1
<i>Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See</i>	9,96	8,97	9,02	3,19	-68

Quelle: BMF – LoS

Der starke Rückgang der ausgesetzten Abgaben beim Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See resultierte aus der Erledigung einer Bescheidbeschwerde im Jahr 2020, bei der Abgaben in Höhe von 4,62 Mio. EUR seit 2013 ausgesetzt waren.

Demgegenüber erhöhten sich im Finanzamt Wien 4/5/10 die ausgesetzten Beträge um ein Drittel.

(5) Die ausgesetzten Beträge resultierten aus folgenden Abgabenarten:

Tabelle 13: Aussetzung der Einhebung – Abgabenarten

	2017	2018	2019	2020
	in %			
Körperschaftsteuer	30	26	26	26
Umsatzsteuer	24	29	26	24
Einkommensteuer	19	19	19	21
Kapitalertragsteuer	12	12	10	10
sonstige Abgaben ¹	16	14	19	19

¹ Die sonstigen Abgaben betrafen z.B. solche nach dem Glücksspielgesetz, die Energieabgabe und die Grunderwerbsteuer.

Quelle: BMF – LoS

- 12.2 Die von der Einhebung ausgesetzten Abgabebeträge waren Gegenstand eines offenen Rechtsmittelverfahrens. Dementsprechend konnte die Höhe dieser Beträge nur durch eine Reduzierung der Rechtsmittel gegen Abgabenbescheide oder durch eine raschere Erledigung anhängiger Rechtsmittelverfahren, insbesondere jener vor dem Bundesfinanzgericht, beeinflusst werden. Der RH thematisierte die teilweise sehr lange Verfahrensdauer von Rechtsmittelverfahren in seinem Bericht Bundesfinanzgericht (Reihe Bund 2021/1) (TZ 7).

Da die Höhe und Dauer der Aussetzungen der Einhebung unmittelbar von offenen Rechtsmittelverfahren abhängig sind, empfahl der RH dem Ministerium, Maßnahmen für eine effiziente und rasche Abwicklung von Rechtsmittelverfahren – sowohl der behördlichen als auch der finanzgerichtlichen Verfahren – zu treffen. Diese Maßnahmen sollten darauf abzielen, die Rahmenbedingungen zu verbessern, etwa durch eine ausreichende Sachverhaltsermittlung in den abgabenbehördlichen Verfahren und ausreichende Personalressourcen zur zügigen Bearbeitung der Rechtsmittel. Zudem wären legislative Maßnahmen zur Entflechtung der Komplexität des Steuerrechts voranzutreiben.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es aus strategischer Sicht das Ziel, durch rechtsrichtige Erst-Erledigungen Rechtsmittel zu vermeiden bzw. zu verringern, daher würden die Ressourcen in der Qualitätssicherung insbesondere in vorgelagerten Prozessen bzw. in der laufenden Fallbegleitung eingesetzt. Die Anregung des RH werde aufgenommen und im Zuge der Zielplanung mit den Ämtern besprochen.

Das Regierungsprogramm 2020–2024 enthalte die politische Absichtserklärung, das Steuersystem zu vereinfachen. Die Einflussmöglichkeiten der nationalen Verwaltung und Gesetzgebung dürften aufgrund unterschiedlicher externer Einflussfaktoren, wie internationaler Regelwerke oder Rechtsprechung, allerdings nicht überschätzt werden.

- 12.4 Der RH verwies zum Thema der Vereinfachung des Steuersystems auf seine Ausführungen in TZ 18.

Kennzahlen

13.1 (1) Die Daten zu den Aussetzungen der Einhebung waren in LoS als Teilmenge der Kennzahl „Gesamtrückstand“ abgebildet, Daten zu den erledigten (beendeten) Aussetzungsverfahren waren darin nicht enthalten. Es konnten somit keine Aussagen getroffen werden,

- welche Abgaben in welcher Höhe jährlich ausgesetzt wurden,
- wie lange diese Abgaben ausgesetzt waren und
- wie viele Aussetzungen der Einhebung jährlich beendet wurden.

Zwischen den von der Einhebung ausgesetzten Abgabenbeträgen und den dafür ursächlichen Rechtsmitteln bestand bei den in LoS abgebildeten Kennzahlen keine Verknüpfung. Diese Information konnte nur durch Einzelabfragen bei den Steuersubjekten in den Produktivsystemen gewonnen werden. Somit lagen keine standardisierten Auswertungen vor, aus denen abgeleitet werden konnte, ob bei Erledigung eines Rechtsmittels auch der Ablauf der Aussetzung der Einhebung des betroffenen Abgabenbetrags verfügt wurde.

Im Rahmen der „Aktion vergessene AEH-Fälle“ im Mai 2019 verknüpfte das Ministerium die Daten der Aussetzung der Einhebung mit jenen der unerledigten Rechtsmittel, um allenfalls nicht (mehr) zu Recht bestehende Aussetzungen zu ermitteln. Diese Liste enthielt die Fälle mit einer aufrechten Aussetzung der Einhebung, aber ohne ein in LoS ersichtliches offenes Rechtsmittel. Die Finanzämter hatten ältere Fälle von ausgesetzten Abgaben auf deren berechtigtes Bestehen hin zu prüfen.

Der RH aktualisierte diese Auswertung und verglich den Datenbestand per 31. Dezember 2020 mit jenem vom Mai 2019. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

Tabelle 14: Fälle mit aufrechten Aussetzungen der Einhebung ohne ein in LoS ersichtliches Rechtsmittel

Entstehungsjahr	Mai 2019		31. Dezember 2020		Veränderung Mai 2019 bis Dezember 2020	
	Anzahl	Betrag in Mio. EUR	Anzahl	Betrag in Mio. EUR	Anzahl in %	Betrag in %
vor 2010	250	24,63	50	4,55	-80	-82
2011 bis 2015	1.837	160,88	1.340	98,60	-27	-39
2016 bis 2019	3.800	316,30	2.170	366,83	-43	16
2020	0	0,00	834	44,68	-	-
Summe	5.887	501,81	4.394	514,65	-25	3

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Wie die Tabelle zeigt, beendeten die Finanzämter seit Mai 2019 acht von zehn Fällen mit offenen Aussetzungen der Einhebung, die aus der Zeit vor 2010 stammten. Auch die ausgesetzten Fälle aus den Jahren 2011 bis 2015, die keinem Rechtsmittelverfahren zugeordnet waren, konnten die Finanzämter um rund ein Viertel reduzieren.²⁷

(2) Daten zum Zahlungsverhalten nach Beendigung eines Aussetzungsverfahrens lagen weder den Finanzämtern noch dem Ministerium vor. Aufgrund der Verrechnungssystematik auf den Abgabekonten – Zahlungen wurden grundsätzlich auf die älteste Fälligkeit verrechnet – war eine Gesamtauswertung über die nach Beendigung eines Rechtsmittelverfahrens entrichteten Abgaben nicht möglich. Somit konnte keine Aussage getroffen werden, in welchem Umfang die ausgesetzten Beträge nach einer abweisenden Erledigung eines Rechtsmittels – oftmals nach mehrjähriger Verfahrensdauer – tatsächlich entrichtet wurden.

