

Bundesministerium für Finanzen  
Johannesgasse 5  
1010 Wien

Wien, 18. Oktober 2018  
GZ 303.018/001-P1-3/18

## **Gesetz über die Zusammenführung der Prüfungsorganisationen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 14. September 2018, GZ. BMF-010000/0036-IV/1/2018, übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle Stellung wie folgt:

### **1. Allgemein**

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Prüfung der lohnabhängigen Abgaben und Beiträge, die bisher entweder durch die Finanzverwaltung oder die Krankenversicherungsträger im Rahmen der sogenannten „Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ erfolgte, zusammengefasst werden. Ab 1. Jänner 2020 soll dieser neue „Prüfdienst für lohnabhängige Abgaben und Beiträge (PLAB)“ im Zuständigkeitsbereich des BMF eingerichtet werden, dies mit dem Ziel, eine einheitliche Prüfungsorganisation zu etablieren.

Folgende Ziele und Maßnahmen werden damit verfolgt:

- Steigerung der Rechtssicherheit und der Servicequalität für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei der Prüfung von lohnabhängigen Abgaben und Beiträgen
- Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral
- Bündelung der Prüfungsexpertise
- Einheitliche Rechtsauslegung
- Risikoorientierte Prüffallauswahl
- Harmonisierung der Bezüge.

Die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wurde mit dem zweiten Abgabenänderungsgesetz 2002 (BGBl. I Nr. 132/2002) durch die Änderung des EStG 1988, des KommStG sowie des ASVG mit Wirksamkeit per 1. Jänner 2003 eingeführt. Im Rahmen der GPLA erfolgt die Prüfung sämtlicher lohnabhängigen Abgaben – und damit auch der Kommunalsteuer – entweder durch Organe der Finanzverwaltung (FV) oder der Krankenversicherungsträger (KVT) im Rahmen eines Prüfvorganges, jedoch nicht mehr durch die Gemeinden. Damit wurden drei Prüfvorgänge zusammengefasst. 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.

Der RH überprüfte in den Jahren 2010 und 2011 die „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung (Reihe Bund 2012/6).

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.

Der RH hielt in seinem Bericht zusammenfassend fest:

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 betroffenen 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.



GZ 303.018/001-P1-3/18

Seite 3 / 15

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 ungenützt.

Die im Jahr 2014 durchgeführte Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2015/3) ergab folgende wesentliche Feststellungen:

Die Krankenversicherungsträger, das BMF und der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger setzten den überwiegenden Teil der nachverfolgten Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2012 zur „Gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ zumindest teilweise um.

Der Aufbau einer einheitlichen und strukturierten gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsschiene trug zur Vereinheitlichung der GPLA-Ausbildung bei und schuf die Basis für ein abgestimmtes Fachwissen. Demgegenüber unterblieb die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenützt.

Zudem waren die für die Kooperation der beteiligten Institutionen zentralen Empfehlungen hinsichtlich der Organisationsstrukturen der GPLA in der Finanzverwaltung sowie dem elektronischen Archiv – der Austauschplattform für prüfungsrelevante Informationen – noch nicht bzw. nur teilweise umgesetzt. Offen war auch noch die an die Finanzverwaltung hinsichtlich des Internen Kontrollsystems gerichtete Empfehlung, die Freigabe eigener Erledigungen der Teamexperten automatisationsunterstützt zu unterbinden.

Der Empfehlung des RH folgend konzentrierte das BMF nach der Follow-up-Überprüfung GPLA-Aufgaben in der Finanzverwaltung in zehn Finanzämtern und setzte auch die Empfehlungen im Hinblick auf die Organisation der GPLA in der Finanzverwaltung um.

## 2. Inhaltliche Anmerkungen

### 2.1 Organisation (§ 2)

Die Leitung des Prüfdienstes für lohnabhängige Abgaben und Beiträge (PLAB) soll durch den Vorstand erfolgen, dem für die fachliche Leitung Fachvorstände zur Seite gestellt werden können. Der RH weist darauf hin, dass im Gesetz die Höchstzahl der zu bestellenden Fachvorstände – im Sinne des Grundsatzes der Sparsamkeit – genannt werden sollte.

