

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben  
(GPLA)**

**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Finanzen  
Gesundheit  
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

**BMF**  
**BMG**  
**BMASK**

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)**

Kurzfassung _____	14
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	30
Überblick _____	31
Organisationsstrukturen (KVT - FV) _____	43
Ablauforganisation _____	56
IT-Unterstützung _____	69
Risikomanagement _____	74
Controlling _____	88
Personal _____	96
Ausbildung _____	105
Internes Kontrollsystem _____	114
Zusammenarbeit _____	120
Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen _____	124
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	128

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA _____	35
Tabelle 2:	Zielerreichung _____	37
Abbildung 1:	Gremien GPLA _____	41
Abbildung 2:	Vergleich der Organisationsstrukturen KVT – FV ____	44
Tabelle 3:	Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV _____	47
Tabelle 4:	Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit _____	52
Abbildung 3:	Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH _____	56
Tabelle 5:	Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich _____	57
Abbildung 4:	Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH _____	68
Tabelle 6:	Verteilung der Fallauswahl 2010 _____	79
Abbildung 5:	Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010 ____	80
Abbildung 6:	Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010 _____	83
Tabelle 7:	Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien _____	84
Abbildung 7:	Prüfungsdichte nach Betriebskategorien _____	85
Tabelle 8:	Prüfungsdichte gesamt _____	85
Abbildung 8:	Ziele GPLA Prüfungsbeirat _____	88
Abbildung 9:	Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte _____	89
Tabelle 9:	Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010 _____	90
Tabelle 10:	Anzahl der GPLA-Prüfer <sup>1</sup> bundesweit (jeweils zum 31. Dezember) _____	96

Tabelle 11:	GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010 _____	97
Tabelle 12:	Anzahl der GPLA-Prüfer <sup>1</sup> regional (zum 31. Dezember 2010) _____	98
Tabelle 13:	GPLA Personal WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010) _____	99
Abbildung 10:	Falltage je Prüfung _____	102
Tabelle 14:	Mehrergebnis je Falltag _____	103
Tabelle 15:	Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010 _____	103
Tabelle 16:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT _____	107
Tabelle 17:	Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung FV _____	108
Tabelle 18:	Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010 _____	111
Abbildung 11:	Verteilung der Mehrergebnisse der KVT und der FV 2010 _____	112

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIS	Abgabeninformationssystem
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGKK	Burgenländische Gebietskrankenkasse
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BP 2000	Betriebsprüfung 2000
bspw.	beispielsweise
BV	Betriebliche Veranlagung
BVA	Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter
bzw.	beziehungsweise
d.b.	der Beilagen
DB	Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
DZ	Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds
EstG	Einkommensteuergesetz 1988
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FA	Finanzamt
FÄ	Finanzämter
FinStrG	Finanzstrafgesetz
FLD	Finanzlandesdirektion
FV	Finanzverwaltung
gem.	gemäß
GKK	Gebietskrankenkasse
GP	Gesetzgebungsperiode
GPLA	Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben
HV	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
KGKK	Kärntner Gebietskrankenkasse
KIAB	Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung
KommSt	Kommunalsteuer
KommStG	Kommunalsteuergesetz
KVT	Krankenversicherungsträger
L	Lohnsteuer
ME	Mehrergebnis
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖGKK	Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NTB	Nachtragsbericht
OHB	Organisationshandbuch
OÖGKK	Oberösterreichische Gebietskrankenkasse
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
RV	Regierungsvorlage
SGKK	Salzburger Gebietskrankenkasse
STGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
SV	Sozialversicherung
SV-Beiträge	Sozialversicherungs-Beiträge
SZK	Steuer- und Zollkoordination
TGKK	Tiroler Gebietskrankenkasse
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nr.	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz 1994
UVA	Umsatzsteuervoranmeldungen

# Abkürzungen



VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
VGKK	Vorarlberger Gebietskrankenkasse
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse
z.B.	zum Beispiel

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für  
Finanzen  
Gesundheit  
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**

### **Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)**

Die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wurde im Jahr 2003 eingeführt. Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben – anstatt in drei Prüfvorgängen – in einem einzigen Prüfvorgang durch Prüfer der Krankenversicherungsträger oder der Finanzverwaltung. Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträge betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR.

Wesentliche Erfolge der GPLA ergaben sich durch eine gemeinsame, umfassende IT-Unterstützung, die einen einheitlichen Prüfungsablauf gewährleistete und Doppelgleisigkeiten beseitigte, sowie durch die administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen durch einen statt bisher mindestens drei Prüfvorgänge.

Andere durch die GPLA angestrebte Synergieeffekte wie die Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer oder eine treffsichere Risikoanalyse konnten nicht erreicht werden. Unterschiedliche Organisationsstrukturen erschwerten die Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen. Weitere Defizite bestanden beim Informationsaustausch und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung.

Das Mehrergebnis der GPLA erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 47 %. Die Vorgabe des Mehrergebnisses als Zielgröße wirkte sich jedoch nachteilig auf die Prüfungsdichte sowie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und der Finanzverwaltung aus.

Die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, wurde nicht erfüllt. In der Folge setzte der Prüfungsbeirat einen höheren Personal-Sollstand fest.



Die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften unterblieb. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenutzt.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Der RH überprüfte die im Jahr 2003 eingeführte Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Unternehmen in einem Prüfungsvorgang entweder durch Prüforgane der Krankenversicherungsträger (KVT) oder der Finanzverwaltung (FV) bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen. (TZ 2)

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA, die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen sowie der Vergleich der Organisationsstruktur, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes und der Ausbildung der Prüfer in den KVT und der FV. Weiters sollten das Interne Kontrollsystem und das Risikomanagement beurteilt und verglichen sowie der Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarf zwischen abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften erhoben werden. (TZ 1)

Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträgen betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR. (TZ 2)

### Aufgaben, Organisation

#### Die GPLA sollte

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sicherstellen. (TZ 2)

Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB), im Bereich der FiV durch 40 Finanzämter. (TZ 2)

Zur Steuerung und Koordination der an der GPLA beteiligten Institutionen waren als Gremien der Prüfungsbeirat, der Steuerungsausschuss, das Service Jour Fixe und der Regionalbeirat eingerichtet. Das BMF, der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, die KTV sowie Städte- und Gemeindebund waren in diesen Gremien vertreten. (TZ 4)

Mit der Einführung der GPLA im Jahr 2003 wurden einheitliche Verfahrensvorschriften (GPLA-Richtlinien) implementiert. Deren Ersatz durch jeweils eigene – teils anderslautende – Vorschriften für die KVT und die FV in den Jahren 2007 bzw. 2008 widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. (TZ 5)

#### Zielvorgaben

Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt und Vorteile erwartet wurden:

- administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen (Zusammenfassung von drei zeitlich versetzten zu einem einheitlichen Prüfvorgang),
- Effizienzsteigerungen bei den einhebenden Stellen und eine Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität,
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV und nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen Reduzierung der Gesamtprüferanzahl,
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern,
- Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung,
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten,

- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben,
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagen nachweise der Sozialversicherungen,
- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse). (TZ 3)

#### Zielerreichung und Synergieeffekte

Ein Vergleich von Kennzahlen des Jahres 2001 mit jenen der Jahre 2007 und 2010 zeigte, dass das Ziel der Steigerung der Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen und damit auch der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer nicht erreicht werden konnte. (TZ 3)

Das Mehrergebnis, das sind die aus GPLA-Prüfungen resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen, konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % (von 262 Mill. EUR auf 437 Mill. EUR) bzw. jenes pro Prüfer um 45 % (von rd. 625.000 EUR auf rd. 905.000 EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis an Sozialversicherungsbeiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % (von 141 Mill. EUR auf 238 Mill. EUR) erhöht werden. Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer und Dienstgeberbeitrag bzw. -zuschlag zum Familienlastenausgleichsfonds konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % (von 121 Mill. EUR auf 174 Mill. EUR) erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen auf die von KVT-Prüfern durchgeführten Prüfungen zurückzuführen. (TZ 3)

Nachvollziehbare Synergieeffekte konnten durch die umfassende IT-Unterstützung mit einer einheitlichen, institutionenübergreifenden IT-Lösung mit gemeinsamer Prüfsoftware und gemeinsamem Prüfverwaltungsprogramm erreicht werden. Damit erhöhte sich teilweise die Prüfeffizienz durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten; die Prüfungshandlungen wurden vereinheitlicht und nachvollziehbar. Gleichzeitig erfolgte grundsätzlich eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen und eine einheitliche Information und Beratung im Sinne der Rechts-

sicherheit sowie ein automationsunterstützter Austausch der Daten. (TZ 2, 21 bis 23)

Die Unternehmen wurden durch einen statt mindestens drei Prüfungsvorgänge (Lohnsteuer-, Sozialversicherungs- und Kommunalsteuerprüfung) entlastet. (TZ 3)

Die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA wurden jedoch nicht zur Gänze genutzt, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich (KVT bzw. FV) nicht ausgeschöpft wurde: Die Prüfer konnten im neuen Prüfungsbereich Mehrergebnisse nicht in jenem Ausmaß erzielen wie im Stammbereich. So war z.B. das Mehrergebnis SV-Beiträge je KVT-Prüfer um das rund Dreifache höher als jenes der FV-Prüfer. Unterschiedliche Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis erschwerten zudem die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit. (TZ 3, 36)

Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität wurde aufgrund der neuen Prüffelder nicht erreicht. Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigten, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Prüfung, bestanden. (TZ 3, 36)

Der Gleichstand der Prüferanzahl wurde nicht erreicht; auch bei der Treffsicherheit der Risikoanalyse bestanden noch Potenziale. (TZ 3, 27, 32)

Das Ziel der Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben wurde nicht erreicht. (TZ 3, 43)

#### Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Die Vereinfachung und Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiete sowie die Angleichung der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bemessungsgrundlagen unterblieben. Damit blieben Synergieeffekte und erhebliche Einsparungspotenziale ungenutzt. Statt zu einer Harmonisierung der Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität. Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung und senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. (TZ 43)

Die Förderung von Arbeitnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen führte zu einer kaum durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen von 104 im Jahr 1989 auf 361 im Jahr 2009. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer führte zu einem hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden. (TZ 43)

### Organisationsstrukturen

Die Organisationsstrukturen der KVT waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso deren hierarchische Entscheidungskompetenzen. Demgegenüber war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte. (TZ 12)

Die unterschiedlichen Organisationsstrukturen verdeutlicht folgende Gegenüberstellung (TZ 6):

Bereich	KVT	FV
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK OÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in <b>JEDER</b> KVT vorhanden	Grundsätzlich <b>NICHT</b> gegeben
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in <b>JEDER</b> KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich <b>NICHT</b> für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend

Quelle: RH

Der Hauptverband konnte, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten. (TZ 7)

Die Prüfer waren am Standort der jeweiligen KVT in einer GPLA-Abteilung unter einheitlicher Leitung eingegliedert und fanden dort auch fachliche Unterstützung. Demgegenüber waren die FV-Prüfer dezentral und uneinheitlich in den Teams Betriebsveranlagung der Finanzämter, zum Teil auf bis zu fünf Standorte, verteilt. Die bundesweit nicht lückenlos gesicherte fachliche Unterstützung leisteten spezielle Prüfer – die Teamexperten Spezial – neben ihrer eigentlichen Prüftätigkeit. Auch der Amtsfachbereich konnte die GPLA-Prüfer nicht umfassend unterstützen, weil er vielfach nicht auf GPLA-Agenden spezialisiert war. Dies hatte zur Folge, dass

eine einheitliche, zentrale GPLA-Leitung durch einen kompetenten Ansprechpartner ebenso wenig gewährleistet war wie eine fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer der FV. Den jeweiligen KVT stand kein mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Ansprechpartner aus der FV gegenüber. (TZ 8, 9)

Allerdings hatte die FV – im Gegensatz zu den KVT – einen bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer als zentralen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner für die GPLA eingerichtet. (TZ 9)

Die KVT setzten Innendienst- und Erhebungspersonal zur Unterstützung der GPLA-Prüfer ein. In der FV erledigten überwiegend GPLA-Prüfer selber die administrativen Aufgaben, obwohl laut Erlass des BMF aus 2004 diese Aufgaben von (Innendienst-)Mitarbeitern zu erledigen waren. Auch war in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen vorgesehen. Dadurch sowie durch die Zusatzaufgaben der Prüfer als IT-Unterstützer und als Teamexperten Spezial war die produktive Prüfungszeit der FV-Prüfer um fast ein Fünftel geringer als jene der KVT-Prüfer. (TZ 10)

Zudem hemmte die dezentrale Struktur der Finanzämter den Informationsfluss und Wissenstransfer – die beide ohnedies in verschiedenen Prüfungsbereichen Mängel aufwiesen – zwischen den KVT und der FV. (TZ 11)

#### IT-Unterstützung

Ein einheitlicher Ablauf im Rahmen des eigentlichen Prüfprozesses konnte grundsätzlich durch die im Jahr 2006 eingeführte gemeinsame Prüfsoftware sowie das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 erreicht werden. Diese führte zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen und gewährleistete einen strukturierten, nachvollziehbaren Ablauf der Prüfungshandlungen. Trotz laufender Verbesserungen unter Berücksichtigung der Prüfererfahrungen bestand noch Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Leistungsfähigkeit – vor allem bei der Prüfung von Großbetrieben – sowie der automatischen Überspielung von in anderen IT-Anwendungen aufbereiteten Datensätzen. Die händische Eintragung dieser Daten kostete wertvolle Ressourcen der GPLA-Prüfer. Weiters stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. Die Prüfer vermerkten jedoch deren Verwendung zum Teil nicht elektronisch. (TZ 21 bis 23)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung und dem sparsamen Ressourceneinsatz bestanden zwei elektronische Archive – eines in den KVT, auf das auch die Prüfer der FV Zugriff hatten, und eines in der FV. Die elektronischen Archive waren für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen eingerichtet. Die Archivinhalte waren hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten, die Archive selbst hinsichtlich Anwenderfreundlichkeit und Struktur sehr unterschiedlich. Die Archivierung durch die KVT war nicht geregelt. Sie erfolgte oftmals mehrere Wochen nach Abschluss der Prüfung und lückenhaft. Die Prüfer der FV archivierten die Unterlagen unmittelbar nach Abschluss der Prüfung und hatten eine Archivierungsvorgabe zu befolgen. (TZ 15, 18, 24, 39)

#### Ablauforganisation

Trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware bestanden weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegenstanden. (TZ 20)

Mangelhafte Abgleiche der Grunddaten im Vorfeld der Prüfung führten zu umfangreichen Verzögerungen der Prüfungen, weil diese dadurch von den Prüfern selbst durchgeführt werden mussten. (TZ 15)

Auch nahmen die beteiligten Institutionen bewusst Informationsdefizite in Kauf, weil auf prüfungsrelevante Daten der anderen Institution kein Zugriff möglich war. So hatten die KVT und FV grundsätzlich keine Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials der jeweils anderen Institution. Die Folge war mangels eines gemeinsamen Informationsspeichers eine uneinheitliche Ausgangssituation zu Prüfungsbeginn. Überdies war – mit der Begründung des Steuergeheimnisses – der Zugriff für die KVT-Prüfer auf die im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 der FV vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt, obwohl sie als Sachverständige der FV tätig waren. (TZ 15, 22)

Entgegen dem Grundgedanken der gemeinsamen Prüfung erfolgte – über Beschluss des Prüfungsbeirats vom April 2004 – auch die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und Lohnabgaben insolventer Unternehmen seit 2004 in getrennten Prüfungsvorgängen durch die KVT (SV-Beiträge) und die FV (Lohnabgaben), wodurch es zu Doppelgleisigkeiten kam. Eine Evaluierung der Vor- und Nachteile dieser Trennung fand nicht statt. (TZ 16)



Gemischte Teamprüfungen, das waren institutionenübergreifende GPLA mit Prüfern der KVT und der FV, waren bundesweit die Ausnahme. Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag am nicht ausgereiften System der Zuordnung der Mehrergebnisse und an einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen. (TZ 17)

Nach einer GPLA fanden fallweise Korrekturen des Prüfungsergebnisses des Prüfers der anderen Institution in Form von Prüfungsberichtigungen durch die KVT oder im Rahmen von Berufungen durch die FV statt, zum Teil ohne den mit der GPLA befassten Prüfer einzubinden. Über den Ausgang der Prüfungsberichtigung bzw. der Berufung war zwischen den Institutionen grundsätzlich kein Informationsaustausch vorgesehen. (TZ 19)

### Risikomanagement

Gemäß den GPLA-Richtlinien war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder demselben Prüfer zugeteilt wurde (= Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit). Die Zuteilung der Fälle auf KVT und FV erfolgte in der Praxis durch Aufteilung der Arbeitgeberakte auf KVT- und FV-Pools, aus der die Institutionen dann die Fälle für ihre Jahresprüfungspläne auswählten. In den im Bereich der KVT geltenden Vorschriften (GPLA-Grundsätze) war diese wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht enthalten. (TZ 25)

Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) war weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Daher war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben. Die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für Eisenbahn- und Bergbaubetriebe widersprach dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. (TZ 25, 38)

Die KVT und die FV stellten mehrfach Fälle – zum Teil mehr als die Hälfte der Anzahl aller geprüften Fälle eines Jahres – auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, um diese für das Folgejahr in ihrem Prüfungspool zu behalten, weil sie sich ein hohes Mehrergebnis erwarteten. Durch diese „Prüffallbevorratung“ war die wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht gewährleistet. (TZ 26)

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl (Fälle mit einem hohen abgaben- oder sozialversicherungsrechtlichen Risiko) auf den Prüfungsplan der KVT und der FV zu setzen waren. Diese Vorgabe erfüllte nur die FV im Jahr 2010. Obwohl der Anteil der Risikoauswahlfälle stieg, blieben die daraus erzielten Mehrergebnisse hinter den Zuwächsen der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle zurück, weil vor allem die Fallauswahl aus der Risikoliste willkürlich erfolgte und die Treffsicherheit der Risikoanalyse angezweifelt wurde. Außerdem verzerrten jene Fälle die Statistik, die zwar in der Risikoliste enthalten waren, aber – weil als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt – als Einzelauswahl gewertet wurden. (TZ 27)

Die Anzahl der durch die KVT geprüften Fälle verringerte sich von 2007 bis 2010 um 14 %. Dies war auf eine Verlagerung der Fallverteilung von Klein- auf Großbetriebe zurückzuführen. Gegenläufig entwickelte sich die Verteilung der Prüffälle bei der FV: Mit der Erhöhung der Fallzahl bei Kleinbetrieben ging eine Verringerung der geprüften Fälle bei Groß- und Mittelbetrieben einher. In Summe erhöhte sich dadurch die Anzahl der Prüffälle bei der FV von 2007 bis 2010 um 5 %. (TZ 28)

Dies hatte eine Verringerung der Prüfungsdichte in den Jahren 2007 bis 2010 um rund einen Prozentpunkt und einen Anstieg des Prüfungsintervalls im Durchschnitt um zwei auf 14 Jahre zur Folge; das Prüfungsintervall war bei Kleinbetrieben am höchsten. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden. Überdies wurden Insolvenzfälle bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt gezählt, sofern die Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von den FV geprüft wurden. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das Prüfungsintervall um ein weiteres Jahr auf 15 erhöhen. Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. (TZ 28)

### Controlling

Für die vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Intensivierung der Prüftätigkeit und der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse bestanden quantifizierbare Zielwerte. Beide Institutionen hatten gleich viele Fälle pro Jahr zu prüfen. Dabei zählte jeder Fall unabhängig von der Betriebsgröße gleich, obwohl die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Die Prüfer

der FV konnten die Zielvorgabe der zu prüfenden Fälle im Gegensatz zu jenen der KVT seit 2008 nicht erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %. (TZ 28, 29)

Die Zielwerte waren stark auf das Mehrergebnis fokussiert. Die Vorgabe eines solchen Zielwerts wirkte sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte aus, weil wegen der starken Fokussierung auf das Mehrergebnis insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Weiters behinderte dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) die Zusammenarbeit zwischen KVT und FV, er förderte die Prüfungsfallbevorratung, hemmte den Informationsaustausch und erschwerte die Durchführung von gemischten Teamprüfungen. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären. (TZ 29)

Seit Beginn der GPLA im Jahr 2003 sollten die Prüfer im eigenen Bereich 70 % und im anderen Bereich 30 %<sup>1</sup> ihres Mehrergebnisses erzielen. Weder die FV- noch die KVT-Prüfer erfüllten diese Zielvorgabe im Zeitraum 2007 bis 2010 durchgehend. (TZ 29)

Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen. Solche Mehrergebnisse waren nicht vorhersehbar und damit für Steuerungs-zwecke ungeeignet. (TZ 29)

Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. (TZ 29)

Die Steuerung der GPLA erfolgte durch das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ des BMF (LoS), einem ziel- und entscheidungsorientierten Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen, mit dem auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung standen. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. (TZ 30)

<sup>1</sup> Die KVT-Prüfer sollten 70 % ihres Mehrergebnisses aus der Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge und 30 % aus jener der Lohnabgaben erzielen; bei den FV-Prüfern war es genau umgekehrt.

Laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA waren standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT explizit vorgesehen. (TZ 31, 38)

### Personal

Als eine Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vorgesehen. Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 bis 2010 sowohl in den KVT (+1,5 %) als auch in der FV (+4,0 %) auf zusammen 482,4 Vollbeschäftigungsäquivalente. Die offenen Planstellen konnten jedoch in beiden Institutionen nicht besetzt und die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände (in VBÄ) in beiden Institutionen nicht erreicht werden: Die Abweichung Soll/Ist betrug im Jahr 2010 13 % bei den KVT und 12 % bei der FV. Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel begrenzt. (TZ 32)

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Hinzu kam die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen. (TZ 32)

Der geplante Gleichstand der Prüferzahl bei den KVT und der FV wurde ebenfalls nicht erreicht, weil die KVT neben ihren Prüfern über zusätzliches Innendienstpersonal zur Unterstützung der Prüfer verfügte. Im Gegensatz zu den KVT gab es in der FV kein eigenes Personal für Erhebungen. Zudem waren die GPLA-Prüfer bei den Institutionen regional ungleich verteilt. (TZ 10, 32)

### Leistungskennzahlen

Trotz der Idee der gemeinsamen Prüfung war die Produktivität der beiden Institutionen sehr unterschiedlich:

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 auf 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage. (TZ 33)

Das Mehrergebnis je Falltag ohne Insolvenzfälle erhöhte sich von 2007 auf 2010 in der FV um gesamt 36 % (von 4,40 Mill. EUR auf 5,97 Mill. EUR), bei den KVT um 39 % (von 3,54 Mill. EUR auf 4,93 Mill. EUR). Inklusive Insolvenzfälle war in der FV ein Anstieg um 25 % (von 5,01 Mill. EUR auf 6,25 Mill. EUR), bei den KVT um 34 % (von 4,96 Mill. EUR auf 6,65 Mill. EUR) zu verzeichnen. (TZ 33)

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn war in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf. (TZ 33)

#### Grund- und Fachausbildung, Fortbildung

Die Grund- und Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen Gebietskrankenkasse (GKK), in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie. Aufgrund der stammbereichsbezogenen Grundausbildung der jeweiligen Institution bestand insbesondere bei der Fachausbildung vermehrter Wissensbedarf im Bereich der anderen Institution. Die Prüfung der Sozialversicherungs-Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und lohngestaltender Vorschriften voraus. Deshalb bestand vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf für das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand. Zudem wurde entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung ein wesentliches Ziel der GPLA – die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards – nicht erreicht, weil beide Institutionen ihre Fachausbildung unabhängig voneinander gestalteten. (TZ 34, 35)

Für die Fortbildung bot die Bundesfinanzakademie der FV allen GPLA-Prüfern spezielle Seminare an. Dennoch betrug der Anteil der KVT-Teilnehmer im Jahr 2010 nur 7 %. Ein gleichwertiges Angebot der KVT für FV-Prüfer bestand nicht. Bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch. Damit war der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt. Aufgrund der je Institution völlig ungleichen Verteilung der Mehrergebnisse – nur rund ein Viertel des Gesamterfolgs wurde im jeweils anderen Prüfbereich erzielt – waren bestehende Wissensdefizite nicht auszuschließen. (TZ 34 bis 36)

### Internes Kontrollsystem

Entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF aus dem Jahr 2010 waren in der FV die elektronischen Zusatzfunktionen für Teamleiterstellvertreter auch zeitlich unbefristet an Teamexperten Spezial vergeben; damit übten diese auf Dauer die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter aus. (TZ 37)

In den KVT war eine abschließende Genehmigung eines Prüfvorgangs durch einen Vorgesetzten nicht vorgesehen sowie ein wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsystem nicht durchgängig vorhanden; in den KVT bestanden für Prüfer verschiedene Melde- und Informationspflichten an ihre Vorgesetzten. (TZ 38)

In der FV war hingegen die Genehmigung von Erledigungen der GPLA den Teamleitern vorbehalten – und damit das Vier-Augen-Prinzip grundsätzlich gewährleistet. Allerdings war für Teamexperten Spezial die Freigabe selbst geprüfter Fälle unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips technisch möglich, wenn für sie die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war. (TZ 38)

Weiters war das Vier-Augen-Prinzip für Fälle der VAEB in Anbetracht deren Alleinzuständigkeit für Eisenbahn- und Bergbauunternehmen und angesichts der geringen Prüferressourcen nicht gewährleistet. (TZ 38)

Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen oder Bescheiden sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. (TZ 40)

### Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten

In der FV gab es für die Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung eigens eingerichtete Teams in den Finanzämtern (Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB). Mit dem Jahr 2011 wurde diese Einheit in Finanzpolizei umbenannt. Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten für die KVT wie für die FV wertvolle Informationen dar, die zu erfolgreichen Prüfungsmaßnahmen führten. Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei wird mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes und den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. (TZ 41)

Die Einhebung und Einbringung der Sozialversicherungs-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“; für die Lohnabgaben waren dafür eigene Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern vorgesehen. Während die FV allen GPLA-Prüfern Informationen zur Einbringung automatisch im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung stellte, standen den FV-Prüfern keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten zur Verfügung. Trotz der großen Bedeutung, die ein funktionierender Informationsfluss zwischen den Akteuren der Einbringung und jenen der Prüfung für die Einbringlichkeit der Nachforderungen hat, beschränkte sich der Informationsaustausch zwischen der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern der jeweiligen Partnerinstitution auf Einzelfälle und automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000. (TZ 42)

Auch die Zusammenarbeit zwischen den GPLA-Prüfern und der Einbringung zur Sicherung der Beitrags- bzw. Abgabensprüche innerhalb der jeweiligen Institution war nicht durchgängig institutionalisiert und sichergestellt. (TZ 43)



Kenndaten zur Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben					
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F. Bundesabgabenordnung, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F. Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F. Eisenbahngesetz 1957, BGBl. Nr. 60/1957 i.d.g.F. Finanzstrafgesetz, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F. Kommunalsteuergesetz 1993, BGBl. Nr. 819/1993 i.d.g.F.  Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Kommunalsteuergesetz 1993, das Neugründungs-Förderungsgesetz, das Normverbrauchsabgabengesetz, das Tabaksteuergesetz 1995, das Tabakmonopolgesetz 1996, die Bundesabgabenordnung, das Bundesgesetz zur Durchführung der EG-Beitreibungsrichtlinie (EG-Vollstreckungshilfeamtshilfegesetz – EG-VAHG), das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz und das Kraftfahrzeuggesetz 1967 geändert werden (2. Abgabenänderungsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 132/2002 (vom 13. August 2002): Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2003 führte dieses Gesetz die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben ein.				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Veränderung 2007/2010</b>
<b>Einnahmen aus lohnabhängigen Abgaben</b>	in Mrd. EUR				in %
Lohnsteuer (L)	19,664	21,308	19,898	20,378	4
Dienstgeberbeitrag und Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DB und DZ)	4,175	4,674	4,892	5,028	20
Kommunalsteuer (KommSt)	2,238	2,359	2,342	2,421	8
Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen (SV-Beiträge)	30,146	31,784	31,791	32,512	8
<b>Gesamt</b>	<b>56,223</b>	<b>60,126</b>	<b>58,923</b>	<b>60,339</b>	<b>7</b>
	in Mill. EUR				in %
<b>Mehrergebnis (ME) der GPLA</b>	297,20	320,71	385,87	436,55	47
<i>davon SV-Beiträge</i>	<i>159,02</i>	<i>167,95</i>	<i>225,36</i>	<i>238,10</i>	<i>50</i>
<i>davon L/DB/DZ/KommSt</i>	<i>138,18</i>	<i>152,76</i>	<i>160,51</i>	<i>198,45</i>	<i>44</i>
	Anzahl				in %
<b>Anzahl der geprüften Fälle<sup>1</sup></b>	27.495	27.743	25.246	25.486	-7
<i>davon durch KVT-Prüfer<sup>1</sup></i>	<i>17.304</i>	<i>17.149</i>	<i>14.617</i>	<i>14.819</i>	<i>-14</i>
<i>davon durch FV-Prüfer<sup>1</sup></i>	<i>10.191</i>	<i>10.594</i>	<i>10.629</i>	<i>10.667</i>	<i>5</i>
	Anzahl (in VBÄ)				in %
<b>GPLA-Prüfer</b>	469,4	477,0	473,0	482,4	3
<i>davon KVT</i>	<i>236,2</i>	<i>238,8</i>	<i>236,6</i>	<i>239,8</i>	<i>2</i>
<i>davon FV</i>	<i>233,2</i>	<i>238,2</i>	<i>236,4</i>	<i>242,6</i>	<i>4</i>

<sup>1</sup> inklusive Insolvenzfälle

Quellen: Bundesrechnungsabschluss, BMF, Hauptverband



## Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von November 2010 bis Februar 2011 die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA). Die Prüfung des RH fand bei der Finanzverwaltung (FV) im BMF sowie bei ausgewählten Finanzämtern (Freistadt Rohrbach Urfahr; Kufstein Schwaz; Wien 1/23) und bei der OÖGKK, der TGKK und der WGKK statt. Weitere prüfungsrelevante Gespräche und Erhebungen führte der RH im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband), bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) durch. Ergänzend erhob der RH prüfungsrelevante Daten mittels Fragebogen bei jenen Krankenversicherungsträgern (KVT), bei denen keine Prüfungshandlungen an Ort und Stelle stattfanden (BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK, STGKK, VGKK, VAEB).

Die Prüfungen (Nachschauen) der Kommunalsteuer durch die Städte und Gemeinden waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2010.

Zu dem im November 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die überprüften Stellen zwischen Dezember 2011 und März 2012 Stellung. Die SGKK verzichtete im Jänner 2012 auf eine eigene Stellungnahme. Die KVT und der Hauptverband übermittelten jeweils eine gemeinsam erarbeitete, abgestimmte und damit großteils einheitliche Stellungnahme. Diese einheitliche Stellungnahme wird in der Folge als „Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes“ bezeichnet. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2012.

Geringfügige ziffernmäßige Abweichungen im Bericht beruhen auf Rundungsdifferenzen.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Beurteilung der Wirksamkeit der GPLA;
- die Erhebung von Synergieeffekten und Verbesserungspotenzialen;
- der Vergleich der Organisationsstrukturen, der Verfahrensabläufe, des Ressourceneinsatzes, der Ausbildung der Prüfer, des Internen Kontrollsystems und des Risikomanagements bei den KVT und in der FV sowie
- die Erhebung des Veränderungs- bzw. Abstimmungsbedarfs der abgabenrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften.

## Überblick

### Aufgaben und Zuständigkeit

2 (1) Die GPLA wurde mit dem zweiten Abgabenänderungsgesetz 2002 (BGBl. I Nr. 132/2002) mit Wirksamkeit per 1. Jänner 2003 eingeführt.

Bis 1. Jänner 2003 waren

- für die Lohnsteuerprüfung Organe der FV,
- für die Sozialversicherungsprüfung Organe der KVT und
- für die Kommunalsteuerprüfung Organe der Städte und Gemeinden

zuständig. Alle drei Prüfungen bezogen sich auf die gleichen Aufzeichnungen (Lohnkonten, Buchhaltung) der Unternehmen und erfolgten jeweils auf Basis getrennter Prüfungspläne und zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

(2) Mit Einführung der GPLA erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben<sup>2</sup> eines Unternehmens im Regelfall in einem Prüfvorgang. Die GPLA sollte durch Zusammenfassung der drei Prüfvorgänge in einem eine administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen bringen. In diesem einen Prüfvorgang sollten

- die Einhaltung der Versicherungs-, Melde- und Beitragsbestimmungen der Sozialversicherung durch Prüfung der Versicherungsverhältnisse und der Ansprüche der Arbeitnehmer zur Wahrung der Interessen der Versicherten,
- die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie
- die korrekte Berechnung und Abfuhr der Lohnabgaben und Beiträge

sichergestellt werden.

---

<sup>2</sup> – Sozialversicherungsbeiträge (SV-Beiträge):

- Arbeitslosen-, Kranken-, Pensions- und Unfallversicherungsbeiträge
- Umlagen und Beiträge, die von den Krankenversicherungsträgern treuhändisch eingehoben werden (Arbeiter- und Landarbeiterkammerumlage, Beiträge zur Betrieblichen Mitarbeitervorsorge und zum Insolvenz-Entgelt-Fonds, Nachtschwerarbeitsbeitrag, Schlechtwetterentschädigungsbeitrag, Wohnbauförderungsbeitrag)
- Lohnabgaben: Lohnsteuer, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und Kommunalsteuer

Die Prüfung erfolgte entweder durch Prüforgane der KVT oder der FV bzw. im Rahmen gemeinsamer Teamprüfungen von KVT und FV. Die Prüfer der KVT und der FV hatten daher ab 2003 neben den bisherigen auch die Abgaben der jeweils anderen Institution sowie die Kommunalsteuer für die Städte und Gemeinden zu überprüfen.

(3) Im Bereich der KVT erfolgte die Prüfung durch die neun Gebietskrankenkassen (GKK) sowie durch die VAEB, im Bereich der FV durch 40 Finanzämter<sup>3</sup>. Die Zuständigkeit leitete sich grundsätzlich vom Ort der Betriebsstätte der Unternehmen ab. In der FV bestand allerdings eine Sonderzuständigkeit für Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis<sup>4</sup>; die VAEB war bundesweit für Arbeitnehmer bei Eisenbahn- und Bergbauunternehmen zuständig.

