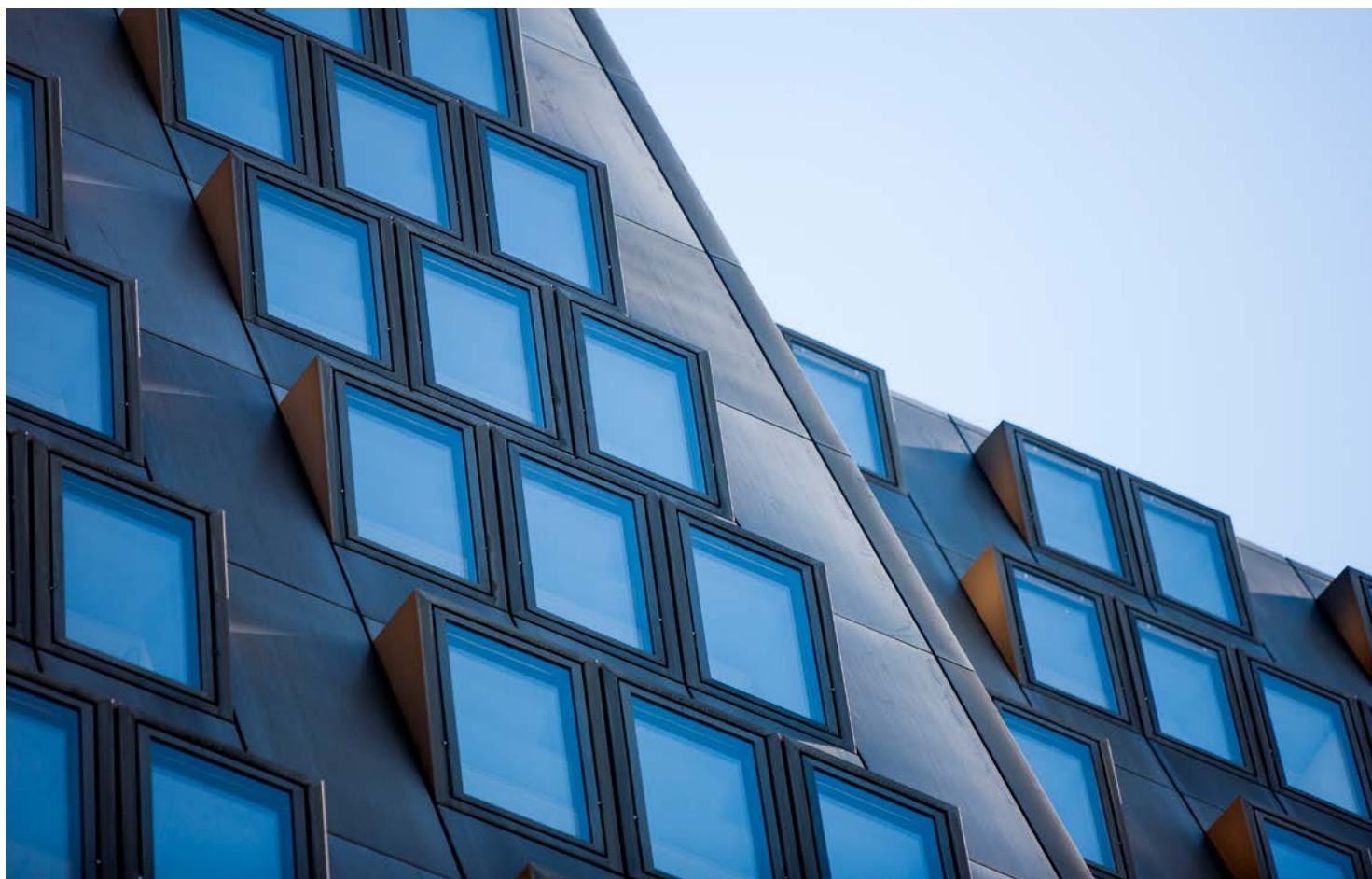




Löschung von Abgabenrückständen; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2020/7

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 Gebarungsüberprüfung 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
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Februar 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Empfehlungen	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten in Zahlen	12
Umsatzsteuer–Ausfallsrisiko	14
Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren	17
Analyse der Altersstruktur	18
Fehlendes Analysetool für Löschungen	22
Forderungsmanagement	24
Löschungskontrollen	27
Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen	29
Personal	33
Schlussempfehlungen	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten von 2010 bis 2017 (jeweils zum 31. Dezember) ____	12
Tabelle 2:	Aufteilung des vollstreckbaren Abgabenrückstands nach Abgabenarten (zum 31. Dezember 2017) _____	13
Tabelle 3:	Veränderung der ausgesetzten Abgabenrückstände (ohne Insolvenzen) zwischen 31. Dezember 2015 und 31. Dezember 2017 _____	21
Tabelle 4:	Verteilung der Anzahl und Beträge der Löschungen in den Jahren 2016 und 2017 _____	28
Tabelle 5:	Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (jeweils zum 31. Dezember 2013 und 2017) _____	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Altersstruktur der zum 31. Dezember 2013 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzungen der Einbringung _____	19
Abbildung 2:	Altersstruktur der zum 31. Dezember 2017 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzungen der Einbringung _____	20

Abkürzungsverzeichnis

AE	Abgabeneinhebung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
LoS	Leistungsorientierte Steuerung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
PACC	Predictive–Analytics–Competence–Center
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko–, Informations– und Analysezentrum
S.	Seite(n)
TNA	Transaktions–Netzwerk–Analyse
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt–BBCC	Umsatzsteuer–Betrugsbekämpfungs–Competencecenter
VAT	Value Added Tax
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Löschung von Abgabenrückständen; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im September und Oktober 2018 das Bundesministerium für Finanzen, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus dem Vorbericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) zu beurteilen.

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Finanzen (**Ministerium**) setzte von 13 überprüften Empfehlungen vier um, fünf teilweise und vier nicht um. (TZ 1, TZ 11)

Im Jahr 2017 verzeichnete das Ministerium ein Abgabenaufkommen von 84,821 Mrd. EUR und einen Gesamtrückstand per 31. Dezember von 7,974 Mrd. EUR. Den vollstreckbaren Rückstand bezifferte das Ministerium mit 1,823 Mrd. EUR. Dieser war zur Hälfte auf nicht bezahlte Umsatzsteuer zurückzuführen. 2017 musste das Ministerium Rückstände in Höhe von 556,85 Mio. EUR wegen Uneinbringlichkeit löschen. Die Löschungen erhöhten sich seit 2013 um 10 %. (TZ 1, TZ 2)

Das Ministerium räumte der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin einen hohen Stellenwert ein. So setzte es die Registrierkassenpflicht und die Verpflichtung zur Belegerteilung für Unternehmen mit Barumsätzen um. Ab 2017 war auch die elektronische Sicherheitslösung für Registrierkassen gesetzlich festgelegt. Auf europäischer Ebene wurden mit dem sogenannten „e-Commerce-Paket“ bereits Maßnahmen zur korrekten Besteuerung grenzüberschreitender Leistungen gesetzt. Trotzdem bleibt das Umsatzsteuer-Ausfallrisiko hoch. Die Europäische Union bezifferte das Ausfallrisiko EU-weit zuletzt für das Jahr 2015 mit rd. 152 Mrd. EUR, für Österreich waren rd. 2,4 Mrd. EUR ausgewiesen. (TZ 3)

Die Umsatzsteuer unterlag im Insolvenzverfahren einem hohen Anfechtungsrisiko. Im Falle einer erfolgreichen Anfechtung musste das Finanzamt die Umsatzsteuer zurückzahlen, obwohl diese von der Letztverbraucherin bzw. dem Letztverbraucher wirtschaftlich getragen und von den Unternehmen treuhändig eingehoben wurde. Eine Entschärfung des Anfechtungsrisikos bei der Umsatzsteuer durch legislative Maßnahmen (insbesondere durch Änderung der Insolvenzordnung) konnte nicht erreicht werden. (TZ 4)

Entsprechend einer Empfehlung des RH baute das Ministerium die „Altfälle“ bei den Abgabenrückständen ab und konzentrierte sich auf jüngere Fälle, bei denen erfahrungsgemäß von einer höheren Einbringungswahrscheinlichkeit ausgegangen werden konnte. Im Jahr 2017 handelte es sich bei rd. 61 % der vollstreckbaren Abgabenrückstände um neue Fälle, d.h. um Fälle aus dem Jahr 2017. Im Jahr 2013 stammten hingegen nur rd. 5 % der vollstreckbaren Abgabenrückstände aus dem Jahr 2013. (TZ 5)

Seit Mitte 2016 war im Ministerium ein sogenanntes Predictive-Analytics-Competence-Center (**PACC**) eingerichtet. Damit waren zwar die Voraussetzungen für standardisierte, tiefergehende Analysen gegeben. Tatsächlich führte das PACC bisher jedoch noch keine Analysen der Löschungen oder Abgabenrückstände durch, um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können. (TZ 6)

In dem im Juni 2017 gestarteten Projekt „Maßnahmenpaket zur Optimierung der Abgabensicherung“ arbeitete das Ministerium an einem Konzept für die Schuldneranalyse. In einem weiteren Projekt sollten u.a. Hochrisikofälle innerhalb einer speziellen EDV-Anwendung automatisch gekennzeichnet werden. Damit sollte eine gezielte und erfolgreiche Bearbeitung der Einbringungsfälle forciert werden. (TZ 7)

Obwohl die Zielvereinbarungen der Jahre 2014 bis 2017 keine prozentuelle Kontrollquote für die Abgabenlöschungen mehr festgelegt hatten, konnte die Kontrollquote erhöht werden. Im Jahr 2016 deckte die Basis, aus der die Fälle für die Qualitätskontrollen stichprobenweise ausgewählt wurden, rd. 30 % des gesamten Löschungsvolumens ab, im Jahr 2017 waren es rd. 45 %. (TZ 8)

Die Kennzahlen für die Messung der Zielerreichung der Abgabensicherung – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – bestanden weiterhin, allerdings wurden deren Zielwerte vom Ministerium stetig verschärft. Die beiden vereinbarten Leistungsziele standen in einer Wechselwirkung zueinander, sie waren durch Löschungen steuerbar und konnten von den Teams Abgabensicherung nicht immer beeinflusst werden. Das Ministerium ergänzte die Zielvereinbarungen seit 2015 um die Monitoring-Kennzahl „Abbau der vorgeschriebenen nicht entrichteten Abgaben innerhalb von sechs Monaten“. (TZ 9)

Nach wie vor verbesserungsbedürftig war die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung. Das Ministerium sorgte zwar für eine personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit höherwertigen Arbeitsplätzen der Verwendungsgruppe A2, allerdings zulasten von A3/5-Arbeitsplätzen, die reduziert wurden. Auch führte das Ministerium keine Analyse des Personaleinsatzes hinsichtlich des unterschiedlichen Arbeitsanfalls und unter Berücksichtigung regionaler Anforderungen durch. Eine Evaluierung der Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen der Teams Abgabensicherung auf die Einhebungs- und Einbringungstätigkeit unterblieb. (TZ 10)