Die Festlegung des Sitzes der neuen Dienstbehörde und die allfällige Errichtung von regionalen Außenstellen wird nicht gesetzlich geregelt; die Materialien führen dazu aus, dass dies im Wege einer Verordnung

bzw. durch bloße innerorganisatorische Maßnahmen durch den Bundesminister für Finanzen erfolgen solle.

Aus der Sicht des RH ist zu kritisieren, dass mangels entsprechender Informationen die (Folge)Kosten nicht abschätzbar sind; die Materialien geben dazu keine Auskunft.

## 2.2 Prüfung lohnabhängiger Abgaben und Beiträge (§ 4)

§ 4 Abs. 2 lautet: „Ist für die Erhebung der Beiträge zur Kranken-, Unfall- oder Pensionsversicherung ausschließlich ein anderer Versicherungsträger als die Österreichische Gesundheitskasse zuständig, umfasst die Prüfung gemäß Abs. 1 nur die Lohnsteuerprüfung (Abs. 1 Z 1) und die Kommunalsteuerprüfung (Abs. 1 Z 3).“

Der RH hält dazu fest, dass eine umfassende Prüfung aller Bereiche des PLAB nur im Anwendungsbereich der Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK) vorgesehen ist, Prüfungen daher auf die Lohn- und Kommunalsteuer beschränkt bleiben werden, wenn für die Einhebung der Beiträge zur Kranken-, Unfall- oder Pensionsversicherung ein anderer Versicherungsträger zuständig ist (z.B. die Versicherungsanstalt öffentlicher Bediensteter und Eisenbahnen und Bergbau (VAEB)).

Dadurch wird der Gedanke der GPLA mit einer einzigen Prüfung konterkariert. Die VAEB ist – wie vor dem Jahr 2003 aus der GPLA (nunmehr PLAB) – ausgenommen, die zugehörigen Betriebe sind im Hinblick auf die lohnabhängigen Abgaben gesondert zu prüfen.

## 2.3 Allgemeine Aufsichts- und Erhebungsmaßnahmen (§ 5), Zurechnung (§ 6)

Der RH erachtet die explizite Aufnahme der Allgemeinen Aufsichts- und Erhebungsmaßnahmen in den Aufgabenbereich des PLAB als zweckmäßig. Um diesen Aufgabenbereich auch umfassend im Sinne des Ziels der Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral erfüllen zu können, wären dafür sowohl von der ÖGK aber auch der Finanzverwaltung die entsprechenden Personalressourcen zur Verfügung zu stellen. Die in der Folge in den Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen geäußerten Bedenken zu personellen Umschichtungen in der Finanzverwaltung betreffen insbesondere diesen Bereich.

## 2.4 Verfahrensgrundsätze (§ 10)

Für die Außenprüfung ist die BAO die maßgebliche Vorschrift. Der Prüfungsauftrag ist nur durch das Finanzamt der Betriebsstätte zu erteilen. Die Finanzämter der Betriebsstätte, die ÖGK und die Gemeinden sind nicht an das Prüfungsergebnis gebunden. Sie können von den Sachverhaltsdarstellungen jedoch nur dann abweichen, „wenn ein begründeter Anlass gegeben ist, ihre Richtigkeit in Zweifel zu ziehen“.

Kritisch ist aus der Sicht des RH anzumerken, dass weder aus dem Gesetz noch aus den Materialien ersichtlich ist, was unter einem „begründeten Anlass“ zu verstehen ist. Ob durch die Verwendung derart unbestimmter Gesetzesbegriffe der als Ziel des Vorhabens definierten Rechtssicherheit gedient ist, ist zweifelhaft. Somit wäre es auch grundsätzlich möglich, dass in den verschiedenen (Rechtsmittel)Verfahren



GZ 303.018/001-P1-3/18

Seite 5 / 15

nicht nur die Rechtsmeinungen differieren, sondern auch die zugrunde liegenden Sachverhalte. Der RH weist deshalb darauf hin, dass bei Abänderungen in einem Bereich mit Auswirkungen auf die beiden anderen Bereiche organisatorische Vorkehrungen zur Informationsweitergabe getroffen werden sollten, um eine einheitliche Rechtsauslegung zu gewährleisten.