Das Ministerium schätzte die Abgabenausfälle bei Nachforderungen nach Beschwerdeerledigungen auf 15 % bis 17 % der vorgeschriebenen Beträge: Das Risiko steige mit der Dauer der Verfahren, weil sich die wirtschaftliche Entwicklung eines Unternehmens im Laufe der Jahre massiv verändern könne und in der Regel keine Vorkehrungen getroffen würden, um die ausgesetzten Abgaben zu bezahlen. Dazu komme die ebenfalls mit Ablauf der Aussetzung fällige Verzinsung, die bei längerer Verfahrensdauer beträchtlich sein könne.

(3) Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) auf das zunehmende Abgabenausfallsrisiko aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der von der Einhebung ausgesetzten Abgabebeträge hingewiesen. Das Einbringlichkeitsrisiko und damit die Löschungswahrscheinlichkeit stiegen mit zunehmender Rückstandshöhe und langer Verfahrensdauer.

(4) Die Interne Revision im Ministerium führte in ihrem Bericht „Rechtsmittel und Revisionen (Finanzämter)“ vom April 2019 an, dass „nach Erfahrung von Experten [...] mit zunehmender Verfahrensdauer in Verbindung mit gemäß § 212a BAO von der Einhebung ausgesetzten Beträgen das Risiko von Abgabenausfällen“ steige. Auch die bei dieser Revision geprüften Finanzämter führten an, „dass bei lange offenen Rechtsmitteln das Risiko von Abgabenausfällen zunehme und vereinzelt langwierige Instanzenwege dazu genutzt werden, um Fälligkeiten von Abgabenschulden gezielt hinaus zu zögern“. Die Interne Revision wies auch darauf hin, dass „aus Sicht der Finanzämter [...] aufgrund der Textierung des § 212a BAO in der Praxis kaum die Möglichkeit [besteht], Anträge auf Aussetzung der Einhebung abschlägig zu entscheiden“.

²⁷ Jene Fälle, die nicht bereinigt werden konnten, betrafen vor allem Feststellungsverfahren gemäß § 188 BAO (an den Einkünften sind mehrere Personen beteiligt, etwa im Fall von Personengesellschaften), Abgaben wie die Normverbrauchsabgabe oder die Energieabgaben sowie die Abgabensicherung.

In einem weiteren Bericht aus dem Jahr 2019 schätzte die Interne Revision, dass die Nichtentrichtungsquote nach Rechtsmittelentscheidungen bundesweit bei 20 % lag.

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Altersstruktur der zum 31. Dezember 2020 von der Einhebung ausgesetzten Abgaben:

Tabelle 15: Altersstruktur der zum 31. Dezember 2020 gemäß § 212a BAO ausgesetzten Abgaben

	Anzahl der Fälle	Anzahl in %	Höhe in Mio. EUR	Höhe in %
vor 2010	62	1	6,47	0
2010 bis 2017	3.358	39	616,34	33
2018	1.047	12	239,05	13
2019	1.802	21	643,31	35
2020	2.306	27	345,99	19
Summe	8.575		1.851,16	

Quelle: BMF – LoS; Berechnung: RH

Rund zwei Drittel der ausgesetzten Abgabebeträge stammten aus den Jahren 2018 bis 2020.

- 13.2 Der RH wies darauf hin, dass sich die Daten zu den Aussetzungen der Einhebung in LoS nur auf offene Verfahren bezogen, zu bereits beendeten Verfahren lagen keine Daten vor. Dadurch konnten keine Aussagen getroffen werden, welche Abgaben in welcher Höhe jährlich ausgesetzt waren bzw. wie viele Verfahren jährlich beendet wurden.

Er empfahl daher dem Ministerium, dafür zu sorgen, dass auch Daten von bereits abgeschlossenen Aussetzungsverfahren auswertbar zur Verfügung stehen, um auf Basis vollständiger Informationen das Einhebungsrisiko analysieren und dadurch die Steuerungsmöglichkeiten für die Finanzämter verbessern zu können.

Der RH beurteilte die „Aktion vergessene AEH-Fälle“ des Ministeriums im Jahr 2019 als zweckmäßig. In deren Folge konnten rd. 80 % der Fälle, die vor 2010 ausgesetzt wurden, beendet werden. Davon betroffen waren Fälle, bei denen dem Aussetzungsverfahren kein offenes Rechtsmittel elektronisch zugewiesen war. Er kritisierte allerdings, dass keine standardisierten Auswertungen vorlagen, die eine Verknüpfung der Rechtsmittel mit den von der Einhebung ausgesetzten Abgaben ermöglichen. Dadurch bestand das Risiko, dass ein Rechtsmittel zwar erledigt wurde, die ausgesetzten Abgabebeträge jedoch auf dem Abgabenkonto nicht wieder vorge-schrieben wurden.

Der RH empfahl dem Ministerium, die vorhandenen Daten für standardisierte Auswertungen von Fällen mit einer aufrechten Aussetzung der Einhebung, aber ohne Verknüpfung mit einem offenen Rechtsmittel, aufzubereiten. Andernfalls sollte die im Mai 2019 einmalig durchgeführte Bereinigung regelmäßig wiederholt werden.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums lasse sich das Einhebungsrisiko nur bedingt von den Aussetzungsverfahren ableiten bzw. stünden beide nur bedingt in einem kausalen Zusammenhang.

Das Ministerium werde in regelmäßigen Abständen eine Auswertung von Fällen mit aufrechter Aussetzung der Einhebung sicherstellen. Es merkte an, dass diese Analyse in bestimmten Fällen mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden sei.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass vor allem die Dauer einer Aussetzung der Einhebung Einfluss auf die Einbringlichkeit der betroffenen Abgaben und damit auf das Einhebungsrisiko hat.

Sowohl das Ministerium selbst als auch dessen Interne Revision gingen davon aus, dass mit zunehmender Verfahrensdauer das Risiko von Abgabenausfällen steigt. Abgesehen davon waren aufgrund der fehlenden Daten über Höhe, Abgabensart, Anzahl und Dauer der abgeschlossenen Aussetzungsverfahren keine weiteren Analysen möglich, weswegen der RH seine Empfehlung wiederholte.

Dokumentation

- 14.1 (1) Die Anträge auf Aussetzung der Einhebung wurden weitgehend automatisiert in den IT-Verfahren erfasst. Die Finanzämter hatten diese Anträge anschließend im elektronischen Einhebungsverfahren anzumerken und die Abgabensbeträge auf den Abgabenskonten zu verbuchen. Gegebenenfalls waren zusätzliche Informationen bzw. Unterlagen im elektronischen Steuerakt zu dokumentieren. Die Dokumentation erfolgte somit in mehreren IT-Verfahren.

(2) Sowohl für die beim Finanzamt eingelangten als auch für die angemerkten und noch nicht erledigten Aussetzungsanträge sowie für die bewilligten Aussetzungen der Einhebung standen elektronische Kontrolllisten zur Verfügung. Die im elektronischen Einhebungsverfahren vollständig erfassten Aussetzungsverfahren waren – sofern noch unerledigt – in den LoS-Daten enthalten und auch auf Einzelfallebene auswertbar.

Bereits erledigte (abgewiesene, abgelaufene oder widerrufen) Aussetzungen der Einhebung waren jedoch in den Datenauswertungen nicht mehr enthalten, eine Gesamtauswertung darüber war daher nicht möglich. Diesbezügliche Informationen konnten nur über Einzelfallrecherchen bei den jeweiligen Abgabekonten gewonnen werden.