Die Prüfung der Lohnabgaben der bei der BVA Versicherten war in die GPLA nicht eingebunden. Die lohnabhängigen Abgaben wurden in getrennten Prüfungsgängen durch die BVA und die Finanzämter geprüft.

(4) Die Prüfer der KVT und der FV blieben dienstrechtlich ihren jeweiligen Behörden unterstellt; sie wurden bei ihren Prüfungen auch für die jeweils andere Behörde tätig und wirkten als deren Sachverständige. Die bei den Prüfungen erhobenen Ergebnisse wurden der jeweils zuständigen Behörde, also dem KVT, dem Finanzamt und der Stadt bzw. Gemeinde, übermittelt. Jede Behörde war – so wie vor der Einführung der GPLA – für die weiteren Verfahrensschritte im eigenen Bereich zuständig, wie etwa für die Bescheiderstellung, für das Rechtsmittelverfahren sowie für die Einhebung der Abgaben und Beiträge.

(5) Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben betragen im Jahr 2010 60 Mrd. EUR.

## Entstehung und Ziele der GPLA

**3.1** (1) Die GPLA entstand aus einem Verwaltungsreformprojekt aus dem Jahr 2001, mit dem folgende, nicht rechtsverbindliche Ziele verfolgt und folgende Vorteile erwartet wurden:

- Entlastung der Wirtschaft: administrative Erleichterung für Unternehmen und Kostenentlastung durch einen statt bisher mindestens drei Prüfungsgänge;
- Entfall der Kosten für die Kommunalsteuerprüfung für Städte und die Gemeinden (Einsparung von rd. 100 Prüfern);

<sup>3</sup> Das sind alle Finanzämter Österreichs mit Ausnahme des Finanzamtes für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel.

<sup>4</sup> gem. § 15 Abs. 1 AVOG 2010

- Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte bei den einhebenden Stellen verbunden mit geringerem Sach- und Personalaufwand;
- Gleichstand der Anzahl der Prüfer bei den KVT und in der FV; es wurde keine Erhöhung der Gesamtzahl der Prüfer, sondern nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen eine Reduzierung der Gesamtprüferanzahl angestrebt;
- Zusammenfassung der Lohnzettel der FV und Beitragsgrundlagennachweise der Sozialversicherungen<sup>5</sup>;
- Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben.

(2) Mit der Gesetzgebung im Jahr 2002 wurden die im Verwaltungsreformprojekt formulierten Ziele konkretisiert und ergänzt: Die Vereinfachung der Überprüfung lohnabhängiger Abgaben sollte<sup>6</sup> neben der Verminderung der administrativen Belastung der Unternehmen erhebliche Synergieeffekte in der Verwaltung bringen:

- Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität;
- mittelfristig gleiche Prüfungsleistung mit einer geringeren Anzahl von Prüfern;
- Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohn- und Kommunalsteuerprüfung (zur Sicherung der versicherungsrechtlichen Ansprüche der Beschäftigten wird eine lückenlose Anschlussprüfung angestrebt);
- gezielte, treffsichere Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) und verbesserte, laufende, automationsunterstützte Kontrolle durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten;
- Erhöhung der Rechtssicherheit durch einheitliche Information und Beratung im Zuge der Prüfung für alle lohnabhängigen Abgaben;

<sup>5</sup> Mit dem Lohnzettel und dem Beitragsgrundlagennachweis geben Dienstgeber der jeweiligen Institution nach Ablauf eines Kalenderjahres die Lohnsteuer- bzw. Sozialversicherungsgrundlagen der einzelnen Arbeitnehmer bekannt.

<sup>6</sup> laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie weiteren parlamentarischen Unterlagen (Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002)

- Verbesserung der Prüfeffizienz und der Servicefunktion durch die Prüforgane insbesondere durch eine entsprechende Automationsunterstützung (Prüfsoftware, Risikoanalyse).

(3) Die mit der Einführung der GPLA in Geltung gesetzten GPLA-Richtlinien (GPLA-RL) enthielten den Grundsatz, eine geeignete Fallauswahl und eine lückenlose Anschlussprüfung anzustreben.

(4) Im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel (2001/2002) des GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats – dem für die strategische Steuerung und Zielfestlegung verantwortlichen Gremium der GPLA – im vom RH überprüften Zeitraum ab dem Jahr 2007 die Schaffung zusätzlicher Dienstposten zur Erhöhung der Prüfungsdichte und als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit vor (siehe TZ 32).

(5) Eine Gegenüberstellung der Kennzahlen vor der Einführung der GPLA (aus dem Jahr 2001<sup>7</sup>) und jener der Jahre 2007 und 2010<sup>8</sup> zeigt folgendes Bild:

---

<sup>7</sup> Der RH zog als Vergleichsjahr das Jahr 2001 heran, weil im Jahr 2002 bereits erste Schulungsmaßnahmen und Vorbereitungshandlungen für die Einführung der GPLA stattfanden und die Ressourcen damit nicht mehr zur Gänze für die Prüftätigkeit zur Verfügung standen.

<sup>8</sup> Der RH zog weiters als Vergleichszeiträume den Beginn und das Ende des vom RH überprüften Zeitraumes heran, um Aussagen über die Entwicklung in diesem Zeitraum treffen zu können.

**Tabelle 1: Kennzahlenvergleich vor/nach GPLA**

	2001	2007	2010	Veränderung 2001/2010
	Anzahl			in %
<b>Lohnsteuerprüfungen<sup>1</sup></b>	21.241	–	–	– 2
<b>gemeinsame Prüfungen<sup>2</sup></b>	–	23.067	20.763	
<i>davon durch Prüfer der KVT<sup>2</sup></i>	–	12.876	10.096	–
<i>davon durch Prüfer der FV</i>	21.241	10.191	10.667	– 50 <sup>3</sup>
	in Mill. EUR			in %
<b>Mehrergebnis</b>	261,78 <sup>4</sup>	297,20 <sup>5</sup>	436,55 <sup>5</sup>	67
<i>davon SV-Beiträge</i>	140,66	159,02	238,10	69
<i>davon L, DB, DZ</i>	121,12	117,11	174,29	44
<i>davon KommSt</i>	– <sup>4</sup>	21,07	24,16	–
	Anzahl in VBÄ			in %
<b>Prüfer Gesamt</b>	418,6	469,4	482,4	15
<i>davon Prüfer KVT</i>	244,6	236,2	239,8	– 2
<i>davon Prüfer FV<sup>6</sup></i>	174,0	233,2	242,6	– <sup>5</sup>
<b>ME/Prüfer (VBÄ)</b>	in EUR			in %
<b>Gesamt</b>	625.343	633.089	904.886	45
Prüfer KVT	575.063	686.848	1.036.309	80
Prüfer FV	696.017	578.641	775.012	11

<sup>1</sup> Hinsichtlich der Sozialversicherungs-Prüfungen lagen für 2001 keine vergleichbaren Referenzdaten vor, da diese vor Einführung der GPLA anhand der geprüften Dienstgeberkonten erfasst wurden.

<sup>2</sup> ohne Insolvenzfälle bei den KVT (2007: 4.428, 2010: 4.723), die keine Lohnsteuerprüfungen betrafen

<sup>3</sup> Mit Einführung der GPLA erhielten die Prüfer der FV neue Prüfgebiete, wodurch sich die verfügbaren Ressourcen für die reine Lohnsteuerprüfung verringerten.

<sup>4</sup> exklusive KommSt; für das Jahr 2001 lagen keine Daten vor, da die Kommunalsteuerprüfung damals nicht von den vom RH im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung überprüften Institutionen (den KVT und der FV), sondern durch die Städte und Gemeinden bzw. deren Beauftragte erfolgte

<sup>5</sup> inklusive KommSt

<sup>6</sup> Für das Jahr 2001 lag nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vor, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren, weshalb die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist.

Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Berechnungen des RH

Der Kennzahlenvergleich ergab:

- Die Anzahl der erledigten Lohnsteuerprüfungen konnte nicht gesteigert werden.
- Das Mehrergebnis insgesamt konnte von 2001 auf 2010 um rd. 67 % bzw. jenes pro Prüfer um 45 % erhöht werden. Da die Prüfung der Kommunalsteuer (KommSt) vor Einführung der GPLA den Städten

und Gemeinden oblag, war diese in der Darstellung für das Jahr 2001 nicht enthalten. Die Erhöhung des Mehrergebnisses von 2001 auf 2010 betrug somit – ohne Berücksichtigung der KommSt – 58 %.

- Das Mehrergebnis an SV-Beiträgen konnte durch Prüfer beider Institutionen um insgesamt 69 % erhöht werden.
  - Das Mehrergebnis aus Lohnsteuer (L), Dienstgeberbeitrag (DB), Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DZ) konnte von 2001 auf 2010 um rd. 44 % erhöht werden. Dies war allerdings im Wesentlichen (mit rd. 50,12 Mill. EUR) auf die von Prüfern der KVT durchgeführten Prüfungen zurückzuführen.
  - Die Anzahl der Prüfer erhöhte sich um 15 %. Dies war auf einen Anstieg der Prüfer in der FV zurückzuführen. Die Vergleichbarkeit ist jedoch eingeschränkt, da für das Jahr 2001 für die FV nur die Anzahl der VBÄ von jenen Personen vorlag, die in Hauptfunktion als Lohnsteuerprüfer tätig waren.
  - Es zeigte sich auch, dass die Prüfer im jeweils neuen Prüfungsbereich nicht Mehrergebnisse in jenem Ausmaß erzielen konnten wie im Stammbereich. Vergleicht man die Mehrergebnisse je Prüfer des Jahres 2010, so war das Mehrergebnis L, DB, DZ, KommSt je Prüfer der FV um 58 % (44 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der KVT. Umgekehrt war das Mehrergebnis SV-Beiträge je Prüfer der KVT um rund das Dreifache (64 % ohne Insolvenzprüfungen) höher als jenes der Prüfer der FV (siehe auch TZ 36).
- 3.2** Der RH beurteilte die Erreichung der wesentlichen mit der GPLA in den Gesetzesmaterialien definierten und vom RH für diese Gebarungsüberprüfung abgeleiteten Ziele und Synergieeffekte (diese Beurteilung zeigt ein Gesamtbild der GPLA und nicht der einzelnen Institutionen):

**Tabelle 2: Zielerreichung**

Ziele bzw. Synergien GPLA laut Verwaltungsreformprojekt bzw. Gesetzesunterlagen <sup>1</sup>	Ziel erreicht	Ziel teilweise erreicht	Ziel nicht erreicht	TZ
Entlastung der Wirtschaft	X			2
Umfassende IT-Unterstützung	X			21-23
Effizienzsteigerung – Beseitigung von Doppelgleisigkeiten		X		2, 15-19, 21-23
Bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der Normen, einheitliche Information und Beratung	X			2, 20-22
Automationsunterstützter Austausch der Grunddaten	X			21
Gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazität			X	32
Faktischer Gleichstand der Prüfer – Unterstützung der Prüfer			X	10, 32
Erhöhung der Fallanzahl und der Prüfungsdichte			X	28
Treffsichere Risikoanalyse		X		27
Organisationsübergreifende Zusammenarbeit		X		15-19, 26, 29, 35, 36, 41, 42
Angleichung der Bemessungsgrundlagen für lohnabhängige Abgaben			X	43
<b>Abgeleitete bzw. nachfolgende Ziele bzw. Synergien</b>				
Vereinheitlichung und Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen	X			2, 20-23
Korrelierende regionale Organisationsstruktur			X	8
Schaffung zusätzlicher Dienstposten laut Prüfungsbeirat			X	32
Fachliche Unterstützung der Prüfer		X		9
Einheitlicher Wissensstand – Aus- und Fortbildung			X	34-36
Einheitliche fallbezogene Information für die Prüfung			X	11, 15, 18, 22, 29

<sup>1</sup> Unterlagen zum Verwaltungsreformprojekt 2001 und Erläuterungen zur Regierungsvorlage (RV 1175 d.B. XXI. GP NR) sowie Bericht des Finanzausschusses 1202 d.B. vom 26. Juni 2002

Quelle: RH



- Nach Ansicht des RH konnten die Produktivitätssteigerungspotenziale und Synergieeffekte der GPLA noch nicht zur Gänze genutzt werden, weil das Potenzial im jeweils anderen Prüfungsbereich noch nicht ausgeschöpft wurde und die unterschiedlichen Organisationsstrukturen sowie Zielgrößen für das Mehrergebnis die Koordination, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit erschwerten.
- Die Prüfergebnisse pro Prüfer konnten zwar erhöht werden, allerdings bestand noch Potenzial vor allem im jeweils anderen Bereich.
- Auch das Ziel der Erhöhung der Prüfleistung bei gleichbleibender Prüferkapazität konnte aufgrund der neuen Prüffelder noch nicht erreicht werden (siehe TZ 36).
- Die Zielvorgaben des ursprünglichen GPLA-Reformprojekts – gleichbleibende bzw. verminderte Prüferkapazitäten – konnten nicht erreicht werden. Demgegenüber sahen die Zielvorgaben des Prüfungsbeirats die Schaffung zusätzlicher Dienstposten vor. Damit wich der Prüfungsbeirat von den in den Gesetzesmaterialien enthaltenen Zielen ab. Die Ziele des Prüfungsbeirats wurden ebenso wenig erreicht, weil der Personalstand gegenüber 2001 zwar erhöht wurde, die vom Prüfungsbeirat festgelegten Planstellen jedoch nicht besetzt werden konnten.
- Die unterschiedlichen Mehrergebnisse im jeweils anderen Gebiet zeigen, dass noch Wissensdefizite bzw. andere Defizite, wie eine unterschiedliche Informationsbasis für die Fallauswahl einerseits und für die Prüfung selbst andererseits, bestanden.

Zur Beurteilung der Zielerreichung im Detail sei auf die Prüfungsfeststellungen der folgenden Textzahlen und die dortigen Empfehlungen verwiesen.

- 3.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die GPLA äußerst erfolgreich. Zwei gänzlich voneinander unabhängige Institutionen (die FV und zehn KVT) hätten ohne Ausgliederung und Installation eigener Geschäftsführungen ein effizientes Verwaltungsmodell umgesetzt. Die KVT und der Hauptverband verwiesen dabei auf die Auszeichnung im Rahmen des Speyrer Qualitätswettbewerbs zur Verwaltungsreform im Jahre 2005. Speziell für die KVT habe dieser Schritt erstmalig eine einheitliche IT-Landschaft im Prüfbereich gebracht; außerdem hätten dadurch die Arbeitsabläufe einer Prüfung standardisiert durchgeführt werden können. Dies hätten einerseits die Mehrergebnisse der Prüfungen in den letzten Jahren geziegt; überdies*

*sei die GPLA als Vorzeigeprojekt einer kosteneffizienten Verwaltungsreform zu sehen.*

*Durch die GPLA sei insbesondere für die Kommunen eine wesentliche Verbesserung erzielt worden. Die vorher bei den Kommunen tätigen Prüforgane (eigene Bedienstete bzw. Beauftragte) hätten weitgehend eingespart werden können. Dies habe zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen geführt.*

*Die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, habe deshalb nicht erreicht werden können, weil die Kommunalsteuerprüfung als aufwändiges, neues Prüffeld Teil der GPLA geworden sei. Im Bereich der Kommunalsteuerprüfung seien ca. 100 Dienstposten bei den Kommunen eingespart worden. Außerdem habe der RH im vorliegenden Bericht richtigerweise festgestellt, dass ein GPLA-Prüfer die durch ihn entstehenden Kosten mehrfach hereinbringe (siehe TZ 32). Zudem sei im Jahre 2003 das BMSVG (Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz) geschaffen und somit der GPLA wieder ein neues Prüffeld hinzugefügt worden.*

*(2) Auch laut Stellungnahme des BMF sei das Verwaltungsreformprojekt GPLA trotz mancher Kritikpunkte des RH überaus gelungen. Die Gesamtbetrachtung zeige, dass es aus Organisationsentwicklungssicht innerhalb kurzer Zeit gelungen sei, zwei auf organisatorischer und technischer Ebene völlig unterschiedlich strukturierte Organisationen weitgehend zusammenzuführen; dies unter der seinerzeitigen Ausgangsprämisse möglichst geringer Eingriffe in die bestehende Aufbauorganisation und die technischen Systeme und Verfahren der beiden Organisationen.*

*Eine völlige Harmonisierung der Risikoanalyse und der Ablauforganisation sowie die Erzielung von gleichen Ergebnissen im jeweils anderen Bereich etc. sei aufgrund der jahrzehntelangen unterschiedlichen Kulturen der Prüforganisationen und teilweise auch aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtungen der durch die Prüfungshandlungen angestrebten Ziele nicht erreichbar gewesen, außer man führe die beiden Prüforganisationen in einer einzigen zusammen.*

*Dessen ungeachtet sei das BMF stets bemüht, Empfehlungen des RH, soweit sie auch einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung zugänglich seien, zu verwirklichen (Kosten/Nutzen).*

- 3.4 Der RH anerkannte, dass mit der Schaffung der GPLA ein institutionenübergreifendes Verwaltungsreformprojekt in der Praxis umgesetzt werden konnte, das erhebliches Synergiepotenzial durch Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bot.

Nach Ansicht des RH bestand aber vor allem in den Bereichen

- Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen (TZ 43),
- Zusammenarbeit und Informationsaustausch (TZ 11, 15 bis 19, 26, 29, 35, 36, 41, 42),
- Schulung zur Beseitigung der Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (TZ 34 bis 36) sowie
- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, welche dem Gedanken der Gemeinsamen Prüfung widersprachen (2, 5, 15 bis 19, 21 bis 24, 35, 36),

noch erhebliches Verbesserungspotenzial, durch welches die Effizienz dieses Verwaltungsreformprojekts weiter gesteigert werden könnte.

Gremien

- 4 Die Steuerung, Koordination und der Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen (KVT, FV, Hauptverband, Städte und Gemeinden) erfolgte durch Einrichtung folgender Gremien, die eine optimale Zusammenarbeit in strategischen Fragen und operativen Bereichen gewährleisten sollten:

Abbildung 1: Gremien GPLA



Quelle: Hauptverband

- Dem gem. § 86 Abs. 4 EStG 1988 beim BMF eingerichteten Prüfungsbeirat gehörten Vertreter der Bundesfinanzverwaltung, des BMASK, des Hauptverbandes, des Österreichischen Gemeindebundes sowie des Österreichischen Städtebundes an. Durch diese Zusammensetzung sollten die Interessen der von der GPLA betroffenen Institutionen gewahrt werden. Dem Prüfungsbeirat oblag die strategische Steuerung sowie die Festlegung der GPLA-Ziele. So legte der Prüfungsbeirat bspw. jährlich im Rahmen einer Balanced Scorecard die Zielwerte für die GPLA und die damit verbundenen Messgrößen und Maßnahmen fest, er diente zum Informationsaustausch und zur Kooperation der beteiligten Institutionen.
- Der für die budgetäre und operative Steuerung zuständige GPLA-Steuerungsausschuss bestand aus Vertretern des BMF, des Hauptverbandes, der KVT sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes. Er bereitete die Entscheidungsgrundlagen für den Prüfungsbeirat – bspw. die Zielwerte im Rahmen der Balanced Scorecard – sowie die Jahresberichte vor.

- Das GPLA-Service Jour Fixe diente der Abstimmung und Lösung von operativen Themen und Problemen, vor allem in Belangen der IT-Unterstützung. Mitglieder waren die Leiter der GPLA-IT-Unterstützungen der KVT und FV sowie jeweils ein IT-Koordinator der KVT und der FV.
- In jedem Bundesland war ein GPLA-Regionalbeirat eingerichtet, in dem die Abstimmung operativer Themen auf Bundeslandebene erfolgen sollte. Dieser bestand aus Vertretern der FV, der KVT des jeweiligen Bundeslands sowie aus nicht stimmberechtigten Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes.

#### Verfahrensvorschriften

- 5.1** Mit der Einführung der GPLA 2003 erarbeiteten die beteiligten Institutionen als maßgebliche Verfahrensvorschriften – ergänzend zur Bundesabgabenordnung (BAO) – einheitliche Richtlinien (GPLA-RL). Darin erfolgte eine Zusammenfassung der vor Einführung der GPLA geltenden Prüfungsanweisungen der KVT und der FV. Die GPLA-RL galten für alle Behörden, die mit der Durchführung der GPLA befasst waren.

Sie wurden im Jahr 2008 im Bereich der KVT durch die Grundsätze für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA-Grundsätze) und im Bereich der FV durch Bestimmungen im Organisationshandbuch (OHB)<sup>9</sup> 2007 ersetzt. Im OHB waren die Bestimmungen für die GPLA auf verschiedene Abschnitte verteilt. Bei einem Umfang von 610 Seiten<sup>10</sup> erschwerte dies mangels Übersichtlichkeit die einfache und rasche Handhabung für den Rechtsanwender.

Durch diese Maßnahmen kam es wieder zu einer Trennung der Verfahrensvorschriften und zu voneinander abweichenden Regelungen (siehe auch TZ 25). So war bspw. bisher grundsätzlich ein einheitlicher Prüfungszeitraum von drei Jahren vorgesehen. Durch die neuen Bestimmungen oblag die Entscheidung über den Prüfungszeitraum der jeweils prüfenden Institution.

- 5.2** Der Ersatz der einheitlichen – für beide mit der GPLA betrauten Institutionen geltenden – GPLA-RL durch jeweils eigene Vorschriften für

<sup>9</sup> Das OHB gilt seit 2007 im Bereich der Finanzverwaltung (Finanz- und Zollämter, Großbetriebsfahndung und Steuerfahndung) und wird laufend aktualisiert. Soweit verbindliche Regelungen des OHB zu bestehenden Erlässen in Widerspruch stehen, gelten die Bestimmungen des OHB. Die Bestimmungen für die einzelnen Verfahren bzw. Organisationsbereiche sind in Abschnitte aufgeteilt.

<sup>10</sup> Fassung vom 26. November 2010

die Prüfer der KVT und der FV widersprach dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung. Voneinander abweichende Bestimmungen führten zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen und standen damit einer Vereinheitlichung entgegen.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im OHB der FV in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren.

- 5.3 (1) Die KVT unterstützten die Empfehlung des RH, aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die GPLA wiederum zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Grundlage und Basis dafür wären die „GPLA-Grundsätze“ im Bereich der KVT, die mit dem BMF abgestimmt seien.

*(2) Laut Stellungnahme des BMF würden aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften vorliegen. Erst durch die Verwirklichung der GPLA sei gewährleistet worden, dass es eine gemeinsame Verfahrensvorschrift in Form der Bundesabgabenordnung gibt. Weiters würden sich die Standards über die Prüfungsabläufe des OHB sinngemäß auch in den GPLA-Grundsätzen für die Prüfer der KVT finden. Es erfolge zudem eine periodische Abstimmung mit diesen. Das OHB orientiere sich nicht primär an Prüforganen, sondern ablauforientiert an Maßnahmen der Außenprüfung.*

- 5.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass allein das Beispiel der Bestimmungen über den Prüfungszeitraum zeigte, dass die Vorschriften nicht nur nicht gleichlautend waren, sondern zum Teil auch sinngemäß voneinander abweichen. Der RH sah es daher als unumgänglich an, für die KVT und die FV absolut gleichlautende Verfahrensvorschriften in Kraft zu setzen, um die Ziele der GPLA zu erreichen.

#### Organisationsstrukturen (KVT – FV)

- 6 Die Organisationsstrukturen der für die GPLA zuständigen Institutionen KVT und FV waren in allen Bereichen unterschiedlich. Dies verdeutlicht folgende Gegenüberstellung:

## Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 2: Vergleich der Organisationsstrukturen KVT – FV

Bereich	KVT	FV	TZ
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	BMF	7
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	WGKK NÖGKK OÖGKK STGKK KGKK BGKK SGKK TGKK VGKK VAEB	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen 40 Finanzämter 	8
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer sind am Standort der 10 KVT 	Finanzämter haben 1 bis 5 Standorte Prüfer sind auf Standorte verteilt 	8
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- bzw. Gruppenleitung	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter Teamexperte Fachexperte	9
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in <b>JEDER</b> KVT vorhanden	Grundsätzlich <b>NICHT</b> gegeben	10
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in <b>JEDER</b> KVT vorhanden	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	10
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich <b>NICHT</b> für Zusatzaufgaben vorgesehen	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	10
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	11

Quelle: RH

**7.1** Bei den KVT war der Hauptverband als gesetzlich festgelegte Dachorganisation eingerichtet. In seinen Zuständigkeitsbereich fiel die Koordination der Aufgaben seiner Mitglieder. Auf die organisatorische Ausrichtung der KVT hatte der Hauptverband keinen Einfluss, auch wenn er im Prüfungsbeirat und im GPLA-Steuerungsausschuss mit Stimmrecht vertreten war.

Demgegenüber hatte das BMF als Zentralstelle an der gesamten Neuorganisation der GPLA maßgeblichen Anteil. Vertreter des BMF waren

im Prüfungsbeirat und GPLA-Steuerungsausschuss vertreten. Bundesweit zu beachtende organisatorische Vorgaben leitete das BMF einheitlich in Form von Anweisungen<sup>11</sup> an alle Finanzämter weiter.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass der Hauptverband, anders als das BMF, keine einheitlichen organisatorischen Vorgaben an die KVT richten konnte.

Der RH empfahl den KVT und dem Hauptverband, dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung, der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise so weit wie möglich wahrnehmen kann, dies vor allem in den Bereichen Ausbildung und Schulung, Definition und Wechsel der Prüfungszuständigkeiten (insbesondere bei der VAEB), Risikomanagement und Controlling sowie Zusammenarbeit und Informationsaustausch der an der GPLA beteiligten Institutionen.

- 7.3 *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes nehme der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion in der GPLA im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten wahr. Eine weitergehende bundesweite Steuerung sei laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes gesetzlich nicht möglich.*

- 8.1 (1) Bei den KVT gab es in jeder GKK und damit in jedem Bundesland eine GPLA-Abteilung. Die VAEB mit Sitz in Wien verfügte über eine solche mit einer bundesweiten Sonderzuständigkeit. Am Standort der KVT waren die Abteilungen für die GPLA jeweils als eine zentrale Organisationseinheit eingerichtet. Die auf GPLA-Angelegenheiten spezialisierte Abteilungsleitung verfügte über zentrale Entscheidungskompetenzen und nahm die Vertretung nach außen in allen GPLA-Angelegenheiten wahr. Die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter hatten auch innerhalb der GPLA-Gremien umfassende Mitbestimmungs- und Entscheidungskompetenzen.

Die Aufbauorganisation in der FV war mehrstufig gegliedert. Seit 2004 war im Zuständigkeitsbereich des BMF die in fünf Regionen eingeteilte Steuer- und Zollkoordination (SZK) eingerichtet. Während die bis dahin bestehenden sieben Finanzlandesdirektionen (FLD) mit Weisungsrecht gegenüber den Finanzämtern ausgestattet waren, lag die Kompetenz der Steuer- und Zollkoordination in der Steuerung und Unterstützung der nachgeordneten Dienststellen. Deshalb fehlte in der FV ein regionaler Ansprechpartner mit Entscheidungskompetenzen,

<sup>11</sup> Richtlinien bzw. Erlässe



mit dem die KVT gemeinsam einheitliche Vorgangsweisen zu den Themenbereichen der GPLA abstimmen hätten können.

Vor allem auf Ebene des GPLA-Regionalbeirats war es den jeweiligen Vertretern des Regionalmanagements der Steuer und Zollkoordination nicht mehr möglich, verbindliche Vereinbarungen hinsichtlich der GPLA mit den Vertretern der KVT zu treffen. Während die ehemals in diesem Gremium vertretene Finanzlandesdirektion als Oberbehörde Weisungen an die Finanzämter weitergeleitet hatte, konnte die Steuer und Zollkoordination den Finanzämtern die die GPLA betreffenden Vereinbarungen aus den Gremien nur zur Kenntnis bringen und deren Umsetzung mit den Vorständen vereinbaren. Die Folge waren uneinheitliche Vorgangsweisen und die Entwicklung unterschiedlicher Organisationsstrukturen in den Regionen aber auch innerhalb der Finanzämter einer Region.

(2) Bei den KVT befand sich der Dienstort aller GPLA-Prüfer am Standort der KVT. Im Bedarfsfall konnten die Prüfer Arbeitsplätze in Außenstellen benutzen.

In der FV waren 40 Finanzämter mit GPLA-Agenden befasst. Mit der Reform der Finanzämter in den Jahren 2004 und 2005 erfolgte eine Eingliederung der GPLA-Prüfer in die Teams Betriebsveranlagung und prüfung (BV-Teams)<sup>12</sup>. Die Prüfer waren auf bis zu fünf Standorte je Finanzamt verteilt.

Gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 waren die GPLA-Prüfer grundsätzlich „in einem Team angesiedelt“. Dennoch stellten die Finanzamtsvorstände, in deren Entscheidungsbereich die Teamzusammensetzungen sowie die Zuordnungen der GPLA-Prüfer zu den Standorten lagen, überwiegend Mischteams aus Mitarbeitern der Betriebsveranlagung und prüfung und GPLA-Prüfern zusammen. Die gewählten Konstellationen waren höchst unterschiedlich.

So waren die GPLA-Prüfer bspw. in den vom RH überprüften Finanzämtern wie folgt auf die BV-Teams aufgeteilt:

<sup>12</sup> eigenständige Organisationseinheiten u.a. mit den Schwerpunkten Veranlagung, Außenprüfung, GPLA, Erhebungen und Nachschauen

**Tabelle 3: Aufteilung der GPLA-Prüfer in der FV**

	Finanzamt Freistadt Urfahr Rohrbach	Finanzamt Kufstein Schwaz	Finanzamt Wien 1/23 <sup>2</sup>
Anzahl der Standorte	3	2	1
Anzahl der GPLA-Prüfer (Köpfe) <sup>1</sup>	5	6	35
BV-Teams mit GPLA-Aufgaben	3	1	3
<i>davon Mischteams</i>	3	1	0
GPLA-Prüfer (Köpfe) pro BV-Team	1 bis 3	6	10 bis 14

<sup>1</sup> zum 31. Dezember 2010

<sup>2</sup> Das Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 für alle großen Körperschaften in der Region Wien und in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig.

Quelle: BMF

Das Finanzamt Wien 1/23 verfügte als Finanzamt mit erweitertem Aufgabenkreis über drei ausschließlich mit GPLA-Agenden befasste BV-Teams.

Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr verfügte an jedem seiner Standorte über ein BV-Team mit GPLA-Agenden<sup>13</sup>. Den BV-Teams in Freistadt und Rohrbach war jeweils nur ein GPLA-Prüfer zugeordnet. Eine für das Jahr 2010 angestrebte Zusammenlegung der GPLA-Prüfer in einem Team war zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht abgeschlossen.

Das Finanzamt Kufstein Schwaz setzte im Jahr 2009 ein Projekt des Regionalmanagements West mit dem Ziel, alle GPLA-Prüfer in einem Team pro Finanzamt zusammenzufassen, um. Obwohl die GPLA-Prüfer an ihren Standorten verblieben, bestand fortan nur mehr ein Mischteam mit GPLA-Agenden unter einheitlicher Leitung.

- 8.2** Der RH erachtete das auf Bundesländerebene zentrale und einheitliche System der KVT für besser geeignet, strategische Maßnahmen zu setzen und den hohen fachlichen Anforderungen an die GPLA-Prüfer gerecht zu werden. Er wies das BMF darauf hin, dass die FV in den regionalen Gremien über keinen mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Ansprechpartner für die KVT verfügte, keine einheitliche Linie vertrat und nicht als gleichwertiger Partner der GKK auftreten konnte. Weiters beanstandete der RH die für eine gemeinsame Prüfung hinderliche Autonomie der Finanzämter, insbesondere die dezentrale, zersplitterte

<sup>13</sup> Ab Mitte 2010 gab es am Standort Freistadt aufgrund einer Versetzung in den Ruhestand keinen GPLA-Prüfer.

und damit uneinheitliche Zuordnung der GPLA-Prüfer in den Finanzämtern.

Der RH bemängelte, dass in vielen Finanzämtern nur ein GPLA-Prüfer – als „Einzelkämpfer“ ohne jegliche fachliche Unterstützung bzw. Ansprechperson – an einem Standort tätig war, was auch im Hinblick auf die vorgesehene wechselseitige Prüfungszuständigkeit bedenklich erschien.

Der RH empfahl dem BMF, die Organisationsstrukturen der FV für die GPLA so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Der RH hielt darüber hinaus eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis für zweckmäßig.

**8.3** *(1) Laut BMF werde es in Wien mit der Übersiedlung der Wiener Finanzämter ins Finanzzentrum Wien zu einer Konzentration der GPLA durch Einrichtung von GPLA-Sonderzuständigkeiten in zwei Finanzämtern kommen und damit der Empfehlung des RH Rechnung getragen. Das bedeute, dass Organisationsentwicklungsmaßnahmen im GPLA-Bereich in einem ersten Schritt in der Region Wien konzipiert und umgesetzt würden. Die Lösung in der Region Wien werde allenfalls auch bundesweit richtungsweisend sein, wiewohl dies noch eingehend zu analysieren sein werde.*

*(2) Auch nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 werde sich das Problem der Mischteams in Wien durch die Übersiedlung in das Finanzzentrum Wien lösen.*

**8.4** Der RH bekräftigte dem BMF gegenüber seine Empfehlung, nach Vorliegen von Erfahrungswerten in der Region Wien auch bundesweit Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen für die GPLA zu ergreifen.

**9.1** Bei den KVT nahmen die Abteilungs- bzw. Gruppenleiter sowohl fachliche als auch organisatorische Entscheidungen wahr. Diese waren ausschließlich auf GPLA-Angelegenheiten spezialisiert. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA im KVT übten sie diese Funktionen in Personalunion oder getrennt aus. Überdies standen den GPLA-Prüfern der KVT jeweils am Standort Fachexperten für die Sozialversicherung zur Verfügung.