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

EMPFEHLUNGEN

- Da die Umsatzsteuer nach wie vor ein hohes Ausfallsrisiko birgt, sollte der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin ein hoher Stellenwert beigemessen werden. (TZ 3)
- Für standardisierte, tiefergehende Analysen der Abgabenlöschungen bzw. der Gesamtrückstände und damit für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen wäre ein Analysetool aufbauend auf einer Datenbank bereitzustellen, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind. (TZ 6)
- Es wären eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung sicherzustellen. Da in den Teams Abgabensicherung sowohl die Abgabeneinhebung als auch –einbringung durchgeführt werden, empfahl der RH, die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen zu den jeweiligen Tätigkeiten zu evaluieren. (TZ 10)



Löschung von Abgabenrückständen;
Follow-up-Überprüfung

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Löschung von Abgabenrückständen; Follow-up-Überprüfung									
wesentliche Rechtsgrundlagen	– Abgabenexekutionsordnung (AbgEO), BGBl. 104/1949 i.d.g.F. – Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 (AVOG), BGBl. I 9/2010 i.d.g.F. – Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. 194/1961 i.d.g.F. – Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994), BGBl. 663/1994 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Unbilligkeit der Einhebung im Sinn des § 236 BAO, BGBl. II 435/2005 i.d.g.F.								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
	in Mio. EUR								in %
Abgabenaufkommen	65.491,80	69.857,68	73.153,10	76.370,36	78.502,78	82.427,09	81.138,12	84.820,53	30
Gesamtrückstand	6.680,39	6.904,02	7.271,65	7.674,13	7.653,82	7.908,31	8.108,73	7.974,46	19
<i>davon vollstreckbarer Rückstand</i>	<i>1.664,61</i>	<i>1.724,93</i>	<i>1.734,85</i>	<i>1.821,83</i>	<i>1.767,07</i>	<i>1.764,26</i>	<i>1.734,22</i>	<i>1.822,56</i>	<i>10</i>
<i>davon Aussetzung der Einbringung</i>	<i>2.204,27</i>	<i>2.206,38</i>	<i>2.188,64</i>	<i>2.318,90</i>	<i>2.277,31</i>	<i>2.235,58</i>	<i>2.254,46</i>	<i>2.171,85</i>	<i>-2</i>
<i>davon Aussetzung der Einhebung</i>	<i>1.173,57</i>	<i>1.199,18</i>	<i>1.347,42</i>	<i>1.617,48</i>	<i>1.741,48</i>	<i>1.968,87</i>	<i>2.011,17</i>	<i>1.888,68</i>	<i>61</i>
Löschungen	528,12	451,08	426,30	505,94	651,05	567,58	469,04	556,85	5
Nachsichten	7,22	2,08	1,79	3,48	1,45	1,17	2,84	0,73	-90

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: parlamentarische Anfragebeantwortungen: 3682/AB (XXV. GP),
8219/AB (XXV. GP), 12094/AB (XXV. GP), 558/AB (XXVI. GP);
Bundesrechnungsabschlüsse 2014 bis 2017



Löschung von Abgabenrückständen;
Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im September und Oktober 2018 beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebärungsüberprüfung zum Thema „Löschung von Abgabenrückständen“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2016/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung umfasste die Jahre 2014 bis 2017.

- (2) Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand beim Ministerium nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (<http://www.rechnungshof.gv.at>).

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up-Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus der Nachfrage zum Umsetzungsstand der Empfehlungen zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

- (3) Zu dem im Juli 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Oktober 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2020.

Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten in Zahlen

- 2 (1) Die Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten entwickelten sich in den Jahren 2010 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 1: Entwicklung der Abgabenrückstände, Löschungen und Nachsichten von 2010 bis 2017 (jeweils zum 31. Dezember)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017
	in Mio. EUR								in %
Gesamtrückstand ¹	6.680,39	6.904,02	7.271,65	7.674,13	7.653,82	7.908,31	8.108,73	7.974,46	19
<i>davon vollstreckbarer Rückstand²</i>	1.664,61	1.724,93	1.734,85	1.821,83	1.767,07	1.764,26	1.734,22	1.822,56	10
<i>davon Aussetzung der Einbringung³</i>	2.204,27	2.206,38	2.188,64	2.318,90	2.277,31	2.235,58	2.254,46	2.171,85	-2
<i>davon Aussetzung der Einhebung⁴</i>	1.173,57	1.199,18	1.347,42	1.617,48	1.741,48	1.968,87	2.011,17	1.888,68	61
Löschungen	528,12	451,08	426,30	505,94	651,05	567,58	469,04	556,85	5
Nachsichten	7,22	2,08	1,79	3,48	1,45	1,17	2,84	0,73	-90

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Neben den vollstreckbaren und von der Einhebung und Einbringung ausgesetzten Rückständen waren im Gesamtrückstand Rückstände enthalten, die noch nicht vollstreckbar waren, weil sie noch nicht fällig waren oder noch kein Rückstandsausweis erstellt worden war (dies erfolgte monatlich) bzw. weil die Vollstreckbarkeit gehemmt war (Zahlungserleichterungen). Weiters umfasste der Gesamtrückstand noch Rückstände, die Konkursforderungen im Rahmen laufender Insolvenzverfahren betrafen.

² Hier handelte es sich um ausgefertigte Rückstandsausweise ohne Aussetzung der Einhebung bzw. Einbringung, Insolvenzen und Hemmungen (Zahlungserleichterungen).

³ Gemäß § 231 Bundesabgabenordnung kann die Einbringung fälliger Abgaben ausgesetzt werden, wenn Einbringungsmaßnahmen erfolglos versucht worden sind oder wegen Aussichtslosigkeit zunächst unterlassen wurden, aber die Möglichkeit besteht, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zum Erfolg führen können.

⁴ Gemäß § 212a Bundesabgabenordnung ist die Einhebung einer Abgabe, deren Höhe von der Erledigung einer Bescheidbeschwerde abhängt, auf Antrag des Abgabepflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen auszusetzen; dies entspricht einem Zahlungsaufschub.

Quellen: parlamentarische Anfragebeantwortungen: 3682/AB (XXV. GP);
8219/AB (XXV. GP); 12094/AB (XXV. GP); 558/AB (XXVI. GP)

Der Gesamtrückstand stieg zwischen 2010 und 2017 um 19 %, wobei er seit dem Jahr 2013 um 4 % anwuchs. Der Anstieg war vor allem auf die Aussetzung der Einhebung auf Antrag der Abgabepflichtigen (hierbei handelte es sich vor allem um Zahlungsaufschübe im Zusammenhang mit anhängigen Rechtsmittelverfahren) zurückzuführen. Im Gegensatz zur Vorprüfung, bei der sich die Löschungen in den Jahren 2010 bis 2013 um 4 % verringerten, erfuhren sie in den Jahren 2013 bis 2017 eine Erhöhung um 10 %. Die Nachsichten reduzierten sich von 2013 bis 2017 um 79 %.

Der Bundesrechnungsabschluss 2017 wies 4,374 Mrd. EUR (2013 4,128 Mrd. EUR) an Wertberichtigungen zu Forderungen aus Abgaben aus.

(2) Der vollstreckbare Abgabenrückstand per 31. Dezember 2017 entfiel auf folgende Abgabenarten:

Tabelle 2: Aufteilung des vollstreckbaren Abgabenrückstands nach Abgabenarten
(zum 31. Dezember 2017)

Abgabenart	vollstreckbarer Abgabenrückstand	Anteil am vollstreckbaren Abgabenrückstand
	in Mio. EUR	in %
Umsatzsteuer	831,51	46
Einkommensteuer	417,33	23
Körperschaftsteuer	126,54	7
Kapitalertragsteuer	80,20	4
Lohnsteuer	66,98	4
Dienstgeberbeitrag	34,47	2
Sonstige	265,53	14
Summe	1.822,56	100

Quelle: parlamentarische Anfragenbeantwortung 558/AB (XXVI. GP)

Die Aufteilung des vollstreckbaren Abgabenrückstands zum 31. Dezember 2017 war mit jener zum 31. Dezember 2013 (siehe Vorbericht) annähernd gleich. Der vollstreckbare Abgabenrückstand war jeweils fast zur Hälfte auf nicht bezahlte Umsatzsteuer zurückzuführen.

Umsatzsteuer–Ausfallsrisiko

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 14) festgestellt, dass die Umsatzsteuer jene Abgabenart mit dem höchsten Risikopotenzial für Abgabenausfälle ist. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, angesichts des Risikopotenzials der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin einen hohen Stellenwert beizumessen.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Empfehlung umgesetzt habe. Es verwies auf die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis, in der es auf die Einführung der Registrierkassenpflicht, die Verpflichtung zur Belegerteilung für Unternehmen mit Barumsätzen, die Einführung der elektronischen Sicherheitslösung für Registrierkassen und die Initiativen auf europäischer Ebene zur Einführung eines generellen Reverse–Charge–Systems hingewiesen hatte.

(3a) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Jahr 2017 rd. 42 % der gelöschten Abgabenrückstände aus der Umsatzsteuer resultierten. Auch der vollstreckbare Rückstand zum 31. Dezember 2017 war mit rd. 46 % auf nicht bezahlte Umsatzsteuer zurückzuführen. Die EU–Kommission bezifferte den Schaden, der durch Umsatzsteuerausfälle¹ entstand, auf Basis einer jährlichen Studie – zuletzt für das Jahr 2015 – EU–weit mit rd. 152 Mrd. EUR. Für Österreich waren Mindereinnahmen von rd. 2,4 Mrd. EUR in der Studie ausgewiesen.²

Im Zusammenhang mit dem Entwurf der EU–Kommission zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie³ hinsichtlich des „endgültigen Mehrwertsteuersystems“⁴ gab das Ministerium an, eine möglichst weite Anwendung des Reverse Charge forcieren zu wollen. Auf europäischer Ebene wurden mit dem sogenannten „e–Commerce–Paket“⁵ bereits Maßnahmen zur Besteuerung grenzüberschreitender Leistungen gesetzt. Auch der geänderte Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer⁶ zielte auf eine Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ab.

¹ Die Differenz zwischen erwarteten und tatsächlichen Umsatzsteuereinnahmen entspricht gemäß der Studie der geschätzten Einnahmeneinbuße aufgrund von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung sowie aufgrund von Insolvenzen, Zahlungsunfähigkeit und fehlerhaften Berechnungen.