(3) Soweit Rechtsmittelverfahren automationsunterstützt erfasst und daher in LoS abgebildet waren, konnten sie mit den zugehörigen Aussetzungsverfahren anhand der Steuernummer verknüpft werden. Hingegen konnten etwa Beschwerden gegen Bescheide, die händisch im elektronischen Einhebungsverfahren zu verbuchen waren, und Beschwerden zu der von Arbeitgebern abgeführten Lohnsteuer den jeweiligen Aussetzungsverfahren nicht zugeordnet werden. Eine Möglichkeit, den Verfahrensstatus eines Rechtsmittelverfahrens mit dem Stand des zugehörigen Verfahrens der Aussetzung der Einhebung automatisiert abzugleichen, bestand daher nicht durchgängig.²⁸

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass nur bei jenen Beschwerdeverfahren, die automationsunterstützt abgebildet waren, eine Verknüpfung mit dem dazugehörigen Aussetzungsverfahren anhand der Steuernummer (händisch) erfolgen konnte. Den Finanzämtern standen für Überprüfungen lediglich die Kontrolllisten oder die zusätzlich auf Dienststellenebene weitergeführten Aufzeichnungen in der Struktur der REMIDA zur Verfügung.

Der RH empfahl dem Ministerium, in allen operativen IT-Systemen (Produktivsystemen) zu den offenen Rechtsmittelverfahren auch die zugehörigen Verfahren zur Aussetzung der Einhebung automatisiert auswertbar abzubilden. Dabei sollten automatische Abgleiche des Verfahrensstatus des Rechtsmittelverfahrens mit dem Verfahrensstatus des zugehörigen Aussetzungsverfahrens erfolgen, um bei divergierenden Verfahrensständen Kontrollhinweise zur Bearbeitung zu geben.

- 14.3 Das Ministerium stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu und verwies auf die Modernisierung der IT für Steuerverfahren (TZ 5), in der das Thema aufgenommen werde.

²⁸ Für Beschwerden, die in der REMIDA eingetragen wurden, bestand die Möglichkeit, je Antrag durch Ankreuzen einer Auswahlbox „Aussetzung nach § 212a BAO“ einen Eintrag in der Datenbank zu setzen, um bei der Erledigung des Rechtsmittels nicht auf die Verfügung des Ablaufs der Aussetzung zu vergessen. Dieser Eintrag war auch hinsichtlich der jeweils aktuell eingetragenen Fälle von den Finanzämtern auswertbar und bot eine Möglichkeit, rasch einen Überblick über die eingetragenen Aussetzungen zu Beschwerdeverfahren zu erhalten. Aufgrund der in den Finanzämtern – sogar teamweise – unterschiedlich vorgenommenen REMIDA-Eintragen und der, nicht aus den IT-Verfahren generierten, sondern händisch vorgenommenen Eintragungen – ein Anhaken konnte übersehen werden – war keine Vollständigkeit der Erfassung gewährleistet.

Hemmung der Einbringung

- 15.1 (1) Die BAO sieht vor, dass bis zur Erledigung eines Antrags auf Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a leg. cit. Einbringungsmaßnahmen nur hinsichtlich der betroffenen Abgaben nicht eingeleitet oder fortgesetzt werden dürfen.²⁹

Demgegenüber führte in der Praxis die Anmerkung eines solchen Antrags zur Hemmung sämtlicher Abgaben auf dem Abgabekonto. Das hatte zur Folge, dass etwa Säumniszuschläge nicht automatisch vorgeschrieben, Rückstandsausweise nicht erstellt und Zahlungserleichterungsanträge nicht erledigt werden konnten. Erst die Erledigung des Aussetzungsantrags beseitigte diese gesamtheitliche Hemmung wieder.³⁰

(2) Nach Angaben des Ministeriums stamme das derzeit eingesetzte Einbringungsverfahren aus dem Jahr 1996 und weise abweichende Funktionalitäten zu den später eingesetzten IT-Verfahren auf. Anpassungen seien aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar; das Verfahren müsse zur Gänze durch ein neues Verfahren abgelöst werden.

(3) Die überprüften Finanzämter ließen Aussetzungsanträge zunächst unerledigt, wenn die zugrunde liegenden Beschwerden zeitnah erledigt werden sollten. Mit der Beschwerdeerledigung erfolgte die Abweisung der Aussetzungsanträge mit der Begründung, dass die zugrunde liegende Beschwerde bereits erledigt sei.

(4) Offene Aussetzungsanträge, deren Antragsdatum mehr als drei Wochen zurücklag und die nicht bereits in anderen Bearbeitungslisten enthalten waren, wurden für die Finanzämter in eine eigene Urgenzliste aufgenommen.

- 15.2 Unerledigte Anträge auf Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO hatten aufgrund der veralteten IT-Verfahren eine Hemmung der Einbringung hinsichtlich sämtlicher Abgaben auf den betroffenen Abgabekonten zur Folge. Dies war in der BAO jedoch nicht vorgesehen. Beispielsweise konnten auf den betroffenen Abgabekonten Säumniszuschläge nicht automatisch vorgeschrieben, Rückstandsausweise nicht erstellt und Zahlungserleichterungsanträge nicht erledigt werden.

[Der RH empfahl dem Ministerium, für eine rechtskonforme technische Umsetzung der Anmerkung einer Aussetzung der Einhebung zu sorgen.](#)

- 15.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Modernisierung der IT für Steuerverfahren ([TZ 5](#)), in der das Thema aufgenommen werde.

²⁹ § 230 Abs. 6 BAO

³⁰ Mit einer Antragsbewilligung schieden die von der Aussetzung der Einhebung betroffenen Abgaben aus der laufenden Verbuchung der Gebarung aus und wurden in einem eigenen Verfahren gesondert aufgelistet.

Vollzug des § 212a BAO

- 16.1 (1) Ein Aussetzungsantrag war gemäß § 212a BAO u.a. nur dann abzuweisen, wenn „das Verhalten des Abgabepflichtigen auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit der Abgabe gerichtet“ war.

Nach den Angaben der überprüften Finanzämter sei eine solche Gefährdung nur schwer zu belegen. Abgesehen davon führe eine Abweisung in der Regel zu einem Rechtsmittel dagegen und dies bewirke erneut eine Hemmung der Einbringung. Abweisungen von Aussetzungsanträgen seien daher nur selten erfolgt. Das Hauptaugenmerk sei auf die Erledigung der zugrunde liegenden Bescheidbeschwerden gelegt worden.

Das Ministerium bestätigte die Angaben der überprüften Finanzämter. Ein entsprechendes „Verhalten“ der Abgabepflichtigen könne aus den Datenbeständen der Finanzämter nicht abgelesen werden, dazu bedürfe es zusätzlicher Informationen, die sich eher aus Zufällen ergäben und nicht systematisch erkennbar seien.

(2) Eine bewilligte Aussetzung der Einhebung ist zu widerrufen, wenn sich u.a. die tatsächlichen Verhältnisse ändern, die für die Erlassung des Bescheides maßgebend waren.³¹ Die Finanzämter hätten demnach zu überprüfen, ob das Verhalten der bzw. des Abgabepflichtigen auf eine Gefährdung der Einbringlichkeit der Abgabe gerichtet ist.