In der FV nahmen die organisatorische und fachliche Führung der GPLA-Prüfer unterschiedliche Funktionäre wahr. Grundsätzlich oblag die organisatorische und fachliche Führung der BVTeams den Teamleitern. Abweichend davon lag etwa im Finanzamt Wien 4/5/10 die organisatorische Verantwortung für die GPLA-Prüfer bei den Teamleitern, die fachliche bei einem Fachexperten aus dem Amtsfachbereich.

Die Teamleiter in der FV konzentrierten ihre Arbeit hauptsächlich auf die betriebliche Veranlagung, die GPLA-Agenden spielten für sie größtenteils nur eine untergeordnete Rolle. Die GPLA-Prüfer erhielten deshalb von ihren Teamleitern vielfach nur eingeschränkte fachliche Unterstützung. Diese übernahmen die Teamexperten Spezial<sup>14</sup>, welche die Teamleiter zusätzlich zu ihrer Prüftätigkeit

- bei sämtlichen Organisations- und Koordinationsaufgaben, bei der Dienstaufsicht, bei Kontroll- und Lenkungsmaßnahmen sowie bei der Umsetzung von Personalunterstützungsmaßnahmen zu unterstützen und
- die Vertretung in deren Abwesenheit wahrzunehmen hatten.

Allerdings gab es für die GPLA nicht in allen Finanzämtern Teamexperten, weshalb die fachliche Unterstützung nicht bundesweit einheitlich sichergestellt war. Die Ressourcen für die fachliche Unterstützung waren in der Kapazitätsplanung nicht ausreichend berücksichtigt.

Weiters waren in den Finanzämtern für die fachliche Unterstützung die Amtsfachbereiche eingerichtet. Die dort tätigen Fachexperten betreuten überwiegend mehrere Fachgebiete, ohne vielfach für Fragen der GPLA spezialisiert zu sein. Abweichend davon verfügte etwa das Finanzamt Kufstein Schwaz im vom RH überprüften Zeitraum über keinen Fachexperten für die GPLA.

Darüber hinaus war im BMF der bundesweite Fachbereich Lohnsteuer österreichweit für Fachfragen im Bereich der GPLA zuständig. Die Fachexperten beantworteten die von den Finanzämtern und KVT gestellten Fragen und führten Schulungen durch.

Die KVT verfügten nicht über eine solche bundesweite Unterstützungseinrichtung.

## 9.2 Der RH kritisierte die mangelnde fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer in der FV. Die Doppelfunktion des Teamexperten als Prüfer

<sup>14</sup> Diese werden in der Folge als Teamexperten bezeichnet.

und fachliche Ansprechperson erachtete der RH zwar als zweckmäßig, bemängelte allerdings, dass die dafür tatsächlich eingesetzten Ressourcen nicht ausreichend berücksichtigt waren.

Der RH empfahl dem BMF, den Fachsupport auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fachexperten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären.

Da die KVT über keinen österreichweiten fachlichen Ansprechpartner ähnlich dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der FV verfügte, empfahl der RH den KVT und dem Hauptverband, eine derartige Funktion auf Seiten der KVT einzurichten und einen diesbezüglichen Ansprechpartner für die FV namhaft zu machen.

**9.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass es auf Seiten der KVT keinen Ansprechpartner für die fachliche Unterstützung der GPLA-Prüfer gebe, nicht zutreffend. In der TGKK sei für die fachliche Unterstützung aller GPLA-Prüfer ein „Help-Desk“ installiert, an den die Prüfer fachliche Anfragen richten könnten. Diese Vorgangsweise entspreche nach Ansicht der KVT dem in der FV vorhandenen bundesweiten Fachbereich.*

*(2) Laut Mitteilung des BMF sei der Fachsupport im GPLA-Bereich auch Teil des angesprochenen Organisationsentwicklungsprojekts und werde entsprechend beleuchtet werden. Zwischenzeitig würden Experten den erforderlichen Fachsupport leisten.*

*(3) Laut Stellungnahme des Finanzamts Freistadt Rohrbach Urfahr stehe für das Fachgebiet GPLA eine Ansprechperson zur Verfügung. Zudem würden vom Fachbereich regelmäßig und bedarfsorientiert Vernetzungsveranstaltungen mit allen GPLA-Prüfern organisiert.*

*(4) Das Finanzamt Kufstein Schwaz wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die GPLA-Agenden im Fachbereich seit Mai 2010 durch einen Mitarbeiter wahrgenommen würden. Bis zu diesem Zeitpunkt sei die fachliche Unterstützung durch zwei Teamexperten Spezial erfolgt.*

*(5) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte, dass ein Fachexperte je Finanzamt (Wirtschaftsraum), der nur für die GPLA zuständig sei, zu einer Verbesserung der Qualität führen würde. Nach der Übersiedlung*

*der Wiener Finanzämter in das Finanzzentrum Wien sollte der Fachsupport in den Finanzämtern mit Sonderzuständigkeit angesiedelt werden.*

9.4 (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass der Help Desk in der TGKK grundsätzlich für aktuelle Problemstellungen in Zusammenhang mit fachlichen Spezialfragen zur Prüfsoftware herangezogen wurde, jedoch nicht bundesweit fachlicher Ansprechpartner war. Der Vergleich mit dem bundesweiten Fachbereich in der FV war demnach nicht zutreffend.

(2) Gegenüber dem Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr stellte der RH klar, dass die Ansprechperson im Fachbereich, wie auch in anderen Finanzämtern, überwiegend mehrere Fachgebiete zu betreuen hatte, ohne vielfach für die hochkomplexen und vielfältigen Fragestellungen der GPLA spezialisiert zu sein.

(3) Der RH entgegnete dem Finanzamt Kufstein Schwaz, dass auch seit Mai 2010 ein Teamexperte Spezial in einem BV-Team weiterhin die faktische Ansprechperson für fachliche Belange war.

10.1 (1) Den Prüfabteilungen der neun GKK standen Innendienstkräfte für administrative Tätigkeiten zur Verfügung. Der Umfang des Aufgabenbereichs der Innendienstkräfte reichte je nach interner Regelung der GKK von der Archivierung der prüfungsrelevanten Informationen (Prüfdaten) bis zu umfangreichen Prüfverwaltungstätigkeiten. Die VAEB gab an, über keinen Innendienst zur administrativen Unterstützung der GPLA-Prüfer zu verfügen.

Zusätzlich zu den GPLA-Prüfern war in sieben KVT<sup>15</sup> ein Erhebungsdienst zur Durchführung von Erhebungen<sup>16</sup> im Bereich der Sozialversicherung eingerichtet.

In der FV waren gemäß einem Erlass des BMF aus 2004<sup>17</sup> administrative Aufgaben der BV-Teams von (Innendienst)Mitarbeitern zu erledigen. Die im Erlass abschließend aufgezählten Innendiensttätigkeiten und die Vor und Nachbearbeitung der Prüffälle führten dennoch überwiegend GPLA-Prüfer durch, weil das Innendienstpersonal großteils für die Betriebsveranlagung und -prüfung eingesetzt wurde.

<sup>15</sup> außer bei der VAEB, der OÖGKK und der KGKK

<sup>16</sup> Diese umfassten u.a. Überprüfungen von Melde-, Versicherungs- und Beitragsdaten sowie Erhebungen im Sinne des § 42 ASVG im Innen und Außendienst.

<sup>17</sup> Erlass mit dem Betreff „Organisatorische Änderungen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Prüfung der lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ vom 29. März 2004 (GZ 11 0101/3IV/D/04)

## Organisationsstrukturen (KVT – FV)

In der FV war grundsätzlich kein eigenes Personal für Erhebungen im Bereich der Lohnabgaben vorgesehen.

(2) Für alle IT-Angelegenheiten der GPLA waren in den KVT eigene Hard- und Software-Administratoren (Analytiker bzw. „EDV-Verbin-der“) tätig<sup>18</sup>.

Jedes Finanzamt verfügte über einen IT-Administrator für allgemeine Hard und Software-Angelegenheiten. Die GPLA-spezifische IT-Betreu-ung erfolgte durch GPLA-Prüfer<sup>19</sup>, die diese freiwillige Zusatzaufgabe neben ihrer Prüftätigkeit wahrnahmen. Die zur Verfügung stehenden Prüferressourcen wurden in der Kapazitätsplanung nicht um die zur Erfüllung dieser Zusatzaufgabe notwendigen Ressourcen gekürzt.

(3) Die Unterschiede in der fachlichen und administrativen Unterstüt-zung der Prüfer bewirkten, dass die produktive Prüfungszeit der GPLA-Prüfer in der FV gegenüber jener der KVT geringer war. Die GPLA-Prüfer in den KVT konnten überwiegend ihren Prüfungstätigkeiten nachgehen. In der FV war das Ausmaß der Tätigkeiten für Innen-dienst, Erhebungsdienst und IT sowie das der Teamexperten als fach-liche Unterstützung nicht bekannt. Die folgenden Auswertungen des RH zeigten, dass die GPLA-Prüfer der FV bei der Anzahl der Falltage und der geprüften Fälle je VBÄ weit unter jenen der KVT lagen.

<b>Tabelle 4: Falltage und Fälle je VBÄ bundesweit</b>			
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Falltage<sup>1</sup> je Prüfer-VBÄ</b>	Anzahl		
KVT	139	145	148
FV	116	121	120
<b>Fälle je Prüfer-VBÄ (inklusive Insolvenzen)</b>			
KVT	73	72	62
FV	44	44	45

<sup>1</sup> Anzahl der Tage, welche den im jeweiligen Jahr abgeschlossenen Prüfungen zuzuordnen waren.

Quellen: BMF, Hauptverband, Auswertungen des RH

<sup>18</sup> Die Anzahl in den drei vom RH überprüften KVT reichte von einem (TGKK) bis zu drei Mitarbeitern (WGKK).

<sup>19</sup> Key-User



Die Anzahl der durchschnittlichen Falltage war in der FV um rd. 17 % (2007 und 2008) bzw. um rd. 19 % (2009) geringer als in den KVT. Auch bei der Anzahl der Fälle blieb die FV um rd. 39 % (2007 und 2008) bzw. rd. 27 % (2009) hinter den KVT zurück.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienst-Personal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzten. In der FV war seit der Reform der Finanzämter grundsätzlich kein Erhebungsdienst mehr vorgesehen. Im Bereich des Innendienstes bemängelte der RH, dass die GPLA-Tätigkeiten des Innendienst-Personals in den BV-Teams ebenso wenig erfasst waren wie jene Ressourcen, die sie für die IT-Betreuung aufbrachten, weshalb der tatsächliche Arbeitsaufwand nicht erhoben werden konnte.

Der RH empfahl dem BMF, die GPLA-Prüfer der FV zur Entlastung von administrativen Tätigkeiten und damit zwecks Erhöhung der produktiven Prüfungszeit durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen (siehe TZ 32). Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Außenprüfung bei den Finanzämtern“ (Reihe Bund 2005/7, TZ 7), in dem er dem BMF empfahl, dem Kernbereich der Außenprüfung größere Bedeutung beizumessen und die Falltage je VBÄ wieder zu erhöhen.

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Aussage des RH, dass die KVT für die GPLA grundsätzlich Innendienst- und Erhebungsdienstpersonal als Unterstützung für die GPLA-Prüfer einsetzten, nicht zutreffend. Die Tätigkeit des Innendienst- oder Erhebungsdienstpersonals der KVT für die GPLA-Prüfer habe eine ausschließlich vor- und nachbearbeitende Funktion. Aufgabe sei es, den GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Der GPLA-Prüfer solle keinen Beitragsgrundlagenabgleich durchführen müssen, außer derartige Fallkonstellationen könnten weder durch den Innendienst noch durch die Tätigkeit von Erhebern abgeklärt werden.*

(2) *Das BMF wies darauf hin, dass es bestrebt sei, die Prüfer von GPLA-fremden Tätigkeiten zu entlasten; die Einrichtung eines Innendienstes analog dem der KVT erscheine aus derzeitiger Sicht (z.B.: Personalaufnahmestopp) nicht realistisch.*

(3) *Das Finanzamt Wien 1/23 erachtete die Schaffung eines Erhebungsdienstes auf Seite der FV als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer von anfallenden Erhebungsarbeiten für den Innendienst entlastet würden. Auch ein Back-Office für die Prüfer der FV für die Nachbearbeitung von Prüfungen (Scannen und Archivieren von Unterlagen)*



*wäre wünschenswert, sei aber aufgrund der derzeitigen Aufbauorganisation nicht realistisch.*

**10.4** (1) Der RH wies die KVT und den Hauptverband darauf hin, dass er eben diese Entlastung der Prüfer in den KVT von prüfungsfremden, vor- und nachbearbeitenden Tätigkeiten als effizientere Vorgangsweise positiv hervorgehoben hatte. Die diesbezügliche ablehnende Stellungnahme war ihm daher nicht nachvollziehbar, zumal die KVT und der Hauptverband selbst diese Entlastung der GPLA-Prüfer bestätigten.

(2) Der RH anerkannte einerseits die Bestrebungen des BMF, erachtete andererseits die in den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch einen Innendienst als effizient und zweckmäßig. Er wiederholte im Hinblick auf eine effiziente Nutzung der Ressourcen dieser geschulten Fachexperten und die positiven Erfahrungen der KVT trotz der angeführten Restriktionen seine Empfehlung, die GPLA-Prüfer durch einen Innendienst von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten. Er wies darauf hin, dass zur Stärkung des Innendienstes auch ressortübergreifende Mobilitätsprogramme herangezogen werden könnten.

**11.1** Ein allgemeiner und struktureller Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den KVT und der FV war grundsätzlich durch die Gremien der GPLA gewährleistet. Darüber hinaus fanden Vernetzungsveranstaltungen zu ausgewählten Themen statt. Es bestanden jedoch Mängel

- bei der Prüfungsvorbereitung durch eingeschränkte Zugriffe auf prüfungsrelevantes Datenmaterial (siehe TZ 15),
- infolge der geringen Anzahl von gemischten, institutionenübergreifenden Teamprüfungen (siehe TZ 17),
- bei Prüfungsberichtigungen und Rechtsmittelerledigungen durch unterlassene gegenseitige Informationen über Inhalt und Ausgang der Verfahren (siehe TZ 19).

Nachteilig wirkten sich auch die dezentrale Struktur der Finanzämter und die verschiedenen Steuerungsebenen in der FV aus (siehe TZ 8, 9).

**11.2** Der RH erachtete einen umfassenden Wissenstransfer und Informationsaustausch zwischen den KVT und der FV als Grundvoraussetzung für eine effiziente GPLA. Er wies darauf hin, dass eine funktionierende Vernetzungsstruktur Synergieeffekte schafft.

Er empfahl den KVT und dem BMF, eine gemeinsame elektronische Plattform für einen umfassenden Wissens- und Unterlagenaustausch zu schaffen, damit die GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügten (siehe TZ 24).

**11.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sowie des BMF und des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Empfehlung des RH bereits in Umsetzung. Sowohl die KVT als auch das BMF würden dann eine einheitliche Wissensdatenbank verwenden, die als Fachhilfe in Form einer elektronischen Plattform für den Wissensaustausch den Prüfern zur Verfügung stehe. Diese sei überarbeitet worden und solle in Kürze in die Prüfsoftware implementiert werden. Zudem wies das BMF auf die Wissensplattform im Intranet hin, die ein wesentliches Instrument für den Wissens- und Unterlagenaustausch innerhalb der FV darstelle und alle relevanten Informationen enthalte.*

*(2) Nach Ansicht des Finanzamts Wien 1/23 sei der Unterlagenaustausch aufgrund von Zugriffsbeschränkungen zum Abgabensinformationssystem der FV nicht möglich; zweckmäßig wäre die Erweiterung jener Informationen, die im Prüfungsverwaltungsprogramm allen GPLA-Prüfern zur Verfügung stehen.*

**11.4** Der RH wies darauf hin, dass durch die Fachhilfe zwar ein umfassender Wissensaustausch ermöglicht wurde. Aufgrund der bestehenden Mängel beim prüfungsfallbezogenen Information- und Unterlagenaustausch, der zum Teil aus eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten resultierte, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, jedenfalls einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand zum einzelnen Prüfungsfall für alle GPLA-Prüfer in jeder Phase des Prüfungsprozesses zu gewährleisten. Dazu wäre bspw. die vom Finanzamt Wien 1/23 vorgeschlagene Erweiterung der Informationen im Prüfungsverwaltungsprogramm BP 2000 um Informationen beider Institutionen zweckmäßig.

**12.1** Die Organisationsstrukturen der KVT in allen Standorten waren annähernd einheitlich gestaltet, ebenso die hierarchischen Entscheidungskompetenzen. Im Gegensatz zu den KVT war die FV uneinheitlich organisiert. Dies wirkte sich auf die mit der Einführung der GPLA erwarteten Synergieeffekte nachteilig aus, weil die dezentrale, uneinheitliche Organisationsstruktur in der FV die Koordination zwischen den KVT und der FV erschwerte.

**12.2** Der RH bewertete die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

## Organisationsstrukturen (KVT – FV)

Abbildung 3: Bewertung der Organisationsstrukturen durch den RH

Bereich	KVT	RH	FV	RH
Bundesweite Steuerung	Hauptverband	-	BMF	+
Regionale Organisation und hierarchische Entscheidungskompetenz	10 KVT: WGKK, NÖGKK, OÖGKK, STGKK, KGKK, BGKK, SGKK, TGKK, VGKK und VAEB	+	Steuer- und Zollkoordination in 5 Regionen und 40 Finanzämtern und 72 Standorten	-
Standort und organisatorische Eingliederung der Prüfer	Alle Prüfer am Standort der 10 KVT	+	Prüfer sind auf 1 bis 5 Standorte verteilt	-
Organisatorische Leitung und fachliche Unterstützung	Einheitlich durch Abteilungs- und Gruppenleitung	+	Uneinheitliches und unübersichtliches Mischsystem: Teamleiter, Teamexperte und Fachexperte	-
Unterstützung durch Innen- und Erhebungsdienst	Grundsätzlich in <b>JEDER</b> KVT vorhanden	+	Grundsätzlich <b>NICHT</b> gegeben	-
GPLA-spezifische IT-Unterstützung	Einheitlich und zentral in den KVT vorhanden	+	Uneinheitlich und dezentral als Zusatzfunktion der Prüfer	-
Produktive Prüfungszeit	GPLA-Prüfer grundsätzlich <b>NICHT</b> für Zusatzaufgaben vorgesehen	+	GPLA-Prüfer grundsätzlich für Zusatzaufgaben vorgesehen	-
Gegenseitiger Wissenstransfer und Informationsfluss (Vernetzung)	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-	Nur teilweise institutionalisiert und unzureichend	-

Quelle: RH

### Ablauforganisation

- 13 Die Abläufe der GPLA reichen von der Fallauswahl bis zu Prüfungsberichtigungen (KVT) bzw. Erledigungen von Rechtsmitteln (KVT und FV).

Aufgrund der verschiedenen Aufbauorganisationen der beteiligten Institutionen waren auch die Strukturen der Abläufe in Teilbereichen unterschiedlich. Besondere Abläufe erforderten Prüfungen gem. § 99 FinStrG, Geschäftsführerfälle<sup>20</sup>, Prüfungen von insolventen Unternehmen und Teamprüfungen.

Die nachstehende Übersicht enthält jene Prozessabläufe, die Besonderheiten aufwiesen bzw. aufgrund der Uneinheitlichkeit zwischen KVT und FV einer näheren Betrachtung durch den RH unterzogen wurden.

Tabelle 5: Ausgewählte Abläufe der GPLA im Vergleich			
Prozess	KVT	FV	TZ
<b>Vorbereitung</b>			
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	14
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	15
<b>Prüfung</b>			
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	16
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	Bei Bedarf	17
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	17
<b>Abschluss</b>			
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innendienst	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch den GPLA-Prüfer	18
<b>Nachgelagerte Tätigkeiten</b>			
Prüfungsberichtigungen	Werden im Bereich der KVT durch Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	Keine	19
Rechtsmittelerledigung	Grundsätzlich keine	Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fachexperten durchgeführt	19

Quelle: RH

<sup>20</sup> Bei Geschäftsführerfällen erfolgte nur die Prüfung der Lohnabgaben, da keine Versicherungspflicht nach ASVG vorlag.

- 14.1** Während die Fallauswahl und die Fallzuteilung in den KVT zentral durch die Abteilungsleitung erfolgte, waren diese Tätigkeiten in den Finanzämtern den jeweils für die GPLA zuständigen Teamleitern übertragen. Je nach organisatorischer Eingliederung der GPLA-Prüfer in die BV-Teams waren dies ein oder mehrere Teamleiter an verschiedenen Standorten eines Finanzamtes (siehe TZ 8). Eine Koordination der Teamleiter, vor allem bei Finanzämtern mit mehreren Standorten, war nicht vorgesehen, was zu uneinheitlichen Vorgangsweisen bei der Fallauswahl führen konnte, während die einheitliche Leitung in den KVT eine einheitliche Fallauswahl gewährleistete.
- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass eine Konzentration der Aufgaben in der FV (siehe TZ 8) auch eine Verbesserung der Koordination der Teamleiter und eine einheitliche, abgestimmte Vorgangsweise bei der Fallauswahl mit sich brächte.
- 15.1** (1) Bei der Vorbereitung auf die Prüfung an Ort und Stelle hatten alle GPLA-Prüfer ein Aktenstudium durchzuführen. Dabei waren noch ausstehende Grundlagendatenabgleiche (Sozialversicherungs-Bereich)<sup>21</sup> vorzunehmen, Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen<sup>22</sup> zu beseitigen und für den Prüfungszeitraum angezeigte Meldungen von Sozialversicherungsdaten<sup>23</sup> abzuarbeiten. Die vorhandenen Grundlagendaten waren von unterschiedlicher Aktualität und Qualität. Die Abgleiche führten zum Teil zu umfangreichen Verzögerungen der eigentlichen Prüfung, wenn sie – mangels Wartung im Vorfeld – erst durch die Prüfer durchgeführt werden mussten.<sup>24</sup> Darüber hinaus war vorhandenes Kontrollmaterial auszuwerten und waren die für den Prüfungsprozess notwendigen Recherchen<sup>25</sup> durchzuführen.
- (2) Bis zum Jahr 2009 waren sämtliche Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen von den GPLA-Prüfern zu bearbeiten. Ab dem Jahr 2010 stellte das BMF monatlich eine Liste der Lohnabgaben-Abfuhrdifferenzen zur Verfügung, deren Abarbeitung grundsätzlich der Innendienst der FV durchzuführen hatte (siehe TZ 10). Die Abfuhrdifferenzen waren auch ab dem Jahr 2010 nicht immer vollständig aufgearbeitet bzw. blieben in den Finanzämtern mit geringer Innendienst-Ausstattung den GPLA-Prüfern überlassen.

<sup>21</sup> Abgleich der bezahlten SV-Beiträge mit den im Beitragsgrundlagennachweis gemeldeten Beitragsgrundlagen

<sup>22</sup> Angleichung des Unterschiedsbetrags zwischen abgeführter Lohnsteuer lt. Abgabekonto und Daten des übermittelten Lohnzettels

<sup>23</sup> Meldungen im Prüfungszeitraum – sogenannte „MIPS“ – sperren den von der Meldung betroffenen Zeitraum, bis die gemeldeten Daten eingearbeitet sind.

<sup>24</sup> So verursachte nur der Abgleich durch den GPLA-Prüfer in einem Fall 74 Prüftage.

<sup>25</sup> bspw. Zeitpunkt des Prüfungsbeginns, Prüfungsort, Ansprechpersonen

(3) Die KVT und die FV nahmen einen vermeidbaren Informationsmangel in Kauf. So hatten vielfach weder die KVT noch die FV Kenntnis des in Papierform aufliegenden Kontrollmaterials<sup>26</sup> der jeweils anderen Institution<sup>27</sup>.

Überdies war der Zugriff für die GPLA-Prüfer der KVT auf die im Prüfungsverwaltungsprogramm BP 2000 vorhandenen Daten über Betriebsprüfungen gesperrt (siehe TZ 22). Auch GPLA-Prüfer der FV konnten bestimmte Daten<sup>28</sup> des GPLA-Archivs der KVT (siehe TZ 24) nicht abrufen.

- 15.2** Der RH bemängelte den eingeschränkten Zugriff beider Seiten auf prüfungsrelevantes Datenmaterial der anderen Institution. Er erachtete einen einheitlichen und umfassenden Informationsstand zu Prüfungsbeginn als unerlässlich, um eine hohe Qualität der Prüfungen zu gewährleisten (siehe TZ 24).

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, der jeweils anderen Institution einen uneingeschränkten Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren.

Der RH wies auf die teils schlechte Datenqualität der Grundlagendaten im Vorfeld der GPLA hin, die zeitaufwändige Nachbearbeitungen durch die Prüfer erforderte. Er empfahl den KVT und dem BMF, den Prüfern vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und die Prüfungen zu beschleunigen.

- 15.3** *(1) Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des (ehemaligen) Vorliegens mangelhafter Grundlagendaten überholt. Zugegebenermaßen seien hier bis vor wenigen Jahren Mängel der KVT vorgelegen, die jedoch mittels gemeinsamer Anstrengungen weitestgehend beseitigt werden hätten können. Im Beitragsgrundlagenbereich würden tatsächlich nur noch solche Differenzen verbleiben, die nur im Zuge einer Außenprüfung geklärt werden könnten.*

<sup>26</sup> Arbeitsgerichtsurteile, Urteile des Unabhängigen Finanzsenats, Anzeigen, Arbeitgeberakt; so fanden sich bspw. Rechtsauskünfte gem. § 90 EStG 1988 zu Abrechnungen von Arbeitnehmern zwar im physischen Arbeitgeberakt der FV, diese wurden aber nicht elektronisch archiviert. Dadurch besaßen die KVT-Prüfer keine Kenntnisse über lohnsteuerliche Auskünfte der FV an geprüfte Unternehmen.

<sup>27</sup> Arbeitsgerichtsurteile sollten jedenfalls von einer KVT ab 2010 an die FV übermittelt werden.

<sup>28</sup> sogenannte „Kann“-Daten – Informationen, welche in der KVT zum gegenständlichen Prüfungsfall vorliegen

*Die KVT und der Hauptverband bestätigten in ihrer Stellungnahme, dass seitens der FV den KVT der Zugriff auf prüfungsrelevante Daten unter Berufung auf das Steuergeheimnis nicht zur Verfügung gestellt werde. Dies werde seit Jahren diskutiert. Gerade die Forderung, allen Prüfern gegebenenfalls Zugriff auf Beitragsrückstände zu geben, könne unter diesem Aspekt nicht nachvollzogen werden, weil der Beitragsrückstand an sich nicht prüfungsrelevant sei. Hingegen könnten Ergebnisse aus Betriebsprüfungen, die den Prüfern der KVT nicht zugänglich seien, sehr wohl Auswirkungen auf die GPLA haben. Alle prüfungsrelevanten Daten würden entweder elektronisch oder durch direkte Kontaktnahme mit dem jeweiligen Prüforgan zur Verfügung gestellt. Der Hauptverband ergänzte, dass dies umgekehrt auch von der FV so gesehen werden sollte.*

*(2) Laut Stellungnahme des BMF würden seitens der FV alle Daten vollständig und aktuell zur Verfügung gestellt. Die Liste der „Abfuhrdifferenzen“ sollte vor einer Prüfung nach Möglichkeit im Innendienst bearbeitet werden. Dazu gebe es eine organisatorische Anweisung.*

*Der Empfehlung des RH betreffend den institutionenübergreifenden Datenzugriff werde bereits im Rahmen der Möglichkeiten der BAO (Amtsgeheimnis und abgabenrechtliche Geheimhaltungspflicht) Rechnung getragen. Nach Ansicht des BMF stünden alle prüfungsrelevanten Daten den Prüfern beider Prüforganisationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung.*

*(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten je KVT unterschiedlich. Dies deshalb, weil nur einige KVT die Daten im Vorfeld durch ihren Innendienst so weit wie möglich abgleichen würden.*

**15.4** (1) Der RH hielt dem KVT entgegen, dass allein daraus, dass GPLA-Prüfer im vom RH überprüften Zeitraum noch umfassende Grunddatenabgleiche durchführen mussten, welche durch Nachweise der KVT und der FV belegt wurden, ersichtlich war, dass noch mangelhafte Grunddaten vorlagen.

(2) Der RH wies das BMF darauf hin, dass ungeachtet der organisatorischen Anweisung die Bearbeitung der Abfuhrdifferenzen mangels Innendienstes in der FV – wie das BMF selbst in seiner Stellungnahme zu TZ 10 bestätigte – faktisch nicht durchgängig möglich war.

(3) Der RH hielt seine Empfehlung gegenüber den KVT und dem BMF, vollständige und aktuelle Daten zu gewährleisten, angesichts der eingeschränkten Ressourcen der GPLA-Prüfer aufrecht.



(4) Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, einen uneingeschränkten Zugriff auf alle Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, und damit eine einheitliche Datenbasis für alle GPLA-Prüfungen zu gewährleisten, weil eine umfassende Beurteilung von Prüfungsfeldern nur durch Zugriff auf prüfungsrelevante Informationen beider Institutionen möglich ist. Dies unabhängig davon, welche Institution die GPLA-Prüfung durchführt. Dazu gehören nach Ansicht des RH bspw. auch Ergebnisse über Betriebsprüfungen, da die KVT als GPLA-Prüfer auch den Einschränkungen der BAO unterliegen und an das Steuergeheimnis gebunden sind. Ebenso sind für die Risikobeurteilung eines Unternehmers auch dessen Zahlungsmoral und damit auch für die FV die Beitragsrückstände bei den KVT prüfungsrelevant.

- 16.1** Bei Insolvenzprüfungen stand für die KVT die Sicherung der Sozialversicherungs-Ansprüche der Versicherten durch Ermittlung der Entgeltgrundlagen im Vordergrund. Die FV richtete ihr Augenmerk auf nicht entrichtete Lohnabgaben, die im Insolvenzverfahren anzumelden waren.

Für solche Prüfungen bestanden zunächst keine abweichenden Regelungen. Um die Insolvenzprüfungen effektiver zu gestalten, beschloss der Prüfungsbeirat mit 15. April 2004, dass diese Prüfungen hinsichtlich der Lohnabgaben und der Kommunalsteuer ausschließlich die FV vorzunehmen hatte, hinsichtlich der SV-Beiträge ausschließlich die KVT. Die für 2005 bzw. das zweite Halbjahr 2006 geplanten Evaluierungen dieser neuen Vorgangsweise fanden nicht statt.

Während in der FV jeder GPLA-Prüfer insolvente Unternehmen zu prüfen hatte, setzten einige KVT<sup>29</sup> dafür speziell ausgebildete Prüfer ein.

- 16.2** Der RH anerkannte die Bemühungen im Jahr 2004, Insolvenzprüfungen effektiver gestalten zu wollen. Er bemängelte jedoch, dass bisher keine Ergebnisse über Vor und Nachteile dieser getrennten Prüfungen vorlagen. Dies, obwohl das BMF in der Durchführung von Insolvenzprüfungen für den Bereich der FV „kein nennenswertes“ Ergebnis erblickt hatte<sup>30</sup>. Er empfahl daher den KVT und dem BMF, die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom

<sup>29</sup> BGKK, KGKK, NÖGKK, SGKK und die WGKK

<sup>30</sup> Jahresbericht über den Prüferfolg der GPLA-Prüfungen zum 31. Dezember 2003



zuständigen KVT – aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte bei den Insolvenzprüfungen – als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. Dadurch könnten Doppelgleisigkeiten vermieden und könnte dem Ziel der Insolvenzprüfungen – der Wahrung der Interessen und Ansprüche der Versicherten – durch Prüfung durch die KVT nachgekommen werden. Die frei werdenden Ressourcen der Prüfer der FV könnten zur Erhöhung der Prüfungsdichte (siehe TZ 28) – durch Prüfung nicht insolventer Unternehmen – beitragen.

- 16.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Feststellung des RH, dass die seit 2004 eingeführte Trennung der Prüfungshandlungen im Insolvenzbereich keiner Evaluierung unterzogen worden sei, unrichtig. In unregelmäßigen Abständen sei deren Sinnhaftigkeit in den verantwortlichen Gremien diskutiert und bislang stets bejaht worden.*

*Die KVT stünden dem Vorschlag des RH, im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen KVT aufgrund des Schwerpunkts der sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte solcher Prüfungen als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren, äußerst positiv gegenüber. Dadurch würde der Gedanke, für den die GPLA stehe, insgesamt gestärkt werden.*

*(2) Laut Stellungnahme des BMF würden die Empfehlungen des RH betreffend die Insolvenzprüfungen im Prüfungsbeirat behandelt werden.*

*(3) Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Prüfungen oftmals erst zu einem Zeitpunkt durchgeführt würden, zu dem die Insolvenz bereits aufgehoben sei und somit keine Bescheide mehr rechtsgültig zugestellt werden könnten. Außerdem ergebe sich bei einer solchen Vorgangsweise die Problematik der Anmeldung von Forderungen im Insolvenzverfahren.*

- 16.4** *(1) Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass die geprüften Stellen dem RH im Rahmen der Gebarungüberprüfung keine Evaluierungsergebnisse- bzw. unterlagen vorlegen konnten.*

*(2) Der RH wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass er – gerade weil ihm die besondere Situation in Wien mit einer besonders hohen Anzahl an Unternehmensinsolvenzen sowie besonderen Abläufen in der WGKK bekannt war – zuerst ein regional beschränktes Pilotprojekt empfohlen hatte, um zunächst die Ergebnisse zu evaluieren. Dieses*

sollte zweckmäßigerweise außerhalb der Region Wien stattfinden, weil die Region Wien einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen wäre.

**17.1** (1) Sowohl die KVT als auch die FV führten Teamprüfungen durch. Die Entscheidung darüber trafen die Abteilungsleiter (KVT) bzw. die Teamleiter (FV). Grundsätzlich wurden Teamprüfungen in beiden Institutionen dadurch ausgelöst, dass der mit dem Prüfungsfall betraute Prüfer den Bedarf einer Unterstützung durch einen Mitprüfer anmeldete. Vereinzelt gab es festgelegte Vorgaben für Teamprüfungen, etwa eine verpflichtende Teamprüfung ab einer bestimmten Arbeitnehmeranzahl. Diese waren jedoch die Ausnahme.