² „Study and Reports on the VAT Gap in the EU–28 Member States: 2017 Final Report“, TAXUD/2015/CC/131, S. 19

³ Richtlinie 2006/112/EG

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Einführung der detaillierten technischen Maßnahmen für die Anwendung des endgültigen Mehrwertsteuersystems für die Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten; COM(2018) 329 final

⁵ Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen

⁶ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer; COM(2017) 706 final

National setzte das Ministerium diverse Maßnahmen. Als Präventivmaßnahme wurden die Registrierkassenpflicht und die Verpflichtung zur Belegerteilung für Unternehmerinnen und Unternehmer mit Barumsätzen ab 2016 sowie die elektronische Sicherheitslösung für Registrierkassen ab 2017 gesetzlich festgelegt. Das Ministerium pilotierte weiters ab April 2016 ein Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungskompetenzzentrum (**USt-BBCC**), dessen Überleitung in den Regelbetrieb mit zwei Prüfteams Mitte 2018 angeordnet wurde und sich zur Zeit der Follow-up-Überprüfung in Umsetzung befand. Mit dem USt-BBCC sollte eine einheitliche, fachliche und rechtliche Vorgangsweise bei der Bearbeitung von internationalen Betrugsfällen sichergestellt werden.

Das – durch das Ministerium bereits installierte – Predictive-Analytics-Competence-Center (**PACC**)⁷ entwickelte Risikoanalysen für die Aufdeckung von Umsatzsteuerkarussellbetrug, indem es vorliegende nationale und europäische Daten heranzog, um Betrugsketten schneller nachvollziehen zu können. Ergänzend dazu soll künftig auf technischer Ebene die Entwicklung und Nutzung einer speziellen Software die Fallidentifikation unterstützen und beschleunigen.

(3b) Auf EU-Ebene sah die EU-Kommission Verbesserungspotenzial im Analysebereich. Sie legte daher im November 2017 einen Vorschlag vor, laut dem eine gemeinsame Verarbeitung und Analyse von Umsatzsteuerdaten im Rahmen von Eurofisc⁸ entwickelt werden soll, welche dann den EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zur Nutzung zur Verfügung stehen soll. Durch die Entwicklung einer Software auf europäischer Ebene – Transaktions-Netzwerk-Analyse (**TNA**) – soll Eurofisc in die Lage versetzt werden, gemeinsame behördliche Ermittlungen auf der Grundlage einer Risikoanalyse zu koordinieren. Die Ergebnisse aus der TNA sollen laut Ausführungen des Ministeriums auch in das nationale IT-Programm mit eingearbeitet werden.

- 3.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, indem es Maßnahmen setzte, die das Ziel verfolgten, die Umsatzsteuerhinterziehung zu bekämpfen.

Da die Umsatzsteuer nach wie vor ein hohes Ausfallrisiko birgt, hielt der RH an seiner Empfehlung fest, der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin einen hohen Stellenwert beizumessen.

⁷ siehe dazu auch TZ 6

⁸ Das Eurofisc-Netzwerk wurde im Jahr 2010 durch Verordnung (EU) Nr. 904/2010 als dezentrales Netzwerk ohne Rechtspersönlichkeit geschaffen, um die multilaterale und dezentrale behördliche Zusammenarbeit zur gezielten und schnellen Bekämpfung besonderer Umsatzsteuerbetrugsfälle zu fördern und zu erleichtern. Eine Teilnahme von EU-Mitgliedstaaten erfolgt freiwillig. Die operative Arbeit nahm das Netzwerk Anfang 2011 auf. In verschiedenen Arbeitsbereichen werden allgemeine und firmenbezogene Informationen im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Umsatzsteuerbetrug ausgetauscht. Der Datenaustausch erfolgt über die EU-Plattform „CIRCABC“.

- 3.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Ansicht des RH vollinhaltlich teile und deshalb dieses Schwerpunktthema weiterhin im Auge behalten werde. Es wies auf das „E-Commerce-Paket“ der Europäischen Union hin, das mit dem Abgabenänderungsgesetz 2020 in nationales Recht umgesetzt wurde. Dieses Paket beinhalte nachfolgende Maßnahmen, die der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug und –hinterziehung dienen und schrittweise bis 2021 in Kraft treten sollen:
- „Personen, die keine Unternehmer sind, aber Umsatzsteuer nach § 11 Abs. 14 UStG 1994 [Umsatzsteuergesetz 1994] schulden, sollen den gleichen Erklärungsverpflichtungen wie Unternehmer unterliegen.
 - Unternehmer, die Einfuhr-Versandhandelsumsätze durch die Nutzung einer elektronischen Schnittstelle (z.B. Marktplatz, Plattform) unterstützen, sollen so behandelt werden, als ob sie selbst diese Gegenstände vom Lieferanten erhalten und im eigenen Namen weiter geliefert haben.
 - Für Unternehmer, die Lieferungen oder sonstige Leistungen im Inland durch die Nutzung einer elektronischen Schnittstelle (z.B. Marktplatz, Plattform) unterstützen, jedoch nicht selbst Schuldner der Umsatzsteuer sind, sollen Aufzeichnungsverpflichtungen vorgesehen werden.
 - Die Steuerbefreiung für die Einfuhr von Gegenständen, deren Gesamtwert 22 Euro nicht übersteigt (Kleinsendungen), wird abgeschafft.
 - Für die Versteuerung von Einfuhr-Versandhandelsumsätzen sowie von Dienstleistungen drittländischer Unternehmer soll eine Sonderregelung eingeführt werden.
 - Im Bereich des E-Commerce bzw. Versandhandels soll eine Haftung vorgesehen werden, falls an der Leistungserbringung beteiligte Unternehmer nicht mit ausreichender Sorgfalt ihren abgabenrechtlichen Pflichten nachgekommen sind.
 - Die Lieferschwelle beim innergemeinschaftlichen Versandhandel soll entfallen und gleichzeitig eine Sonderregelung zur vereinfachten Versteuerung grenzüberschreitender Umsätze am Binnenmarkt eingeführt werden.“

Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren

4.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 14) hatte der RH festgestellt, dass die Umsatzsteuer im Insolvenzverfahren einem hohen Anfechtungsrisiko unterliegen konnte. Das Ziel einer Anfechtung ist es, Rechtsgeschäfte und Zahlungen des Insolvenzschuldners, die vor der Insolvenzeröffnung abgeschlossen werden, unter bestimmten rechtlichen Bedingungen rückgängig zu machen. Im Falle einer erfolgreichen Anfechtung muss die Umsatzsteuer vom Finanzamt zurückgezahlt werden, obwohl diese Abgabe von der Letztverbraucherin bzw. vom Letztverbraucher wirtschaftlich getragen und nur treuhändig durch die Unternehmen eingehoben wird. Da die Umsatzsteuer in einem Insolvenzverfahren einem hohen Anfechtungsrisiko unterliegt und das Ministerium bereits mehrfach legislative Initiativen vorbereitet hatte, um das Anfechtungsrisiko hinsichtlich der Umsatzsteuer zu reduzieren, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 14) dem Ministerium empfohlen, erneut auf eine diesbezügliche Gesetzesänderung hinzuwirken.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Anfechtungsthematik im Rahmen des laufenden Projekts „Maßnahmenpaket zur Optimierung der Abgabensicherung“ (in der Folge: **Abgabensicherungsprojekt**) behandelt werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium das Abgabensicherungsprojekt bereits abgeschlossen hatte, ohne die Anfechtungsthematik lösen zu können. Nach Auskunft des Ministeriums könne eine neuerliche Behandlung der Thematik bei anderen Legistikvorhaben stattfinden. Somit bestand hinsichtlich der Umsatzsteuern in Insolvenzverfahren weiterhin ein hohes Anfechtungsrisiko, ohne dass die Finanzämter dies beeinflussen konnten.

4.2 Da eine Entschärfung des Anfechtungsrisikos bei der Umsatzsteuer durch legislative Maßnahmen (insbesondere durch Änderung der Insolvenzordnung) nach wie vor nicht erreicht werden konnte, beurteilte der RH die Empfehlung als nicht umgesetzt.

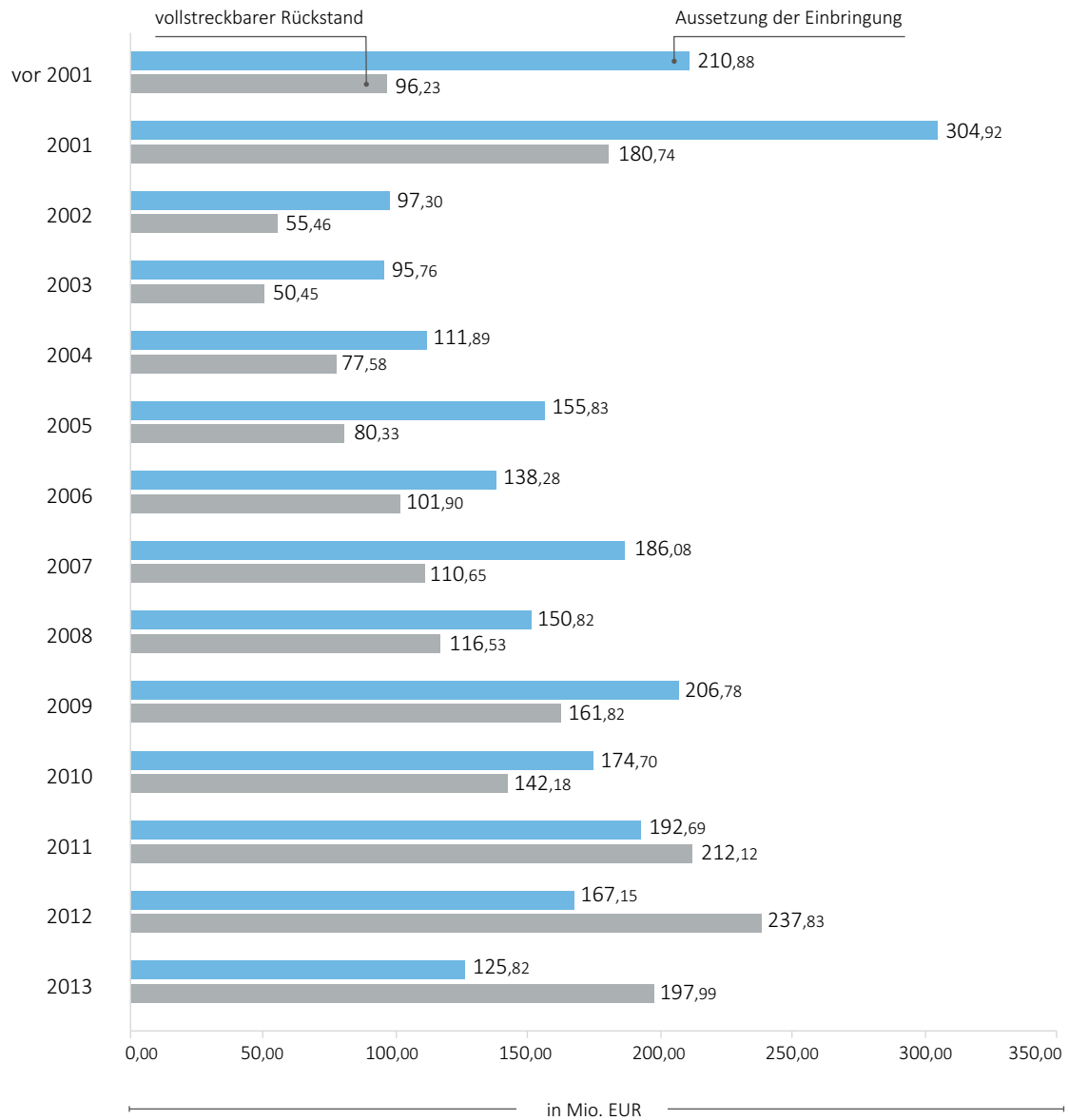
Der RH empfahl daher erneut, auf eine Änderung des Insolvenzrechts hinzuwirken, um die Rückzahlung treuhändig vereinnahmter Gelder möglichst hintanzuhalten.