Eine systematische Überprüfung der Einbringlichkeit nahmen die Finanzämter auch bei Aussetzungsfällen mit langer Verfahrensdauer und hohen beschwerdegegenständlichen Abgabebeträgen nicht vor. Nach Angaben des Ministeriums sei eine systematische Überprüfung (quartalsweise) nur im Zusammenhang mit Betrugsfällen vorgesehen. Sofern nicht Hilfsaufzeichnungen vorhanden waren, standen weder den Finanzämtern noch dem Ministerium dazu Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Den Finanzämtern stand zwar bei einer Gefährdung oder wesentlichen Erschwerung der Abgabeneinbringung die Möglichkeit offen, einen Sicherstellungsauftrag zu erlassen.³² Davon machten sie jedoch kaum Gebrauch.

³¹ § 294 BAO

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

(3) Die Interne Revision des Ministeriums hatte 2019 empfohlen, § 212a BAO bzw. damit in Zusammenhang stehende gesetzliche Regelungen im Hinblick auf ein effizientes Verwaltungshandeln so weit wie möglich zu modifizieren.

Laut Ministerium sei eine Einschränkung des Zugangs zum Instrument der Aussetzung der Einhebung aufgrund des verfassungsrechtlichen Erfordernisses der faktischen Effizienz des Rechtsschutzes verfassungskonform nicht realisierbar. Es arbeite an einem Konzept für eine Überarbeitung des § 212a BAO im Rahmen der durch das VfGH–Erkenntnis G 119/86 vorgegebenen Grenzen, es bedürfe aber näherer Abstimmungen; einer politischen Willensbildung könne nicht vorgegriffen werden.

Eine wesentliche Verbesserung sei bereits mit der Einführung von Beschwerdezin- sen gemäß § 205a BAO³³ erfolgt.

16.2 Hinsichtlich der von der Einhebung ausgesetzten Abgabebeträge erachtete der RH folgende Punkte als kritisch:

- Aufgrund des geringen Spielraums der Finanzämter bei der Erledigung von Aussetzungsanträgen blieb das Zahlungsrisiko für die Nachforderungsbeträge bis zur Entscheidung der zugrunde liegenden Beschwerdeverfahren beim Abgabengläubiger (Fiskus). Der RH machte auf diese Problematik bereits in seinem Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) aufmerksam. Verschärft wurde dies durch die oft lange Dauer von Rechtsmittelverfahren, insbesondere vor dem Bundesfinanzgericht.
- Die bestehenden IT–Verfahren boten keine ausreichenden Auswertungsmöglichkeiten für ausgesetzte Beträge, um allfällige Zahlungsrisiken zu identifizieren.
- Die Finanzämter führten auch bei langer Verfahrensdauer und bei hohen ausgesetzten Abgabebeträgen keine Überprüfungen hinsichtlich einer allfälligen Gefährdung der Einbringlichkeit durch; solche waren mit Ausnahme von Betrugsfällen auch nicht vorgesehen.
- Eine Abweisung eines Aussetzungsantrags oder der Widerruf einer bewilligten Aussetzung war – im Zusammenhang mit der Einbringlichkeit – von Informationen zum Verhalten der Abgabepflichtigen abhängig, die für Finanzämter nicht systematisch und nicht ohne umfangreiche Erhebungen erkennbar waren.
- Die Finanzämter machten von Sicherstellungsaufträgen kaum Gebrauch.

³³ Beschwerdezin- sen gemäß § 205a BAO wurden mit BGBl. I 76/2011 ab 2. August 2011 eingeführt. Damit wurde das Zinsrisiko für entrichtete Abgaben im Verhältnis zur Aussetzung der Einhebung gemäß § 212a BAO egalisiert.

Der RH empfahl daher dem Ministerium,

- seine Bemühungen zur Verkürzung der Dauer von Rechtsmittelverfahren, insbesondere bei hohen Aussetzungsbeträgen, – auf Behörden– und Finanzgerichtsebene – zu intensivieren, um dementsprechend auch die Dauer der Aussetzungen der Einhebung zu verkürzen,
- bei hohen ausgesetzten Beträgen und langer Verfahrensdauer eine periodische Überprüfung des steuerlichen Verhaltens der Abgabepflichtigen im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung der Einbringlichkeit der ausgesetzten Beträge sicherzustellen,
- das bereits begonnene Konzept einer verfassungskonformen Modifizierung des § 212a BAO weiterzuerfolgen, mit dem Ziel, das Zahlungsrisiko für den Abgabengläubiger zu verringern. Dabei sollten Überlegungen in Richtung einer legislativen Neufassung der einschlägigen Bestimmungen angestellt werden, die sowohl dem Erkenntnis des VfGH als auch dem Aspekt der Sicherung der Einbringlichkeit ausgesetzter Abgabebeträge Rechnung tragen.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums solle mit der Weiterentwicklung und dem Ausbau des Controllings bzw. Berichtswesens eine bessere Steuerung im Bereich des Bundesfinanzgerichts sichergestellt werden, wobei auf die Dauer der Rechtsmittelverfahren besonderer Fokus gelegt werde.

Auch sei eine Liste der offenen Aussetzungen vorhanden. Die Empfehlung des RH nach einer periodischen Überprüfung des steuerlichen Verhaltens der Abgabepflichtigen werde bei den organisatorischen Anweisungen im Organisationshandbuch berücksichtigt.

Die Anregungen des RH seien zum Anlass für legislative Vorschläge zur Abänderung des § 212a BAO genommen worden. Die parlamentarische Behandlung dieser Vorschläge werde noch im Laufe des Jahres 2022 erwartet.

Personal

- 17.1 (1) Die Bearbeitung der Rechtsmittel sowie der Aussetzungsanträge erfolgte nach Auskunft der überprüften Finanzämter grundsätzlich im bescheiderlassenden Team. Schwierige Rechtsmittel bzw. solche nach einer Außenprüfung wurden in Zusammenarbeit mit dem Amtsfachbereich erledigt.

Der im Jahr 2020 für Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren erforderliche Personaleinsatz – in Relation zu den jeweils vorhandenen Personalressourcen – stellte sich im Jahr 2020 auf Basis der Einschätzung der überprüften Finanzämter wie folgt dar:

Tabelle 16: Personaleinsatz für Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren 2020

Aufgabenbereich	Finanzamt Wien 4/5/10 und Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg	Finanzamt Grieskirchen Wels	Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See
	in % ¹		
Arbeitnehmerveranlagung	25,0	12,8	6,3
betriebliche Veranlagung	32,5	9,6	3,4
Abgabensicherung	35,0	6,5	2,0
Amtsfachbereich	70,0	47,1	30,0

¹ Die Angaben erfolgten im Vergleich zu den im jeweiligen Arbeitsbereich insgesamt zur Verfügung stehenden Personalressourcen.

Quellen: überprüfte Finanzämter

Die Finanzämter Wien 4/5/10 und Wien 9/18/19 Klosterneuburg verzeichneten in allen Aufgabenbereichen den mit Abstand höchsten Personaleinsatz für Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren, gemessen am jeweils zur Verfügung stehenden Personal. Den geringsten Personaleinsatz, und zwar ebenfalls in allen Aufgabenbereichen, verzeichnete das Finanzamt St. Johann Tamsweg Zell am See. Im Detail war der Anteil der Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren am Personaleinsatz der Bediensteten in Wien gegenüber jenen in Salzburg

- im Amtsfachbereich mehr als doppelt so hoch,
- in der Arbeitnehmerveranlagung viermal so hoch,
- in der betrieblichen Veranlagung fast zehnmals so hoch und
- in der Abgabensicherung mehr als 17-mal so hoch.