(2) Mit Einführung der GPLA führten die KVT und die FV institutionenübergreifende (gemischte) Teamprüfungen für rund ein Jahr durch; sie waren als praktische Einschulung der Prüfer im jeweils anderen Bereich vorgesehen. Nach dieser Einschulungsperiode fanden solche Prüfungen nur mehr dann statt, wenn ein GPLA-Prüfer im anderen Bereich einen komplexen Sachverhalt feststellte oder durch die Unterstützung des Mitprüfers ein besseres Prüfungsergebnis zu erwarten war. Tatsächlich waren gemischte Teamprüfungen bundesweit die Ausnahme.

Die geringe Bereitschaft, gemischte Teamprüfungen durchzuführen, lag in einer höheren Bindung von Prüfungsressourcen, aber auch an der Zuordnung der Mehrergebnisse: Das Mehrergebnis einer gemischten Prüfung wurde nur einer Institution zugeordnet. Mit dieser Problematik befasste sich auch ein 2009 vom Prüfungsbeirat beauftragtes Projektteam. Die von diesem entwickelten und vom Prüfungsbeirat beschlossenen Standards sahen u.a. vor, immer zwei Teamprüfungen gleichzeitig zu vereinbaren.

In der Praxis behelfen sich die GPLA-Prüfer bspw. damit, Fälle mittels der überprüften Jahre aufzuteilen, um damit jedem Prüfer ein entsprechendes Mehrergebnis zu verschaffen.

**17.2** Der RH sah Teamprüfungen als geeignete Maßnahmen, die Prüfqualität zu heben. Er bemängelte, dass aufgrund der derzeit bestehenden Rahmenbedingungen nur wenige gemischte Teamprüfungen stattfanden. Beide Institutionen vergaben damit die Chance, durch einen intensiveren Wissenstransfer die Fachkenntnisse der Prüfer im jeweils anderen Bereich zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern (siehe TZ 11).

Er empfahl den KVT und dem BMF, gemischte Teamprüfungen vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der VAEB zu forcieren und dazu

- die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und
- ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln, unabhängig von der Bedeutung der Mehrergebnisse bei GPLA-Prüfungen (siehe TZ 29).

**17.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sehe der Ausbildungsplan für GPLA-Prüfer grundsätzlich vor, dass für die Ausbildung neuer GPLA-Prüfer gemischte Teamprüfungen durchgeführt würden. Dies auch deshalb, weil sich im Rahmen des GPLA-Einsatzes derartige gemischte Teamprüfungen für den wechselseitigen Wissenstransfer bewährt hätten. Im Regelbetrieb seien gemischte Teamprüfungen nur dann zielführend, wenn sie bestens abgestimmt und vorbereitet seien, weil sie mit einem exorbitant hohen zeitlichen Aufwand für beide Institutionen verbunden seien. Daher sei der Einsatz derartiger Teamprüfungen nur in besonderen Einzelfällen zielführend.*

*(2) Das BMF nahm die Anregung des RH auf. Die Empfehlung des RH habe in diesem Umfang noch nicht zur Gänze realisiert werden können. Sie werde wieder in den Prüfungsbeirat eingebracht werden. Ein gewichtiger Grund für die nicht ausgeprägte Akzeptanz gemischter Teamprüfungen liege in der Problematik der Zuordnung der Mehrergebnisse, mit der sich eine Arbeitsgruppe befasst hatte. Dieser zufolge könne eine Mehrergebnisaufteilung zwischen den Prüfern unterbleiben. Bei gemischten Teamprüfungen solle die Unterstützung der jeweils anderen Institution im Vordergrund stehen, unternehmenskulturelle Differenzen sollten dadurch überwunden werden.*

*(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 würden gemischte Teamprüfungen von den Prüfern sehr kritisch gesehen. Im Übrigen wäre die Einführung nur über das BMF möglich.*

**17.4** (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 gegenüber seine Empfehlung angesichts der bestehenden Mängel beim Informationsaustausch und Wissenstransfer (siehe TZ 11) sowie der noch bestehenden Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich (siehe TZ 36) aufrecht, um die Prüfqualität zu erhöhen und die institutionenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern.

(2) Er wies das Finanzamt Wien 1/23 darauf hin, dass im Sinne der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches gerade die Prüfer von gemischten Teamprüfungen profitieren könnten, sofern die vom

RH angeführten Rahmenbedingungen für gemischte Teamprüfungen geschaffen werden.

- 18.1** Im Zuge des Abschlusses jedes Prüfungsfalles waren die in Papierform gesammelten Unterlagen einzuscannen und in den elektronischen Archiven abzulegen (siehe TZ 24). Dies erfolgte in der FV grundsätzlich sofort nach Abschluss der Prüfung. In den KVT war die Abrechnung aller dem Prüfungsfall zuzurechnenden Beitragskonten abzuwarten, was zu einer Verzögerung von mehreren Wochen führen konnte. In diesem Fall fehlten der FV Informationen für die weiteren Verfahrensschritte, insbesondere für die Zweitfreigabe (siehe TZ 39).

In der FV führten die Scan- und Archivierungsarbeiten GPLA-Prüfer durch, in den KVT der Innendienst (siehe TZ 10).

- 18.2** Nach Ansicht des RH bestand keine Notwendigkeit, alle Unterlagen bis zur Abrechnung der Beitragskonten zurückzuhalten. Er erachtete die unverzügliche Übermittlung dieser Prüfungsdaten als notwendige Maßnahme (siehe TZ 24 und 39).

- 19.1** (1) Trat bei einer GPLA eine Nachforderung an SV-Beiträgen auf, erstellte der jeweils zuständige KVT eine „Rechnung“ und versandte diese. Bescheide waren für dieses Verfahren grundsätzlich<sup>31</sup> nicht vorgesehen. Stellte ein KVT bei stichprobenartigen Überprüfungen bzw. aufgrund von Eingaben der geprüften Unternehmen Fehler fest, veranlasste er eine Prüfungsberichtigung. Die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer der FV waren weder in die Überprüfungen einbezogen, noch erhielten sie Informationen über die Ergebnisse der Prüfungsberichtigungen (siehe TZ 11).

(2) Ergab sich bei einer GPLA eine Nachforderung an Lohnabgaben, erließ das jeweils zuständige Finanzamt einen Bescheid. Allfällige Berufungen erledigten im Finanzamt die Teamexperten oder Fachexperten im Amtsfachbereich (siehe TZ 9). Die Einbindung der Prüfer der KVT war unterschiedlich. Über den Ausgang der Berufungsverfahren war grundsätzlich kein Informationsaustausch mit den KVT vorgesehen (siehe TZ 11).

- 19.2** Bei Prüfungsberichtigungen bzw. Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit GPLA-Prüfungen bemängelte der RH den fehlenden Informationsaustausch und Wissenstransfer zwischen den KVT und der FV.

<sup>31</sup> Die Unternehmen konnten einen Bescheid verlangen, um ein Rechtsmittel ergreifen zu können.

Er empfahl den KVT und dem BMF, die jeweils andere Institution in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt,

- wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen, um eine verursachergerechte Bereinigung von Fehlern erreichen zu können, und
- die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der FV bzw. der Prüfungsberichtigungen der KVT umfassend zu informieren, um für künftige Prüfungen zu lernen.

**19.3** (1) *Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Empfehlung des RH einer verursachergerechten Bereinigung von Fehlern. Auf Seiten der KVT sei diese seit 2003 Standard. Um Prüfungsberichtigungen präventiv zu verhindern, sei auf die gemeinsame Wissensdatenbank zu verweisen.*

*Sie begrüßten auch den Vorschlag des RH, die GPLA-Prüfer über den Ausgang der Berufungsverfahren automatisch zu informieren.*

*(2) Das BMF gehe laut seiner Stellungnahme davon aus, dass eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen fallbezogen ohnehin stattfinde. Die Prüfer beider Prüforganisationen würden bei diversen Vernetzungsveranstaltungen in diese Richtung noch mehr sensibilisiert werden. Im OHB gebe es eine Regelung, wonach der befasste Prüfer bei Prüfungsberichtigungen und Berufungen für die Einbringung der notwendigen Expertise zur Erledigung des Geschäftsfalls herangezogen werde. Einen standardisierten Feedbackprozess gebe es laut BMF derzeit nicht. Die Implementierung eines solchen werde sich aber nach den Budget- und Ressourcenmöglichkeiten für IT-unterstützte Prozesse richten müssen.*

**19.4** Der RH wies darauf hin, dass die ursprünglich mit dem Fall befassten GPLA-Prüfer – wie er im Rahmen der Gebarungsüberprüfung festgestellt hatte – oftmals nicht in die Überprüfungen einbezogen waren und damit eine verursachergerechte Beseitigung ebenso wenig durchgehend stattfand wie eine rechtzeitige Einbindung der jeweils anderen Institution in Zweifelsfragen.

Der RH hielt seine Empfehlung angesichts dieser Mängel ebenso aufrecht wie jene, einen standardisierten Feedbackprozess zwischen den Institutionen einzuführen.

- 20.1** Grundsätzlich waren ein einheitlicher Ablauf des Prüfungsprozesses und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen durch die im Jahr 2006 eingeführte Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 gewährleistet (siehe TZ 21, 22).
- 20.2** Nach Ansicht des RH bestanden trotz der grundsätzlichen Vereinheitlichung des Prüfungsablaufs durch die Prüfsoftware und das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (siehe TZ 21, 22) weiterhin Abläufe, welche Ineffizienzen förderten und den Synergieeffekten bzw. dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung entgegen standen.

Der RH bewertete die Abläufe der GPLA anhand einzelner Prozesse in den KVT und der FV zusammenfassend wie folgt:

## Ablauforganisation

Abbildung 4: Bewertung der Abläufe GPLA durch den RH

Prozess	KVT	RH	FV	RH
Fallauswahl und -zuteilung	Erfolgt durch die Abteilungsleitung in der KVT	+	Erfolgt durch einen oder mehrere Teamleiter des Finanzamtes	-
Aktenstudium, Auswertung von Kontrollmaterial, Recherchen	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der FV	-	Eingeschränkter Zugriff auf Daten und Unterlagen der KVT	-
Prüfung insolventer Unternehmen	Ausschließliche Prüfung der SV-Beiträge	-	Ausschließliche Prüfung der Lohnabgaben	-
Teamprüfungen innerhalb der Institution	Festgeschrieben bzw. bei Bedarf	-	Bei Bedarf	-
Institutionenübergreifende („gemischte“) Teamprüfungen	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-	Im überprüften Zeitraum selten durchgeführt	-
Archivierung der Prüfungsdaten	Verzögerung bis zu mehreren Wochen möglich; Durchführung grundsätzlich durch den Innendienst	-	Grundsätzlich bei Abschluss der Prüfung durch GPLA-Prüfer	+
Prüfungsberichtigungen	Werden durch den Erhebungsdienst bzw. durch GPLA-Prüfer als Maßnahme außerhalb der GPLA durchgeführt	-	Keine	
Rechtsmittelerledigung	Grundsätzlich keine		Werden im Bereich der Lohnabgaben durch Team- bzw. Fachexperten durchgeführt	-

Quelle: RH

## IT-Unterstützung

## Prüfungsprozess

**21.1** (1) Die TGKK richtete im Jahr 2006 zum Austausch der prüfungsrelevanten Beitrags und Lohnabgabendaten der beteiligten Institutionen bundesweit einen Kommunikationsserver (GPLA-Server) ein. Über diesen Server wurden die Daten der FV, der KVT und der Gemeinden<sup>32</sup> zusammengespielt. Bei Anforderung durch die GPLA-Prüfer stellten die Institutionen die notwendigen Datensätze auf den GPLA-Server.

(2) Im Jahr 2006 erhielten die GPLA-Prüfer bundesweit eine gemeinsame Prüfsoftware, die einheitliche GPLA-Prüfungshandlungen ermöglichte. Diese von der TGKK entwickelte und laufend verbesserte Prüfsoftware (PSW) führte die Prüfer vom Beginn bis zum Ende einer Prüfung strukturiert durch den Prüfungsprozess. Durch den Einsatz der institutionenübergreifenden EDV-Lösung konnte eine bundeseinheitliche Auslegung und Anwendung der materiellrechtlichen Normen erzielt werden. In der Prüfsoftware waren diverse Berechnungstools und Schnittstellen für Datenimporte integriert. Nach Abschluss eines Prüfungsfalls erfolgten die weiteren Verfahrensschritte wie Berichtserstellung, Eintragungen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 sowie Buchungen auf den Abgabekonten der FV automatisch über eine Schnittstelle mit der Prüfsoftware. Die Prüfsoftware diente durch die Speicherung der Prüfungshandlungen auch zur Prüfungsdokumentation.

(3) Die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware war unterschiedlich. So verminderte sie sich etwa, wenn die Prüfer Daten von Vorprüfungen auf ihren Computern beließen und diese nicht löschten. Diese Daten gingen deshalb nicht verloren, weil sie nach dem Transfer der Daten ohnehin auf einem Server gespeichert waren. Bei Prüfungen von Großbetrieben<sup>33</sup> war aufgrund der Datenmengen generell eine Verlangsamung bei der Verarbeitung der Daten festzustellen.

(4) Für Berechnungen außerhalb der Prüfsoftware und zur Datensortierung verwendeten die Prüfer ein Tabellenkalkulationsprogramm und ein Datenanalyseprogramm (siehe TZ 23). Die Ergebnisse waren pro geprüftem Arbeitnehmer manuell in die Prüfsoftware einzugeben; eine automatische Überspielung in die Prüfsoftware war nicht möglich. So hatte bspw. eine Prüferin der FV in einem Fall die Daten für jeden der rd. 12.000 Datensätze einzeln in der Prüfsoftware zu erfassen; dies hatte einen Zeitaufwand von mehreren Monaten zur Folge.

<sup>32</sup> Kommunalsteuerdaten wurden über FinanzOnline zur Verfügung gestellt.

<sup>33</sup> mehr als 5.000 Arbeitnehmer



**21.2** Nach Ansicht des RH führte die Entwicklung und Einführung einer gemeinsamen Prüfsoftware im Rahmen der GPLA zu nachvollziehbaren Synergieeffekten für beide Institutionen. Der RH anerkannte die Möglichkeit eines strukturierten Prüfungsablaufs und die Nachvollziehbarkeit der Prüfungshandlungen mit Hilfe der Prüfsoftware. Er wies jedoch auf die festgestellten Leistungseinschränkungen hin.

Er empfahl den KVT und dem BMF, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, um die Datenverarbeitungsleistung der Prüfsoftware und zudem die Datensicherheit zu erhöhen.

Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen, um die Prüfungszeiten zu verkürzen, die Ressourcen der Prüfer jedenfalls von manipulativen Tätigkeiten zu entlasten sowie die Fehlerquellen aus der manuellen Erfassung auszuschließen.

**21.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes werde permanent an der Verbesserung der Software-Performance gearbeitet und in strukturelle Verbesserungen investiert. So sei die Prüfsoftware in den Jahren 2008 und 2009 dahingehend weiterentwickelt worden, dass auch die Prüfung von Groß- und Größtbetrieben problemlos möglich sei. Die Anregung, eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen externer Daten vorzusehen, werde geprüft. Dies sei aber unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit durchaus problematisch.*

*Die GPLA-Prüfer würden laufend darauf hingewiesen, dass nach Abschluss einer Prüfung die Prüfdaten von den Notebooks zu löschen seien, um die Verarbeitungsleistung der Prüfsoftware zu steigern und die Datensicherheit zu erhöhen.*

*(2) Das BMF habe die Empfehlung, die Prüfer anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen, im OHB bereits umgesetzt.*

*Es nehme die Empfehlung des RH, eine entsprechende Schnittstelle zwischen Datenanalysesoftware und Prüfsoftware zu schaffen, auf. Allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen eine Priorisierung (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes) vorzunehmen.*

*(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 solle die Löschung erledigter Prüfungsfälle aus der GPLA-Prüfsoftware erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist erfolgen, da eine zu frühe Löschung von Daten im Zuge des Rechtsmittelverfahrens neue Erhebungen notwendig machen könnte. Im Übrigen werde auf dieses Problem bei Teambesprechungen regelmäßig hingewiesen.*

*Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Meinung des RH, dass bei der Prüfung von Großbetrieben aufgrund der Notwendigkeit in der Sozialversicherung, Feststellungen je Dienstnehmer zu erfassen, immens viel Zeit verloren gehe und das Programm aufgrund der großen Datenmengen immer langsamer werde.*

**22.1** (1) Bei den GPLA-Prüfungen kam das von der FV verwendete Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 (**BP 2000**) zum Einsatz. Die Prüfer der KVT erhielten einen Zugang über ein elektronisches Portal. Mit BP 2000 erfolgten zu Beginn der Prüfung die Fallauswahl, -zuteilung und -aktivierung sowie die Datenanforderung. Nach erfolgter Prüfung wurden die Prüfdaten aus der Prüfsoftware automatisch ins BP 2000 überspielt. Das Programm diente auch zur Dokumentation des Verfahrensstands, der Verwaltung der Jahresprüfpläne, als Datenbasis für die Leistungsorientierte Steuerung (LoS, siehe TZ 30) und für statistische Auswertungen. Der Support und die Aktualisierung von BP 2000 erfolgten durch das BMF. Für die Ablage prüfungsrelevanter Unterlagen richtete das BMF ein elektronisches Archiv ein, welches ausschließlich durch die FV genutzt wurde (siehe TZ 24).

(2) Für FV-Prüfer waren im BP 2000 sowohl Daten zu abgeschlossenen als auch laufenden Betriebsprüfungen ersichtlich. Die KVT-Prüfer hatten zu diesen Informationen keinen Zugang, da diese nach Ansicht der FV dem Steuergeheimnis unterlägen.

**22.2** Der RH stellte das Steuergeheimnis nicht in Zweifel, wies jedoch darauf hin, dass die KVT-Prüfer im Rahmen der GPLA für die FV tätig waren und in dieser Funktion selbst an das Steuergeheimnis gebunden waren.

Er empfahl dem BMF, allen GPLA-Prüfern sämtliche für die Vorbereitung und Durchführung von GPLA-Prüfungen erforderlichen Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen (siehe TZ 11, 15).

**23.1** Für das Einlesen, Auswerten und Analysieren von prüfungsrelevanten Daten stand den Prüfern eine Datenanalysesoftware zur Verfügung. In der FV war diese Software bereits seit vielen Jahren bei Betriebsprü-

fungen in Verwendung. Die GPLA-Prüfer beider Institutionen wurden in der Anwendung der Software ausgebildet und weiter geschult. Aufgrund ihrer Komplexität kam die Software zumeist erst ab einer bestimmten Betriebsgröße und Mitarbeiteranzahl des überprüften Unternehmens zur Anwendung.

Die Prüfer hatten die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware zu vermerken. In der FV lag der Anteil der Fälle mit Anwendung der Datenanalysesoftware bei rd. 18 % (2009) bzw. rd. 24 % (2010), bei den KVT betrug dieser Anteil rd. 4 % (2009) bzw. rd. 7 % (2010). Allerdings setzten die Prüfer trotz der Verwendung der Datenanalysesoftware nicht immer diesen Vermerk in der Prüfsoftware, weshalb die angeführten Werte nicht der Realität entsprachen.

- 23.2** Der RH anerkannte die Maßnahmen der FV und der KVT, die Prüfer durch Verwendung einer hochwertigen Datenanalysesoftware im Prüfprozess zu unterstützen. Er beanstandete allerdings die lückenhafte Dokumentation der Verwendung dieser in der Prüfsoftware. Die vorliegenden Daten ließen keine Aussage über den tatsächlichen Einsatz der Datenanalysesoftware und über mit deren Hilfe erzielte Prüfungserfolge zu.

Der RH empfahl dem BMF und den KVT, die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sicherzustellen, um den Einsatz der Datenanalysesoftware im Hinblick auf die damit verbundenen Lizenzkosten in einem möglichst effizienten Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleisten zu können.

- 23.3** *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes habe die für die Prüfsoftware zuständige TGKK die Anregung aufgenommen. Die Dokumentation über die Verwendung der Datenanalysesoftware in der Prüfsoftware sei somit verpflichtend sichergestellt.*

*Laut Mitteilung des BMF sei im Verfahren BP 2000 eine entsprechende Dokumentationsmöglichkeit vorgesehen. Weiters seien die Daten der Analysesoftware im elektronischen Archiv abgelegt.*

## Elektronisches Archiv

- 24.1** (1) Für die Ablage der Ergebnisdaten und weiterer eingescannter Prüfungsunterlagen richtete die TGKK im Jahr 2006 bundesweit für alle KVT ein elektronisches Archiv (GPLA-Archiv) ein, welches über die Prüfsoftware über einen Internetzugang von allen GPLA-Prüfern aufgerufen werden konnte. Die Archivierung von Prüfungsunterlagen war für die KVT nicht geregelt. Die Archivierung erfolgte unstrukturiert, die Benutzeroberfläche war unübersichtlich und nicht anwenderfreund-

lich. Zudem war die Ablage der Unterlagen im Archiv lückenhaft. Bei einem Wechsel der Prüfzuständigkeit standen daher dem nachfolgenden Prüfer wesentliche Informationen, wie z.B. die Berechnungsunterlagen bei Änderungen und Korrekturen von Beitragsgrundlagen, nicht zur Verfügung.

(2) Die FV-Prüfer hatten die Unterlagen nach Ergebnisverarbeitung gemäß einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2009 in einem eigenen Archiv der FV (Finanzarchiv) mit vorgegebener Struktur zu archivieren, von wo sie dann zusätzlich ins GPLA-Archiv transferiert werden sollten. Die Unterlagen der FV fanden sich demnach in zwei Archiven, die der KVT nur im GPLA-Archiv. Bei Prüfungen insolventer Unternehmen und bei Geschäftsführerfällen durch die FV war die Weiterleitung der Prüfungsunterlagen aus dem Finanzarchiv ins GPLA-Archiv nicht vorgesehen.

- 24.2** Der RH erachtete den parallelen Betrieb von zwei verschiedenen Archiven für die GPLA als nicht zweckmäßig. Diese Vorgehensweise verursachte Doppelgleisigkeiten und einen daraus resultierenden erhöhten Ressourcenaufwand. Die Synergieeffekte der GPLA konnten in diesem Bereich nicht genutzt werden. Er beanstandete weiters, dass die Archivinhalte hinsichtlich Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten sehr unterschiedlich waren.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, im Sinne der gemeinsamen Prüfung und aus Gründen der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu gleichen Informationen ermöglichen. Zudem sollte es die Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen sein; für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen (siehe TZ 11, 15, 18).

Der RH wies weiters auf die Bedeutung einer umfassenden Archivierung hin. Er empfahl dem BMF und den KVT, die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen (siehe TZ 18, 39).

- 24.3** (1) *Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes stehe mit dem GPLA-Archiv schon jetzt ein einziges, gemeinsames Archiv aller GPLA-relevanten Daten zur Verfügung, das sowohl der Finanz als auch den KVT zugänglich sei.*

*Die Empfehlung des RH, auch bei den KVT Standardvorgaben für die Abspeicherung im GPLA-Archiv zu erstellen, werde aufgenommen.*

*(2) Nach Ansicht des BMF sei die derzeitige Archivlösung für die FV eine sparsame Variante. Für die Prüfer sei die Nichtrealisierung eines gemeinsamen Archivs ohne Nachteil, weil sichergestellt sei, dass wechselseitig die Prüfungsfälle eingesehen werden könnten.*

*Prüfungsrelevante Vermerke könnten derzeit im elektronischen Archiv nur für bereits geprüfte Fälle hinterlegt werden. Für die Zukunft würden im Zusammenhang mit dem elektronischen Akt Lösungsmöglichkeiten überlegt.*

*(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte in seiner Stellungnahme, dass durch die verspätete Archivierung von Prüfungsunterlagen durch die KVT im Falle von Berufungen häufig Rückfragen beim jeweiligen Prüforgan notwendig würden.*

- 24.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Verwendung von zwei Archiven weder zweckmäßig noch sparsam und effizient ist. Er wies nochmals auf die unterschiedliche Datenqualität und –quantität und auf die Tatsache hin, dass nicht sichergestellt war, dass wechselseitig alle Informationen sichtbar waren. Deshalb erachtete er die Zusammenführung der beiden Archive in einem einzigen gemeinsamen und vollständigen Archiv, unter Nutzung der jeweiligen Vorteile der einzelnen Archive, in dem alle Prüfer Zugriff auf die gleichen Informationen haben, als unerlässlich.

## Risikomanagement

Prüfungsrelevante Fälle – Prüfungszuständigkeit

- 25.1** Die prüfungsrelevanten Fälle der GPLA entsprachen der Anzahl der Arbeitgeberakten in den einzelnen Finanzämtern. Diese betragen im Jahr 2010 rd. 367.000. Das BMF verteilte diese auf die KVT und die FV.

Mittels eines elektronisch gesteuerten, mathematischen Verfahrens entstanden die sogenannten KVT-Pools<sup>34</sup> und FV-Pools<sup>35</sup>, aus denen in der Folge die jeweilige Institution ihre GPLA-Prüfungsfälle auswählte.

Gemäß den GPLA-RL war darauf zu achten, dass die Prüfung eines Unternehmens nicht in unmittelbarer Folge derselben Behörde oder

<sup>34</sup> Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

<sup>35</sup> Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren

demselben Prüfer zugeteilt wurde (wechselnde Prüfungszuständigkeit). In den seit Juli 2008 geltenden GPLA-Grundsätzen der KVT (siehe TZ 5) war die zwischen KVT und FV wechselnde Prüfungszuständigkeit nicht mehr angeführt. In der Praxis war sie jedoch weiterhin durch die elektronisch gesteuerte Aufteilung in die KVT-Pools<sup>36</sup> und FV-Pools<sup>37</sup> sichergestellt.

Ausgenommen von der wechselnden Prüfungszuständigkeit waren die Eisenbahn und Bergbaubetriebe (dazu zählten auch Seilbahnunternehmen), die laut den Verfahrensvorschriften für die GPLA<sup>38</sup> (siehe TZ 5) ausschließlich von der VAEB geprüft werden sollten.

Nach Angaben der VAEB<sup>39</sup> selbst erfolgt „bei Dienstnehmern, für welche die VAEB versicherungszuständig ist, die Prüfungsdurchführung, bis auf Ausnahmefälle (eine Steuernummer und Dienstgeberkonten bei GKK und VAEB), immer durch die Prüfer der VAEB“. Für die angeführten Ausnahmefälle lag keine schriftliche Vereinbarung vor.

In der Praxis erfolgte die Zuteilung in den Pool der VAEB branchenabhängig auf Basis der ÖNACE<sup>40</sup>. So ordnete das BMF ihrem Pool für das Jahr 2010 bspw. 310 prüfungsrelevante Unternehmen<sup>41</sup> zu. Allerdings erklärte sich die VAEB nur für 95 dieser aufgrund der ÖNACE zugeordneten Fälle als zuständig. Das BMF, das für die Poolbildung zuständig war, erhielt diese Information nicht. Damit waren 215 Fälle nicht in die Prüfungsauswahl einbezogen. Zudem schienen Unternehmen, die im Prüfplan der VAEB enthalten waren, nicht im Pool der VAEB auf.

**25.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass in den nunmehr bei den KVT geltenden GPLA-Grundsätzen die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen KVT und FV nicht mehr enthalten war. Er empfahl daher den KVT und dem Hauptverband, die wechselnde Prüfungszuständigkeit in den GPLA-Grundsätzen bzw. den einheitlichen Verfahrensvorschriften (siehe TZ 5) zu verankern.

<sup>36</sup> Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden KVT prüfungszuständig waren

<sup>37</sup> Unternehmen, für die im Folgejahr die entsprechenden Finanzämter prüfungszuständig waren

<sup>38</sup> gemäß dem OHB, den GPLA-Grundsätzen und den GPLA-Richtlinien

<sup>39</sup> auf ihrer Homepage: [www.vaeb.at](http://www.vaeb.at) Abfrage vom 11. April 2011

<sup>40</sup> Die ÖNACE ist eine nationale Aktivitätsklassifikation. Sie erfasst die wirtschaftlichen Tätigkeiten von Betrieben und dient statistischen Zwecken. In der EU verwendet man die NACE (Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes).

<sup>41</sup> Darin waren 17 Unternehmen enthalten, welche aufgrund einer falschen Branchen-zuordnung im Zuge der Umstellung auf ÖNACE 2008 dem Pool der VAEB zugeordnet waren.

(2) Nach Ansicht des RH war die Prüfungszuständigkeit der VAEB weder klar noch verbindlich definiert noch war die theoretische Abgrenzung der Prüfungszuständigkeit eindeutig in der Praxis umgesetzt und nachvollziehbar. Es war nicht auszuschließen, dass Unternehmen ungeprüft blieben, weil nicht sichergestellt war, dass sie in einem Prüfungspool aufschienen. Weiters gab der RH zu bedenken, dass die ausschließliche Prüfungszuständigkeit der VAEB für bestimmte Fälle dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach.

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, jedenfalls die Prüfungszuständigkeit der VAEB in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. Weiters wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen.

Angesichts dieser Unzulänglichkeiten und des Widerspruchs zum Grundsatz der wechselnden Prüfungszuständigkeit empfahl der RH der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen (siehe TZ 38).

**25.3** (1) *Die KVT und der Hauptverband begründeten die ausschließliche Prüfzuständigkeit der VAEB mit den bestehenden Unterschieden zu den Gebietskrankenkassen hinsichtlich der Beitragssätze und den daraus resultierenden eigenen Beitragsgruppen in drei unterschiedlichen Beitragsgruppenschemata.*

*Der Beurteilung des RH, dass sich die Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüfressourcen als nachteilig erweise, sei entgegen zu halten, dass die jährlich zu prüfenden Unternehmen (ca. 110) von insgesamt sechs Prüfern (vier davon auch teilweise im Innendienst tätig) geprüft würden und es zu internen Prüferrotationen komme.*

*Die Meinung des RH, dass Unternehmen ungeprüft bleiben würden, könne nicht geteilt werden. Sämtliche Unternehmen, welche durch das BMF in den Pool der VAEB zugeteilt werden, für die jedoch keine Zuständigkeit der VAEB vorliege, würden jährlich an die TGKK zur Zuteilung an die betroffenen Gebietskrankenkassen rückübermittelt. Somit werde sichergestellt, dass auch für diese Unternehmen eine GPLA durchgeführt werde.*

(2) *Laut Mitteilung des BMF sei die Prüfungszuständigkeit der VAEB im OHB geregelt.*



*Die Empfehlung des RH im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit und die Einbeziehung der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit werde vom BMF im Prüfungsbeirat eingebracht werden. Nur dieses gesetzliche Gremium könne über eine Änderung dieser derzeitigen „Sonderzuständigkeit“ entscheiden. Technisch werde grundsätzlich keine Prüfung verhindert.*

**25.4** (1) Der RH hielt den KVT und dem Hauptverband gegenüber seine Empfehlung, die VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen, angesichts

- der beschränkten Personalkapazität der VAEB, die diese im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bestätigte,
- der Notwendigkeit der Gewährleistung der Prüferrotation und damit des Vier-Augen-Prinzips,
- des Widerspruchs zum generellen Grundsatz der GPLA und
- der unklaren Abgrenzung hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit

aufrecht.

Angesichts des notwendigen Spezialwissens hinsichtlich der Beitragsgruppen wären allenfalls gemischte Teamprüfungen der VAEB und der FV denkbar.

Hinsichtlich der unklaren Prüfungszuständigkeit der VAEB hielt der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband fest, dass das für die Poolbildung zuständige BMF keine Kenntnis der rückübermittelten Fälle erlangte. Aufgrund der fehlenden technischen Vorkehrungen war nicht auszuschließen, dass Unternehmen nicht geprüft werden bzw. es zu Doppelprüfungen kam.

(2) Der RH entgegenete dem BMF, dass die Regelung der Prüfungszuständigkeit im OHB nicht abschließend war, da die Ausnahmen betreffend die VAEB darin nicht angeführt waren und damit die Prüfungszuständigkeit nicht eindeutig abgegrenzt war.

Prüfungsplan

**26.1** Die Erstellung des Prüfungsplans für das aktuelle Kalenderjahr erfolgte laufend ab Jahresbeginn aufgrund der jeweils in den Pools zugeteilten prüfungsrelevanten Fälle.



Grundsätzlich war in unmittelbarer Folge die Prüfung eines Abgabepflichtigen nicht derselben Behörde oder demselben Prüfer zuzuordnen. Allerdings setzten beide Institutionen oftmals Fälle, die ein hohes Mehrergebnis versprachen, auf den Prüfungsplan des laufenden Jahres, auch wenn deren unmittelbar vorangegangene Prüfung durch sie erfolgt war und obwohl sie nicht mehr im laufenden Jahr mit der Prüfung begannen. Damit blieben den Institutionen die Fälle auch für das Folgejahr erhalten und standen nicht für die Verteilung auf die Pools zur Verfügung (siehe TZ 29).

So betrug dieser Anteil der so vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009 übertragenen Fälle an den gesamten im Jahr 2008 geprüften Fälle bei den KVT 53 % und bei der FV 45 %<sup>42</sup>. Die übertragenen Fälle enthielten sowohl Fälle, die bereits begonnen, jedoch noch nicht abgeschlossen waren, als auch Fälle, bei denen noch keine Prüfungshandlungen stattgefunden hatten.

**26.2** Nach Ansicht des RH widersprach die Vorgangsweise, Fälle auf den Prüfungsplan zu stellen, um diese für das Folgejahr im Prüfungspool zu behalten, dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit. Oftmals waren mehr als die Hälfte der Prüfungsfälle auf diese Weise auf den Prüfungsplan des Folgejahres gesetzt worden. Der RH empfahl daher den KVT und dem BMF, diese sogenannte „Prüffallbevorratung“ zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen.