4.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bemüht sei, eine gesetzliche Lösung zu schaffen. Der Fiskus könne einerseits die Abgabenschuldner nicht frei wählen und sei „daher Zwangsgläubiger“. Andererseits werde die Umsatzsteuer wirtschaftlich von der Letztverbraucherin bzw. vom Letztverbraucher und damit von jemand anderem als dem Insolvenzschuldner, der sie abzuführen hätte, getragen. Die Gläubigerstellung der Finanzverwaltung im Insolvenzverfahren unterscheide sich daher wesentlich von jener privater Gläubiger.

Analyse der Altersstruktur

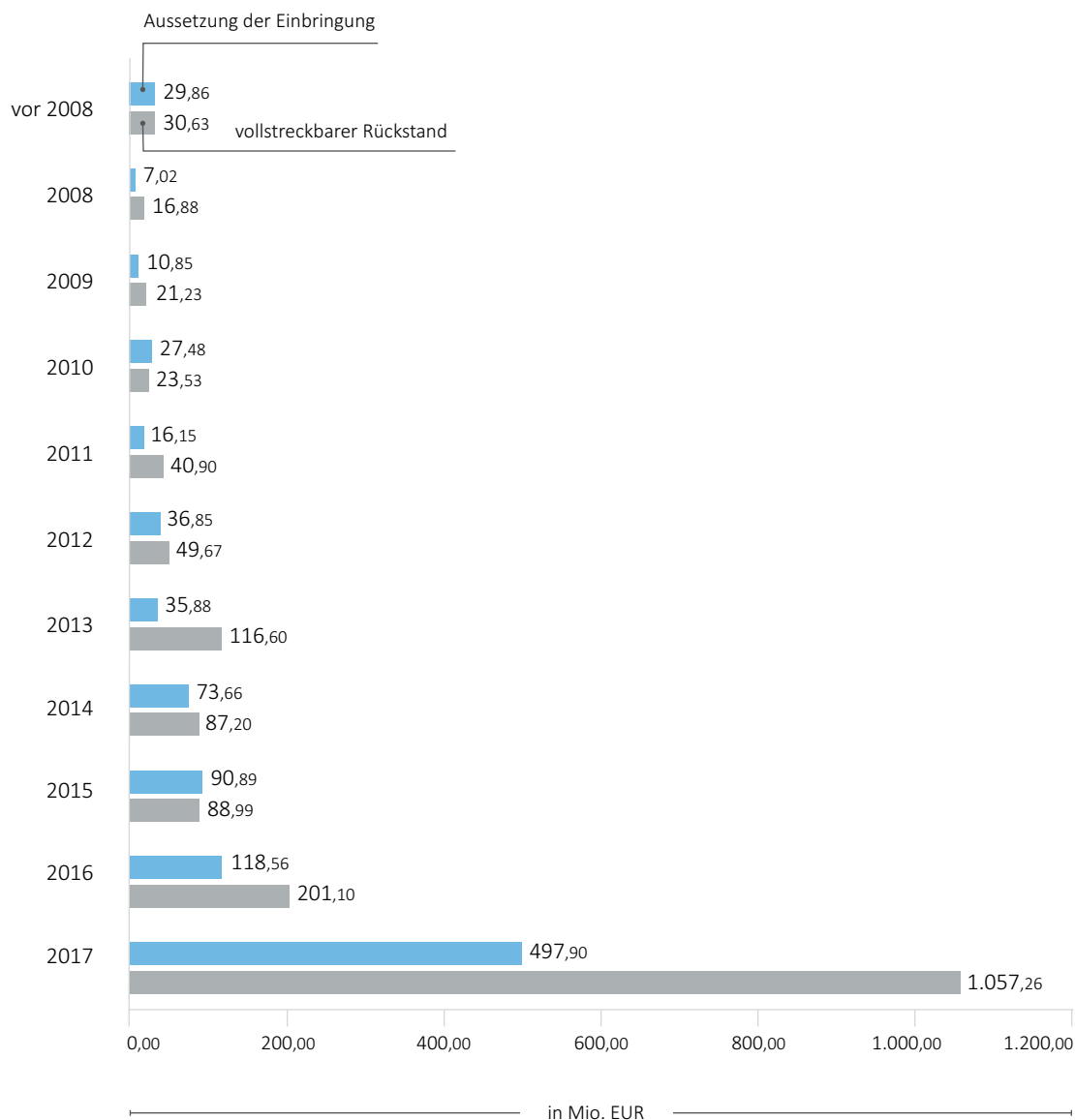
- 5.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 18) hatte der RH kritisch auf das verhältnismäßig hohe Alter der Abgabenrückstände hingewiesen. Vor allem Fälle, bei denen die Rückstände von der Einbringung ausgesetzt waren, hatten eine hohe Altersstruktur aufgewiesen. Der RH hatte dem Ministerium empfohlen, für eine schwerpunktmäßige Abarbeitung der Alt-Rückstandsfälle zu sorgen, um langfristig Kapazitäten für Einbringungshandlungen bei neuen Rückstandsfällen mit höherer Einbringungswahrscheinlichkeit zu gewinnen und eine Bereinigung der Abgabenrückstände herbeizuführen.
- (2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium auf seine Stellungnahme zum Prüfungsergebnis verwiesen. Demnach könne eine „aktionsweise“ Abarbeitung (= Löschung) von Alt- und Ältestrückständen ausschließlich für „optische Zwecke“ nur nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen erfolgen; dies liege in der risikoorientierten Prioritätenliste nicht an vorderster Stelle.
- (3a) Die Altersstruktur der vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzung der Einbringung stellte sich zum 31. Dezember 2013 bzw. zum 31. Dezember 2017 wie folgt dar:

Abbildung 1: Altersstruktur der zum 31. Dezember 2013 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzungen der Einbringung



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Abbildung 2: Altersstruktur der zum 31. Dezember 2017 vollstreckbaren Rückstände bzw. der Aussetzungen der Einbringung



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Im Jahr 2013 resultierten rd. 5 % der vollstreckbaren Rückstände bzw. rd. 11 % der Aussetzungen der Einbringung aus Fällen des Jahres 2013. Demgegenüber stammten die zum 31. Dezember 2017 bestehenden vollstreckbaren Rückstände zu rd. 61 % und die Aussetzungen der Einbringung zu rd. 53 % aus Fällen des laufenden Jahres. Bei „neuen“ Fällen war erfahrungsgemäß von einer höheren Einbringungswahrscheinlichkeit auszugehen als bei Altfällen.

(3b) Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit sich die Höhe der von der Einbringung bzw. Einhebung ausgesetzten Abgabenrückstände – ohne Insolvenzfälle – zwischen 31. Dezember 2015 und 31. Dezember 2017 veränderte:

Tabelle 3: Veränderung der ausgesetzten Abgabenrückstände (ohne Insolvenzen) zwischen 31. Dezember 2015 und 31. Dezember 2017

	Aussetzung der Einbringung		Aussetzung der Einhebung	
	Veränderung ja	Veränderung nein	Veränderung ja	Veränderung nein
Anzahl der Fälle	8.352	4.495	6.522	4.999
Anteil der Fälle in %	65	35	57	43
Abgabenvolumen in Mio. EUR	629,51	315,59	1.195,75	614,78
Anteil am Abgabenvolumen in %	67	33	66	34

Quellen: BMF; RH

Grundsätzlich ist anzumerken, dass rd. 67 % der ausgesetzten Fälle (Einbringung und Einhebung), bei denen keine Veränderung des Rückstands zu verzeichnen war, bereits seit 2012 bzw. länger bestanden.

Bei der Vorprüfung lag der Anteil jener Fälle, die von der **Einbringung** ausgesetzt waren und bei denen seit mindestens zwei Jahren keine Veränderung des Rückstands festzustellen war, bei 43 %. Nunmehr lag der Anteil der Fälle, bei denen seit mindestens zwei Jahren keine Veränderung festzustellen war, bei 35 %. Dies entsprach einem Anteil am Abgabenvolumen von 44 % bei der Vorprüfung bzw. von 33 % zum 31. Dezember 2017.

Bei der Vorprüfung lag der Anteil jener Fälle, die von der **Einhebung** ausgesetzt waren und bei denen seit mindestens zwei Jahren keine Veränderung festzustellen war, bei 36 %. Nunmehr lag der Anteil der Fälle, bei denen seit mindestens zwei Jahren keine Veränderung festzustellen war, bei 43 %. Dies entsprach einem Anteil am Abgabenvolumen von 30 % bei der Vorprüfung bzw. von 34 % zum 31. Dezember 2017. Somit erfolgte bei den Fällen, deren Einhebung ausgesetzt war, kein Abbau von Altfällen. Allerdings konnten dies die Finanzämter nur schwer beeinflussen, da es sich hierbei um Fälle mit einem anhängigen Rechtsmittelverfahren handelte und die Entscheidung – in Abhängigkeit von der Art der Beschwerde – oftmals dem Bundesfinanzgericht oblag.

- 5.2 Die Altersstruktur konnte sowohl bei den vollstreckbaren Rückständen als auch bei der Aussetzung der Einbringung zugunsten jüngerer Fälle erheblich verändert werden, weil ältere Fälle entweder gelöscht oder die Forderungen getilgt wurden. Im Gegensatz zum Jahr 2013, in dem nur rd. 5 % der vollstreckbaren Rückstände bzw. rd. 11 % der von der Einbringung ausgesetzten Rückstände aus dem Jahr 2013

resultierten, handelte es sich im Jahr 2017 bei mehr als 50 % des betroffenen Abgabenvolumens um neue Fälle aus dem Jahr 2017.

Die Empfehlung des RH, eine Verbesserung der Altersstruktur der Rückstandsfälle zugunsten jüngerer zu erreichen, setzte das Ministerium um. Somit konnten die Personalkapazitäten für die Bearbeitung jüngerer Fälle, bei denen von einer höheren Einbringungswahrscheinlichkeit ausgegangen werden konnte, eingesetzt werden.