## 2.5 Anregungsrecht (§ 11)

Die ÖGK und die Gemeinden sind „in begründeten Einzelfällen“ berechtigt, Prüfungen anzuregen. Kritisch ist aus der Sicht des RH anzumerken, dass weder aus dem Gesetz noch aus den Materialien ersichtlich ist, was unter „begründeten Einzelfällen“ zu verstehen ist.

## 2.6 Informationsaustausch (§ 12)

Die zit. Bestimmung regelt den Informationsaustausch. Die im Gesetz genannten Daten sollen elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Aus dem Entwurf geht nicht hervor,

- wie sichergestellt wird, dass dem PLAB alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden,
- wer zuständig ist, wenn sich Änderungen auf der Versicherungsseite ergeben,
- von wem die Änderungen ins System eingegeben werden (v.a. wenn die Änderungen durch Maßnahmen des Innen- und Erhebungsdiensts erfolgen bzw. bei Einbindung des Prüfdienstes inkl. Fachbereichs im Rechtsmittelverfahren),
- welche Kosten gegebenenfalls durch neue IT-Anbindungen und -Lösungen entstehen.

## 2.7 Personal (§§ 15 bis 20)

(1) Laut dem Gesetzesentwurf sollen Bedienstete der ÖGK, die zum 1. Jänner 2019 in der Prüfung lohnabhängiger Abgaben tätig sind, dem Bund auf Dauer zugewiesen werden (Anzahl der Personen lt. WFA):

1. Personal im administrativen Bereich (–),
2. Prüferinnen bzw. Prüfer i.Z.m. der GPLA (250),
3. Erhebungs- und Kontrollorgane i.Z.m. der GPLA (45),
4. überwiegend mit juristischen Tätigkeiten bzw. überwiegend mit Leitungstätigkeiten der GPLA befasste Bedienstete (15),
5. überwiegend im Competence Center GPLA (CC-GPLA) befasste Bedienstete (10).

Insgesamt wird somit lt. WFA mit insgesamt 320 VZÄ für das Jahr 2020 gerechnet.

Diese Zuweisung dient der Übertragung von Know-how; die zugewiesenen Bediensteten bleiben Angestellte der ÖGK. Zeitlich befristet werden daher Personen (bis zur Beendigung von deren Arbeitsverhältnis zur ÖGK oder dem Widerruf der Zuweisung zum Bund) im PLAB beschäftigt, die unterschiedlichen Dienstrechten unterliegen. Miteingerechnet werden z.B. auch Bedienstete, die karenziert sind, Präsenzdienst bzw. Zivildienst leisten.

(2) Die zugewiesenen Bediensteten haben Anspruch auf Aufnahme in ein Dienstverhältnis zum Bund: Sie können bis 30. November 2021 ihre Aufnahme in ein Dienstverhältnis zum Bund nach den Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2022 durch Erklärung erwirken.

Der RH merkt an, dass dem Entwurf nicht entnommen werden kann, ob die in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis übernommenen Bediensteten die im Vertragsbedienstetengesetz vorgesehene Grundausbildung bzw. Dienstprüfung abzulegen haben (bejahendenfalls, ob dadurch ein erhöhter Budgetbedarf entsteht). Die Aus- und Fortbildung hinsichtlich der SV-Agenden wäre zielführenderweise durch Expertinnen bzw. Experten der SV sicherzustellen; diesbezüglich findet sich keine Erwähnung in den Materialien bzw. keine Angabe von möglichen Kosten.