**26.3** (1) *Nach Ansicht der KVT und des Hauptverbandes werde die „Prüffallbevorratung“ bundesweit von beiden Institutionen im gewissen Umfang gehandhabt. Sie diene in erster Linie der Überprüfung der Umsetzung von Prüfungsfeststellungen durch den Dienstgeber im Anschluss an eine GPLA und stelle - insoweit der Dienstgeber den „Aufträgen“ der Prüfer nicht nachkomme - eine „sichere“ Ergebniserwartung dar.*

*(2) Laut Mitteilung des BMF werde die Empfehlung des RH zum Anlass genommen, die Prüforganisationen wieder verstärkt darauf hinzuweisen, dass nur jene Fälle am Prüfplan verbleiben sollten, mit deren Prüfung nach realistischer Einschätzung im ersten Quartal des Folgejahres begonnen werden könne.*

*(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 hätten KVT und FV nicht nur wegen des Mehrergebnisses Fälle mehrfach in unmittelbarer Abfolge auf den Prüfplan gestellt, sondern auch wegen der Zweckmäßigkeit und der dadurch oft erzielbaren Zeitersparnis. Allerdings sei*

<sup>42</sup> Auswertung des BMF

*durch geeignete Kontrollmaßnahmen sicherzustellen, dass Malversationen vermieden würden.*

**26.4** Der RH hielt gegenüber den KVT und dem Hauptverband sowie dem Finanzamt Wien 1/23 fest, dass die von den KVT und FV praktizierte Vorgangsweise dem Prinzip der wechselnden Prüfungszuständigkeit widersprach. Er hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht, die angeführte „Prüffallbevorratung“ in dem aufgezeigten hohen Ausmaß zu unterbinden.

Risikoorientierte Fallauswahl

**27.1** (1) Die Erstellung des Jahresprüfungsplans oblag den zuständigen Abteilungs- bzw. Teamleitern der KVT bzw. der FV. Dabei handelte es sich vor allem um Fälle aufgrund einer Einzel- oder Risikoauswahl bzw. um Insolvenzfälle. Im Jahr 2010 verteilte sich die Fallauswahl wie folgt:

Tabelle 6: Verteilung der Fallauswahl 2010		
	KVT	FV
	in %	
Einzelauswahl	55	55
Risikoauswahl	13	22
Insolvenzfälle	32	20
Sonstige Fälle	–	3
<b>Summe</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quelle: BMF

(2) Die Einzelauswahl erfolgte aufgrund von eigenen Wahrnehmungen des Abteilungs- bzw. Teamleiters, vorhandenem Kontrollmaterial oder auf Ersuchen anderer externer oder interner Stellen. Allerdings stammte das der Einzelauswahl zugrunde liegende Kontrollmaterial bei den KVT bzw. der FV aus unterschiedlichen Quellen (siehe dazu TZ 15).

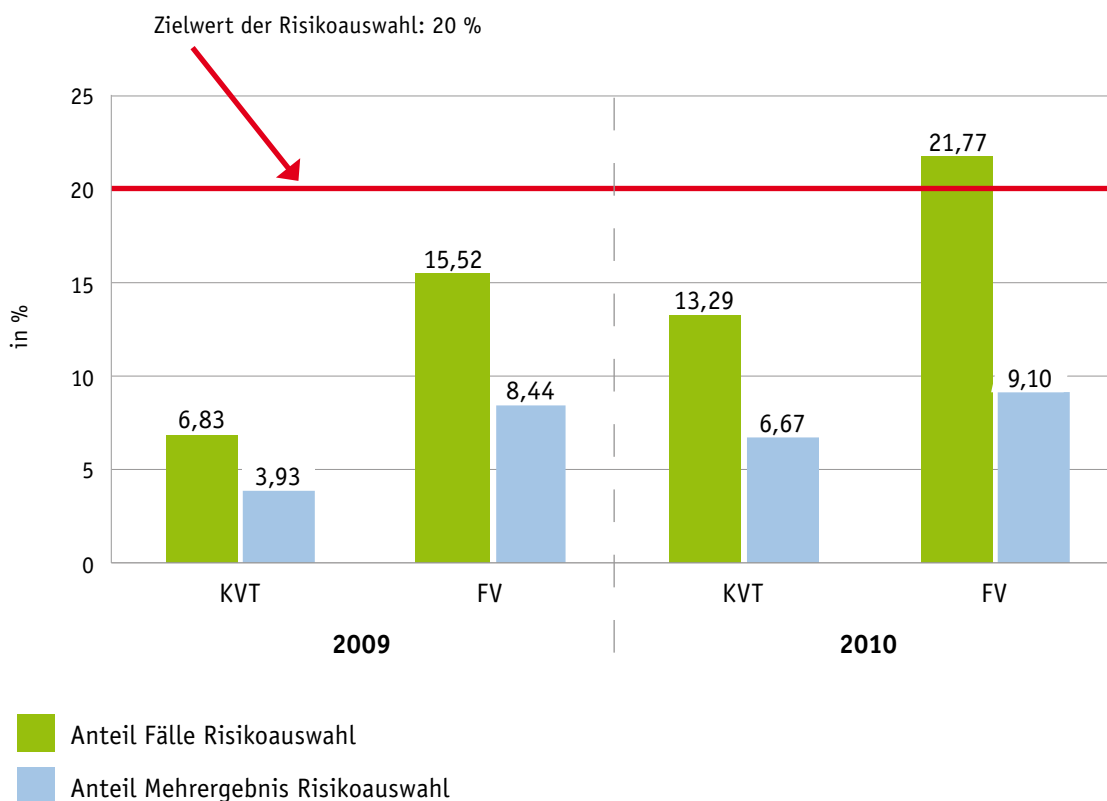
(3) Für die Risikoauswahl stellte das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 Fälle in Form einer Risikoliste zur Verfügung. Die dort hinterlegten Risikofaktoren waren Kenngrößen, die in ihrer Gesamtheit Rückschlüsse darauf zuließen, wie hoch das Risiko eines Unternehmens im Hinblick auf die Nichteinhaltung bzw. nicht zeitgerechte Einhaltung gesetzlicher Melde-, Beitrags- und Zahlungsverpflichtungen war. Die Bewertung nach Punkten erfolgte grundsätzlich getrennt nach

Risikomanagement

Risiken der KVT und Risiken der FV. Die Fälle waren nach Risikogewichtung gereiht.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der aus der Risikoauswahl stammenden Prüffälle an den Gesamtfällen bzw. den Anteil des aus diesen Fällen erzielten Mehrergebnisses an den Gesamtmehrergebnissen der Jahre 2009 und 2010.

Abbildung 5: Risikoauswahl in % für die Jahre 2009 und 2010



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Der Prüfungsbeirat legte für 2009 und 2010 fest, dass 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen waren. Obige Abbildung zeigt, dass nur die FV im Jahr 2010 diese Vorgabe erfüllte.

Sowohl die KVT als auch die FV konnten den Anteil der Fälle aus der Risikoauswahl deutlich erhöhen. Die anteiligen Mehrergebnisse aus

der Risikoauswahl blieben jedoch hinter diesen Zuwächsen zurück. Gründe dafür waren:

- die Treffsicherheit der Risikoanalyse wurde intern von den Anwendern oftmals angezweifelt<sup>43</sup>;
- die Fallauswahl aus der Risikoliste erfolgte in willkürlicher Reihenfolge als Einzelauswahl, nach Risikoeinschätzung des Prüfungsplanerstellers und nicht nach Risikogewichtung;
- auf der Risikoliste enthaltene, als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzte Fälle wurden als Einzelauswahl gewertet. Die Statistiken waren daher insofern verzerrt und nicht aussagekräftig.

#### 27.2 Der RH bemängelte, dass

- die Vorgabe, 20 % der Fälle aus der Risikoauswahl auf den Prüfungsplan zu setzen, in den Jahren 2009 und 2010 nicht zur Gänze erfüllt wurde und
- die Fallauswahl in willkürlicher Reihenfolge aus der Risikoliste erfolgte, weil die Treffsicherheit der Risikoanalyse intern von den Anwendern angezweifelt wurde.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, die Fälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. Weiters wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden.

Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl regte der RH eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durch die KVT, das BMF und den Hauptverband an. Dabei könnten bspw. die gem. § 89 Abs. 6 EStG 1988 ab 1. Juli 2011 von den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung an die Abgabenbehörden des Bundes zu meldenden Daten<sup>44</sup> miteinbezogen werden.

<sup>43</sup> Bspw. schienen Saisonbetriebe als Risikofälle auf, weil sie ihre Abgaben außerhalb der Saison nicht entrichteten.

<sup>44</sup> § 89 Abs. 6 EStG 1988: „Die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung haben den Abgabenbehörden des Bundes die Anzahl der zum Monatsletzten gemeldeten Dienstnehmer sowie die monatliche Lohnsumme laut Beitragsnachweisung pro Arbeitgeber zu übermitteln.“

**27.3** (1) Die KVT und der Hauptverband begrüßten die Anregung des RH, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt würden, als Risikoauswahlfälle erfasst und bewertet würden.

*Die KVT würden laufend ihre Risikofaktoren evaluieren. Zu einer weitergehenden Evaluierung sei es erforderlich, dass alle in Betracht kommenden KVT ein derzeit in Einführung befindliches Standardprodukt im Einsatz hätten. Nur dann könne gewährleistet werden, dass die einzelnen Risikofaktoren von den einzelnen KVT auf gleichen Datenparametern fußten. In der Risikoauswahl des Prüfverwaltungsprogramms der FV seien nach wie vor alle abgeschlossenen Insolvenzen beinhaltet. Diese sollten aus dieser Liste entfernt werden, weil dadurch für die Einteilenden nicht prüfrelevante Dienstgeber zur Auswahl stünden. Zudem sei der Datenbestand der Risikoauswahl in diesem IT-Programm dringend zu bereinigen.*

*(2) Das BMF sah laut Stellungnahme keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Auswahl der Prüfungsfälle gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste, da den hoch geschulten Prüfern bekannt sein müsste, dass die Auswahl der Fälle aus der Risikoliste nach dem höchsten Risiko erfolgen soll. Die Empfehlung werde jedoch zum Anlass genommen, dies im Rahmen der Linienstruktur neuerlich zu thematisieren. Im Sinne einer weiteren Optimierung der Risikoanalyse würden die Führungskräfte hinsichtlich der Erfassung der Fälle aus der Risikoliste als Risikoauswahl sensibilisiert werden.*

*Laut BMF sei ein weiterer Evaluierungsprozess der Risikofaktoren bereits geplant.*

*(3) Hinsichtlich der Risikoauswahl erfolge im Finanzamt Wien 1/23 bei Fällen, die grundsätzlich für eine Einzelauswahl geeignet erscheinen (z.B. durch eingehendes Kontrollmaterial), die jedoch auch vom System für eine Risikoauswahl vorgeschlagen würden, die Zuteilung nach der Risikoauswahl. Die Treffsicherheit der Risikoauswahl habe sich zwar erhöht, jedoch seien noch immer zu viele Fälle enthalten, bei denen sich kein oder nur ein geringes Mehrergebnis ergebe. Dies deshalb, weil z.B. bei Ausgliederungen oder Betriebseinstellungen die entsprechenden Vermerke in den Akten nicht berücksichtigt werden könnten. Eine Steigerung wäre durch Verknüpfung mit anderen Informationen möglich.*

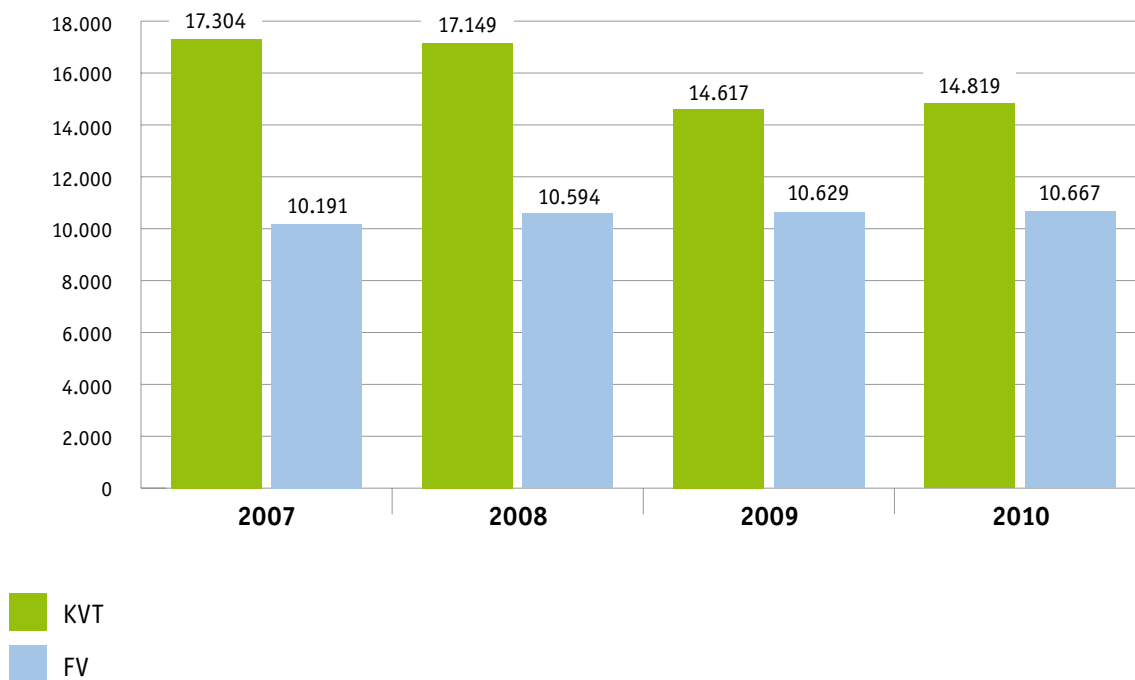
*Eine Evaluierung der Risikoauswahl durch die verantwortlichen Stellen im BMF wäre seitens des Finanzamtes Wien 1/23 wünschenswert.*

**Prüfungsdichte**

**28.1** (1) Die Berechnung der Prüfungsdichte war im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung<sup>45</sup> wie folgt definiert: „Anzahl der geprüften GPLA-Fälle dividiert durch Anzahl der prüfungsrelevanten GPLA-Fälle“ (siehe TZ 25). Die vorhandenen Aufzeichnungen ließen eine Trennung der Prüfungsdichte für KVT und FV nicht zu.

(2) Die Anzahl der von KVT- und FV-Prüfern geprüften GPLA-Fälle entwickelte sich in den Jahren 2007 bis 2010 wie folgt:

**Abbildung 6: Geprüfte Fälle in den Jahren 2007 bis 2010**



Quelle: BMF

(3) Die geprüften Fälle verteilten sich im Jahr 2007 und im Jahr 2010 wie folgt auf Groß- (G), Mittel- (M) und Kleinbetriebe (K):

<sup>45</sup> LoS (siehe TZ 30)

<b>Tabelle 7: Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien</b>						
<b>Betriebskategorie</b>	<b>2007</b>		<b>2010</b>		<b>Veränderung 2007/2010</b>	
	<b>Fälle (Anzahl)</b>				<b>in %</b>	
	<b>KVT</b>	<b>FV</b>	<b>KVT</b>	<b>FV</b>	<b>KVT</b>	<b>FV</b>
Großbetriebe <sup>1</sup>	677	802	789	581	17	- 28
Mittelbetriebe <sup>2</sup>	1.153	994	1.164	881	1	- 11
Kleinbetriebe <sup>3</sup>	15.474	8.395	12.866	9.205	- 17	10
<b>Geprüfte Fälle</b>	<b>17.304</b>	<b>10.191</b>	<b>14.819</b>	<b>10.667</b>	<b>- 14</b>	<b>5</b>

<sup>1</sup> ab 101 Arbeitnehmer (G1, G2, G3)

<sup>2</sup> zwischen 51 und 100 Arbeitnehmer (M)

<sup>3</sup> keine bis 50 Arbeitnehmer (K1, K2, K3)

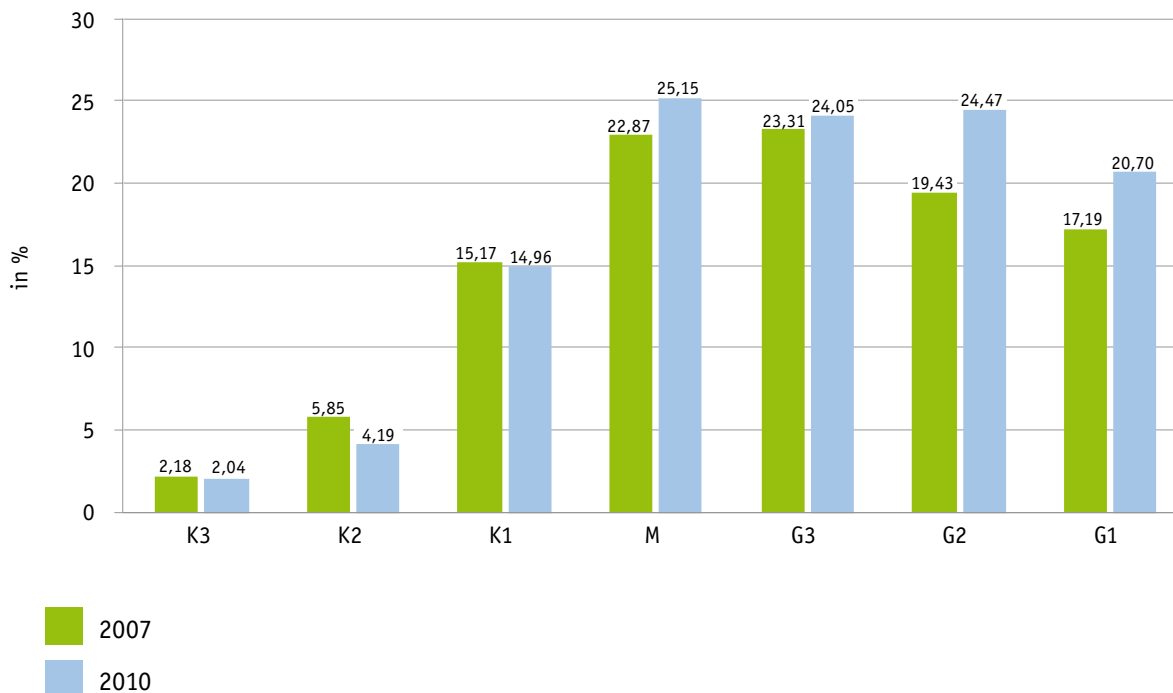
Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Prüffälle inklusive Insolvenzen der KVT verringerte sich von 2007 (17.304) bis 2010 (14.819) um 14 %. Dies war vor allem auf die Verlagerung der Fallverteilung zwischen den verschiedenen Betriebskategorien zurückzuführen. Bei Groß- und Mittelbetrieben war eine Erhöhung der Fallanzahl festzustellen, während bei Kleinbetrieben weniger Prüfungen stattfanden.

Im Gegensatz dazu erhöhte die FV die Anzahl ihrer Prüffälle von 2007 (10.191) bis 2010 (10.667) um 5 %. Die Verteilung der geprüften Fälle auf die Betriebskategorien entwickelte sich gegenläufig zu jener der KVT. Die FV erhöhte die Anzahl ihrer Prüfungen im Bereich der Kleinbetriebe, während sie weniger Groß- und Mittelbetriebe prüfte.

(4) In den Jahren 2007 und 2010 zeigte sich folgende Prüfungsdichte bei den einzelnen Betriebskategorien:

Abbildung 7: Prüfungsdichte nach Betriebskategorien



K3 keine Arbeitnehmer  
 K2 ein bis fünf Arbeitnehmer  
 K1 sechs bis 50 Arbeitnehmer  
 M 51 bis 100 Arbeitnehmer  
 G3 101 bis 250 Arbeitnehmer  
 G2 251 bis 500 Arbeitnehmer  
 G1 über 500 Arbeitnehmer

Quelle: BMF

Die Prüfungsdichte zeigte im Zeitraum 2007 bis 2010 insgesamt folgende Entwicklung:

Tabelle 8: Prüfungsdichte gesamt					
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in %				
Prüfungsdichte	8,09	7,90	7,01	7,00	- 13,47

Quelle: BMF



Während die Anzahl der prüfungsrelevanten Fälle in den Jahren 2007 bis 2010 um rd. 5 % stieg, erfuhr die Anzahl der geprüften Fälle im selben Zeitraum insgesamt eine Verringerung von 27.495 auf 25.486 um rd. 7 %. Entsprechend erhöhten sich die Prüfungsintervalle<sup>46</sup> von rd. 12 auf rd. 14 Jahre. Unternehmen der Betriebskategorie K3 (keine Arbeitnehmer) wiesen im Jahr 2010 eine Prüfungsdichte von 2,04 % bzw. ein Prüfungsintervall von rd. 49 Jahren auf. Die höchste Prüfungsdichte (25,15 %) und somit das geringste Prüfungsintervall von rund vier Jahren zeigte sich 2010 bei den Betrieben der Betriebskategorie M (51 bis 100 Arbeitnehmer).

(5) Anzumerken ist, dass im Falle von Insolvenzprüfungen ein Unternehmen im selben Jahr sowohl von den KVT als auch von der FV geprüft werden konnte. Diese Fälle zählten bei der Berechnung der Prüfungsdichte doppelt, da sie bei den KVT und bei der FV als erledigte Fälle ausgewiesen wurden. In den Jahren 2009 und 2010 handelte es sich um jeweils rd. 1.400 Insolvenzfälle. Bei Bereinigung der Datenbasis würde sich das durchschnittliche Prüfungsintervall in den Jahren 2009 und 2010 um ein Jahr, somit auf rd. 15 Jahre, erhöhen.

Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach geprüften Arbeitnehmern lag nicht vor.

- 28.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass die Prüfungsdichte für die prüfenden Institutionen nicht gesondert berechnet werden konnte. Dadurch war eine gezielte Steuerung nicht möglich. Er empfahl daher dem BMF, künftig die Controllingdaten zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen.

Weiters sollte das BMF dafür sorgen, dass die Prüfung von Insolvenzfällen nur einmal gezählt wird.

(2) Die Prüfungsdichte erfuhr in den Jahren 2007 bis 2010 eine Verringerung um 1,09 Prozentpunkte. Das entsprach einer Erhöhung des Prüfungsintervalls um rund zwei Jahre. Damit konnte das bei Einführung der GPLA angestrebte Ziel (siehe TZ 3) einer Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuerprüfung nicht erreicht werden.

Der RH empfahl den KVT und dem BMF, eine ausgewogene Prüfungsdichte bspw. durch die Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetriebe) verringert und die Präventivwirkung gestärkt

<sup>46</sup> Dabei handelt es sich um die durchschnittlichen Jahresabstände, die zwischen zwei GPLA-Prüfungen eines Unternehmens liegen.

werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. Weiters empfahl der RH auch eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten.

**28.3** (1) *Laut KVT, Hauptverband und BMF sei die angeregte Erhöhung der Prüfzuteilungen von Klein- und Mittelbetrieben bereits in Angriff genommen worden und die Definition in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats für 2012 bereits umgesetzt. Es seien gezielt Schwerpunkte auf bestimmte Betriebskategorien gesetzt und so auch die Prüfungsdichte bei den Kleinbetrieben (durch Verschiebung von Prüfkapazitäten vom Mittelbetriebsbereich in den Kleinbetriebsbereich) bewusst erhöht worden. Generell hätten sich die GPLA-Gremien darauf verständigt, von den primären Finanzzielen hin zu einer höheren Prüfungsdichte Anstrengungen unternehmen zu wollen und entsprechende Zielvorgaben zu erarbeiten.*

(2) *Da eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte schon derzeit möglich sei, bestehe aus Sicht des BMF kein Handlungsbedarf.*

*Die Empfehlung des RH, Insolvenzprüfungen nur einmal zu zählen, werde vom BMF aufgenommen.*

*Ergänzend merkte das BMF an, dass die GPLA eine zielorientierte Prüfung darstelle, wo die Fallauswahl neben anderen Kriterien auch risikoorientiert erfolge.*

*Laut BMF sei eine Berechnung der Prüfungsdichte aufgrund der überprüften Arbeitnehmer nicht möglich, da der FV nur Daten der gemeldeten Arbeitnehmer zur Verfügung stünden. Inwieweit die Berechnung der Prüfungsdichte auf Basis der gemeldeten Arbeitnehmer sinnvoll sei, bleibe einer Analyse vorbehalten.*

(3) *Das Finanzamt Wien 1/23 führte die Steigerung der Prüfungen bei den Großbetrieben im Vergleich der Jahre 2007 – 2010 auf die Verbesserung der Prüfsoftware und den vermehrten Einsatz des Datenanalyseprogramms zurück.*

**28.4** (1) *Der RH entgegnete dem BMF, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine getrennte Auswertung der Prüfungsdichte nicht möglich war, weil die prüfungsrelevanten Fälle grundsätzlich dem aktenführenden Finanzamt zugeordnet waren. Für die getrennte Auswertung wären daher die Basisdaten entsprechend aufzubereiten.*

(2) Nach Ansicht des RH sollte das BMF jedenfalls analysieren, ob die Berechnung der Prüfungsdichte anhand der überprüften Arbeitnehmer eine neue aussagekräftige Kennzahl im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten sowie im Hinblick auf den Ressourceneinsatz ist.

**Controlling**

Zielvereinbarungen **29.1** (1) Der Prüfungsbeirat legte für die KVT und die FV jährlich folgende Ziele fest:

Abbildung 8: Ziele GPLA Prüfungsbeirat



Quelle: Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats

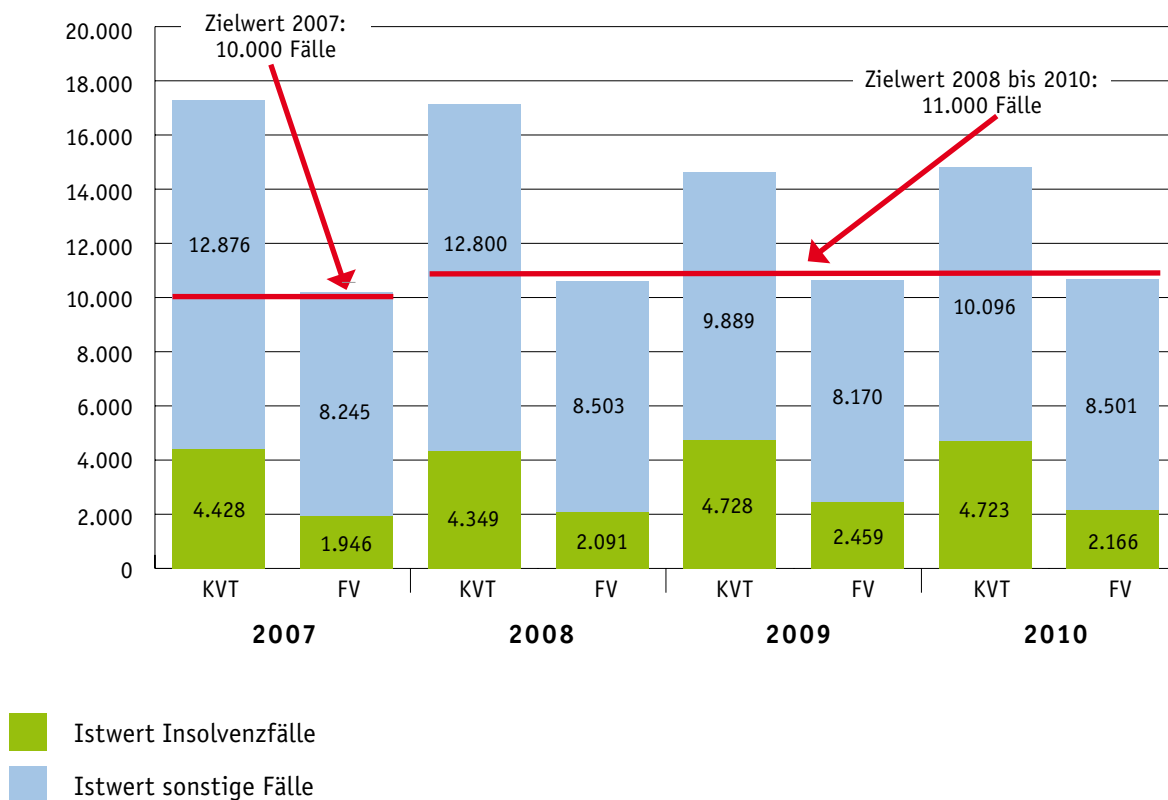
(2) Sowohl die Kunden- als auch die Mitarbeiterzufriedenheit konnten nur aufgrund von Befragungen festgestellt werden. Die letzten Kunden- bzw. Mitarbeiterbefragungen fanden im Jahr 2006 statt. Die Ergebnisse wurden in ein Maßnahmen-Portfolio eingearbeitet und daraus einzelne Optimierungsprojekte abgeleitet wie z.B. Fallauswahl und Zielvereinbarungen. Eine neuerliche Kunden- und Mitarbeiterbefragung war für das Jahr 2011 geplant.

(3) Im Mittelpunkt der Harmonisierung der Prüfungsprozesse stand für den Prüfungsbeirat in den vergangenen Jahren die Weiterentwicklung der GPLA-Prüfsoftware, der Anforderungen für das Controlling und der Prüfverwaltung (siehe auch TZ 21 und 22).

(4) Für die Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit bestanden mit der Vorgabe einer bestimmten Anzahl von Prüfungen und einem zu erreichenden Mehrergebnis quantifizierbare Zielwerte.

Die vorgegebene Fallanzahl war für beide Institutionen gleich (2007: je 10.000; ab 2008: je 11.000), wobei jeder Fall die gleiche Wertigkeit unabhängig davon hatte, ob es sich um ein Unternehmen mit keinen Arbeitnehmern (K3) oder ein Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern (G1) handelte. In den Jahren 2007 bis 2010 stellte sich die Zielerfüllung bei der Anzahl der Prüfungsfälle wie folgt dar:

Abbildung 9: Anzahl der Prüfungen Ziel- und Istwerte



Quelle: BMF

Die KVT erfüllten die Zielwerte durchwegs. Seit Anhebung des Zielwerts für die zu prüfenden Fälle im Jahr 2008 konnte die FV hingegen den Zielwert nicht mehr erfüllen. In den Jahren 2009 und 2010 entfiel rund ein Drittel der von den KVT geprüften Fälle auf Insolvenzen. Im Gegensatz dazu waren dies bei der FV nur rd. 20 %.

(5) Die Zielwerte für das Mehrergebnis (ME) – das sind die aus einer GPLA resultierenden Abgaben- und Beitragsnachforderungen – waren aufgeteilt in solche für „Steuern“ (ME Lohnabgaben) und „Sozialversicherung“ (ME SV-Beiträge). Seit Beginn der GPLA sollten die KVT 70 % ihres Mehrergebnisses aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge und 30 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben erzielen, die FV 70 % aus dem Mehrergebnis Lohnabgaben und 30 % aus dem Mehrergebnis SV-Beiträge. Für die Jahre 2007 bis 2010 ergab ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse folgendes Ergebnis:

Tabelle 9: Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Mehrergebnisse für 2007 bis 2010								
	2007		2008		2009		2010	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
<b>SV-Beiträge</b>	in Mill. EUR							
Zielwert ME SV-Beiträge	115,0	46,4	121,0	49,0	123,0	53,0	130,0	56,0
Istwert ME SV-Beiträge	127,7	31,3	135,3	32,6	185,7	39,7	190,0	48,1
<i>davon Insolvenzen</i>	78,7	–	72,6	–	116,3	–	112,0	–
<b>Abweichung ME SV-Beiträge</b>	<b>12,7</b>	<b>– 15,1</b>	<b>14,3</b>	<b>– 16,4</b>	<b>62,7</b>	<b>– 13,3</b>	<b>60,0</b>	<b>– 7,9</b>
<b>Lohnabgaben</b>								
Zielwert ME Lohnabgaben	42,6	96,0	42,6	96,0	46,0	109,0	50,0	118,0
Istwert ME Lohnabgaben	34,5	103,7	48,2	104,6	43,4	117,2	58,5	139,9
<i>davon Insolvenzen</i>	–	34,6	–	37,7	–	41,7	–	35,0
<b>Abweichung ME Lohnabgaben</b>	<b>– 8,1</b>	<b>7,7</b>	<b>5,6</b>	<b>8,6</b>	<b>– 2,6</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>	<b>21,9</b>

Quelle: BMF

Die Prüfer der FV konnten die Zielvorgaben im Bereich der Lohnabgaben durchgängig erfüllen, nicht jedoch jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Die Prüfer der KVT erreichten in den Jahren 2008 und 2010 beide Zielvorgaben hinsichtlich des Mehrergebnisses, in den Jahren 2007 und 2009 nur jene im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge. Im Jahr 2010 erzielten die KVT rd. 45 % und die FV rd. 19 % ihres gesamten Mehrergebnisses aus Insolvenzprüfungen.

29.2 (1) Der RH bemängelte die fehlende Berücksichtigung der Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle, weil die Betriebsgröße das Ausmaß der eingesetzten Personalressourcen beeinflusste. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen<sup>47</sup>.

(2) Der RH wies auf die starke Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert hin. Die Fokussierung auf das Mehrergebnis als Zielwert kann sich nachteilig auf die Erreichung einer ausgewogenen Prüfungsdichte auswirken, wenn damit insbesondere die generalpräventive Wirkung von Prüfungen unberücksichtigt blieb. Das Mehrergebnis der Vergangenheit kann jedoch ein Indiz für die Zukunft sein, in welchem Bereich verstärkt Prüfungen durchzuführen wären.

Weiters war dieser Zielwert aufgrund der Zuordnung des Mehrergebnisses zu nur einer Institution (KVT oder FV) einer Zusammenarbeit zwischen KVT und FV hinderlich, weil er die Durchführung von gemischten Prüfungen beider Institutionen (siehe TZ 17) erschwerte und er weiters die Prüffallbevorratung förderte (siehe TZ 26) und den Informationsaustausch hemmte (siehe TZ 11, 15).

Der RH empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, das Mehrergebnis, wie bereits in anderen Bereichen der FV üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der KVT und FV) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht.