Fehlendes Analysetool für Löschungen

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 16) kritisiert, dass das Ministerium im Hinblick auf Abgabenlöschungen keine standardisierten, tiefergehenden Analysen bspw. hinsichtlich der Ursachen für die Löschungen vorgenommen hatte, um aus den Ergebnissen Strategien zur künftigen Vermeidung von Abgabenausfällen zu entwickeln. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände durchzuführen, um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können. Die Analysen könnten bspw. mit Unterstützung des Risiko-, Informations- und Analyse-zentrums (**RIA**) erfolgen. Dazu wäre eine Datenbank notwendig, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind, um diese über ein Analysetool entsprechend auswerten zu können.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die empfohlenen Analysen Teil des laufenden Abgabensicherungsprojekts seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2016 das PACC als Nachfolgeorganisation des RIA eingerichtet wurde. „Die Hauptaufgaben des PACC sind einerseits die Durchführung und Erstellung erforderlicher, fachlicher Analysen und Auswertungen für das Ministerium und andererseits die Evaluierung der Ergebnisse zur Sicherstellung der Qualität der gesamten Arbeitsprozesse, angefangen von den Dateninhalten bis hin zum qualitativen Ergebniserfolg.“⁹

Bis zum Ende der Follow-up-Überprüfung führte das PACC keine Analysen der Abgabenlöschungen bzw. Abgabenrückstände durch, um Ausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können. Aus Kapazitätsgründen erstellte das PACC lediglich ein „Vorhabenskonzept“.

⁹ Definition gemäß Intranet-Homepage des Ministeriums

Gemäß Ministerium werde bereits an einem Konzept für die Schuldneranalyse gearbeitet, die auch Risikoindikatoren zur Gesamtbeurteilung des Zahlungsausfalls von aktuellen und zukünftigen Fällen auf Basis gelöschter Fälle enthalten soll.

Die Einrichtung eines Analysetools für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen aufbauend auf einer Datenbank, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalen enthalten sind, erfolgte bis zum Ende der Follow-up-Überprüfung nicht.

- 6.2 Durch die Einrichtung des PACC schaffte das Ministerium zwar die Voraussetzungen, um standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände durchführen zu können; bisher führte das PACC jedoch keine diesbezüglichen Analysen durch. Die Empfehlung des RH wurde daher nicht umgesetzt.

Auch ein Analysetool für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen aufbauend auf einer Datenbank, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalen enthalten sind, stand nicht zur Verfügung. Allerdings werde laut Ministerium eine Schuldneranalyse entwickelt, sodass es an der Umsetzung der Empfehlung des RH arbeite. Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH teilweise um.

[Der RH hielt seine Empfehlungen weiterhin aufrecht.](#)

- 6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es den Empfehlungen des RH gefolgt. Das PACC entwickle ein mathematisches Modell, das auf Erkenntnissen von Löschungs- und Insolvenzfällen der Vergangenheit beruhe. Dieses Modell werde auf aufrechte Fälle angewendet, um erkennen zu können, ob ein Risiko für künftige Insolvenzen oder Löschungen von Abgabenrückständen besteht.

Forderungsmanagement

- 7.1 (1) Da eine Risikobeurteilung im Sinne einer Bonitätsprüfung bei den Abgabenforderungen gefehlt hatte, hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 22) empfohlen, die Einführung einer Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung voranzutreiben.

Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisiert, dass es dem Bereich Abgabeneinbringung selbst nicht möglich gewesen war, eine standardisierte Risikoeinstufung der Rückstände anhand bestimmter automatisierter Parameter vorzunehmen, um Risikofälle prioritär bearbeiten zu können. Somit waren die (Hoch-)Risikofälle nicht rechtzeitig erkennbar gewesen, um rasch handeln und in der Folge das Entstehen uneinbringlicher Abgabenrückstände verhindern zu können. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Rückstände zu entwickeln.

Um in der Folge das Entstehen uneinbringlicher Abgabenrückstände möglichst zu verhindern, hatte der RH dem Ministerium empfohlen, für die Bearbeitung der Hochrisikofälle den Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten zu erwägen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass es die Empfehlungen im Rahmen des laufenden Abgabensicherungsprojekts behandeln werde. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten für Hochrisikofälle könne das Ministerium laut einer Bewertungsnote des Bundeskanzleramts vom April 2016 keine zusätzlich höher bewertete Funktion schaffen, sondern lediglich eine teaminterne Aufwertung einer bereits bestehenden Funktion vornehmen. Zur Qualitätssteigerung habe es je Team in der Abgabensicherung eine Aufwertung¹⁰ vorgenommen, wobei die Umsetzung laufe.

(3a) Das Ministerium teilte im Zuge der Follow-up-Überprüfung mit, dass es an einem Konzept für die Schuldneranalyse arbeite. Im Rahmen des Abgabensicherungsprojekts erfolgte eine Evaluierung der Liquiditätsprüfung¹¹ durch das PACC. In einem weiteren Projekt – nach Maßgabe der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen – sollten u.a. Hochrisikofälle innerhalb des B-Verfahrens automatisch gekennzeichnet werden. Damit solle eine gezieltere und erfolgreichere Bearbeitung der Einbringungsfälle forciert werden.

¹⁰ zusätzliche A2/2-Funktion zulasten einer A3/5-Funktion

¹¹ Liquiditätsprüfungen sind Prüfungen, die den Zweck verfolgen, die Zahlungsfähigkeit von Abgabepflichtigen und deren voraussichtlich künftige Entwicklung festzustellen.

(3b) Im Projektbericht und einem dazugehörigen Dokumentationspapier vom Mai 2018¹² hielten die Projektleiter der Arbeitsgruppe zu den organisatorischen Maßnahmen betreffend die Fallbearbeitung fest, dass

- im Bereich der Abgabensicherung dringend eine zweite Teamexpertin Spezial bzw. ein zweiter Teamexperte Spezial erforderlich sei, „da die Rechtsmaterie und die zu bearbeitenden Fälle immer komplexer werden“,
- anzudenken wäre, „ob für bestimmte Sachgebiete Kompetenzzentren (Spezialteams mit Sonderaufgaben) eingerichtet werden sollten“.

Darüber hinaus hielten die Projektleiter im gegenständlichen Bericht fest, dass

- die Personalsituation in den Teams der Abgabensicherung am Limit sei,
- die Berechnungen des Personaleinsatzplans nicht stimmten und zudem der Personalstand in der Abgabensicherung zum Teil unter dem Personaleinsatzplan liege,
- das Durchschnittsalter der Bediensteten – wie allgemein in der Finanzverwaltung – sehr hoch sei,
- sich die Arbeitsbelastung für die Bediensteten seit der Reform verdoppelt habe,
- die viel zu späten bzw. nicht erfolgten Nachbesetzungen der Abgänge problematisch seien und
- die mangelnde Einschulungs- und Einarbeitungszeit zu enormen Wissensverlusten führe.

Mit der Befassung des Lenkungsausschusses Ende Mai 2018 endete der diesbezügliche Projektteil. Die Mitglieder des Lenkungsausschusses hatten dazu keine Einwände, sahen allerdings bewertungsrechtliche Probleme und den Bedarf einer Einschätzung der Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) in den Teams Abgabensicherung.

- 7.2 Die Empfehlungen des RH, eine Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung voranzutreiben und eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Rückstände zu entwickeln, setzte das Ministerium teilweise um, indem es an einem Konzept für die Schuldneranalyse arbeitete. Wenn diese beiden Maßnahmen umgesetzt sind, dienen sie dazu, die Bonität der Abgabepflichtigen besser bewerten zu können.

Der RH empfahl, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, um die Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung und eine standardisierte Risikoeinstufung der Abgabenschuldner so bald wie möglich umzusetzen.

¹² Projektauftraggeber, –leiter und die Mitglieder des Lenkungsausschusses waren ausschließlich Bedienstete in der Zentrallleitung des Ministeriums; im Projektteam waren auch Bedienstete nachgeordneter Dienststellen vertreten.

Der RH betrachtete seine Empfehlung, für die Bearbeitung der Hochrisikofälle den Einsatz von Spezialisten zu erwägen, als umgesetzt, da in einem vom Ministerium in Auftrag gegebenen Projekt die Notwendigkeit von qualifiziertem Personal für die Erledigung der komplexen Sachgebiete im Bereich der Abgabensicherung festgehalten war und der Lenkungsausschuss einen derartigen Einsatz von Bediensteten grundsätzlich unterstützte. Der RH wies allerdings darauf hin, dass eine rasche Implementierung der organisatorischen Maßnahmen in den Teams Abgabensicherung, wie sie im Projektbericht des Ministeriums angeführt sind, dringend notwendig ist.

Der RH empfahl daher, für die Bearbeitung risikobehafteter Fälle mit komplexen Rechtsmaterien ausreichend qualifiziertes Personal in den Teams Abgabensicherung einzusetzen. Weiters empfahl er, die im Bericht zum Abgabensicherungsprojekt angeführten organisatorischen Maßnahmen rasch umzusetzen.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei es den Empfehlungen des RH gefolgt. Das PACC entwickle ein mathematisches Modell, das auf Erkenntnissen von Löschungs- und Insolvenzfällen der Vergangenheit beruht. Dieses Modell werde auf aufrechte Fälle angewendet, um erkennen zu können, ob ein Risiko für künftige Insolvenzen oder Löschungen von Abgabenrückständen bestehe. Wenn sodann ein aufrechter Fall ein Bild zeigt, das weitgehend dem Modell entspricht, bestehe ein Grund zur Annahme, dass ein Bonitätsrisiko vorliegt. Es werde also nicht allein der Rückstand betrachtet, sondern es würden weitere Faktoren (z.B. Zahlungserleichterungen, Säumnisse, verspätete Abgabenerklärungen etc.) hinzugenommen. Das vom PACC entwickelte Modell finde erstmals beim Jahresprüfungsplan 2019 Anwendung. Ziel sei es im Idealfall, dass in Zukunft solche Fälle so rechtzeitig auf den Prüfplan kommen, dass ein vorzuschreibender Rückstand geringer werde und damit Insolvenzen und Löschungen vermieden werden könnten.

Zu dem Einsatz von ausreichend qualifiziertem Personal in den Teams Abgabensicherung teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass es im Rahmen der Möglichkeiten der vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen VZÄ-Werte einer ausgewogenen Personalzuordnung auch für den Bereich der Abgabensicherung Rechnung getragen habe.

Löschungskontrollen

8.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 27) hatte der RH festgestellt, dass die vom Ministerium vorgegebene 20%ige Kontrollquote aller Löschungsfälle über 500.000 EUR vom bundesweiten Fachbereich nicht erfüllt worden war. Er hatte dem Ministerium daher empfohlen, dafür zu sorgen, dass der bundesweite Fachbereich die erforderlichen Kontrollen im Ausmaß von 20 % der Löschungsfälle mit Beträgen von mehr als 500.000 EUR durchführt.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium auf seine Stellungnahme zum Prüfungsergebnis hingewiesen, wonach es die Empfehlung des RH aufnehmen werde.