Weiters war auffällig, dass in den Finanzämtern Grieskirchen Wels und St. Johann Tamsweg Zell am See der Anteil der verwendeten Personalressourcen im Aufgabenbereich Arbeitnehmerveranlagung deutlich höher war als jener im Arbeitsbereich betriebliche Veranlagung.

(2) Die überprüften Finanzämter nannten – insbesondere im Zusammenhang mit dem Personal für Rechtsmittel und Aussetzungen der Einhebung – folgende Verbesserungsvorschläge für einen besseren und rascheren Vollzug der Abgabenverfahren:

- Eine bessere personelle Ausstattung der Produktionsteams werde benötigt.
- Zumindest in jedem Team der betrieblichen Veranlagung bräuchte es einen zusätzlichen Teamexperten Spezial für die Bearbeitung von Rechtsmitteln.
- Die materielle, inzwischen hochkomplexe Steuergesetzgebung wäre zu vereinfachen.
- Ausnahmebestimmungen oder zeitlich begrenzte Bestimmungen wären zu streichen.
- Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wäre möglichst rasch zu erhöhen.
- Die angespannte Personalsituation führe zu langer Dauer von Verfahren.
- Nur mit entsprechenden Personalressourcen seien schnelle Verfahrensabläufe gewährleistet.
- Je komplexer das Steuerrecht, desto fehleranfälliger werde es.
- Nicht ausreichend erhobene Sachverhalte im Festsetzungsverfahren seien vor allem eine Frage der Personalressourcen.
- Durch eine entsprechende Personaldotierung (Entsprechung von Soll- und Ist-stand) könne das „Ressourcenrisiko“ minimiert werden.
- Aufgrund „der geringeren Komponente“ der Verwendungsgruppe A2 (gehobener Dienst) seien vor allem in den Teams der Arbeitnehmerveranlagung auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwendungsgruppe A3 (Fachdienst) mit der Erledigung von Rechtsmitteln befasst.

(3) Das Ministerium gab an, dass es zu dem für Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren eingesetzten Personal über keine steuerungsrelevanten Kennzahlen verfüge, mit Ausnahme der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Amtsfachbereich.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass mit der Bearbeitung von Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren ein wesentlicher Teil der Personalressourcen in den Finanzämtern gebunden war. Es bestanden allerdings große Unterschiede in der Belastung der Finanzämter mit Rechtsmittelverfahren. Dies ließ einen erheblichen Analyse- und Steuerungsbedarf erkennen.

Er kritisierte, dass dem Ministerium dennoch keine validen Kennzahlen für eine Steuerung des Personaleinsatzes im Zusammenhang mit Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren zur Verfügung standen. Ohne Kenntnis des Ist-Stands und ohne eine Gesamtsicht auf die Rechtsmittelsituation war es dem Ministerium nicht möglich, steuernd einzugreifen.

Ebenso hatte der RH schon mehrmals auf die zunehmende Komplexität des Steuerrechts hingewiesen, die zu einem zeitaufwändigen und teuren Vollzug führt.³⁴

Der RH empfahl dem Ministerium, valide und zweckmäßige Kennzahlen für eine Steuerung des Personaleinsatzes im Zusammenhang mit Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren zu erarbeiten, um damit für eine – in qualitativer und quantitativer Hinsicht – angemessene Personalausstattung sorgen zu können. Um die angespannte Situation im Vollzug des Steuerrechts zu entschärfen, wären Initiativen für ein möglichst einfaches und für die Abgabepflichtigen verständliches Steuerrecht zu ergreifen.

- 17.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seinen Personaleinsatzplan (PEP), der anhand der Kernaufgabenbereiche das zur Verfügung stehende Personal abbilde und gleichmäßig verteile, um eine möglichst gerechte Arbeitsauslastung zu gewährleisten. Der Personaleinsatzplan werde im Hinblick auf geänderte Aufgaben und Tätigkeitsfelder (z.B. neue legislative Anforderungen, IT-Entwicklungen) laufend evaluiert. In die Planungsprämissen für den Personaleinsatzplan würden auch steuerungsrelevante Kennzahlen aus dem Bereich der Rechtsmittelbearbeitung einfließen.

Das Regierungsprogramm 2020–2024 enthalte die politische Absichtserklärung, das Steuersystem zu vereinfachen. Allerdings dürften die Einflussmöglichkeiten der nationalen Verwaltung und Gesetzgebung aufgrund unterschiedlicher externer Einflussfaktoren, wie internationaler Regelwerke oder Rechtsprechung, nicht überschätzt werden.

- 17.4 Der RH wies gegenüber dem Ministerium neuerlich auf das Erfordernis valider Kennzahlen als Grundlage für die Gewährleistung einer – in qualitativer und quantitativer Hinsicht – angemessenen Personalausstattung hin. Ohne Kenntnis des Ist-Stands und ohne eine Gesamtsicht auf die Rechtsmittelsituation ist es dem Ministerium nicht möglich, steuernd einzugreifen.

Zur Vereinfachung des Steuerrechts verwies der RH auf seine Ausführungen in [TZ 18](#).

³⁴ siehe dazu die folgenden RH-Berichte: „Kapitalertragsteuer-Erstattungen nach Dividendenausschüttungen“ (Reihe Bund 2018/35), „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2018/4), „System der Einhebung der Verbrauchsteuern“ (Reihe Bund 2016/15)

Risikomanagement

18.1 (1) Im „Handbuch Risikomanagement“ zum „Governance–Risk–Compliance–Management“ vom Jänner 2017 formulierte das Ministerium als Orientierung und Handlungsanleitung die Prozesse im ressorteigenen Risikomanagementsystem. Nach den Grundsätzen der Standardisierung, der Angemessenheit und der Transparenz waren die Ressortrisiken zu beurteilen (identifizieren, analysieren und bewerten), zu bewältigen, zu überwachen sowie zu dokumentieren und zu kommunizieren.

(2) Das Ministerium bezeichnete Verfahren vor Höchstgerichten im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die Legistik und auf einzelne Bescheide als konkretes Risiko im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren. Unterschieden werde zwischen Verfahren mit budgetären Auswirkungen bzw. jenen, von denen ein größerer Personenkreis betroffen ist.

In der Komplexität des Steuerrechts sah das Ministerium kein Risiko, wenngleich es einige Bereiche im Steuerrecht als komplex bezeichnete. Eine Verknüpfung mit dem Rechtsmittelverfahren werfe nach Ansicht des Ministeriums weitere Fragen auf, wie die Frage nach der Anzahl der Rechtsmittel. Das Ministerium unternahme viele Anstrengungen, die Komplexität durch ständig gewartete zahlreiche Auslegungshilfen, wie Richtlinien oder Erlässe, gut abzufedern.

Als besonders rechtsmittelanfällige Rechtsgrundlagen bezeichnete das Ministerium lediglich die Abzinsung von Rückstellungen gemäß §§ 9 Abs. 5 und 14 Abs. 6 Z 6 Einkommensteuergesetz 1988³⁵ sowie die Rückerstattungsberechtigung gemäß § 21 Abs. 1 Z 1a Körperschaftsteuergesetz 1988³⁶.

Bei den Aussetzungsverfahren sah das Ministerium ein wesentliches Risiko darin, dass die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer nach Abschluss der Rechtsmittelverfahren den vorgeschriebenen Abgabebetrag nicht oder nicht mehr vollständig entrichten können. Dieses Risiko steige mit der Dauer der Rechtsmittelverfahren. Dem könne nur entgegengewirkt werden, wenn die Sachverhalte zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend erhoben würden.