(3) Qualitative Ziele der GPLA wie Prävention, Sicherstellung versicherungsorientierter Beitragsgrundlagen oder Information und Beratung der Unternehmen blieben in den vom Prüfungsbeirat festgelegten Zielvorgaben unberücksichtigt. Deshalb empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, auch qualitative Zielgrößen, wie bspw.

- Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken,

<sup>47</sup> Darüber hinaus wäre einerseits auch die Grundgesamtheit der prüfungsrelevanten Fälle zu berücksichtigen, da diese regional unterschiedlich ist, und andererseits wäre auf eine Erhöhung und ausgewogene Prüfungsdichte zu achten (siehe TZ 28).

- Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie
- durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen

zu berücksichtigen.

(4) Die Anzahl der Insolvenzfälle war nicht vorhersehbar. Ein darauf aufbauender Zielwert war für Steuerungszwecke ungeeignet. Die aus diesen Prüfungen erzielten Mehrergebnisse stellten eine reine Zufallsgröße dar. Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, bei Festlegung der Zielwerte die Insolvenzfälle gesondert zu berücksichtigen.

**29.3** *(1) Laut Stellungnahme von KVT, Hauptverband und BMF habe der Prüfungsbeirat bei der Festlegung der Ziele für das Jahr 2012 die Empfehlungen des RH bereits dahingehend umgesetzt, dass das Mehrergebnis als Monitoringkennzahl ausgewiesen werde. Außerdem seien Zielwerte festgelegt worden, um die Prüfungsdichte, insbesondere im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe, und damit die Anzahl der Prüffälle zu erhöhen. So sei der Zielwert betreffend die Fallanzahl 2012 lt. BMF von 11.000 Fällen auf 12.000 Fälle pro Prüforganisation erhöht worden. Die Prüfungsdichte im Bereich der Großbetriebe solle im Hinblick auf die fiskalische Auswirkung und die umfassten Dienstverhältnisse beibehalten werden. Im Jahr 2012 werde die generalpräventive Wirkung bei den Kleinbetrieben verstärkt.*

*(2) Über die Festlegung von qualitativen Zielgrößen werde lt. Stellungnahme von KVT und Hauptverband seit Einführung der GPLA laufend diskutiert. Eine aussagekräftige, nachvollziehbare Definition dieser Zielgrößen habe bisher nicht gefunden werden können. Auch die beispielhafte Anführung der qualitativen Zielgrößen durch den RH ergäbe keine maßgebende Berücksichtigung der Qualität, sondern führe im Wesentlichen wieder zu einer Erhöhung der monetären Ziele (Mehrergebnis).*

*(3) Die Empfehlungen hinsichtlich der Berücksichtigung qualitativer Zielgrößen und der gesonderten Berücksichtigung der Insolvenzfälle bei Festlegung der Zielwerte werde lt. Stellungnahme des BMF nach Analyse der Machbarkeit in eine der nächsten Sitzungen des Prüfungsbeirats eingebracht werden. Eine Umsetzung könne aber erst in einem der nächsten Zielvereinbarungsprozesse aufgenommen werden.*

*(4) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 sei das geforderte Mehrergebnis sowohl im FV- als auch im SV-Bereich nur durch sog-*

*nannte Ausreißerfälle zu erreichen gewesen. Durch die langjährige Erfahrung der Teamleiter sei es im Finanzbereich möglich gewesen, in der Einzelauswahl die benötigten Fälle auszuwählen. Es wären dies vor allem Großbetriebe, die allerdings eine entsprechend lange Prüfungszeit mit sich gebracht hätten. Um solche Fälle auszuwählen, bei denen hohe SV-Mehrergebnisse zu erwarten gewesen seien, habe es den Teamleitern der FV an den notwendigen nachvollziehbaren Risikoinformationen (bspw. Zahlungsverhalten bei der SV) gefehlt.*

*Hinsichtlich des Umstands, dass Prüfer vor allem das für die eigene Institution geforderte Mehrergebnis hätten erreichen können, merkte das Finanzamt Wien 1/23 an, dass jene Prüfer beider Institutionen, die mit der GPLA „aufgewachsen“ seien, anders an die Prüfungsfälle herangingen als jene, die vor 2003 Lohnsteuer- oder SV-Prüfer gewesen seien.*

**29.4** (1) Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass mit der Erhöhung der Anzahl der Prüffälle im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe zwar der vom RH empfohlenen Erhöhung der Prüfdichte in diesem Bereich entsprochen wurde. Allerdings fand die Empfehlung des RH, bei der Vorgabe der Anzahl der Prüffälle auch die Betriebsgröße zu berücksichtigen, vor allem hinsichtlich der Auswirkung der Betriebsgröße auf die notwendigen Prüferressourcen keine Berücksichtigung. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung, die Betriebsgröße in den Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der zu prüfenden Fälle zu berücksichtigen, aufrecht.

(2) Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die von ihm beispielhaft aufgezählten qualitativen Zielgrößen, wie vor allem Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts und Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, keinen Zusammenhang mit monetären Zielen aufwiesen.

Controlling-  
instrumente

**30.1** Mit Juli 2007 nahm das BMF das Kennzahlensystem „Leistungsorientierte Steuerung“ (LoS) in Betrieb. Es handelte sich hierbei um ein ziel und entscheidungsorientiertes Reportingwesen mit standardisierten, periodischen Auswertungen von wesentlichen Kennzahlen. Im GPLA-Bereich dienten die Daten aus dem Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 als Basis für die Analyse und Auswertungsmöglichkeiten in der Leistungsorientierten Steuerung.

Die KVT und die FV erhielten monatlich u.a. folgende GPLA-spezifischen Kennzahlen: Mehrergebnis der FV und Mehrergebnis der



KVT, jeweils getrennt nach Lohnabgaben- und Beitragsvorschriften sowie Anzahl der geprüften Fälle. Ebenso wurden die Kennzahlen getrennt nach FV und KVT auf Bundesländerebene und für die VAEB dargestellt. In den Berichten wurden neben den Istwerten auch die Sollwerte sowie die Abweichungen ausgewiesen, sodass der Zielerreichungsgrad erkennbar war.

Die Leiter der Prüfteilungen GPLA konnten mit der leistungsorientierten Steuerung Einzeldatensätze ihres Teams auswerten. Dies ermöglichte eine detaillierte Suche nach Ursachen für Abweichungen.

Die KVT nutzten – mit Ausnahme der TGKK – zusätzlich zur leistungsorientierten Steuerung das Programm Beitragscontrolling (BEICON).

- 30.2** Der RH erachtete die Einführung der leistungsorientierten Steuerung im GPLA-Bereich als positiv, weil auf verschiedenen Führungsebenen eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung stand. Dadurch waren über die Zielvereinbarungen (siehe TZ 29) hinausgehende Analysen und eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der GPLA möglich. Bei Abweichungen konnten gegebenenfalls die Ursachen festgestellt und – wenn nötig – entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Dennoch wäre nach Ansicht des RH eine Verbesserung des Kennzahlensystems anzustreben. Er empfahl daher den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, zusätzlich zu den in TZ 28 angeführten Empfehlungen, das sind

- eine getrennte Darstellung der Prüfungsdichte nach KVT und FV,
- die Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle,

auch noch das Kennzahlensystem bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und – wie der RH bereits in seinen Berichten zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 6) sowie zur Außenprüfung bei den Finanzämtern (Reihe Bund 2005/7, TZ 20) empfohlen hatte<sup>48</sup> – um das einbringliche Mehrergebnis zu ergänzen.

- 30.3 (1)** Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.

<sup>48</sup> Der RH hatte bereits in diesen Berichten empfohlen, auch Veränderungen der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge zu berücksichtigen.

*(2) Laut Mitteilung des BMF richte sich die Realisierung weiterer Kennzahlen immer nach einer eingehenden Priorisierung aller IT-Anforderungen im BMF. Nicht jede mögliche Verbesserung des Kennzahlensystems sei in Ansehung der begrenzten Budget- und Personalressourcen umsetzbar.*

## Qualitätssicherung

**31.1** Eine der Aufgaben des Amtsfachbereichs in der FV<sup>49</sup> war es, laufende Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu setzen. Zu diesem Zweck enthielten die Zielvereinbarungen eine bestimmte Anzahl von Geschäftsfällen pro Team, die durch den Fachbereich einer Qualitätskontrolle unterzogen werden sollten. Die Festlegung der Anzahl der Geschäftsfälle erfolgte in den Zielvereinbarungen der FV. Für die GPLA bestanden keine expliziten Vorgaben für Qualitätssicherungsmaßnahmen, weil es in den meisten Finanzämtern keine eigenen BV-Teams mit ausschließlich GPLA-Prüfern gab und die GPLA-Prüfer daher in gemischte BV-Teams eingegliedert waren.

Auch bei den KVT gab es keine Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätsmaßnahmen. Es waren daher standardmäßig weder auf der Seite der FV noch auf jener der KVT laufende Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA vorgesehen.

**31.2** Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, GPLA-Prüfungen – unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen – einer nachgängigen Qualitätskontrolle hinsichtlich der formalen und materiellen Richtigkeit der Verfahren zu unterziehen. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit sollte die Qualitätskontrolle gemeinsam von KVT und FV durch fachkundige Mitarbeiter, die mit der GPLA befasst sind, erfolgen. Damit könnten Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert werden. Dies wäre auch ein Schritt zur Verbesserung der Qualität und würde einen Lerneffekt im Bereich der jeweils anderen Prüfinstitution erzielen sowie eine einheitliche Bearbeitung der Fälle sicherstellen.

**31.3** *(1) Laut Mitteilung der KVT und des Hauptverbandes würden die KVT und das BMF jährlich zumindest ein Audit in einem Bundesland durchführen. Durch Befragung der mit der GPLA befassten Prüfer und Mitarbeiter im Rahmen eines Fragenkatalogs würden dabei Mängel gemeinsam aufgedeckt und analysiert und gegebenenfalls auch*

<sup>49</sup> Der Amtsfachbereich ist eine standortübergreifende Organisationseinheit im Finanzamt. Ihm obliegt u.a. die Koordination, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der fachlichen Qualität in Form besonderer Unterstützung der BV-Teams in Fachfragen.

beseitigt. Allgemein gültige Feststellungen würden in den Gremien der GPLA diskutiert und aufbauende Umsetzungsvorschläge erarbeitet.

(2) Laut Stellungnahme des BMF erstreckte sich die nachgängige Qualitätssicherung, die jährlich Bestandteil der Zielvereinbarungen sei, selbstverständlich auch auf GPLA-Fälle bzw. künftig auch auf Zweitfreigabefälle.

Eine laufende gemeinsame Qualitätssicherung durch Mitarbeiter der KVT und der FV erscheine nicht machbar. Allenfalls könne im Rahmen eines gemeinsamen Audits der Schwerpunkt auf formeller und materieller Qualitätskontrolle liegen.

(3) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr bestätigte, dass im RH-Prüfungszeitraum bundesweit keine GPLA-Themenfelder für die Qualitätssicherung vorgegeben gewesen waren. Der Fachbereich des Finanzamtes habe nunmehr im Zuge der finanzamtsinternen Fallauswahl Qualitätssicherungsmaßnahmen durchgeführt und diese jeweils mit dem Prüfer und dem zuständigen Teamleiter besprochen.

**31.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, zumal es mit Ausnahme der Audits bisher weder bei den KVT noch in der FV Vorgaben für nachgängige, fallbezogene Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA gab. Im Sinne des Lerneffekts und der Förderung der Zusammenarbeit erachtete er gemeinsame Qualitätssicherungsmaßnahmen durch fachkundige Mitarbeiter als zweckmäßig und auch umsetzbar.

## Personal

### Personalstand

**32.1** (1) Die Anzahl der GPLA-Prüfer der KVT und der FV, ausgedrückt in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ), entwickelte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

Tabelle 10: Anzahl der GPLA-Prüfer <sup>1</sup> bundesweit (jeweils zum 31. Dezember)					
	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2007/2010
	in VBÄ				in %
KVT	236,2	238,8	236,6	239,8	1,5
FV	233,2	238,2	236,4	242,6	4,0
<b>Summe</b>	<b>469,4</b>	<b>477,0</b>	<b>473,0</b>	<b>482,4</b>	<b>2,8</b>

<sup>1</sup> Teamleiter, Abteilungsleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

Quellen: BMF (Leistungsorientierte Steuerung vom 16. Februar 2011), Hauptverband

Die Anzahl der GPLA-Prüfer erhöhte sich von 2007 auf 2010 in den KVT um 1,5 % und in der FV um 4,0 %.

(2) Als Maßnahme zur Erreichung der vom Prüfungsbeirat festgelegten Ziele der Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse und der Prüftätigkeit war – entgegen der mit der Einführung der GPLA verfolgten Zielsetzung, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren – die Schaffung zusätzlicher Dienstposten in der Balanced Scorecard vorgesehen.

Ein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der GPLA-Prüfer (in VBÄ) im Dezember 2010 ergab folgendes Bild:

<b>Tabelle 11: GPLA-Prüfer Sollstand (Planstellen) – Iststand im Jahr 2010</b>				
	Sollstand laut Prüfungsbeirat	Iststand Dezember 2010	Abweichung Soll/Ist	
			in VBÄ	in %
KVT <sup>1</sup>	275	239,8	- 35,2	- 13
FV	275	242,6	- 32,4	- 12

<sup>1</sup> Abweichend vom Sollstand laut Prüfungsbeirat enthielt der Dienstpostenplan des Hauptverbandes zum 1. Jänner 2010 Planstellen im Ausmaß von 273,94 VBÄ.

Quellen: BMF, Hauptverband

Im Dezember 2010 waren sowohl in den KVT als auch in der FV bedeutend weniger Prüfer tätig als laut Sollstand Planstellen vorgesehen waren.

Nach den Angaben des BMF konnten bei der FV die offenen Planstellen aufgrund von Einsparungsmaßnahmen nicht besetzt werden. Im Bereich der KVT war der Aufwand für GPLA-Prüfer durch den sogenannten Verwaltungskostendeckel<sup>50</sup> begrenzt.

Nach den Berechnungen des RH erzielte jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV jedenfalls in mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete. Selbst bei hoch angesetzten Personalkosten eines Prüfers in der höchsten Gehaltseinstufung von rd. 75.000 EUR brachte

<sup>50</sup> § 625 Abs. 8 ff ASVG sieht eine Deckelung des Verwaltungsaufwandes der Krankenversicherungsträger vor. Derzeit sind 5 % des Aufwandes für GPLA-Prüfer gem. § 625 Abs. 9 ASVG i.V.m. § 625 Abs. 12 Z 4 lit. c ASVG von dieser Deckelung ausgenommen. Eine Änderung der Bestimmung durch die gänzliche Ausnahme des Aufwandes für GPLA-Prüfer von der Verwaltungskostendeckelung war zwar in der Fassung des Ministerialentwurfes (ME 181/ME XXIV. GP vom 14. Juli 2010), jedoch nicht mehr in der letztlich beschlossenen Fassung des Lohn und SozialdumpingBekämpfungsgesetzes vorgesehen.

ein Prüfer-VBÄ im Jahr 2010 ein Mehrergebnis von rd. 900.000 EUR. Bei einer aus den Ist-Daten abgeleiteten, durchschnittlichen Einbringlichkeit von rd. 70 % (das sind rd. 630.000 EUR) bringen GPLA-Prüfer damit mehr als das Achtfache ihrer Kosten (siehe auch Tabelle 1, wobei darin die Einbringlichkeit des Mehrergebnisses keine Berücksichtigung fand).

Hinzu kommen die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen.

(3) Die folgende Übersicht enthält die regionale Verteilung der GPLA-Prüfer in den KVT und der FV<sup>51</sup>:

<b>Tabelle 12: Anzahl der GPLA-Prüfer<sup>1</sup> regional (zum 31. Dezember 2010)</b>				
	<b>KVT</b>		<b>FV</b>	
	in VBÄ	in %	in VBÄ	in %
Wien <sup>2</sup>	57,0	24	73,6	30
Niederösterreich	29,0	12	33,8	14
Burgenland	9,0	4	7,0	3
Oberösterreich	42,5	18	35,0	14
Steiermark	31,0	13	27,0	11
Kärnten	17,0	7	16,6	7
Salzburg	17,0	7	16,5	7
Tirol	23,0	9	23,6	10
Vorarlberg	11,7	5	9,5	4
VAEB <sup>3</sup>	2,6	1	–	–
<b>Summe</b>	<b>239,8</b>	<b>100</b>	<b>242,6</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Teamleiter und in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

<sup>2</sup> Finanzamt Wien 1/23 ist gem. § 15 AVOG 2010 auch für große Körperschaften in der Region Ost (Niederösterreich und Burgenland) zuständig. Einzelne Wiener Finanzämter sind auch für das Umland von Wien zuständig (Finanzamt Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf; Finanzamt Wien 9/18/19 Klosterneuburg, Finanzamt Wien 12/13/14 Purkersdorf).

<sup>3</sup> Die VAEB ist österreichweit zuständig.

Quellen: BMF, Hauptverband

Die Übersicht zeigt eine regional ungleichmäßige Personalverteilung zwischen den KVT und der FV. Sowohl die KVT als auch die FV verzeichneten in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland den höchsten Personalanteil. Die Anzahl der GPLA-Prüfer in den KVT

<sup>51</sup> GPLA-Prüfer der FV waren an nahezu jedem Finanzamtsstandort tätig, bei den KVT gab es nur ein GPLA-Team bzw. eine Abteilung pro Bundesland. Im Sinne der besseren Vergleichbarkeit erfolgte die Darstellung der Prüferanzahl je Bundesland.

war in der Region Wien, Niederösterreich und Burgenland jedoch um 19,4 VBÄ geringer und in Oberösterreich um 7,5 VBÄ höher als in den Finanzämtern der jeweiligen Region. Obwohl die Finanzämter in Niederösterreich einerseits aufgrund der Zuständigkeitsregelungen des § 15 AVOG durch das Finanzamt Wien 1/23 und andererseits aufgrund der Zuständigkeit anderer Wiener Finanzämter für Unternehmen im Umland von Wien entlastet waren, war die Anzahl der GPLA-Prüfer um 4,8 VBÄ höher als in der NÖGKK, welche seit 2007 GPLA-Prüfer abgebaut hatte.

(4) Ein Ziel des Reformprojekts GPLA war die Erreichung eines Gleichstands des Prüferpersonals bei den KVT und in der FV. Im Jahr 2008 betrug die Prüferanzahl in beiden Institutionen jeweils rd. 239 VBÄ. Allerdings hatten die Prüfer der FV im Vergleich zu jenen der KVT zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen (siehe TZ 10). In den Finanzämtern erledigten großteils GPLA-Prüfer Innendiensttätigkeiten, es gab kein eigenes Personal für Erhebungen. Dies obwohl diese zusätzlichen Aufgaben laut einem Erlass des BMF aus dem Jahr 2004 nicht von Lohnabgabenprüfern wahrzunehmen waren und nicht im Einklang mit den Vorgaben des Prüfungsbeirats standen, wonach die Prüfungstätigkeit dadurch zu optimieren sei, dass die GPLA-Prüfer keine GPLA-fremden Aufgaben wahrzunehmen hätten. Darüber hinaus führten die GPLA-Prüfer in der FV die GPLA-spezifische IT-Betreuung selbst durch.

Ein detaillierter Vergleich des GPLA-Personals am Beispiel der WGKK und der Finanzämter der Region Wien im Jahr 2010 zeigte folgendes Ergebnis:

<b>Tabelle 13: GPLA Personal<sup>1</sup> WGKK und Finanzämter Region Wien (zum 31. Dezember 2010)</b>		
	<b>WGKK</b>	<b>Finanzämter Region Wien<sup>2</sup></b>
	in VBÄ	
Prüfer	57	73,6
Erhebungsdienst	18	–
Innendienst	33	4,5
<b>Gesamt</b>	<b>108</b>	<b>78,1</b>

<sup>1</sup> in Ausbildung befindliche Mitarbeiter nicht inkludiert

<sup>2</sup> In den Finanzämtern der Region, mit Ausnahme des Finanzamt Wien 1/23, waren die GPLA-Prüfer organisatorisch in gemischte BV-Teams eingegliedert. Innendienstmitarbeiter dieser Finanzämter waren hauptsächlich für die Wahrnehmung von BV-Agenden zuständig. Die Darstellung beinhaltet daher nur Mitarbeiter des Innendienstes, welche ausschließlich GPLA-Agenden wahrnahmen (Finanzamt Wien 1/23).

Quellen: BMF, Finanzamt Wien 1/23, WGKK

Der Anteil der im Innendienst im Bereich GPLA tätigen Mitarbeiter betrug bei der WGKK 31 % und in den Finanzämtern der Region Wien 6 % der im Bereich der GPLA zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Das Verhältnis der GPLA-Innendienstmitarbeiter zur Anzahl des zur Verfügung stehenden Personals war damit bei der WGKK um das Fünffache höher als in den Finanzämtern der Region Wien.

- 32.2** (1) Die Analyse des Personalstands in der GPLA zeigte, dass die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, nicht erfüllt wurde. Der Personalstand gegenüber 2001 wurde zwar erhöht (siehe TZ 3), im Jahr 2010 waren sowohl bei den KVT als auch in der FV bis zu 13 % der Planstellen nicht besetzt; damit wurden die vom Prüfungsbeirat festgelegten Personal-Sollstände in beiden Institutionen nicht erreicht.

Wie der RH aufzeigte, übertraf der durch jeden Prüfer generierte Nutzen dessen Kosten um mehr als das Siebenfache.

Nach Ansicht des RH sollte im Hinblick auf den Gesamtpersonaleinsatz eine Abwägung zwischen den Vorteilen der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten erfolgen. Dabei wäre u.a. zu berücksichtigen, dass die GPLA in Folge der verstärkten Bekämpfung des Abgabentrugs und des Lohn- und Sozialdumpings bzw. mit der Einrichtung der Finanzpolizei zusätzliche Aufgabenfelder erhielt.

Unter diesen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale (siehe TZ 3) empfahl der RH den KVT und dem BMF, den Personaleinsatz durch den Prüfungsbeirat zu evaluieren und gegebenenfalls die offenen Planstellen im Bereich der GPLA zu besetzen.

- (2) Weiters empfahl der RH den KVT und dem BMF, die Prüfer regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten.

- (3) Die bei den KVT praktizierte Unterstützung der Prüfer durch Mitarbeiter des Innendienstes bewertete der RH als zweckmäßig, weil dadurch die Prüfer verstärkt in ihrem speziell geschulten Tätigkeitsbereich Verwendung fanden. Der RH empfahl dem BMF, für den GPLA-Bereich Innendienstpersonal einzusetzen, um die GPLA-Prüfer von prüfungsfremden Aufgaben zu entlasten. Damit könnte auch das Reformziel eines Gleichstands des Personals bei den KVT und der FV erreicht werden.



**32.3** (1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes würden die Prüferplanstellen bei den KVT trotz des drückenden Verwaltungskostendeckels grundsätzlich regelmäßig besetzt werden. Die nicht vollständige Erfüllung des vorgesehenen VBÄ-Kontingents liege an der laufenden Fluktuation des Personals und der verhältnismäßig langen Ausbildungsdauer.

(2) Die KVT, der Hauptverband und das BMF wiesen auf den Auftrag des Prüfungsbeirats hin, Maßnahmen dahingehend zu erarbeiten, dass eine kontinuierliche Personalplanung erstellt werde; diese Maßnahmen sollten sicherstellen, dass eine durchgehende Prüferanzahl von 250 VBÄ auf beiden Seiten im Rahmen der GPLA zur Verfügung stehe.

(3) Laut Mitteilung des BMF entfalle ab 2012 die Kostendeckelung innerhalb der KVT, eine Aufstockung der Prüfungsressourcen auf insgesamt 250 Prüfer werde in den KVT bis 2013 angestrebt. Seitens der FV sei die Problematik der gesetzlichen Vorgabe, dass nur 50 % der Abgänge nachbesetzt werden könnten, durch geeignete Maßnahmen zu lösen. Zudem wies das BMF auf den angedachten Personalaufnahmestopp der Bundesregierung hin.

Eine regional ausgewogene Prüferverteilung werde auf Seiten der FV durch den „gelebten“ Personaleinsatzplan (PEP) gewährleistet. Im Hinblick auf die Rotation der Prüfungsfälle könne die unausgewogene Prüferverteilung durch entsprechende Arbeitsverlagerung wie im Rahmen der aktuell praktizierten Nachbarschaftshilfe kompensiert werden.

Nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen des RH plane das BMF für 2012 Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Bereich der GPLA, wobei eine Verdichtung der Prüforganisation auf Seiten der FV zumindest in der Region Wien angedacht sei.

(4) Das Finanzamt Wien 1/23 wies darauf hin, dass die Zunahme der Prüfer in der FV mit 4 % höher gewesen sei als jene in den KVT (1,5 %), es jedoch in der FV weder ein Back-Office noch einen Erhebungsdienst gäbe.

Leistungskennzahlen **33.1** (1) Der RH verglich die im Prüfungszeitraum erbrachten Leistungen der Finanzämter und der KVT anhand folgender ausgewählter Kennzahlen:

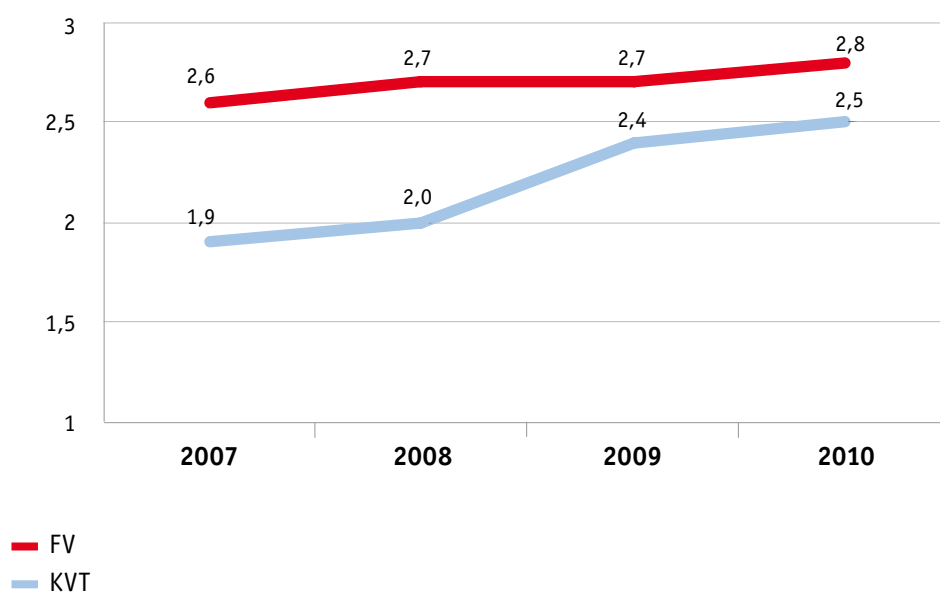
- Falltage je Prüfung,
- Mehrergebnis je Falltag,



- durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010.

(2) Ein Vergleich der pro Fall benötigten Tage (Falltage) der beiden Organisationseinheiten in den Jahren 2007 bis 2010 brachte folgendes Ergebnis:

Abbildung 10: Falltage je Prüfung



Quellen: BMF, eigene Berechnungen des RH

Die Anzahl der Falltage je Prüfung der KVT erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 0,6 Tage, jene der FV um 0,2 Tage.

(3) Das Mehrergebnis je Falltag stellte sich in den Jahren 2007 und 2010 wie folgt dar:

**Tabelle 14: Mehreergebnis je Falltag**

	2007		2010		Veränderung 2007/2010	
	in Mill. EUR				in %	
	KVT	FV	KVT	FV	KVT	FV
<b>ME ohne Insolvenzen</b>						
ME Lohnabgaben	1.464	3.026	2.114	4.092	44	35
ME SV-Beiträge	2.080	1.372	2.818	1.876	35	37
<b>ME Gesamt</b>	<b>3.544</b>	<b>4.398</b>	<b>4.932</b>	<b>5.968</b>	<b>39</b>	<b>36</b>
<b>ME Insolvenzen</b>						
ME Lohnabgaben	–	8.388	–	7.853	–	– 6
ME SV-Beiträge	8.592	–	11.544	–	34	–
<b>ME Gesamt</b>	<b>8.592</b>	<b>8.388</b>	<b>11.544</b>	<b>7.853</b>	<b>34</b>	<b>– 6</b>
<b>ME inklusive Insolvenzen</b>						
ME Lohnabgaben	1.055	3.847	1.566	4.648	48	21
ME SV-Beiträge	3.900	1.162	5.082	1.599	30	38
<b>ME Gesamt</b>	<b>4.955</b>	<b>5.009</b>	<b>6.648</b>	<b>6.247</b>	<b>34</b>	<b>25</b>

Quellen: BMF, Auswertungen des RH

Das Mehreergebnis je Falltag ohne Insolvenzen erhöhte sich von 2007 auf 2010 bei den KVT um 39 %, in der FV um 36 %. Inklusive den Insolvenzfällen war bei den KVT ein Anstieg um 34 % und in der FV um 25 % zu verzeichnen.

(4) Die durchschnittliche Dauer der 2010 abgeschlossenen GPLA-Prüfungen kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

**Tabelle 15: Durchschnittliche Dauer je abgeschlossene GPLA-Prüfung 2010**

	Prüfungen	Prüfungsauftrag bis Beginn	Beginn bis Approbation	Prüfungsauftrag bis Approbation
	Anzahl	in Tagen		
KVT	14.819	56,42	54,68	111,10
FV	10.667	38,09	58,72	96,81
<b>Summe</b>	<b>25.486</b>	<b>48,75</b>	<b>56,37</b>	<b>105,11</b>

Quellen: BMF, Auswertungen des RH

Im Jahr 2010 dauerte eine Prüfung bei den KVT um durchschnittlich zwei Wochen länger als in der FV. Besonders auffällig war, dass die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn in den KVT um durchschnittlich 18,3 Tage länger als in der FV war. Im Gegensatz dazu wiesen die Prüfungen der FV eine um durchschnittlich vier Tage längere Dauer von Beginn der Prüfung bis zur Approbation auf.

- 33.2** Die Auswertungen des RH zeigten, dass sich die Arbeitsweisen der beiden beteiligten Institutionen trotz der Idee einer gemeinsamen Prüfung unterschiedlich auswirkten. Besonders auffällig war die uneinheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf die geprüften Abgaben und Beiträge, je nachdem, welche Institution die Prüfungen durchführte (siehe auch TZ 36).

Der RH empfahl sowohl den KVT als auch dem BMF, detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen.

- 33.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei die Dauer einer Prüfung vom Zeitpunkt der Erstellung des Prüfungsauftrags bis zum Prüfungsbeginn keine aussagekräftige Kennzahl. Dass eine GPLA vom Zeitpunkt der Zuteilung bis zum Prüfungsabschluss beim KVT durchschnittlich um ein bis zwei Wochen länger dauere als in der FV, liege am Zuteilungsmodus der Abteilungsleitungen in Verbindung mit der Tatsache, dass nur alle ein bis zwei Wochen ein Berichtstag vorgesehen sei, an dem die neuen Prüfdaten von den Prüforganen auf das Notebook überspielt würden. Dass daraus negative Ableitungen im Hinblick auf die Dauer der Prüfung interpretiert würden, finde in der Realität keine Spiegelung.*

*(2) Laut Mitteilung des BMF werde die Verdichtung der Prüforganisation GPLA – in einem ersten Schritt in der Region Wien – auch eine Analyse und Optimierung der Prozessabläufe umfassen. Eine detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalyse sollte in einem gemeinsamen Workshop (KVT und FV) unter Einbindung von Vertretern aus den Regionen erarbeitet werden. Erst daraus könnten dann allfällige Maßnahmen für eine Effizienzsteigerung bei den GPLA-Prüfungen abgeleitet werden.*

- 33.4** Der RH erwiderte den KVT und dem Hauptverband, dass die unterschiedliche Dauer ein Indiz und damit eine wesentliche Kennzahl für die Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen der KVT und der FV

**Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)**

darstellte. Diese waren nach Ansicht des RH auf die unterschiedliche Innendienst-Unterstützung zurückzuführen.

Um die Produktivität der GPLA zu steigern und eine einheitliche Verteilung der Mehrergebnisse auf hohem Niveau zu erreichen, wiederholte der RH gegenüber den KVT und dem Hauptverband seine Empfehlung, umfassende Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen durchzuführen.

**Ausbildung**

## Grundausbildung

**34.1** Die Bestellung zum GPLA-Prüfer erforderte bei den KVT die Absolvierung einer Grundausbildung, einer Sozialversicherungs-Fachausbildung und einer GPLA-spezifischen Fachausbildung. In der FV waren eine Grundausbildung und eine Ausbildung zum Außenprüfer zu absolvieren. Zusätzlich mussten die GPLA-Prüfer beider Institutionen einen Personalverrechnungskurs besuchen.

Die Grundausbildung erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK, in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie (BFA).

Beide Institutionen legten die Schulungsinhalte der Grundausbildung unabhängig voneinander fest. Diese stellten sich wie folgt dar:

*Lerninhalte der Grundausbildung KVT:*

Prüfungsgebiete der Grundausbildung<sup>52</sup>:

- Österreichisches Sozialversicherungsrecht unter Berücksichtigung des Aufgabenbereichs des Versicherungsträgers
- Arbeitslosenversicherungsrecht
- Grundzüge der Staatsbürgerkunde
- Grundzüge des Arbeitsrechts sowie des Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechts der Verwaltungsangestellten

<sup>52</sup> Prüfungsgebiete der Grundausbildung mit Abschlussprüfung gem. § 21a Abs. 3 der Dienstordnung A für die Angestellten bei den Sozialversicherungsträgern Österreichs 2005 (Fassung inklusive 80. Änderung)

*Lerninhalte der Grundausbildung FV:*

Einführungsmodul Steuer<sup>53</sup>:

- Abgabenarten und Aufkommen, Finanzausgleich
- Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer
- Lohnsteuer/Lohnverrechnung
- Umsatzsteuer
- Körperschaftsteuer
- Grundzüge der Buchhaltung und des Rechnungswesens
- Bundesabgabenordnung inklusive Einhebungs-, Exekutions-, Insolvenzrecht
- Abgabeninformationssysteme
- Unternehmens und Gesellschaftsrecht
- Behördenaufbau
- Fallbeispiele aus dem Ertragsteuerrecht, Umsatzsteuerrecht
- Zollverfahren
- Grundzüge des Familienlastenausgleichs

**34.2** Wie aus der Auflistung ersichtlich, bezogen sich die vermittelten Wissensinhalte der Grundausbildung ausschließlich auf den eigenen Stammbereich der jeweiligen Institution.