(3a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Zielvereinbarungen der Jahre 2014 bis 2017 keine prozentuellen Kontrollquoten mehr enthielten. Der Organisationsleitfaden aus dem Jahr 2016 enthielt hingegen einen Punkt „Löschungskontrolle“. Darin war u.a. angeführt, dass dem Fachbereich vom Ministerium (Abteilung IV/1) quartalsweise Daten aus LoS übermittelt würden, auf deren Basis die zu kontrollierenden Fälle auszuwählen seien.

Die Auswahl der Kontrollfälle erfolgte nach der Höhe des gelöschten Betrags und nach Zufall. Allerdings standen nur Löschungsfälle mit Beträgen über 1.000.000 EUR (2014 und 2015) bzw. über 500.000 EUR (seit 2016) im Fokus einer möglichen Qualitätskontrolle durch den bundesweiten Fachbereich. Der bundesweite Fachbereich steigerte seit 2014 seine Löschungskontrollen auf rd. 40 % der jährlichen Löschungsfälle mit einem Betrag von über 500.000 EUR.

(3b) Die Anzahl und die Beträge der Löschungen verteilten sich in den Jahren 2016 und 2017 wie folgt:

Tabelle 4: Verteilung der Anzahl und Beträge der Löschungen in den Jahren 2016 und 2017

	2016		2017	
	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag
	in %			
bis 1.000 EUR	47,13	0,3	49,99	0,3
1.000,01 bis 10.000 EUR	24,63	4,2	23,72	3,6
10.000,01 bis 100.000 EUR	23,37	30,4	22,03	26,2
100.000,01 bis 500.000 EUR	4,29	34,7	3,61	25,4
500.000,01 bis 1.000.000 EUR	0,41	11,3	0,42	10,1
ab 1.000.000,01 EUR	0,17	19,1	0,22	34,4

Quellen: BMF; RH

Bei nahezu der Hälfte der Fälle war der Löschungsbetrag niedriger als 1.000 EUR.

Bei weniger als 1 % der Fälle war der gelöschte Betrag höher als 500.000 EUR. Die Grundgesamtheit der Fälle, aus denen der bundesweite Fachbereich seine Stichproben für die Qualitätsprüfungen zog, betrug somit nicht einmal 1 % aller Löschungsfälle. Allerdings entfielen rd. 30 % (2016) bzw. rd. 45 % (2017) der gelöschten Beträge auf diese Fälle.

- 8.2 Obwohl ab dem Jahr 2014 die Zielvereinbarungen für den bundesweiten Fachbereich hinsichtlich der Löschungen keine prozentuelle Kontrollquote mehr enthielten, konnte die Kontrollquote in den Jahren 2014 bis 2017 erhöht werden. Anzumerken ist, dass die Basis, aus der die Löschungsfälle für Qualitätskontrollen stichprobenweise ausgewählt wurden, nicht einmal 1 % aller Löschungsfälle betrug. Allerdings deckten diese Fälle rd. 30 % (2016) bzw. rd. 45 % (2017) des gesamten Löschungsvolumens ab.

Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um.

Im Sinne eines wirkungsvollen Internen Kontrollsystems empfahl der RH, auch Löschungsfälle mit einem Betrag von unter 500.000 EUR in die Kontrollen des bundesweiten Fachbereichs stichprobenartig einzubeziehen.

- 8.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge der Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung die Aufgaben der bundesweiten Fachbereiche in die neuen Ämter bzw. zum Teil in eine neue „Zentrale Fachstelle“ übertragen würden. Insbesondere würden bei der Überwachung und Kontrolle der Löschungsfälle neue Kriterien entwickelt.

Zielvereinbarungen und Steuerungskennzahlen

9.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 28) hatte der RH Verbesserungsbedarf für die Leistungsziele der Teams Abgabensicherung festgestellt. Die vereinbarten Leistungsziele – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – standen in einer Wechselbeziehung zueinander; sie waren einerseits durch Löschungen steuerbar und konnten andererseits von den Bediensteten der Abgabensicherung nicht immer beeinflusst werden. Daher hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht empfohlen, die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung so zu gestalten, dass sie

- von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und
- die tatsächliche Arbeitsleistung der Abgabeneinbringung abbilden.

Da für Zwecke des Controllings in LoS wichtige Steuerungskennzahlen für die Abgabeneinbringung gefehlt hatten, hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht weiters empfohlen, die in LoS abgebildeten Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungszwecke zu ergänzen und bspw. folgende Kennzahlen auf ihre diesbezügliche Eignung zu prüfen:

- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen,
- die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zur Entwicklung des Rückstands,
- die Entwicklung der offenen Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen,
- die Anzahl der erledigten Einbringungsakten und
- die Entwicklung des Einbringungserfolgs und damit des Rückstandsabbaus.

Ebenso hatte weiterhin eine Managementinformation über das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen gefehlt.

Da hohe Rückstände auf Forderungen aus Außenprüfungen zurückzuführen waren, die bereits bei der Festsetzung nicht mehr einbringlich waren, hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht zudem empfohlen, das Managementinformationssystem um das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Empfehlung im Rahmen des laufenden Abgabensicherungsprojekts behandelt werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die bisher definierten Kennzahlen für die Abgabensicherung – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – weiter bestanden. Durch eine stetige Reduktion der Sollvorgaben seitens des Ministeriums sollten die Finanzämter zu einer konsequenten und endgültigen Bearbeitung der bestehenden Rückstände (z.B. Löschungen) bzw. zur Setzung effizienter Maßnahmen in der Vollstreckung, wie z.B. Forderungspfändungen, bewegt werden. Allerdings konnte die vom RH in seinem Vorbericht angeführte grundsätzliche Problematik¹³ dieser Kennzahlen nicht beseitigt werden. Die vom RH im Hinblick auf eine gesamthafte Erfassung der Leistung der Abgabensicherung zusätzlich vorgeschlagenen Kennzahlen nahm das Ministerium bisher nicht in die Zielvereinbarungen auf.

Seit dem Jahr 2015 enthielten die Zielvereinbarungen den Abbau der vorgeschriebenen und nicht entrichteten Abgaben innerhalb von sechs Monaten als Monitoringkennzahl.

Im Bericht der Projektleiter zum „Projekt Abgabensicherung 2017“ vom Mai 2018 wurde die Einführung eines neuen Indikators bzw. einer neuen Maßnahme zur Verminderung der offenen Einbringungsakten vorgeschlagen. In den Zielvereinbarungs-Koordinierungsverhandlungen¹⁴ für das Jahr 2019 sollen die Anzahl der offenen und der erledigten Einbringungsakten als Monitoringkennzahlen vorgeschlagen werden. Die entsprechende Datengrundlage für die Auswertung dieser Kennzahlen soll in LoS bereitgestellt werden.

Das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen stand der Finanzverwaltung nicht als Managementinformation zur Verfügung.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass die Kennzahlen für die Messung der Zielerreichung der Abgabensicherung – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – weiterhin bestanden, allerdings wurden deren Zielwerte vom Ministerium stetig angepasst. Die beiden vereinbarten Leistungsziele – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – standen in einer Wechselwirkung zueinander, sie waren durch Löschungen steuerbar und konnten von den Teams Abgabensicherung nicht immer beeinflusst werden. Der RH beurteilte seine Empfehlung als teilweise umgesetzt, da die stetigen Anpassungen der Zielwerte effizientere Maßnahmen in der Abgabensicherung zur Folge hatten.

¹³ Die beiden Kennzahlen standen in einer Wechselwirkung zueinander, waren durch Löschungen steuerbar und konnten von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Teams Abgabensicherung nicht immer selbst beeinflusst werden.

¹⁴ Der Zielplanungsprozess ist ein Bottom-up-Prozess. Im September 2018 erfolgte eine Zielklausur (Zielkoordinationsverhandlungen) mit den Verantwortlichen in der Zentralleitung, den Regionalmanagern sowie den Leiterinnen und Leitern der Fachbereiche und bundesweiten Einheiten.

Der RH empfahl daher neuerlich, die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung so zu gestalten, dass sie

- von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und
- die tatsächliche Arbeitsleistung abbilden.

Das Ministerium ergänzte die Zielvereinbarungen seit 2015 um die Monitoringkennzahl „Abbau der vorgeschriebenen nicht entrichteten Abgaben innerhalb von sechs Monaten“. Darüber hinaus sollen in den Zielvereinbarungs-Koordinierungsverhandlungen für 2019 die Anzahl der offenen bzw. der erledigten Einbringungsakten als Kennzahl vorgeschlagen werden. Der RH beurteilte seine Empfehlung hinsichtlich der Ergänzung der Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungszwecke als teilweise umgesetzt, weil die tatsächliche Einführung der Kennzahlen bezüglich der Einbringungsakten noch nicht beurteilt werden konnte.

Der RH empfahl daher, die Kennzahlen – Anzahl der offenen und der erledigten Einbringungsakten – in die Zielvereinbarungen aufzunehmen und die entsprechende Datenbasis in LoS abzubilden.

Der RH hielt fest, dass dem Management nach wie vor keine standardisierte Information über das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zur Verfügung stand.

Der RH empfahl daher weiterhin, das Managementinformationssystem um das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen.

- 9.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit den Zielvereinbarungen der Zweck verfolgt werde, die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Für den Bereich der Abgabensicherung bestehe die Zielsetzung darin, durch effektive und effiziente Maßnahmen eine möglichst zeitnahe Einbringung von Abgabenforderungen zu erreichen. Dafür werde den Abgabenbehörden bewusst ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliches Vollzugshandeln eingeräumt, der durch die Schwerpunkte in den Zielvereinbarungen konkretisiert werde.

Die Messung der Erreichung der Zielsetzung der Zielvereinbarung erfolge mittels ergebnisorientierter Indikatoren. Die Zielvereinbarung sei nicht darauf ausgerichtet, Arbeitsschritte oder einzelne Arbeitsleistungen zu messen, sondern die Wirkung bzw. den Output der gesetzten Maßnahmen. Kennzahlen über inputorientierte Arbeitsschritte würden zur Hebung der Effektivität bzw. Effizienz als nicht geeignet erscheinen.

(2) Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Kennzahlen – Anzahl der offenen und der erledigten Einbringungsakte – im Managementinformationssystem implementiert worden. Somit könnten diese Informationen jederzeit bei Bedarf ausgewertet und analysiert werden.

(3) Laut Stellungnahme des Ministeriums basiere die Einschätzung, wieviel von einem ermittelten Mehrergebnis voraussichtlich einbringlich sei, auf einer im Vorhinein vorgenommenen subjektiven Beurteilung des Prüforgans. Diese Einschätzung müsse nicht im Einklang mit der tatsächlichen Einbringung stehen. Bereits jetzt würden die Prüforgane bei jedem Prüfungsfall einen diesbezüglicher Vermerk setzen. Diese Information sei auch über das Managementinformationssystem auswertbar.