(3) Das Zentrale Risikomanagement im Ministerium erstellte halbjährliche Risikoberichte. Diese enthielten Risiken des Ministeriums, gegliedert nach Sektionen, sowie jene wesentlichen Risiken für das Ministerium, welche die Interne Revision aufgezeigt hatte. In diesen Berichten fanden sich keine konkreten Risiken im Zusammen-

³⁵ BGBl. 400/1988 i.d.g.F.

³⁶ BGBl. 401/1988 i.d.g.F.

hang mit Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren. In den Berichten erwähnte Risiken, die sich auch auf diese Verfahren auswirken konnten, waren jedoch etwa:

- Gefährdung der Leistungserbringung aufgrund personeller Engpässe,
- Gefährdung der Leistungserbringung durch Wissensverlust infolge Ausscheidens zahlreicher Wissensträgerinnen und Wissensträger sowie zeitverzögerter Neuaufnahmen,
- Ungleichmäßigkeiten in der Vollziehung neuer gesetzlicher Vorschriften infolge zunehmender Komplexität des Abgabenrechts,
- einzelne höchstgerichtliche Verfahren.

Die Interne Revision des Ministeriums hatte folgende Risiken im Zusammenhang mit Rechtsmittelfverfahren festgestellt:

- keine Gesamtsicht auf die Rechtsmittelsituation,
- keine Daten zum Zahlungsverhalten nach Rechtsmittelerledigungen.

(4) Im Rahmen der Leistungssteuerung überwachte das Ministerium bundesweit folgende Monitoring–Kennzahlen im Zusammenhang mit Rechtsmittel– und Aussetzungsverfahren:

- offene Rechtsmittel in der Arbeitnehmerveranlagung mit einer Verfahrensdauer von mehr als 180 Kalendertagen,
- offene Rechtsmittel in der betrieblichen Veranlagung mit einer Verfahrensdauer von mehr als 360 Kalendertagen und
- offene ausgesetzte Beträge gemäß § 212a BAO.

Ein besonderes Augenmerk legte das Ministerium auf Rechtsmittelfverfahren, die länger als ein Jahr offen waren. Zu diesen Fällen erfolgten Ursachenanalysen sowie ein spezielles Reporting. Es stellte sich heraus, dass in der Arbeitnehmerveranlagung 40 % und in der betrieblichen Veranlagung rund ein Drittel der nicht erledigbaren Fälle auf Aussetzungen der Entscheidung gemäß § 271 BAO³⁷ zurückzuführen waren.

Wie bereits ausgeführt, stellte das Ministerium zu Jahresbeginn 2021 die REMIDA, welche die Finanzämter u.a. auch zur Anmerkung und Dokumentation der Aussetzungen gemäß § 271 BAO nutzten, ein, ohne eine geeignete Ersatzlösung anzubieten (TZ 5).

³⁷ § 271 Abs. 1 BAO: „Ist wegen einer gleichen oder ähnlichen Rechtsfrage eine Beschwerde anhängig oder schwebt sonst vor einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde ein Verfahren, dessen Ausgang von wesentlicher Bedeutung für die Entscheidung über die Beschwerde ist, so kann die Entscheidung über diese unter Mitteilung der hiefür maßgebenden Gründe ausgesetzt werden, sofern nicht überwiegende Interessen der Partei (§ 78) entgegenstehen.“

(5) Die Interne Revision des Ministeriums stellte 2019 u.a. folgende Mängel im Zusammenhang mit dem Risikomanagement fest:

- Bei lange offenen Rechtsmittelverfahren nehme das Risiko von Abgabenausfällen zu.
- Mit zunehmender Verfahrensdauer werde die Verifizierung der Sachverhalte erschwert.
- Daten zum Zahlungsverhalten nach Rechtsmittelerledigungen lägen dem Management im Ministerium nicht vor.
- Mit zunehmender Verfahrensdauer in Verbindung mit Aussetzungen gemäß § 212a BAO steige das Risiko von Abgabenausfällen.
- Eine Gesamtsicht auf die Rechtsmittelsituation sei nicht gegeben, weil die Rechtsmittel in verschiedenen IT-Verfahren erfasst und abgewickelt würden.
- Medienbrüche würden potenzielle Fehlerquellen darstellen und zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Eine Erhebung des Ministeriums ergab, dass zum 31. Mai 2019 bundesweit 5.887 Aussetzungen gemäß § 212a BAO mit einem Gesamtbetrag von 501,81 Mio. EUR offen waren, ohne dass in den Datenbanken dazu ein Rechtsmittel angemerkt war (TZ 13). Das Ministerium schlug in weiterer Folge die Überprüfung von 985 offenen Fällen der Entstehungsjahre bis inklusive 2015 mit einem betragslichen Volumen von 27,38 Mio. EUR vor.

(6) Die überprüften Finanzämter machten zum Risikomanagement folgende – zum Teil widersprüchliche – Angaben:

- Als Risiko würden falsche Erledigungen, mangelnde Dokumentation und Nachvollziehbarkeit definiert.
- Vom Ministerium gebe es zum Risikomanagement keine konkreten Vorgaben.
- Als größte Herausforderung würden zeitnahe Erledigungen und umfangreiche Anfechtungen angesehen.
- Besonders rechtsmittelanfällig seien im Einkommensteuerrecht die Bestimmungen über die Werbungskosten, die außergewöhnlichen Belastungen, die Betriebsausgaben, die nichtabzugsfähigen Aufwendungen und Ausgaben sowie verdeckte Ausschüttungen und im Verfahrensrecht die Schätzungen und die Wiederaufnahme der Verfahren.
- Es bestünde das Risiko, dass Beweismittel nicht erhoben und der Sachverhalt nicht ausreichend aufbereitet wird.
- Im Falle einer Zurückverweisung der Sache gemäß § 278 BAO vom Bundesfinanzgericht an das Finanzamt bestehe das Risiko, dass nach einer oft langen Unterbrechung im Bundesfinanzgericht die Beweiswürdigung kaum mehr möglich ist und eine erhebliche Ressourcenverschwendung entsteht.
- Vom Finanzamt abverlangte Belege würden erst im Rechtsmittelverfahren vorgelegt.

- Der Abbau von Rechtsmitteln, die schon länger als sechs Monate unerledigt sind, werde forciert.
- Es gebe keine definierten Risiken.
- Eine sehr lange Verfahrensdauer erschwere bzw. gefährde die Einbringlichkeit von Abgabennachforderungen.
- Über die Gründe für die lange Verfahrensdauer lägen keine Auswertungen vor.
- Über Anforderung sei 2018 und 2019 an das zuständige Regionalmanagement über lange unerledigte Rechtsmittel berichtet worden; Reaktionen darauf seien keine erfolgt.

(7) Der RH verwies auf folgende Berichte, in denen er bereits zu den oben aufgezeigten Themen kritische Feststellungen getroffen hatte:

- Risikomanagement im BMF (Reihe Bund 2014/14):
Der RH hatte kritisiert, dass das Ministerium ein potenzielles Abgabenausfallsrisiko wegen der Komplexität des Steuerrechts weder identifizierte noch bewertete und als bloßes Vollzugsrisiko ansah. Er hatte dem Ministerium empfohlen, das im Zusammenhang mit der hohen Komplexität des Steuerrechts stehende Abgabenausfallsrisiko zu identifizieren, zu analysieren, zu bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.
- Bundesfinanzgericht (Reihe Bund 2021/1):
Der RH hatte auf die lange Dauer jener Rechtsmittelverfahren hingewiesen, die dem Bundesfinanzgericht zur Entscheidung vorgelegt wurden.