Fachausbildung

**35.1** Auch die Fachausbildung für GPLA-Prüfer erfolgte bei den KVT dezentral bei der jeweiligen GKK und in der FV zentral an der Bundesfinanzakademie.

Während in der FV das Fachausbildungskonzept für GPLA-Prüfer bundesweit einheitlich war, kamen bei den KVT unterschiedliche Ausbildungspläne zur Anwendung.

<sup>53</sup> gem. Grundausbildungsverordnung-BMF BGBl. II Nr. 308/2009

Im Jahr 2007 starteten das BMF und die KVT Optimierungsprojekte, welche für die Aus- und Fortbildung einheitliche Ausbildungsstandards vorsahen.

Dennoch blieben die Ausbildungsinhalte und die Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildungen unterschiedlich, wie folgende Tabellen zeigen:

<b>Tabelle 16: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA-Fachausbildung KVT</b>	
<b>Fachausbildung (Theorie)<sup>1</sup></b>	<b>Dauer in Tagen</b>
Rechtsgrundlagen der GPLA (Anwendung der GPLA-Grundsätze in der Praxis; Bundesabgabenordnung, Instrument der Schätzung)	4 Tage
Arbeitsrecht (Grundsätze Arbeitsrecht, Entgeltbegriff, Urlaubsrecht, Arbeitszeitgesetz)	5 Tage
Rechtsrecherche	begleitend
Steuerrecht (Lohnsteuer, Lohnzettel, Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag, Arbeitnehmer-Veranlagung, Auslandsbeziehungen, Kommunalsteuer)	10 Tage
Buchhaltung, Bilanzierung	5 Tage
<b>Summe in Wochen</b>	<b>4,8 (24 Tage)</b>

<sup>1</sup> gemäß dem Ausbildungsplan GPLA-Prüfer (Sozialversicherung) laut Beschluss des Kooperationsbeirats CC-GPLA SV vom 16. Oktober 2007

Quelle: Hauptverband

**Tabelle 17: Ausbildungsinhalte und Dauer der theoretischen GPLA–Fach–ausbildung FV**

Außenprüfer–Fachmodul GPLA <sup>1</sup>	Dauer in Stunden
Berichtstechnik	16
Prüfungsverfahren	36
Umsatzsteuer	6
Auslandsbeziehungen	10
Bundesabgabenordnung	8
Gesellschafts–, Handels– und Aktienrecht	8
Einkommensteuer (Lohnsteuer)	28
Lohnverrechnung und Arbeitsrecht	10
Allgemeines Sozialversicherungsrecht	10
Kommunalsteuer	6
Gebühreninfo	4
Zollinfo	4
Abgabensicherung	6
BMF–Aktuelle Entwicklungen	2
Abschlussarbeit	8
Moderiertes Feedback	1
<b>Summe in Wochen</b>	<b>5,09<sup>2</sup> (163 Stunden)</b>

<sup>1</sup> gemäß dem Leitfaden des BMF–330106/0002–I/21/2006 „Praktische und theoretische Ausbildung von AußenprüferInnen“ vom 25. September 2009

<sup>2</sup> bei 32 Stunden/Woche

Quelle: BMF

Die Fachausbildung war in der FV modular aufgebaut, die Lerninhalte wurden in Unterrichtseinheiten vermittelt; demgegenüber boten die KVT mehrere Lerninhalte innerhalb eines Themenbereichs an. Die Ausbildungsdauer war bei den KVT kürzer als in der FV.

**35.2** Die Fachausbildung für GPLA–Prüfer erfolgte bei den KVT und in der FV entgegen dem Grundgedanken einer gemeinsamen Prüfung weithin uneinheitlich. Insbesondere wegen der völlig unterschiedlichen Grundausbildung bestünde bei der nachfolgenden Fachausbildung erhöhter Koordinierungsbedarf, der aber nicht erfüllt wurde. Damit war ein wesentliches Ziel der GPLA, nämlich die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards, nicht umgesetzt. Auffällig war die mit einem Anteil von rd. 6 % vergleichsweise kurze Schulung der FV–Prüfer im Hinblick auf Sozialversicherungs–Inhalte. Die Prüfung der SV–Beiträge setzte umfassende Kenntnisse im Arbeitsrecht und lohngestaltender Vorschriften voraus. Nach Ansicht des RH bestand deshalb vor allem in der FV ein vermehrter Informationsbedarf im Bereich des Melde–,

Versicherungs- und Beitragswesens, welcher in der Fachausbildung nicht ausreichend Berücksichtigung fand.

Der RH empfahl den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, im Rahmen des Prüfungsbeirats den GPLA-Prüfern eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskoooperation anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden.

- 35.3** *(1) Laut Stellungnahme der KVT und des Hauptverbandes sei dem RH insoweit zuzustimmen, als die Aus- und Weiterbildung der GPLA-Prüfer auf aktuellere Beine gestellt werden sollte. Es werde zwar weiterhin nicht anders möglich sein, als die Grundausbildung und auch weite Teile der Fachausbildung im Stamminstitut zu absolvieren, jedoch sei es für alle Prüfer wichtig, möglichst intensive Kenntnisse vom jeweils anderen Partner zu erlangen. Bislang erfolge diese Schulung wechselseitig vor allem in einem sechswöchigen Praxisteil, der allerdings schon einiges an fachlicher Vorqualifikation bedinge. Eine entsprechende Theorieausbildung fehle hier. Die Bundesfinanzakademie (BFA) biete zwar immer wieder Kurse an, die (auch) für GPLA-Prüfer interessant seien, könne aber gleichzeitig nicht allen Interessenten Platz bieten. Trotz aller Schwächen dieser Einrichtung sei das Fehlen eines Pendants auf SV-Seite markant.*

*In den letzten Monaten seien erste, zielgerichtete Sondierungsgespräche geführt worden, die mittelfristig zur Etablierung einer „Prüferakademie“ auf Seiten der KVT führen sollten. Diese sollte im Rahmen der Akademie des Hauptverbandes etabliert werden, wobei eine zentrale Organisation und eine dezentrale Durchführung der Kurse angedacht würden. Neben der intensiven fachlichen Ausbildung vor allem der Prüfer der FV würden hier Potenziale für die kontinuierliche Weiterbildung der Prüfer beider Organisationen erblickt. Gleichzeitig könne bei entsprechender Handhabung auch der behauptete Mangel an Qualitätssicherung endgültig beseitigt werden. Erste dementsprechende Konzepte seien bereits ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt worden. In diesem Zusammenhang verwies der Hauptverband auf das Vorhaben zur Schaffung einer Österreichischen Verwaltungshochschule im Zuge des Stabilitätspakets.*

*(2) Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf die vom RH angeführten einheitlichen Ausbildungsstandards sowie auf im Rahmen der Neustrukturierung der Ausbildung entwickelte Standards für die Ausbildung der Prüfer der jeweils anderen Institution.*



*In der am 1. Dezember 2011 veröffentlichten Richtlinie „Funktionsausbildung in der FV“ sei die Absolvierung eines wechselseitigen Praktikums (BMF – GKK) mit der Dauer von sechs Wochen verankert worden, für das gemeinsam mit der SV ein Ausbildungsplan ausgearbeitet worden sei. Für Bedienstete des BMF im Bereich der GPLA sei diese organisationsübergreifende Maßnahme verpflichtend. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Ausbildungsstandards im Bereich GPLA werde für auszubildende KVT-GPLA-Prüfer die Möglichkeit geboten, ein analoges Praktikum von ebenfalls ca. sechs Wochen in einem Finanzamt zu absolvieren.*

*(3) Das Finanzamt Wien 1/23 bestätigte die Ansicht des RH, dass es zweckmäßig sei, die Fachausbildung der Prüforgane der KVT und der FV zu vereinheitlichen. Derzeit stünden die Kurse in der Bundesfinanzakademie (Fachausbildung und Fortbildung) auch den Prüfern der KVT offen. Die KVT würden derzeit unter der Führung des Hauptverbandes an einem Modul für die Fachausbildung (speziell SV- und Arbeitsrecht, geplante Dauer zwei Wochen) arbeiten, das den Prüforganen der FV kostenlos, im Gegenzug zu den Kursen der Bundesfinanzakademie, angeboten werden sollte.*

- 35.4** Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der institutionseinschlägigen Grundausbildung weiterhin noch Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich bestanden. Deshalb hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, neben dem wechselseitigen Praktikum von sechs Wochen ausreichende vertiefende theoretische Schulungen durch beide Institutionen – zweckmäßigerweise in Form einer Schulungskoooperation – mit dem Ziel eines einheitlichen Wissensstands am Ende der Fachausbildung anzubieten.

Der RH bewertete in diesem Zusammenhang die Bemühungen der KVT und des Hauptverbandes, das institutionenübergreifende Schulungsangebot zu erweitern, positiv, erachtete jedoch die Schaffung einer gemeinsamen Schulungskoooperation für zweckmäßiger, als eine eigene Prüferakademie der KVT parallel zur Bundesfinanzakademie einzurichten.

- 36.1** (1) Fortbildungsangebote bestanden für GPLA-Prüfer beider Institutionen an der Bundesfinanzakademie. Es fehlte ein gleichwertiges Angebot der KVT für Prüfer der FV.

Die folgende Tabelle zeigt die Teilnehmeranzahl an GPLA-Schulungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010:

**Tabelle 18: Teilnehmer an GPLA-Fortbildungen der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010**

	KVT	FV
Anzahl der GPLA-Prüfer (VBÄ)	239,8	242,6
Teilnahmen bundesweit	40	525
Teilnahmen in %	7	93
Teilnehmer im Verhältnis zu Prüfern in %	17	216

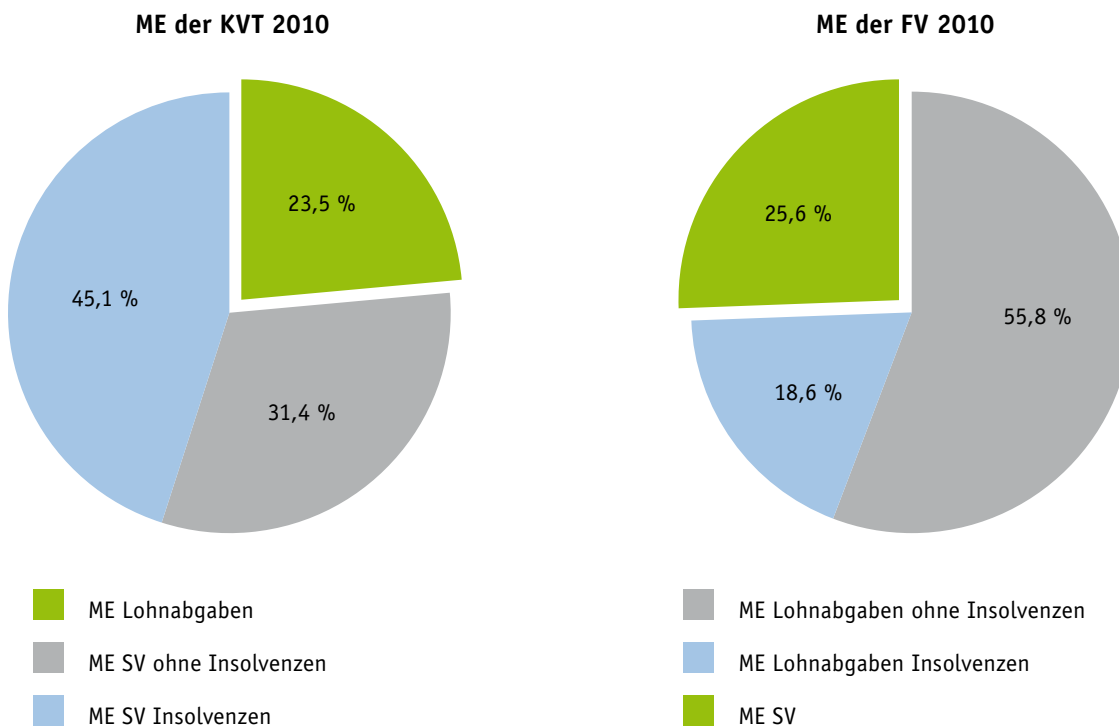
Quellen: BMF, Hauptverband

Die GPLA-Prüfer nahmen die Fortbildungsangebote der Bundesfinanzakademie in höchst unterschiedlichem Ausmaß wahr. Während die Prüfer der FV im Jahr 2010 durchschnittlich je zwei Schulungen absolvierten, betrug dieser Wert bei den KVT nur 0,17.

Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung führten weder die KVT noch das BMF eine Evaluierung des Wissensstands der Prüfer durch.

(2) Laut den Vorgaben des Prüfungsbeirats im Rahmen der Balanced Scorecard für das Jahr 2010 wären die GPLA-Mehrergebnisse durch gezielte und qualifizierte Weiterbildung der Prüfer zu optimieren. Die Mehrerergebnisse je Prüfer stellten sich im Jahr 2010 anteilig wie folgt dar:

Abbildung 11: Verteilung der Mehregebnisse der KVT und der FV 2010



Quellen: BMF, Hauptverband, eigene Auswertungen des RH

Die Prüfer beider Institutionen konnten im Jahr 2010 rund drei Viertel ihres Gesamterfolgs im jeweils eigenen Bereich erzielen; im jeweils anderen Bereich rund ein Viertel ihres Gesamterfolgs. Damit verfehlten sie den bereits im Jahr 2003 festgelegten Zielwert, der ein Mehregebnis von 30 % im jeweils anderen Bereich vorsah. Zudem war mit fast der Hälfte ein hoher Anteil am Mehregebnis SV-Beiträge der KVT auf die Insolvenzen zurückzuführen.

Die gezielte und qualifizierte Weiterbildung war nicht als Maßnahme zur Erreichung des Ziels der Harmonisierung des Prüfungsprozesses in der Balanced Scorecard des Prüfungsbeirats (siehe TZ 29) enthalten.

(3) Für alle GPLA-Prüfer war grundsätzlich eine praxisbezogene Fortbildung vorgesehen, wenn ein fachlicher Bedarf bestand. Zu diesem Zweck sollten die Prüfer an gemischten Teamprüfungen bei der jeweils anderen Institution teilnehmen. Bisher fanden derartige Kooperationen

nur auf Initiative des Finanzamtes Freistadt Rohrbach Urfahr gemeinsam mit der OÖGKK statt.

- 36.2** Eines der Ziele der GPLA war, einen einheitlichen Wissensstand aller GPLA-Prüfer herzustellen. Der RH bemängelte, dass bislang keine Institution den Wissensstand der Prüfer evaluiert hatte. Damit war jedoch der Bedarf für zielgerichtete Schulungen nicht bekannt.

Die aufgezeigte ungleiche Verteilung der Mehrergebnisse der Prüfungen je Institution ließ darauf schließen, dass der Schwerpunkt der Prüfungen jeweils noch im eigenen Bereich bestand bzw. dass im jeweils anderen Bereich Wissensdefizite und damit noch Schulungsbedarf vorlagen. Damit griff die vom Prüfungsbeirat vorgegebene Maßnahme zur Optimierung der GPLA-Mehrergebnisse gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer nicht im erforderlichen Ausmaß. Zudem erachtete der RH die gezielte und qualifizierte Weiterbildung der GPLA-Prüfer auch als Maßnahme zur Erreichung eines weiteren Ziels des Prüfungsbeirats – der Harmonisierung der Prüfungsprozesse – als unabdingbar.

Der RH empfahl deshalb den KVT und dem Hauptverband, den FV-Prüfern Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten, regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen und den KVT-Prüfern verstärkt den Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen.

Als weitere Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse empfahl der RH den KVT, dem BMF und dem Hauptverband, gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie den Nutzen daraus zu evaluieren. Weiters empfahl der RH, regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. einen regelmäßigen Austausch aktueller Praxisfragestellungen zu institutionalisieren.

- 36.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF würden gemischte Teamprüfungen unter anderem zum Zwecke der praxisbezogenen Fortbildung bereits durchgeführt. Die Anregung des RH werde aufgenommen.*

*2008 seien in der FV für die Intensivierung des fachlichen Informations- und Erfahrungsaustausches sowie die Besprechung aktueller Praxisfragen sogenannte „Wissensnetzwerke (WIN)“-Veranstaltungen geschaffen worden, an denen Mitarbeiter beider Prüforganisationen teilnehmen würden. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen stünden allen Prüfern (FV und KVT) zur Verfügung. Zusätzlich würden jährlich GPLA-Infotage in jedem Bundesland stattfinden.*

*(2) Das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr wies darauf hin, dass die im Fachgebiet Sozialversicherung erfolgte Vermittlung von praxisorientierten Fachinformationen bzw. die erfolgreiche Unterstützung im Bereich Prüfungstechnik durch die OÖGKK im Zuge der RH-Prüfung erfolgreich evaluiert worden sei.*

*(3) Nach Ansicht des Finanzamtes Wien 1/23 sei das Fortbildungsangebot grundsätzlich durchaus zufriedenstellend.*

**36.4** (1) Der RH wies das Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr darauf hin, dass er seine Empfehlung in Anlehnung an dessen erfolgreiche Kooperation mit der OÖGKK als Beispiel eines Best Practice abgegeben hatte.

(2) Aufgrund der aufgezeigten ungleichen Verteilung der Mehrergebnisse bekräftigte der RH gegenüber dem FA Wien 1/23, dass Wissensdefizite im jeweils anderen Bereich durch entsprechende theoretische und praxisbezogene Fortbildungen, wie bspw. gemeinsame Praxisworkshops und gemeinsame Teamprüfungen, auszugleichen wären.

## Internes Kontrollsystem

IT-Berechtigungen (Rollen) **37.1** (1) Die KVT verwalteten die erforderlichen IT-Berechtigungen (Rollen) zur Abwicklung der GPLA-Prüfungsfälle in dem vom BMF zur Verfügung gestellten Prüfverwaltungsprogramm BP 2000<sup>54</sup>.

Die Rollen stellten sicher, dass die Zuteilung, die Stornierung oder ein Wechsel von Prüfungsfällen nur durch die Abteilungsleitung oder über deren Auftrag vom Innendienst, jedoch nicht durch die Prüfer, durchgeführt wurden.

(2) Für die Mitarbeiter der FV waren im BP 2000 eigene GPLA-Rollen vergeben. Teamleiter und GPLA-Prüfer hatten jeweils zu ihren standardmäßigen BV-Rollen zusätzlich eigene GPLA-Rollen zugeordnet.

<sup>54</sup> Für die im Bereich der GPLA tätigen Mitarbeiter der KVT waren die notwendigen Lese und Schreibberechtigungen entsprechend den jeweiligen Aufgaben und Funktionen zu den Rollen Abteilungsleiter SV, Prüfer SV und Innendienst SV zusammengefasst. Zusätzliche Auskunfts-Rollen ermöglichten Leserechte auf Prüfplänen anderer Organisationseinheiten.

Bei zwei vom RH überprüften Finanzämtern<sup>55</sup> waren entgegen den Bestimmungen des Genehmigungserlasses des BMF<sup>56</sup> die Zusatzfunktionen als Teamleiterstellvertreter zeitlich unbefristet an die Teamexperten vergeben; damit konnten diese die Genehmigungsrechte ihrer Teamleiter auf Dauer ausüben.

**37.2** Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen.

**37.3** *Das BMF sagte zu, die Einhaltung der zeitlichen Befristung der Vertreterregelung künftig im Rahmen von Audits des Internen Kontrollsystems zu überprüfen.*

Freigaben –  
Vier-Augen-Prinzip

**38.1** (1) Die abschließende Genehmigung eines Prüfungsvorgangs erfolgte bei den KVT selbständig durch die Prüfer. Im Rahmen der Erledigung war eine zusätzliche Freigabe durch die Abteilungsleitung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht vorgesehen.

In den KVT bestanden jedoch verschiedene Melde- und Informationspflichten der Prüfer gegenüber den Abteilungsleitern, bei denen die Initiative regelmäßig vom Prüfer ausging, sowie interne Abläufe, die bei besonderen Fällen eine rechtzeitige Information der Abteilungsleitung durch die eigenen Prüfer sicherstellen sollten.

Nach den Angaben der KVT betraf dies bspw.:

- Meldungen in Fällen, bei denen sich ein Mehrergebnis in einer bestimmten Höhe abzeichnete,
- Meldungen über Schätzungen bzw. Vereinbarungen mit den Unternehmen betreffend die Bemessungsgrundlagen für die lohnabhängigen Abgaben (bspw. aufgrund fehlender Unterlagen) oder bei Gutachten,
- Informationspflichten im Fall von zu erwartenden Interventionen oder Rechtsmitteln,
- Probe- bzw. Kontrollabrechnungen durch Innendienst-Sachbearbeiter,

<sup>55</sup> Finanzamt Wien 1/23; Finanzamt Kufstein Schwaz

<sup>56</sup> Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010, TZ 5, S. 9 Abs. 3 bis 5

- logische und formale Kontrollen nach Prüfungsabschluss, Controlling,
- falltagesbezogene Überwachung sowie Listen über offene, bereits vor längerer Zeit zugeteilte Fälle.

Bei den KVT war ein für den Bereich der GPLA wirksames Konzept für ein Internes Kontrollsystem (IKS) nicht durchgängig vorhanden und uneinheitlich. Beispiele für den Status des IKS bzw. einzelne IKS-Elemente in den KVT waren:

- stichprobenweise Kontrollen wurden durchgeführt (NÖGKK, VGKK),
- jedes GPLA-Ergebnis<sup>57</sup> wurde vom Vorgesetzten kontrolliert und mit dem Prüfer besprochen (VAEB),
- IKS-Konzepte waren in Entwicklung (TGKK, WGKK, STGKK),
- es gab Überlegungen, stichprobenweise Kontrollen und Feedback an die Prüfer durch die GPLA-Gruppenleitung vorzunehmen (OÖGKK).

Im Sinne der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips gab es etwa bei der WGKK interne Vorgaben für den Einsatz von Prüfteams statt Einzelprüfern, abhängig von der Mitarbeiteranzahl der Unternehmen.

(2) Nach dem Genehmigungserlass des BMF aus dem Jahr 2010<sup>58</sup> waren in der FV Genehmigungen von Erledigungen im Außendienst und damit auch jene der GPLA grundsätzlich den Teamleitern vorbehalten. Das dadurch gewährleistete Vier-Augen-Prinzip war zusätzlich als eine der möglichen Sicherungsmaßnahmen im Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF<sup>59</sup> festgelegt.

Die Teamleiter ließen sich zur Genehmigung die Prüfungsakte vorlegen bzw. zogen die Prüfer zur Besprechung bei. Auch den Teamexperten waren Genehmigungsrechte – insbesondere im Vertretungsfall – eingeräumt. Voraussetzung war, dass die Vorerledigung nicht vom selben Mitarbeiter durchgeführt wurde und das Vier-Augen-Prinzip gewahrt blieb.

Die Freigabe selbst geprüfter Fälle war jedoch unter Umgehung des Vier-Augen-Prinzips für den Teamexperten als Teamleiterstellvertre-

<sup>57</sup> 72 GPLA-Fälle im Jahr 2010

<sup>58</sup> Genehmigungserlass GZ BMF280000/0064IV/2/2010 vom 10. Juni 2010

<sup>59</sup> Strategiepapier Internes Kontrollsystem GZ BMF08300/0001IV/2/2010 vom 6. April 2010, TZ 1.1.A und 3.1

ter technisch möglich, wenn für ihn die elektronische Zusatzfunktion als Teamleiterstellvertreter angemerkt war.

(3) Als Anwendung des Vier-Augen-Prinzips war auch der generell vorgesehene Wechsel der „Poolzuständigkeit“ zwischen den KVT und der FV bei nachfolgenden Prüfungen desselben Unternehmens vorgesehen. Allerdings war nach Punkt 4.1 der GPLA-Grundsätze (siehe TZ 5) für die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bei Eisenbahn- und Bergbaubetrieben, dazu zählten auch alle Seilbahnunternehmen, ausschließlich die VAEB zuständig. Die bundesweit exklusive Zuständigkeit der VAEB verhinderte die wechselnde Prüfung durch verschiedene Prüfer. Zudem standen bei der VAEB nur Prüferressourcen von insgesamt 2,6 VBÄ zur Verfügung.

(4) Weder bei den KVT noch in der FV gab es explizite Vorgaben hinsichtlich durchzuführender Qualitätssicherungsmaßnahmen für die GPLA (siehe TZ 31).

- 38.2** (1) Nach Ansicht des RH stellte die Nachkontrolle eines Prüfungsergebnisses durch eine zweite, fachkundige Person einen wesentlichen Teil des IKS zur Vermeidung von Fehlern und Malversationen dar. Er erachtete das durchgängige Vier-Augen-Prinzip der FV im Bereich der GPLA als zweckmäßig.

Der RH empfahl den KVT, die Entwicklung der entsprechenden IKS-Konzepte voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen.

(2) Der RH wies auf den Mangel im IKS in der FV hin, wonach Teamexperten die technische Möglichkeit hatten, eigene Erledigungen zu genehmigen.

Er empfahl dem BMF, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden. Dies würde auch dem Strategiepapier Internes Kontrollsystem des BMF entsprechen.

(3) Der RH beurteilte die für Eisenbahn und Bergbauunternehmen bestehende exklusive Zuständigkeit der VAEB im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip und insbesondere wegen der geringen Prüferressourcen als nachteilig. Er empfahl der VAEB, dem BMF und dem Hauptverband, die Fälle der VAEB in die wechselnde Prüfungszuständigkeit ein-



zubeziehen und die Alleinzuständigkeit zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfungspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der VAEB und der FV durchzuführen sowie innerhalb der VAEB möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten (siehe TZ 25).

(4) Der RH empfahl dem BMF und den KVT, das IKS zu stärken, indem auch für die GPLA-Erledigungen Qualitätssicherungsmaßnahmen vorgesehen werden. Nach Ansicht des RH wären jedenfalls auch die Zweitfreigabefälle (siehe TZ 39) miteinzubeziehen (siehe auch TZ 31).

**38.3** (1) *Laut Stellungnahmen der KVT und des Hauptverbandes würden die vom RH aufgezeigten IKS-relevanten Maßnahmen bei den KVT durchgeführt. Diese würden für die Außenprüfung im Jahr 2012 in einen strukturierten Vorgang gegossen, sodass auch formell ein standardisiertes IKS vorgewiesen werden könne.*

(2) *Nach Ansicht des BMF sei ein Mangel am IKS nicht erkennbar, weil der Genehmigungserlass die vom RH kritisierte Freigabe als unzulässig regeln würde. Eine automationsunterstützte Implementierung einer Freigabesperre wäre zwar als optimierte Maßnahme möglich, allerdings habe das BMF wie bei allen technischen Umsetzungsmaßnahmen diese zu priorisieren (Abwägung des Personal- und Budgeteinsatzes).*

**38.4** Da letztlich nur die technische Umsetzung die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellt, erachtete der RH die automationsunterstützte Unterbindung der Freigabe eigener Erledigungen durch das BMF weiterhin für zweckmäßig.

Bescheid –  
Zweitfreigaben

**39.1** (1) Die geprüften Unternehmen erhielten das Sozialversicherungsergebnis der GPLA in der Regel in Form einer Beitragsvorschreibung (Rechnung) übermittelt. Eine bescheidmäßige Feststellung war gem. § 410 Abs. 1 Z 7 ASVG erst über Verlangen der Unternehmen vorgesehen.

Es waren keine weiteren Verfahrensschritte bei der Bearbeitung von Prüfungsergebnissen betreffend SV-Beiträge nach einer Prüfung durch andere KVT oder die FV außer bei der NÖGKK<sup>60</sup> und der SGKK<sup>61</sup> vorgesehen.

<sup>60</sup> stichprobenweise Überprüfung schwerpunktmäßig bei hohen Nachforderungen oder Rückverrechnungen

<sup>61</sup> Informationsvereinbarung mit FV

(2) Die Lohnabgaben nach einer GPLA setzte das jeweils zuständige Finanzamt gem. § 92 BAO mit Bescheid fest. Für die Teamleiter GPLA in der FV war nach einer Prüfung durch einen KVT die sogenannte Zweitfreigabe vorgesehen. Dafür schuf das BMF im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 eine eigene Bildschirmmaske (Sozialversicherungsfälle für Zweitfreigaben). Die angezeigten Fälle waren in Form einer gruppenweisen Freigabe dargestellt. Den Teamleitern standen die Entscheidungsmöglichkeiten

- Verarbeitung ohne Änderungsmöglichkeit (Freigabe) oder
- Nichtverarbeitung der Originaldaten aus der Prüfsoftware (Nichtfreigabe)

zur Auswahl.

Im Fall der Nichtverarbeitung war eine automatisationsunterstützte Weiterbearbeitung nicht möglich. Bescheide, Bericht und Buchungen waren händisch zu erstellen bzw. durchzuführen. Die Teamleiter wendeten diese Erledigungsart infolge des damit verbundenen Mehraufwandes nur in Ausnahmefällen an. Eine Auswertung des BMF enthielt seit 2006 bundesweit insgesamt 35 Fälle. Um die aufwändige Bearbeitung zu vermeiden, führten die Teamleiter nach eigenen Angaben notwendige Berichtigungen auch in Form von Erhebungs- oder Rechtsmittelverfahren durch.

Den Teamleitern standen zur Entscheidungsfindung eine Ergebnisübersicht und das elektronische Archiv zur Verfügung. Zusätzlich war es ihnen durch Fallaktivierung möglich, die Daten des Prüfungsfalls auf den eigenen Rechner in die Prüfsoftware zu laden, um die Ergebnisse und die getroffenen Feststellungen einzusehen. Zum Zeitpunkt der Zweitfreigaben hatten die Teamleiter jedoch keinen elektronischen Zugriff auf die zu den Prüfungsfällen gehörenden, entscheidungsrelevanten Unterlagen der Prüfer der KVT. Diese waren aufgrund des internen Arbeitsablaufs der KVT meist noch nicht eingescannt und damit noch nicht im elektronischen Archiv vorhanden (siehe TZ 15, 24).

Für den betroffenen FV-Teamleiter ergab sich, im Vergleich zu den Fällen des eigenen Teams, zum Zeitpunkt der möglichen Freigabe eines Sozialversicherungs-Prüfungsfalls eine schlechte Informationslage:

- kein laufender Kontakt zu den KVT-Prüfern bei Fragen zu den Prüfungsfällen, kein Prüfsakt im Finanzamt,

## Internes Kontrollsystem

- relativ aufwändiger „Download“ der Fälle zur Überprüfung in der Prüfsoftware und
- keine Unterlagen im elektronischen Archiv, da die KVT Scannvorgänge erst zu einem späteren Zeitpunkt vornahmen.

**39.2** Der RH beurteilte die vom BMF angeordnete Zweitfreigabe durch die FV-Teamleiter insbesondere im Hinblick auf das IKS positiv. Wie die geringe Anzahl der Nichtfreigabeentscheidungen zeigte, stellte diese aufgrund fehlender Automatisationsunterstützung des weiteren Verfahrens nur eine Lösung für Ausnahmefälle dar.

Der RH empfahl den KVT, hinsichtlich der Zweitfreigaben in der FV dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den KVT der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden (siehe TZ 15, 24).

### Abschluss von Prüfungsfällen

- 40.1** Einzelne von den KVT geprüfte Fälle waren zwar beendet worden, die weitere Erstellung von Rechnungen (für SV-Beiträge) oder Bescheiden (für Lohnabgaben) sowie die Erfassung der Fälle in den Controllingdaten unterblieben jedoch. Das BMF führte fallweise Auswertungen nicht abschließend verarbeiteter Fälle durch und übermittelte diese zum Abgleich der zuständigen KVT.
- 40.2** Der RH empfahl dem KVT und dem BMF, die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle zu identifizieren und künftig eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen.
- 40.3** *Laut Stellungnahmen der KVT, des Hauptverbandes und des BMF sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden.*

## Zusammenarbeit

### Zusammenarbeit mit der KIAB bzw. der Finanzpolizei

- 41.1** Die Agenden für Schwarzarbeits- und Betrugsbekämpfung waren bei den KVT unterschiedlichen Organisationseinheiten übertragen.

In der FV gab es dafür eigens eingerichtete Teams (Kontrolle illegaler Arbeitnehmerbeschäftigung – KIAB) in den Finanzämtern, welche ihre Informationen auch den KVT übermittelten. Die darauf aufbauenden

Erhebungen der KVT führten in der Regel zu Beitragsvorschreibungen. Mit 1. Jänner 2011 wurde die KIAB in „Finanzpolizei“ umbenannt.

Die von den KIAB-Teams übermittelten Kontrollmitteilungen stellten auch für die FVPrüfer wertvolle Informationen dar.<sup>62</sup>

**41.2** Der Informationsaustausch zwischen der GPLA und der Finanzpolizei sowie deren Zusammenarbeit werden mit der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes sowie den zusätzlichen Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen<sup>63</sup> der Finanzpolizei an Bedeutung gewinnen. Der RH empfahl den KVT und dem BMF, den Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken.

**41.3** *(1) Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit sowohl mit der Finanzpolizei als auch mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.*

*(2) Laut Stellungnahme des BMF sei der Informationsaustausch durch die Finanzpolizeikoordinatoren und die „Pools Finanzpolizei“ in den Finanzämtern, in welchen auch Mitarbeiter der Teams Betriebsveranlagung und damit der GPLA vertreten seien, sichergestellt.*

*(3) Das Finanzamt Wien 1/23 analysiere wie jedes Jahr die Prozesse der Zusammenarbeit für die unterschiedlichen Organisationseinheiten im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten.*

**41.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass in Anbetracht der umfassenden Befugnisse der Finanzpolizei und des zunehmenden Sozialbetrugs vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch unerlässlich war, und empfahl deshalb weiterhin, diesen zu verstärken. Durch eine Sensibilisierung für die Erfordernisse der jeweils anderen Institution bzw. Organisationseinheit könnten zudem die Wirkungen der Kontrollen bzw. Prüfungen erhöht werden.