Aufgrund von budgetären Restriktionen und vorrangigen Informationsanforderungen werde die Umsetzung einer Kennzahl hinsichtlich des voraussichtlich einbringlichen Mehrergebnisses nach Außenprüfungen zurückgestellt.

- 9.4 Der RH teilte die Meinung des Ministeriums, dass Zielvereinbarungen die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sicherstellen sollen. Ungeachtet dessen hielt er nochmals fest, dass die beiden vereinbarten Ziele – die Höhe der vollstreckbaren Abgabenrückstände und der Aussetzungen der Einbringung – in einer Wechselwirkung zueinander standen, sie waren durch Löschungen steuerbar und konnten von den Teams Abgabensicherung nicht immer beeinflusst werden. Sie waren daher nur unzureichend geeignet, die Zielerreichung zu messen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung so zu gestalten, dass sie von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und so den Output der gesetzten Maßnahmen abbilden.

Personal

- 10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 29) kritisiert, dass dem Ministerium weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Personalbedarf für die Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung bekannt war. Den Teams Abgabensicherung oblagen sowohl die Abgabeneinhebung und –verrechnung als auch die Abgabeneinbringung. Zudem hatte das Ministerium über keine Kennzahlen für die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs für die Abgabeneinbringung und dessen Verteilung auf die Finanzämter verfügt. Es war nicht feststellbar gewesen, ob der Personaleinsatz in der Abgabeneinbringung für die Aufgabenerfüllung risikoadäquat war.

Weiters hatten die Auswertungen des RH gezeigt, dass es dem Ministerium nicht gelungen war, eine annähernd gleiche Verteilung des Personals – gemessen am Arbeitsanfall – zu erreichen. Daher hatte der RH dem Ministerium in seinem Vorbericht empfohlen, zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung den tatsächlichen Anforderungen entspricht. Wiederholt hatte er dem Ministerium empfohlen, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung sicherzustellen. Dabei wäre(n):

- der tatsächliche Personalbedarf für die Abgabensicherung zu erheben;
- der unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter anhand von Auslastungskennzahlen, wie bspw. die Anzahl der offenen Einbringungsakten – unter Bedachtnahme auf deren unterschiedliche Komplexität – zu analysieren und der Personalstand in der Abgabensicherung dem ermittelten Bedarfswert anzugleichen; auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden;
- angesichts des komplexen und anspruchsvollen Tätigkeitsbereichs der Abgabeneinbringung vor allem im Zusammenhang mit Insolvenz–, Haftungs– und Rechtsmittelverfahren die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit ausreichend qualifizierten Kräften der Verwendungsgruppe A2 unter Berücksichtigung der regionalen Anforderungen – betrugsanfällige und komplexe Fälle in Ballungsräumen – sicherzustellen, um zeitnah generalpräventive Einbringungsmaßnahmen setzen zu können;
- die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen in den Teams Abgabensicherung auf die Einhebungs– und Einbringungstätigkeit zu evaluieren;
- angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen, um rechtzeitig die künftige angemessene Wahrnehmung dieses hochkomplexen, umfangreichen Aufgabengebiets sicherzustellen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass dieses Thema in einem eigenen Strategieprojekt (Personalplanung) des Ministeriums bis voraussichtlich Ende 2017 behandelt werde und dieses auch Auswirkungen auf das laufende Projekt Abgabensicherung haben werde.

(3a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium das Strategieprojekt Personalplanung zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht abgeschlossen hatte. Es lag ein intern noch nicht qualitätsgesichertes Arbeitspapier vor.

Während sich die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung¹⁵ bundesweit von 2013 auf 2017 (jeweils zum 31. Dezember) von 802,12 VZÄ um 27,52 VZÄ (3 %) auf 774,60 VZÄ verringerte, erhöhte sich aufgrund einer vom Ministerium beim Bundeskanzleramt¹⁶ beantragten Änderung des Modellteams der Anteil von höherwertigen Arbeitsplätzen (A2/2) im selben Zeitraum von 130,35 VZÄ auf 157,00 VZÄ um 26,65 VZÄ (20 %). Die Aufstockung auf A2/2-Arbeitsplätze ging zulasten der A3/5-Arbeitsplätze, die sich in diesem Zeitraum von 472,60 VZÄ um 57,6 VZÄ (12 %) auf 415 VZÄ verringerten, weil das Bundeskanzleramt eine personelle Aufstockung der Teams Abgabensicherung nicht genehmigte.

Das Ministerium setzte diese Maßnahmen, ohne eine Personalbedarfserhebung durchzuführen. Laut seinen Angaben plane es diese auch künftig nicht, da die dem Ministerium vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Personalressourcen im Stellenplan festgelegt seien. Der RH konnte somit den Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung – als Teil des Aufgabengebiets der Abgabensicherung –, wie bereits im Vorbericht, nur fiktiv berechnen. Ein Vergleich der Jahre 2013 bis 2017 zeigte folgende Entwicklung:

Tabelle 5: Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter in der Abgabeneinbringung (jeweils zum 31. Dezember 2013 und 2017)

	2013	2017	2013	2017	2013	2017	Veränderung Akten je VZÄ
	Anzahl Akten		Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter Abgabeneinbringung ²		Akten je VZÄ		in %
Finanzämter bundesweit ¹	177.808	177.229	417,1	441,5	426,3	401,4	-6

VZÄ = Vollzeitäquivalent(e)

¹ exklusive Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel

² Die Berechnung erfolgte anhand des vom Ministerium angesetzten fiktiven Anteils für die Einbringung aus dem Personaleinsatzplan.

Quelle: BMF; Berechnung: RH

¹⁵ Die Abgabeneinbringung ist Teil des Aufgabengebiets der Teams Abgabensicherung.

¹⁶ Die Änderung des Modellteams wurde vom Bundeskanzleramt am 5. April 2016 genehmigt.

Der Vergleich der Jahre 2013 und 2017 zeigte, dass sich der Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter im Aufgabengebiet Abgabeneinbringung in den Teams Abgabensicherung bundesweit verringert hatte. Dies war allerdings auch darauf zurückzuführen, dass das Ministerium im Personaleinsatzplan den fiktiven Anteil des Aufgabengebiets Abgabeneinbringung an den Personalressourcen der Teams Abgabensicherung von 52 % auf 57 % erhöht hatte (siehe auch TZ 7). Wäre der fiktive Anteil für das Aufgabengebiet Abgabeneinbringung unverändert bei 52 % geblieben, hätte sich gezeigt, dass die Mitarbeiteranzahl auf 402,79 VZÄ sank. Der Arbeitsanfall hätte sich auf 440 Akten je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter erhöht.

(3b) Für die Sicherstellung des Wissenstransfers seien laut Ansicht des Ministeriums vorrangig die Finanzämter verantwortlich. Das Thema Wissensmanagement sei im Fachbereich aller Finanzämter als Kernaufgabe festgelegt. Überdies sollten die höherwertigen A2-Arbeitsplätze in den Teams Abgabensicherung eine Qualitätssteigerung und eine Verbesserung des Wissenstransfers fördern. Die Anzahl der über 50 Jahre alten Bediensteten in den Teams Abgabensicherung stieg von 45 % (2013) auf 51 % (2017).

10.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH teilweise um, indem es für eine personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit höherwertigen Arbeitsplätzen der Verwendungsgruppe A2 sorgte, allerdings zulasten von A3/5-Arbeitsplätzen, die reduziert wurden. Das Ministerium analysierte den Personaleinsatz nicht

- hinsichtlich des unterschiedlichen Arbeitsanfalls je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter bei den Einbringungsakten und
- unter Berücksichtigung regionaler Anforderungen bei der personellen Ausstattung der Teams Abgabensicherung.

Weiters erfolgte keine Evaluierung der Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen der Teams Abgabensicherung auf die Einhebungs- und Einbringungstätigkeit.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang auch die Absicht des Ministeriums, auf eine Personalbedarfserhebung gänzlich zu verzichten. Auch konnte er die Beweggründe des Ministeriums für die Anhebung des fiktiven Anteils der Abgabeneinbringung von 52 % auf 57 % der Personalressourcen im Personaleinsatzplan nicht nachvollziehen.

Der RH hielt daher seine Empfehlungen hinsichtlich einer Personalbedarfserhebung und der Sicherstellung einer risikoadäquaten Personalausstattung aufrecht. Da in den Teams Abgabensicherung sowohl die Abgabeneinhebung als auch –einbringung durchgeführt werden, empfahl der RH, die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen zu den jeweiligen Tätigkeiten zu evaluieren.

Darüber hinaus empfahl er, einer Änderung der Zuordnung der Personalressourcen in den Teams Abgabensicherung zu der Einhebungs- und Einbringungstätigkeit entsprechende Analysen zugrunde zu legen, um den tatsächlichen Arbeitsanfall abzubilden und die notwendigen Personalressourcen bereitstellen zu können.

Der RH hielt fest, dass sich die Anzahl der über 50 Jahre alten Bediensteten in den Teams Abgabensicherung von 45 % (2013) auf 51 % (2017) erhöhte. In Anbetracht dessen hielt er die Sicherstellung eines Wissenstransfers für notwendig. Außerdem wies er aufgrund der Altersstruktur der Bediensteten darauf hin, dass die Verantwortung für den Wissenstransfer nicht vorrangig auf die Finanzämterebene delegiert werden kann. Die diesbezügliche Empfehlung beurteilte der RH somit als nicht umgesetzt.

Der RH empfahl erneut, angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen.

- 10.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme zu den die Personalressourcen betreffenden Punkten mit, dass der Personalplan des jährlichen Bundesfinanzgesetzes die höchstzulässige Personalkapazität des Bundes in quantitativer und qualitativer Hinsicht festlege. Auf dieser Grundlage würden im Sinne von effizient gestalteten Organisationsstrukturen und Geschäftsprozessen die gesetzlich zur Verfügung gestellten Personalressourcen (VZÄ-Werte) im Rahmen einer Personaleinsatzberechnung, welche grundsätzlich alle zwei Jahre vorgenommen wird, verteilt. 2018 sei diese Evaluierung aufgrund der bevorstehenden Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung allerdings ausgesetzt bzw. verschoben worden.

Aufgrund der Vielzahl an Aufgaben könne nicht jede einzelne Tätigkeit in der Personaleinsatzberechnung gesondert berücksichtigt werden. Größere Veränderungen im Tätigkeitsbereich würden grundsätzlich berücksichtigt. Diese Veränderungen seien z.B. der (steigende oder sinkende) Umfang an Aufgaben, die (steigende oder sinkende) Komplexität der Aufgaben, die technischen Mittel, die für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen, und die organisatorischen Rahmenbedingungen.