18.2 Wie schon in seinem Bericht über das Bundesfinanzgericht aus dem Jahr 2021 wies der RH neuerlich auf die lange Dauer der Rechtsmittelverfahren hin. Der Finanzverwaltung war das damit verbundene Risiko von Abgabenausfällen bewusst, das mit zunehmender Verfahrensdauer vor allem in Verbindung mit Aussetzungen gemäß § 212a BAO steigt.

Der RH anerkannte die 2019 gesetzte Initiative des Ministeriums, die über mehrere Jahre offenen Fälle mit Aussetzungen gemäß § 212a BAO von den Finanzämtern überprüfen zu lassen. Ebenso wertete der RH die Überwachung von Monitoring-Kennzahlen im Zusammenhang mit der Verfahrensdauer als grundsätzlich positiv.

Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren weder in der Ressortstrategie (TZ 4) noch im Risikomanagement des Ministeriums eine besondere Rolle spielten.

Insbesondere fehlte im Risikomanagement ein klares Bekenntnis zu einem Abgabenausfallsrisiko im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts. Deshalb hatte das Ministerium auch keinen umfassenden Überblick über jene Rechtsgrundlagen, die besonders rechtsmittelanfällig waren. Die vom Ministerium angeführte

„Abfederung“ der Komplexität mit Richtlinien oder Erlässen wertete der RH als nur bedingt hilfreich für die rasche und einfache Rechtsanwendung, vergrößerte sich doch damit der zu beachtende Regelungsbestand erheblich.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Ursachen für die als Risiko erkannte lange Dauer von Rechtsmittelverfahren zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten. Dabei wäre nicht nur auf die behördlichen, sondern auch auf die finanzgerichtlichen Rechtsmittelverfahren zu fokussieren. Die Ergebnisse wären den Finanzämtern und dem Bundesfinanzgericht zu kommunizieren und sollten in der Abgabenstrategie und im Risikomanagement des Ministeriums Berücksichtigung finden.

Er empfahl dem Ministerium weiters, auch das Abgabenausfallsrisiko im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts sowie der Rechtsmittelanfälligkeit einzelner Bestimmungen zu erheben. Das Ministerium sollte dazu Maßnahmen setzen und entsprechende Gesetzesvorschläge ausarbeiten, um den Steuerrechtsbestand insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten.

Weiters sah der RH kritisch, dass für die gemäß § 271 BAO ausgesetzten Rechtsmittelverfahren – die Behörde wartet auf den Ausgang von ähnlich gelagerten Fällen – nach Einstellung der REMIDA keine steuerungsrelevanten Daten zur Verfügung standen. Wie eine Analyse der Ursachen für lange offene Verfahren im Juni 2019 zeigte, war ein wesentlicher Teil der offenen Verfahren dieser Gruppe zuzurechnen. Der RH hielt deshalb eine bundesweite Übersicht für sämtliche betroffene Rechtsmittelverfahren mit folgenden Informationen für zweckmäßig:

- die Anzahl der gemäß § 271 BAO ausgesetzten Rechtsmittelverfahren,
- zu jedem ausgesetzten Rechtsmittelverfahren das Datum der Aussetzung,
- zu jedem ausgesetzten Rechtsmittelverfahren die Höhe der strittigen sowie der von der Einhebung ausgesetzten Abgabenbeträge,
- bei jedem ausgesetzten Rechtsmittelverfahren eine Verknüpfung mit jenem Rechtsmittelverfahren, auf dessen rechtskräftigen Abschluss gewartet wird,
- umgekehrt auch bei jedem Rechtsmittelverfahren eine Verknüpfung mit allen ausgesetzten Rechtsmittelverfahren, die auf dessen rechtskräftigen Abschluss warten.

Der RH empfahl dem Ministerium, in den IT-Systemen alle Rechtsmittelverfahren mit einer Aussetzung der Entscheidung gemäß § 271 BAO auswertbar zu kennzeichnen. Zudem wäre ein auswertbarer Hinweis auf die jeweils bezug habenden Rechtsmittelverfahren vorzusehen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde es versuchen, die Ursachen für die lange Dauer der Rechtsmittelverfahren im Rahmen von Audits zu analysieren und zu bewerten.

Im Hinblick auf die Empfehlung zur Erhebung des Abgabenausfallsrisikos im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 17 und die im Regierungsprogramm 2020–2024 vorgesehene Vereinfachung des Steuerrechts.

Zur Auswertbarkeit verwies das Ministerium auf die Modernisierung der IT für Steuerverfahren (TZ 5), in der das Thema aufgenommen werde.

- 18.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass die Vereinfachung des Steuerrechts bereits seit vielen Jahren in den jeweiligen Regierungsprogrammen angekündigt wurde, jedoch bis dato unterblieb. Vielmehr führte die Ausweitung von Begünstigungen im Steuerrecht im Rahmen verschiedener Gesetzespakete zu einer Erhöhung der Komplexität des Steuerrechts. Der RH wies darauf zuletzt in seiner Stellungnahme zum Ökosozialen Steuerreformgesetz 2022 (176/SN – 158/ME vom 6. Dezember 2021) hin, indem er u.a. festhielt: „Insgesamt gesehen führt die Ausweitung von Steuerbegünstigungen [...] zu weiterem Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die Finanzverwaltung.“ Zudem wies er auf den stetig wachsenden Rechtsbestand im Steuerrecht hin.

Anzumerken war auch, dass noch keine konkreten Umsetzungsschritte der im Regierungsprogramm verankerten Absicht, das Steuerrecht zu vereinfachen, gesetzt wurden. Die Vereinfachung des Steuerrechts war auch mehrfach Thema von Prüfungen des RH (u.a. im RH-Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) und der dazugehörigen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2018/4)).

Schlussempfehlungen

- 19 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Finanzen:
- (1) Im Strategiepapier des Ministeriums wäre auch auf die Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren zu fokussieren, um dadurch die Bedeutung rascher und rechtsrichtiger Entscheidungen hervorzuheben und einen Ausgleich zwischen den Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und jenen des Staates zu erreichen. (TZ 4)
 - (2) Die Rechtsmittelverfahren wären vollständig in den operativen IT-Systemen (Produktivsystemen) abzubilden. Sämtliche Daten zu Rechtsmittelverfahren, die für Steuerungszwecke erforderlich sind, sollten darin zur Verfügung stehen. Dazu wäre in einem mehrstufigen Prozess zu erheben, welche Daten für die Steuerung der Rechtsmittelverfahren vordringlich erforderlich sind, z.B. die Anzahl und die Durchlaufzeiten der einzelnen Verfahrensschritte. Die mehrmalige Datenerfassung in unterschiedlichen IT-Verfahren wäre sodann einzustellen. (TZ 5)
 - (3) Künftig sollten IT-Anwendungen nur dann außer Betrieb gesetzt werden, wenn eine geeignete Ersatzlösung zur Verfügung steht und zudem rechtzeitig eine umfassende Information der Anwenderinnen und Anwender erfolgt. (TZ 5)
 - (4) Es wären alle Rechtsmittelverfahren und -verfahrensschritte vollständig in den Produktivsystemen abzubilden, um daraus alle für erforderlich erachteten Kennzahlen automatisiert unmittelbar gewinnen zu können. (TZ 6)
 - (5) Für den erwartbaren erhöhten Arbeitsanfall nach dem Auslaufen der COVID-19-bedingten verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Abgabepflichtige sollte Vorsorge getroffen werden. (TZ 6)
 - (6) Es wären die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Dauer von Rechtsmittelverfahren getrennt nach den einzelnen Bearbeitungsstationen – Finanzamt, Bundesfinanzgericht und Höchstgerichte – ausgewertet werden kann. (TZ 7)
 - (7) Kriterien für Fristsetzungsanträge durch Finanzämter wären zu erarbeiten. Von diesem Recht sollte etwa zur (zeitnahen) Herbeiführung einer grundsätzlichen Entscheidung, bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf mehrere Abgabepflichtige haben, oder bei hohen Abgabebeträgen Gebrauch gemacht werden. (TZ 8)