<sup>62</sup> Die Verwertbarkeit der KIAB-Kontrollmitteilungen war für die GPLA aufgrund des unterschiedlichen zeitlichen Betrachtungszeitraums eingeschränkt. Da die Feststellungen der KIAB oft nur einen zum aktuellen Ermittlungszeitpunkt der KIAB nachweisbaren Sachverhalt betrafen, während die GPLA bereits abgelaufene Meldezeiträume betrachtete, konnten die Kontrollmitteilungen der KIAB nur eingeschränkt im Rahmen der GPLA verwertet werden.

<sup>63</sup> Mit den aus dem Betrugsbekämpfungsgesetz 2010 (BGBl. I Nr. 105/2010) resultierenden Änderungen des § 12 AVOG 2010 bekam die Finanzpolizei ab 1. Jänner 2011 erweiterte Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse zugewiesen.

## Zusammenarbeit

Zusammenarbeit mit der Abgabensicherung bzw. der Beitragseinhebung

**42.1** (1) Die Einhebung und Einbringung der SV-Beiträge erfolgte bei den KVT durch die „Beitragseinhebung“. Diese war bei den vom RH überprüften KVT organisatorisch unterschiedlich eingebunden<sup>64</sup>. Die Mitarbeiter der Beitragseinhebung stellten den Kontakt mit den Prüfern entweder direkt oder über die Abteilungsleitung her.

(2) In der FV waren für die Einhebung und Einbringung der Lohnabgaben<sup>65</sup> bundesweit einheitlich die Abgabensicherungsteams in den Finanzämtern zuständig.

Bei vollstreckbaren Rückständen oder Aussetzungen der Einbringung sollten die GPLA-Prüfer laut internen Anweisungen vor dem Prüfungsbeginn, bei einem voraussichtlich hohen Mehrergebnis vor dem Prüfungsabschluss Kontakt mit den Abgabensicherungsteams aufnehmen. Dieser zeitnahe Informationsfluss sollte einen kontinuierlichen Abbau von Abgabenrückständen bewirken.

Die bestehenden Vorgaben für GPLA-Prüfer der FV bezüglich der Informationspflichten an die Abgabensicherungsteams wurden in unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt. Einheitliche, umfassende Regelungen für den Informationsaustausch fanden sich in einem Entwurf des die Abgabensicherung betreffenden Teils im OHB. Dieser war jedoch bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ebenso wenig umgesetzt wie die Übermittlung von Kontrollmitteilungen an die Abgabensicherungsteams.

Die GPLA-Prüfer der FV hatten elektronischen Zugriff auf die Abgabenkonto der FV und die von der FV gesetzten Einbringungsmaßnahmen bei den Arbeitgebern.

(3) Die GPLA erstreckte sich gemäß den GPLA-Grundsätzen der KVT auch auf die Feststellung von betrieblichen und außerbetrieblichen Sachverhalten, die für die Abgaben und Beitragserhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung waren. Diese waren an die zuständige Behörde weiterzuleiten.

Tatsächlich beschränkte sich der diesbezügliche Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams bzw. der Beitragseinhebung und den GPLA-Prüfern auf Einzelfälle oder betraf automatische Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000. Den KVT-Prüfern

<sup>64</sup> GPLA und Beitragseinhebung in unterschiedlichen Organisationseinheiten oder beide in einer Abteilung

<sup>65</sup> mit Ausnahme der Kommunalsteuer, welche durch die Städte und Gemeinden eingehoben wird

standen bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 zur Verfügung. Die FV-Prüfer erhielten jedoch keine IT-unterstützten Informationen zum Stand der Beitragskonten, weil eine einheitliche IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung sich erst bei einzelnen KVT in einer Einführungsphase befand.

**42.2** (1) Ein frühzeitiger Informationsaustausch zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern ist für den Erfolg von abgabenbehördlichen Maßnahmen essenziell. Die bei Prüfungen erhobenen Informationen (z.B. über Bankverbindungen, offene Forderungen oder laufende Geschäftsbeziehungen) sind für mögliche Einbringungsschritte und Sicherstellungsmaßnahmen wertvoll. Der RH empfahl dem BMF, so rasch wie möglich bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern im OHB festzulegen und deren Einhaltung zu überprüfen.

(2) Nach Ansicht des RH bestand aufgrund des mangelnden Informationsaustausches zwischen Abgabensicherung und Beitragseinhebungen einerseits und den GPLA-Prüfern der jeweils anderen Institution andererseits eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Einbringung der aus GPLA-Prüfungen entstandenen Nachforderungen. Im Sinn einer gemeinsamen Prüfung wären die in den Grundsätzen festgelegten wechselseitigen Informationspflichten auch hinsichtlich der Beitragseinhebung und Abgabensicherung sicherzustellen.

Dazu empfahl der RH den KVT und dem BMF, grundlegende Informationen aus der Abgaben und Beitragseinhebung in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifenden gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der FV erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den KVT von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden.

(3) Der RH empfahl den KVT, nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen.

**42.3** (1) *Aus Sicht der KVT und des Hauptverbandes erfolge die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten in effizienter und durchaus ausreichender Weise. Ein besonderer Bedarf an einem Ausbau dieser Zusammenarbeit sei seitens der KVT im Bereich der GPLA nicht nachvollziehbar.*

*(2) Laut Stellungnahme des BMF sei zwischenzeitig die Zusammenarbeit und Informationsweitergabe zwischen Abgabensicherungsteams und GPLA-Prüfern im OHB geregelt, dafür sei auch ein eigenes Formular entwickelt worden.*

*Aus Sicht des BMF bestehe für die FV kein Handlungsbedarf betreffend den Einbau grundlegender Informationen aus der Abgaben- und Beitragseinhebung, da diese Informationen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 den Prüfern beider Prüforganisationen zur Verfügung stünden.*

*(3) Das Finanzamt Wien 1/23 teilte mit, dass der Informationsaustausch während der Prüfung zwischen GPLA-Prüfern der FV und der Abgabensicherung OHB-mäßig festgelegt sei und gelebt werde.*

- 42.4** Der RH hielt gegenüber den KVT, dem Hauptverband und dem BMF fest, dass vor allem der institutionenübergreifende Informationsaustausch im Hinblick auf den in den Grundsätzen festgelegten Umfang der GPLA (alle Sachverhalte, die für die Abgaben- und Beitragseinhebung sowie für andere sozialversicherungs oder abgabenrechtliche Verfahren von Bedeutung sind) mangelhaft war. Allen Prüfern standen lediglich bestimmte Informationen der Abgabensicherung sowie der aktuelle Saldo des Abgabenkontos im BP 2000 der FV zur Verfügung.

Auch im Interesse der Einschätzung der Zahlungsmoral und damit der Risikobeurteilung eines Dienstgebers wären die gegenseitigen Informationspflichten sicherzustellen. Dazu wären vor allem auch Informationen der Beitragseinhebung allen GPLA-Prüfern im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zur Verfügung zu stellen und allen Prüfern der Zugriff auf Daten betreffend Abgaben- und Beitragseinhebung zu ermöglichen. Zudem sollten die angeführten Kontrollmitteilungen auch institutionenübergreifend übermittelt und ausgetauscht werden (siehe auch TZ 15 und 29).

### Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

- 43.1** (1) Die Verwaltungsreformpapiere des BMF aus den Jahren 2001/2002 führten als ein Ziel der GPLA die Angleichung der Bemessungsgrundlagen für alle lohnabhängigen Abgaben an. Die bisherigen Grundsätze des Anspruchsprinzips<sup>66</sup> für den Bereich der Sozialversicherung und des Zuflussprinzips<sup>67</sup> für den Bereich der Steuern standen demnach nicht zur Diskussion.

<sup>66</sup> Die Beiträge sind zumindest von jenem Entgelt abzuführen, auf das ein Dienstnehmer arbeitsrechtlich und aufgrund lohngestaltender Vorschriften Anspruch hat, unabhängig davon, ob das Entgelt bezahlt wurde oder nicht.

<sup>67</sup> Der Lohnsteuer und anderen Abgaben (DB, DZ, KommSt) unterliegt jenes Entgelt, das tatsächlich bezahlt wurde.



Der RH hatte bereits in seinem Bericht zur Lohnsteuerprüfung (Reihe Bund 2004/2, TZ 9) darauf hingewiesen, dass weit über die GPLA hinausgehende Synergieeffekte und damit Kosteneinsparungen für die betroffenen Unternehmen und die beteiligten Prüforganisationen durch eine Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften erreicht werden könnten. Deshalb hatte der RH dem BMF empfohlen, die Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und SV-Beiträge geltenden Rechtsvorschriften durch eine ressortübergreifende Initiative in Gang zu setzen.

Initiativen und Reformvorschläge zur Vereinfachung und Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Lohnabgaben und Versicherungsbeiträge lagen vor; diese fanden jedoch bis dato keine Umsetzung. Die Reformvorschläge reichten von einer Reduktion der Beitragsgruppen bis zu einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe und einem integrierten Steuertarif für Arbeitnehmer<sup>68</sup>.

Statt zu einer Harmonisierung der von der GPLA betroffenen Rechtsgebiete kam es zu einem Anstieg der Komplexität<sup>69</sup>.

Aufgrund fehlender Harmonisierung und Durchforstung der Rechtsvorschriften führten manche Sachverhalte zu einer unterschiedlichen steuerrechtlichen bzw. sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung. In den §§ 3 und 68 EStG 1988 wie auch in § 49 ASVG waren zahlreiche Befreiungstatbestände von der Steuer- bzw. Sozialversicherungspflicht vorgesehen, die jedoch nicht im jeweils anderen Bereich Deckung fanden<sup>70</sup>. Damit erfolgte kein Angleich der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen und Bemessungsgrundlagen.

Die zeitintensive Ermittlung der arbeitsrechtlichen Entgeltansprüche und der Beitragsgruppen sowie die korrekte Beurteilung der abga-

<sup>68</sup> Die Einführung einer einheitlichen Arbeitgeberabgabe statt der einzelnen lohnabhängigen Dienstgeberabgaben und -beiträge und ein integrierter Steuertarif auf Arbeitnehmerseite, in dem Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer nach dem gleichen System mit einem einzigen Abgabensatz eingehoben werden, könnte laut den Reformunterlagen zu massiven Verwaltungsvereinfachungen und Kosteneinsparungen in der Verwaltung und für Unternehmen im Bereich der Lohnverrechnung führen.

<sup>69</sup> Der Anstieg der Komplexität sowie die Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems werden allein durch den Umfang des Einkommensteuergesetzes 1988 evident. Dieses enthält mittlerweile per 1. Februar 2011 mit 191 Teilziffern in § 124b EStG mehr Ergänzungen bzw. Übergangsvorschriften als die derzeit bestehenden 153 Gesetzesparagrafen.

<sup>70</sup> So waren z.B. die Fehlgeldentschädigung oder das Werkzeuggeld zwar steuerpflichtig, aber sozialversicherungsrechtlich beitragsfrei. Umgekehrt waren die Trinkgelder, Schmutzzulagen und Überstundenzuschläge steuerfrei, mussten jedoch in die Beitragsgrundlage zur SV eingerechnet werden.



## Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

benrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen der Entgeltbestandteile beanspruchten wertvolle, umfassende Ressourcen der Lohnverrechner und Verwaltungsorgane. Die Rechtsvorschriften erlaubten zum Teil einen Gestaltungsspielraum, der einerseits das Ausnutzen der Rechtsvorschriften und andererseits daraus resultierende hohe Verwaltungskosten für diese Optimierungen bewirkte.

(2) Im Rahmen eines Dienstverhältnisses leisteten Arbeitnehmer wie auch Dienstgeber Versicherungsbeiträge sowie sonstige Beiträge und Umlagen<sup>71</sup>. Die für die Vorschreibung dieser (Versicherungs-)Beiträge und Umlagen angewandten Beitragssätze<sup>72</sup> richteten sich nach der Einstufung eines Arbeitnehmers in eine bestimmte Beitragsgruppe. Bei der Einstufung waren neben Unterscheidungen wie z.B. in Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge oder geringfügig Beschäftigte auch Kriterien wie etwa Lebensalter oder Einkommen zu beachten<sup>73</sup>. Daneben gab es selbst innerhalb einer einzelnen Beitragsgruppe – abhängig von der beruflichen Tätigkeit oder regionalen Gesichtspunkten<sup>74</sup> – diverse Befreiungen und demzufolge unterschiedliche Beitragssätze<sup>75</sup>.

Im Bereich der Lehrlinge waren für die Lehrjahre teils verschiedene Beitragssätze zu entrichten. Für die Jägerlehrlinge etwa wurden drei eigene Beitragsgruppen geschaffen. Zum Stichtag 31. Dezember 2009 gab es österreichweit insgesamt 24 Jägerlehrlinge<sup>76</sup>.

Die Maßnahmen der Förderung von älteren Arbeitnehmern, Lehrlingen und Personen mit niedrigeren Einkünften durch Verringerung oder Befreiung von Versicherungsbeiträgen führten zu einem Anstieg von 104 Beitragsgruppen im Jahr 1989 auf nunmehr 361 Beitragsgruppen im Jahr 2009.

Die Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte bei der Abstimmung der Sozialversicherungs-Konten zu einem enormen Mehraufwand. Die Überprüfung der korrekten Einstufung aller Arbeitnehmer verursachte einen hohen Aufwand für die Prüforgane und konnte auf-

<sup>71</sup> sogenannte SV-Beiträge

<sup>72</sup> Prozentsätze des Arbeitsentgelts

<sup>73</sup> z.B. Verrechnungsgruppen für verminderte Arbeitslosenversicherungsbeiträge bei geringem Einkommen (N25a, N25b, N25c)

<sup>74</sup> So war bei Jägerlehrlingen und bei Lehrlingen in der Land und Forstwirtschaft nur in den Ländern Steiermark und Kärnten die Landarbeiterkammerumlage zu entrichten.

<sup>75</sup> So gibt es u.a. in der Beitragsgruppe A1 (Arbeiter) Beitragssätze in Höhe von 39,90 % (Entgeltfortzahlungsgesetz), 41,90 % (Nachtschwerarbeitsgesetz) oder etwa 38,90 % (Hausbesorger). In der Beitragsgruppe D1p fanden sich Beitragssätze in Höhe von 38,40 % (z.B. Unterrichtspraktikanten), 38,85 % (Lehrbeauftragte) und 39,35 % (Poststellenleiter).

<sup>76</sup> davon drei Lehrlinge in der Beitragsgruppe D8w, 13 in D7w und acht in D3w

grund begrenzter zeitlicher Ressourcen oftmals nur stichprobenartig wahrgenommen werden.

- 43.2 (1) Komplexe Rechtssysteme erschweren und verteuern deren Vollzug für die Rechtsanwender in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung; sie senken die Steuermoral sowie die Akzeptanz der rechtlichen Vorgaben. Die in der öffentlichen Verwaltung durchgeführten Personaleinsparungen der letzten Jahre stehen überdies zunehmenden Aufgaben und immer komplexeren Rechtsmaterien gegenüber. Die Lohnverrechnung und die Lohnfindung sowie deren Kontrolle sind teuer und zeitaufwändig.

Das Ziel der Verwaltungsreform aus den Jahren 2001/2002 der Angleichung der Bemessungsgrundlage für alle lohnabhängigen Abgaben konnte nicht erreicht werden. **Deshalb wiederholte der RH seine Empfehlung** aus dem Jahr 2004 (Reihe Bund 2004/2, TZ 9), die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck sollten die KVT, das BMF und der Hauptverband so rasch wie möglich die bereits vorliegenden Reformvorschläge evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften ausarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufbereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Der RH empfahl weiters, die nach einer Reform frei werdenden Kapazitäten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte und der Präventivwirkung zur Sicherung der Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge sowie der Beitragsgrundlagen und Versicherungszeiten für die Versicherten einzusetzen und damit den unter TZ 32 aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abzudecken.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Förderung von Dienstnehmergruppen über das Instrument versicherungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen zu einer kaum mehr durchschaubaren Anhäufung und Unübersichtlichkeit der Beitragsgruppen führte. Dies bewirkte einen vermeidbaren Anstieg des Verwaltungsaufwands infolge aufwändigerer Kontrollen sowie eine eingeschränkte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Jede Änderung im Beitragsgruppenschema zog weiters eine Aktualisierung der Prüfsoftware nach sich.

Die Gewährung von Förderungen über Materiengesetze, welche eine grundsätzlich andere Zielrichtung verfolgen, erachtete der RH daher als unzweckmäßig, wie bspw. eine Verwendung der Beitragsgruppen als sozialpolitisches und arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument.

## Harmonisierung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen

Er empfahl den KVT und dem Hauptverband, auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung hinzuwirken.

**43.3** (1) *Die KVT und der Hauptverband gaben dazu keine Stellungnahme ab.*

*(2) Das BMF befürwortete eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge; diese sei aber auf politischer Ebene abzustimmen und bedürfe des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses.*

*(3) Laut Stellungnahme des Finanzamtes Wien 1/23 werde die Forderung des RH bezüglich einer Durchforstung und Angleichung der Rechts- und Bemessungsgrundlagen in der Lohnverrechnung von den Praktikern in den Ämtern unterstützt (z.B. Dienstnehmer- und Dienstgeberabgabe, Begrenzung des Jahressechstel mit doppelter SV-Höchstbemessungsgrundlage, Zuwendungen von dritter Seite bis jetzt SV-pflichtig, Lohnsteuerpflicht nur dann, wenn Verkürzung des Zahlungsweges nachgewiesen werden kann etc.).*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

**44** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Krankenversicherungsträger, BMF und Hauptverband

(1) Aktuelle und gleichlautende Verfahrensvorschriften für die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wären zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Diese einheitlichen Vorschriften wären im Organisationshandbuch der Finanzverwaltung in einem eigenen Abschnitt für die GPLA zwecks übersichtlicher Darstellung und einfacherer Rechtsanwendung zu integrieren. (TZ 5)

(2) Die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge wären zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Zu diesem Zweck wären die bereits vorliegenden Reformvorschläge so rasch wie möglich zu evaluieren und aktualisieren, Vorschläge für einfachere Rechtsvorschriften auszuarbeiten und für politische Entscheidungsprozesse aufzubereiten. Besonderes Augenmerk wäre dabei auf die zahlreichen und voneinander abweichenden Befreiungstatbestände zu legen. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten sollten im Bereich der GPLA zur Erhöhung der Prüfungsdichte eingesetzt werden und damit den aufgezeigten Personalbedarf zum Teil möglichst intern abdecken. (TZ 43)

(3) Die Prüfungszuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre in den geltenden Vorschriften verbindlich und eindeutig festzulegen. (TZ 25)

(4) Im Hinblick auf die Sonderzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre durch geeignete technische Maßnahmen zu verhindern, dass Unternehmen von einer GPLA ausgeschlossen bleiben bzw. dass Doppelgleisigkeiten entstehen. (TZ 25)

(5) Als weiterführende Maßnahme zur Erhöhung der Treffsicherheit der Risikoauswahl wäre eine weitere – nach der im Jahr 2008 erfolgten – Evaluierung der Risikofaktoren durchzuführen. (TZ 27)

(6) Bei der Berechnung des Zielwerts für die Anzahl der zu prüfenden Fälle wäre auch die Betriebsgröße zugrunde zu legen. (TZ 29)

(7) Das Mehrergebnis wäre, wie bereits in anderen Bereichen der Finanzverwaltung üblich, als Monitoringkennzahl auszuweisen und weiterhin als Information zur Steuerung zu verwenden. Der Prüfungsbeirat sollte evaluieren, inwieweit die Festlegung des Mehrergebnisses als Zielwert die Optimierung der Mehrergebnisse unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Nachteile (Prüfungsdichte, mangelnde Zusammenarbeit und mangelnder Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und Finanzverwaltung) beeinflusst bzw. diesem in der Balanced Scorecard übergeordneten Ziel entgegensteht. (TZ 29)

(8) Es wären auch qualitative Zielgrößen wie bspw. Änderungen der Versicherungszeiten für die Berechnungen des Pensionszeitpunkts, Beitragsgrundlagenänderungen, die sich nicht auf das Mehrergebnis auswirken, die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer im Sinne der Wahrung der Interessen der Versicherten sowie durchgeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen. (TZ 29)

(9) Die Insolvenzfälle wären bei Festlegung der Zielwerte gesondert zu berücksichtigen. (TZ 29)

(10) Das Kennzahlensystem wäre, zusätzlich zur getrennten Darstellung der Prüfungsdichte nach Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung und der Bereinigung der Datenbasis bei der Berechnung der Prüfungsdichte um die von beiden Institutionen geprüften Insolvenzfälle, zur Verbesserung um weitere Kennzahlen – bspw. um die Anzahl der geprüften Arbeitnehmer und das einbringliche Mehrergebnis – zu ergänzen. (TZ 30)

(11) GPLA-Prüfungen sollten einer nachgängigen Qualitätskontrolle durch fachkundige Mitarbeiter von Krankenversicherungsträgern und Finanzverwaltung, die mit der GPLA befasst sind, unterzogen werden. In die Fallauswahl wären auch die Zweitfreigabefälle miteinzubeziehen. (TZ 31, 38)

(12) Den GPLA-Prüfern wäre im Rahmen des Prüfungsbeirats eine abgestimmte Fachausbildung durch die Schaffung einer gemeinsamen von beiden Institutionen eingerichteten Schulungskoope-  
ration anzubieten, an deren Ende jeder Teilnehmer über den gleichen Kenntnisstand verfügen soll und bei der die unterschiedlichen Inhalte der Grundausbildung ausgeglichen werden. (TZ 35)

(13) Als Folge der unterschiedlichen Aufteilung der Mehrergebnisse wären gemischte Teamprüfungen zwecks praxisbezogener Fortbildung der GPLA-Prüfer bundesweit durchzuführen sowie der Nutzen daraus zu evaluieren. (TZ 36)

(14) Regelmäßige gemeinsame regionale Praxis-Workshops bzw. ein regelmäßiger Austausch aktueller Praxisfragestellungen wären zu institutionalisieren. (TZ 36)

Krankenversiche-  
rungsträger und BMF

(15) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfsoftware für die Prüfung von Großbetrieben zwecks Beschleunigung der Verarbeitungsprozesse optimiert wird. Jedenfalls wäre eine geeignete Schnittstelle zum Einlesen extern vorbereiteter Daten vorzusehen. (TZ 21)

(16) Die Prüfer wären anzuweisen, die Daten nach dem Abschluss einer Prüfung von ihren Arbeitscomputern zu löschen. (TZ 21)

(17) Die lückenlose Dokumentation der Verwendung der Daten-  
analysesoftware in der Prüfsoftware wäre sicherzustellen. (TZ 23)

(18) Eine gemeinsame (elektronische) „Plattform“ für einen vollständigen Wissens und Unterlagenaustausch wäre zu schaffen, damit die mit der GPLA befassten Mitarbeiter in jeder Phase des Prüfungsprozesses über einen einheitlichen, aktuellen und vollständigen Informationsstand verfügen. (TZ 11, 24)

(19) Der jeweils anderen Institution (Krankenversicherungsträger bzw. BMF) wäre ein uneingeschränkter Zugriff auf Daten, die für den Prüfungsprozess erforderlich sind, zu gewähren. (TZ 15, 22, 24)

(20) Den Prüfern wären im Vorfeld der Prüfung vollständige und aktuelle Daten zur Verfügung zu stellen, um sie von prüfungsfremden Tätigkeiten zu entlasten und um die Prüfungen zu beschleunigen. (TZ 15)

(21) Die abweichend von den übrigen GPLA-Prüfungen durchzuführenden Insolvenzprüfungen wären so rasch wie möglich zu evaluieren und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse umzusetzen. (TZ 16)

(22) Im Rahmen eines regional beschränkten Pilotprojekts wären die Insolvenzprüfungen ausschließlich vom zuständigen Krankenversicherungsträger als GPLA durchführen zu lassen und die Ergebnisse zu evaluieren. (TZ 16)

(23) Gemischte Teamprüfungen wären vor allem bei Großbetrieben, bei Vorliegen komplexer Sachverhalte sowie in Zusammenhang mit Prüffällen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau zu forcieren. Dazu wären die Voraussetzungen für Teamprüfungen jeglicher Art verbindlich festzulegen und ein von beiden Seiten anerkanntes System der Ergebnisaufteilung von gemischten Teamprüfungen zu entwickeln. (TZ 17)

(24) Die jeweils andere Institution (Krankenversicherungsträger bzw. Finanzverwaltung) wäre in Zweifelsfragen rechtzeitig in die GPLA einzubeziehen, um Prüfungsberichtigungen und Berufungen präventiv zu verhindern. (TZ 19)

(25) Finden Prüfungsberichtigungen und Berufungen statt, wäre der mit der zugrunde liegenden GPLA befasste Prüfer jedenfalls heranzuziehen und die jeweils andere Institution vom Ausgang der Rechtsmittelverfahren der Finanzverwaltung bzw. der Prüfungsberichtigungen der Krankenversicherungsträger umfassend zu informieren. (TZ 19)

(26) Im Sinne der gemeinsamen Prüfung sowie der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit wäre von den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung ein einziges gemeinsames Archiv zu verwenden. Dieses sollte strukturiert und anwenderfreundlich sein und allen mit der GPLA befassten Personen den Zugang zu den gleichen Informationen ermöglichen sowie als Informationsplattform für den Austausch prüfungsrelevanter Informationen dienen. (TZ 24)

(27) Für künftige Prüfungen wären elektronische Felder für prüfungsrelevante Vermerke vorzusehen. (TZ 24)

(28) Die zeitnahe und lückenlose Archivierung aller Dokumente und Daten, die für die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der abgeschlossenen Prüfungsmaßnahmen und die Vornahme zukünftiger Prüfungen wesentlich sind, wäre durch einheitliche Vorgaben sicherzustellen. (TZ 24)

(29) Die sogenannte „Prüfballbevorratung“ wäre zu unterbinden, damit nicht begonnene Fälle eines Jahres wieder für die Poolverteilung des Folgejahres zur Verfügung stehen. (TZ 26)

(30) Die Prüfungsfälle wären gemäß ihrer Reihung auf der Risikoliste auszuwählen, um die Treffsicherheit der Risikoauswahl evaluieren und verbessern zu können. (TZ 27)

(31) Es wäre sicherzustellen, dass Fälle aus der Risikoliste, die als Einzelauswahlfälle auf den Prüfungsplan gesetzt werden, als Risikoauswahlfälle erfasst und als solche ausgewertet werden. (TZ 27)

(32) Eine ausgewogene Prüfungsdichte wäre bspw. durch Vorgabe eines Mindestanteils je Betriebskategorie oder eines Schwerpunkts (z.B. Betriebskategorie, Branche) sicherzustellen. Dabei könnten die Prüfungsintervalle in einigen Betriebskategorien (vor allem Kleinbetriebe) verringert und die Präventivwirkung gestärkt werden. Die Vorgaben wären laufend zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. (TZ 28)

(33) Eine Berechnung der Prüfungsdichte nach der Anzahl der überprüften Arbeitnehmer wäre im Sinne der Wahrung der Interessen jedes einzelnen Versicherten durchzuführen. (TZ 28)

(34) Im Hinblick auf den durch die Prüfer generierten Nutzen wären die Vorteile der Aufnahme zusätzlicher Prüfer und deren Kosten abzuwägen. Der Personaleinsatz sollte unter Berücksichtigung der noch bestehenden Optimierungspotenziale durch den Prüfungsbeirat evaluiert werden; gegebenenfalls sollten die offenen Planstellen im Bereich der GPLA besetzt werden. (TZ 32)

(35) Die Prüfer wären regional ausgewogen zu verteilen, vor allem um die Rotation der Prüfungsfälle zu gewährleisten. (TZ 32)

(36) Detaillierte Leistungs-, Prozess- und Ergebnisanalysen, insbesondere getrennt nach Rechtsträgern und Regionen, wären zu erstellen, Defizite zu identifizieren und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der GPLA-Prüfungen zu setzen. (TZ 33)



(37) Die Ursachen für nicht abschließend verarbeitete Fälle wären zu identifizieren und künftig wäre eine durchgängige und zeitnahe Verarbeitung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen. (TZ 40)

(38) Der Informationsaustausch zwischen der Finanzpolizei und der GPLA wäre im Hinblick auf die ab Jänner 2011 zusätzlichen Aufgabenfelder der Finanzpolizei zu verstärken. (TZ 41)

(39) Grundlegende Informationen aus der Abgaben- und Beitrags-einhebung wären in das Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 einzubauen. Um einen institutionenübergreifend gleichen Informationsstand zu erreichen, sollten bspw. die von der Finanzverwaltung erstellten Kontrollmitteilungen für die Abgabensicherung nach Abstimmung mit den Krankenversicherungsträgern von Prüfern beider Institutionen verwendet und ausgetauscht werden. (TZ 42)

Krankenversiche-  
rungsträger und  
Hauptverband

(40) Auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung wäre hinzuwirken. (TZ 43)

(41) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Hauptverband seine Koordinierungsfunktion im Sinne der gemeinsamen Prüfung und der optimalen Nutzung der daraus resultierenden Synergieeffekte und der einheitlichen Vorgangsweise soweit wie möglich wahrnehmen kann. (TZ 7)

(42) Die wechselnde Prüfungszuständigkeit zwischen den Krankenversicherungsträgern und der Finanzverwaltung wäre in den GPLA-Grundsätzen zu verankern. (TZ 25)

(43) Eine dem bundesweiten Fachbereich Lohnsteuer der Finanzverwaltung entsprechende Funktion wäre auf Seiten der Krankenversicherungsträger einzurichten und ein diesbezüglicher Ansprechpartner für die Finanzverwaltung namhaft zu machen. (TZ 9)

(44) Den Prüfern der Finanzverwaltung wären Schulungen zur qualifizierten Fortbildung im Fachgebiet der Sozialversicherung anzubieten und den Prüfern der Krankenversicherungsträger verstärkt der Besuch von Schulungen der Bundesfinanzakademie zu ermöglichen; weiters wären regelmäßig gemeinsame Fortbildungen für alle Prüfer durchzuführen. (TZ 36)



## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Krankenversiche-  
rungsträger

(45) Die Entwicklung der entsprechenden Konzepte eines Internen Kontrollsystems wäre voranzutreiben und das Vier-Augen-Prinzip im Bereich der GPLA umzusetzen. Dazu wäre ein Kontrollsystem einzurichten, in welchem jeder geprüfte Fall zumindest durch Stichprobenziehung einer Nachkontrolle unterzogen werden könnte. Die bei den Genehmigungen gewonnenen Erkenntnisse wären den Prüfern als Feedback zur Kenntnis zu bringen. (TZ 38)

(46) Hinsichtlich der Zweitfreigaben in der Finanzverwaltung wäre dafür zu sorgen, die für die Bescheide der Finanzämter relevanten Unterlagen zur GPLA so rasch wie möglich nach dem Prüfungsabschluss in das elektronische Archiv einzuscannen. Damit könnte auch bei den Krankenversicherungsträgern der mit Nachfragen der Finanzämter in Zusammenhang stehende Aufwand verringert werden. (TZ 18, 24, 39)

(47) Nach Abschluss der Einführung der IT-Standardanwendung für die Beitragseinhebung wären den GPLA-Prüfern Informationen aus der Beitragseinhebung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 zugänglich zu machen. (TZ 42)

Versicherungsanstalt  
für Eisenbahnen und  
Bergbau, BMF und  
Hauptverband

(48) Die Fälle der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wären in die wechselnde Prüfungszuständigkeit einzubeziehen und die Alleinzuständigkeit der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wäre zu beseitigen. Als Mindestanforderung wären als Ausgleich zum fehlenden Prüfungspoolwechsel vermehrt gemischte Teamprüfungen zwischen der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau und der Finanzverwaltung durchzuführen sowie innerhalb der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau möglichst auf eine interne Prüferrotation zu achten. (TZ 25, 38)

BMF

(49) Die Organisationsstrukturen der Finanzverwaltung für die GPLA wären soweit wie möglich zu vereinheitlichen. Jedenfalls wären GPLA-Prüfer an den Finanzämtern in eigenen Teams unter fachkundiger Leitung zusammenzufassen. Darüber hinaus wäre eine Verringerung der GPLA-Standorte bis hin zu einer Konzentrierung der Aufgaben etwa bei den sieben Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis zweckmäßig. (TZ 8)

(50) Der Fachsupport wäre auf allen Ebenen der GPLA zu evaluieren und das Spezialwissen möglichst zu konzentrieren. Angesichts der umfassenden und komplexen Rechtsvorschriften, welche die GPLA zu vollziehen hat, wären eigene, nur für die GPLA zuständige Fach-

experten zur Verfügung zu stellen, welche in Kompetenzzentren je Bundesland bzw. Region verantwortlich wären. (TZ 9)

(51) Die GPLA-Prüfer wären – vor allem im Hinblick auf die Erhöhung ihrer produktiven Prüfungszeit – durch einen bereits im Erlass aus 2004 vorgesehenen Innendienst zu unterstützen und sämtliche Tätigkeiten der GPLA-Prüfer in der Kapazitätsplanung zu erfassen. (TZ 10, 32)

(52) Die Controllingdaten wären zu erweitern, um eine nach Institutionen getrennte Auswertung der Prüfungsdichte zu ermöglichen. (TZ 28)

(53) Die Prüfung von Insolvenzfällen wäre bei der Berechnung der Prüfungsdichte nur einmal zu zählen. (TZ 28)

(54) Die Einhaltung der im Genehmigungserlass des BMF angeordneten zeitlichen Befristung der Vertretungsregelung wäre in den Finanzämtern bundesweit sicherzustellen. (TZ 37)

(55) Die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten wäre automatisationsunterstützt zu unterbinden. (TZ 38)

(56) Bundesweit einheitliche Vorgaben für die Informationsweitergabe und die Zusammenarbeit zwischen den Abgabensicherungsteams und den GPLA-Prüfern wären so rasch wie möglich im Organisationshandbuch festzulegen und deren Einhaltung wäre zu überprüfen. (TZ 42)