(2) Hinsichtlich des rechtzeitigen Wissenstransfers teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge eines Strategieprojekts zum Wissensmanagement 2018 folgende Handlungsfelder identifiziert worden seien, die verstärkt genutzt werden sollten:

- Mitarbeitergespräche zur Identifizierung von Spezialwissensträgerinnen und –trägern nutzen,
- Talentmanagement als Werkzeug zur einheitlichen Erfassung von Spezialwissensträgerinnen und –trägern,
- Standardisierung des Wissenstransfers,
- Wissenstransfer in den Zielvereinbarungen.

Zudem werde ein neues „Wissensmanagementmanual“ entwickelt, das im Zuge der Modernisierung der Finanzverwaltung, aber auch bereits im Vorfeld zur Anwendung kommen solle. Dieses solle Schwerpunktbereiche, wie u.a. den drohenden Wissensverlust im Zuge von Pensionierungen, abdecken. Eine Pilotierung sei für Anfang 2020 geplant.

Das Ministerium wies überdies auf das Instrument des Wissens-Mentorings hin, das seit mehr als zehn Jahren im Finanzressort im Einsatz ist. Dieses richte sich insbesondere an die Führungskräfte (und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) jener Organisationseinheiten, in denen aufgrund von Pensionierungen der Verlust von Spezialwissen drohe.

- 10.4 Der RH entgegnete dem Ministerium in Bezug auf die Personalressourcen, dass die Verteilung des vorhandenen Personals eine Analyse in Form einer Personalbedarfs-erhebung nicht ersetzen kann. Insbesondere aufgrund der – vom Ministerium selbst in seiner Stellungnahme angeführten – Vielzahl an Aufgaben für die Finanzverwaltung wäre es nach Ansicht des RH dringend geboten, ressortweit zu erheben, welche Personalressourcen für die Bewältigung dieser Aufgaben benötigt werden.

Die Argumentation des Ministeriums, größere Veränderungen im Tätigkeitsbereich grundsätzlich zu berücksichtigen, konnte der RH insofern nicht nachvollziehen, als dem Ministerium aufgrund fehlender Analysen der grundsätzliche Personalbedarf zur Erfüllung der gesetzlich übertragenen Vollzugsaufgaben nicht bekannt war.

Der RH verwies zudem auf seine Begutachtung vom 17. Mai 2019 des – vom Ministerium versendeten – Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Schaffung eines Amtes für Betrugsbekämpfung und das Bundesgesetz über die personellen Maßnahmen aufgrund der Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung erlassen wird, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 aufgehoben wird und die Bundesabgabenordnung und 65 weitere Gesetze geändert werden.

Schlussempfehlungen

- 11 Der RH stellte fest, dass das Ministerium von den insgesamt 13 überprüften Empfehlungen vier vollständig, fünf teilweise und vier nicht umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts			Reihe Bund 2016/2		
Vorbericht		Nachfrageverfahren	Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad	
14	Angesichts des Risikopotenzials wäre der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin ein hoher Stellenwert beizumessen.	umgesetzt	3	umgesetzt	umgesetzt
14	Es wäre erneut auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken, um das Anfechtungsrisiko bei der Umsatzsteuer in Insolvenzverfahren zu reduzieren.	zugesagt	4	nicht umgesetzt	nicht umgesetzt
18	Angesichts der aufgezeigten Altersstruktur der Rückstände wäre für eine schwerpunktmäßige Abarbeitung der Alt-Rückstandsfälle zu sorgen, um langfristig Kapazitäten für Einbringungshandlungen bei neuen Rückstandsfällen mit höherer Einbringungswahrscheinlichkeit zu gewinnen und eine Bereinigung der Abgabenrückstände herbeizuführen.	offen	5	umgesetzt	umgesetzt
16	Standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände wären durchzuführen, um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig zu erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können.	zugesagt	6	nicht umgesetzt	nicht umgesetzt
16	Für standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände und damit für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen wäre ein Analysetool aufbauend auf einer Datenbank bereitzustellen, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind.	zugesagt	6	teilweise umgesetzt	teilweise umgesetzt
22	Die Einführung einer Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung wäre voranzutreiben.	zugesagt	7	teilweise umgesetzt	teilweise umgesetzt
22	Eine standardisierte Risikoeinstufung der aktuellen Abgabenrückstände wäre zu entwickeln.	zugesagt	7	teilweise umgesetzt	teilweise umgesetzt
22	Für die Bearbeitung der im Rahmen der Risikoeinstufung identifizierten Hochrisikofälle wäre der Einsatz von Spezialisten zu erwägen.	umgesetzt	7	umgesetzt	umgesetzt
27	Es wäre dafür zu sorgen, dass der bundesweite Fachbereich die erforderlichen Kontrollen im Ausmaß von 20 % der Löschungsfälle mit Beträgen von mehr als 500.000 EUR durchführt.	zugesagt	8	umgesetzt	umgesetzt
28	Die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung wären so zu gestalten, dass sie – von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und – die tatsächliche Arbeitsleistung der Abgabeneinbringung abbilden.	zugesagt	9	nicht umgesetzt	nicht umgesetzt

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts				Reihe Bund 2016/2	
Vorbericht		Nachfrageverfahren	Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad	
28	Die in der leistungsorientierten Steuerung (LoS) abgebildeten Kennzahlen der Abgabensicherung für Controlling- und Steuerungszwecke wären zu ergänzen; dabei wären bspw. folgende Kennzahlen auf ihre diesbezügliche Eignung zu prüfen: – die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen, – die Entwicklung der Einbringungsakten im Verhältnis zur Entwicklung des Rückstands, – die Entwicklung der offenen Einbringungsakten im Verhältnis zu den Personalressourcen, – die erledigten Einbringungsakten, – die Entwicklung des Einbringungserfolgs und damit des Rückstandsabbaus.	zugesagt	9	teilweise umgesetzt	
28	Das Managementinformationssystem wäre um Managementinformationen über das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen.	zugesagt	9	nicht umgesetzt	
29	Es wäre zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung den tatsächlichen Anforderungen entspricht. Dazu wäre eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risikoadäquate Personalausstattung sicherzustellen. Dabei wäre(n) – der tatsächliche Personalbedarf für die Abgabensicherung zu erheben; – der unterschiedliche Arbeitsanfall je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter anhand von Auslastungskennzahlen zu analysieren und der Personalstand in der Abgabensicherung dem ermittelten Bedarfswert anzugleichen; auf dieser Grundlage sollte eine bundesweit ausgewogene Personalverteilung geschaffen werden; – angesichts des komplexen und anspruchsvollen Tätigkeitsbereichs der Abgabeneinbringung vor allem im Zusammenhang mit Insolvenz-, Haftungs- und Rechtsmittelverfahren, die personelle Ausstattung der Teams Abgabensicherung mit ausreichend qualifizierten Kräften der Verwendungsgruppe A2 unter Berücksichtigung der regionalen Anforderungen – betrugsanfällige und komplexe Fälle in Ballungsräumen – sicherzustellen, um zeitnah generalpräventive Einbringungsmaßnahmen setzen zu können; – die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen auf die Einhebungs- und Einbringungstätigkeit zu evaluieren; – angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen, um rechtzeitig die künftige angemessene Wahrnehmung dieses hochkomplexen, umfangreichen Aufgabengebiets sicherzustellen.	zugesagt	10	teilweise umgesetzt	

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

- (1) Da die Umsatzsteuer nach wie vor ein hohes Ausfallsrisiko birgt, sollte der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bzw. der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung weiterhin ein hoher Stellenwert beigemessen werden. (TZ 3)
- (2) Zur Reduzierung des Anfechtungsrisikos bei der Umsatzsteuer in Insolvenzverfahren wäre auf eine Änderung des Insolvenzrechts hinzuwirken, um die Rückzahlung treuhändig vereinnahmter Gelder möglichst hintanzuhalten. (TZ 4)
- (3) Um Abgabenausfallsrisiken sowohl generell als auch bei einzelnen Abgabepflichtigen frühzeitig erkennen und die erforderlichen Maßnahmen setzen zu können, wären standardisierte, tiefergehende Analysen der Löschungen bzw. der Gesamtrückstände durchzuführen. Die Analysen könnten etwa mit Unterstützung des nunmehrigen Predictive-Analytics-Competence-Center erfolgen. (TZ 6)
- (4) Für standardisierte, tiefergehende Analysen der Abgabenlöschungen bzw. der Gesamtrückstände und damit für zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen sollte ein Analysetool aufbauend auf einer Datenbank bereitgestellt werden, in der alle Löschungen samt den risikorelevanten Merkmalsausprägungen enthalten sind. (TZ 6)
- (5) Es wären die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, um die Bonitätsbewertung für eine Risikobeurteilung und eine standardisierte Risikoeinstufung der Abgabenschuldner so bald wie möglich umzusetzen. (TZ 7)
- (6) Für die Bearbeitung risikobehafteter Fälle mit komplexen Rechtsmaterien sollte ausreichend qualifiziertes Personal in den Teams Abgabensicherung eingesetzt werden. Weiters sollten die im Bericht zum Abgabensicherungsprojekt angeführten organisatorischen Maßnahmen rasch umgesetzt werden. (TZ 7)
- (7) Im Sinne eines wirkungsvollen Internen Kontrollsystems sollten auch Löschungsfälle unter einem Betrag von 500.000 EUR in die Kontrollen des bundesweiten Fachbereichs stichprobenartig einbezogen werden. (TZ 8)

- (8) Die Leistungsziele für die Abgabeneinbringung sollten so gestaltet werden, dass sie
 - von den Teams Abgabensicherung beeinflusst werden können und
 - die tatsächliche Arbeitsleistung abbilden. (TZ 9)
- (9) Die Kennzahlen – Anzahl der offenen und der erledigten Einbringungsakten – sollten in die Zielvereinbarungen aufgenommen und die entsprechende Datenbasis in der Leistungsorientierten Steuerung abgebildet werden. (TZ 9)
- (10) Das Managementinformationssystem wäre um das voraussichtlich einbringliche Mehrergebnis nach Außenprüfungen zu ergänzen. (TZ 9)
- (11) Es wäre eine Personalbedarfserhebung durchzuführen und eine risiko-adäquate Personalausstattung sicherzustellen. Da in den Teams Abgabensicherung sowohl die Abgabeneinhebung als auch –einbringung durchgeführt werden, empfahl der RH, die Annahmen und Parameter für die Zuordnung der Personalressourcen zu den jeweiligen Tätigkeiten zu evaluieren. (TZ 10)
- (12) Einer Änderung der Zuordnung der Personalressourcen in den Teams Abgabensicherung zu der Einhebungs- und Einbringungstätigkeit wären entsprechende Analysen zugrunde zu legen, um den tatsächlichen Arbeitsanfall abzubilden und die notwendigen Personalressourcen bereitstellen zu können. (TZ 10)
- (13) Angesichts der Altersstruktur der Teams Abgabensicherung wäre für einen rechtzeitigen Wissenstransfer zu sorgen. (TZ 10)



Löschung von Abgabenrückständen;
Follow-up-Überprüfung



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im Februar 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