- (8) Für die Finanzämter sollten einheitliche Vorgaben zur Aktenordnung im elektronischen Steuerakt geschaffen werden, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen und in weiterer Folge eine zügige Bearbeitung zu gewährleisten. (TZ 9)
- (9) Alle Verfahrensschritte der Rechtsmittelverfahren wären rechtlich einwandfrei in den IT-Verfahren abzubilden. (TZ 9)
- (10) In Zukunft wäre wieder verstärkt Augenmerk auf die Qualitätssicherung von Rechtsmittelerledigungen zu legen und wären diese in die Zielvereinbarungen aufzunehmen. (TZ 10)
- (11) Die Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen der Finanzämter wären zu analysieren, um allenfalls bundesweit bestehende Mängel erkennen und einen entsprechenden Handlungsbedarf daraus ableiten zu können. Zudem sollten die gewonnenen Erkenntnisse dem Finanzamt Österreich kommuniziert werden. (TZ 10)
- (12) Den Dienststellen des Finanzamts Österreich sollten automatisierte Auswertungen der Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen für Steuerungs-zwecke ermöglicht werden. (TZ 10)
- (13) Da die Höhe und Dauer der Aussetzungen der Einhebung unmittelbar von offenen Rechtsmittelverfahren abhängig sind, sollten Maßnahmen für eine effiziente und rasche Abwicklung von Rechtsmittelverfahren – sowohl der behördlichen als auch der finanzgerichtlichen Verfahren – getroffen werden. Diese Maßnahmen sollten darauf abzielen, die Rahmenbedingungen zu verbessern, etwa durch eine ausreichende Sachverhaltsermittlung in den abgabenbehördlichen Verfahren und ausreichende Personalressourcen zur zügigen Bearbeitung der Rechtsmittel. Zudem wären logistische Maßnahmen zur Entflechtung der Komplexität des Steuerrechts voranzutreiben. (TZ 12)
- (14) Es wäre dafür zu sorgen, dass auch Daten von bereits abgeschlossenen Aussetzungsverfahren auswertbar zur Verfügung stehen, um auf Basis vollständiger Informationen das Einhebungsrisiko analysieren und dadurch die Steuerungsmöglichkeiten für die Finanzämter verbessern zu können. (TZ 13)
- (15) Die vorhandenen Daten wären für standardisierte Auswertungen von Fällen mit einer aufrechten Aussetzung der Einhebung, aber ohne Verknüpfung mit einem offenen Rechtsmittel, aufzubereiten. Andernfalls sollte die im Mai 2019 einmalig durchgeführte Bereinigung regelmäßig wiederholt werden. (TZ 13)

- (16) In allen operativen IT-Systemen (Produktivsystemen) wären zu den offenen Rechtsmittelverfahren auch die zugehörigen Verfahren zur Aussetzung der Einhebung automatisiert auswertbar abzubilden. Dabei sollten automatische Abgleiche des Verfahrensstatus des Rechtsmittelverfahrens mit dem Verfahrensstatus des zugehörigen Aussetzungsverfahrens erfolgen, um bei divergierenden Verfahrensständen Kontrollhinweise zur Bearbeitung zu geben. (TZ 14)
- (17) Für eine rechtskonforme technische Umsetzung der Anmerkung einer Aussetzung der Einhebung wäre zu sorgen. (TZ 15)
- (18) Die Bemühungen zur Verkürzung der Dauer von Rechtsmittelverfahren, insbesondere bei hohen Aussetzungsbeträgen, wären – auf Behörden- und Finanzgerichtsebene – zu intensivieren, um dementsprechend auch die Dauer der Aussetzungen der Einhebung zu verkürzen. (TZ 16)
- (19) Bei hohen ausgesetzten Beträgen und langer Verfahrensdauer sollte eine periodische Überprüfung des steuerlichen Verhaltens der Abgabepflichtigen im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung der Einbringlichkeit der ausgesetzten Beträge sichergestellt werden. (TZ 16)
- (20) Das bereits begonnene Konzept einer verfassungskonformen Modifizierung des § 212a Bundesabgabenordnung wäre weiterzuverfolgen, mit dem Ziel, das Zahlungsrisiko für den Abgabengläubiger zu verringern. Dabei sollten Überlegungen in Richtung einer legislatischen Neufassung der einschlägigen Bestimmungen angestellt werden, die sowohl dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes als auch dem Aspekt der Sicherung der Einbringlichkeit ausgesetzter Abgabebeträge Rechnung tragen. (TZ 16)
- (21) Valide und zweckmäßige Kennzahlen für eine Steuerung des Personaleinsatzes im Zusammenhang mit Rechtsmittel- und Aussetzungsverfahren wären zu erarbeiten, um damit für eine – in qualitativer und quantitativer Hinsicht – angemessene Personalausstattung sorgen zu können. Um die angespannte Situation im Vollzug des Steuerrechts zu entschärfen, wären Initiativen für ein möglichst einfaches und für die Abgabepflichtigen verständliches Steuerrecht zu ergreifen. (TZ 17)
- (22) Die Ursachen für die als Risiko erkannte lange Dauer von Rechtsmittelverfahren wären zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten. Dabei wäre nicht nur auf die behördlichen, sondern auch die finanzgerichtlichen Rechtsmittelverfahren zu fokussieren. Die Ergebnisse wären den Finanzämtern und dem Bundesfinanzgericht zu kommunizieren und sollten in der Abgabenstrategie und im Risikomanagement des Ministeriums Berücksichtigung finden. (TZ 18)

- (23) Das Abgabenausfallsrisiko im Zusammenhang mit der Komplexität des Steuerrechts sowie mit der Rechtsmittelanfälligkeit einzelner Bestimmungen wäre zu erheben. Das Ministerium sollte dazu Maßnahmen setzen und entsprechende Gesetzesvorschläge ausarbeiten, um den Steuerrechtsbestand insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten. **(TZ 18)**
- (24) In den IT-Systemen wären alle Rechtsmittelverfahren mit einer Aussetzung der Entscheidung gemäß § 271 Bundesabgabenordnung auswertbar zu kennzeichnen. Zudem wäre ein auswertbarer Hinweis auf die jeweils bezughabenden Rechtsmittelverfahren vorzusehen. **(TZ 18)**



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juli 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R - H