(3) Der RH verweist auf seinen Bericht „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ (Reihe Bund 2012/6, TZ 10), in dem er festhielt, dass wesentliche Unterschiede zwischen der Finanz und der SV i.Z.m. der administrativen Unterstützung bestanden: Die Finanz sah dafür kein eigenes Personal vor, die administrativen Tätigkeiten hatten die Prüferinnen bzw. Prüfer selbst durchzuführen. Der RH empfahl, die GPLA-Prüfer der Finanzverwaltung zur Entlastung von administrativen Tätigkeiten und damit zwecks Erhöhung der produktiven Prüfungszeit durch einen Innendienst zu unterstützen (TZ 10).

Aus dem Entwurf geht nicht hervor, welche administrative Unterstützung die Prüferinnen bzw. Prüfer des PLAB künftig erhalten werden und mit welchen Kosten in diesem Zusammenhang zu rechnen sein wird.

(4) Der RH erachtet die Konstruktion der „Zuweisung“ der Bediensteten der ÖGK mit anschließender Refundierung als komplex und intransparent. Diese verursacht zudem einen hohen Verrechnungsaufwand. Eine sofortige Überleitung der Bediensteten würde dem Reformgedanken Rechnung tragen und wäre zweckmäßiger, weil nur dann Synergieeffekte im Hinblick auf die Übernahme des Personals durch die Reform gewonnen werden könnten.

Die Zweckmäßigkeit der damit weiterhin virtuell bestehenden zwei Parallelorganisationen ist deshalb kritisch zu hinterfragen, weil dadurch weiterhin Reibungsverluste und Informationsdefizite entstehen können.

## 2.8 Refundierung (§ 17) und Entgelt (§ 21)

(1) Der Bund soll für das von der ÖGK zugewiesene Personal eine Refundierung leisten. Diese soll den Aufwand der Dienstbezüge einschließlich einer Abgeltung für Abfertigungs- oder Pensionsansprüche bzw. Beiträge zu einer Pensionskasse nach der Dienstordnung A für Verwaltungsangestellte bei Sozialversicherungsträgern ersetzen. Die konkreten Modalitäten sollen durch eine gesonderte Vereinbarung geregelt werden (§ 17).



In den Erläuterungen sind zudem noch Ausbildungskosten und Kosten für Non-IT- und IT-Ausstattung angeführt, dies findet keinen Niederschlag im Entwurf. Weder die Obergrenze der Refundierung noch die Übernahme von Sachaufwand sind im Entwurf geregelt. Unklar bleibt daher die Abgeltung für die Verwendung von IT-Gerät, Servernutzung und Aufwand für die Arbeitsbereiche.

(2) Für die Durchführung der SV-Prüfungen hat die ÖGK ein Entgelt zu leisten. Das konkrete Entgelt und die näheren Modalitäten, insbesondere die Aufschlüsselung des Entgelts, sind durch gesonderte Vereinbarung zu regeln (§ 21); die finanziellen Auswirkungen können daher derzeit nicht beurteilt werden. Damit bleibt das Entgelt faktisch noch offen und wird nicht vom Gesetzgeber, sondern bloß von den Vertragsparteien bestimmt.

Insgesamt werden aus der Sicht des RH durch den Entwurf Transfersysteme bzw. Zahlungsströme zwischen öffentlichen Rechtsträgern geschaffen. Zudem erachtet er die Konstruktion der „Zuweisung“ der Bediensteten der ÖGK mit anschließender Refundierung als komplex und intransparent. Diese verursacht zudem einen hohen Verrechnungsaufwand.

## 2.9 Sonstige Bestimmungen (§ 20)

§ 20 lautet: *„Die Sozialversicherungsanstalten in Form der Gebietskrankenkassen bzw. die Österreichische Gesundheitskasse sind verpflichtet, bis 31. Dezember 2021 für eine einheitliche Anwendung ihrer Dienstordnungen zu sorgen.“*

Der RH merkt dazu an, dass diese Regelung nicht sanktionsbewehrt ist.

## 2.10 Sonstiges

(1) Der RH weist darauf hin, dass die Mittelaufbringung für den Fiskus bzw. die Sozialversicherung von unterschiedlichen Grundsätzen getragen wird. Für den Bereich der Sozialversicherung gilt der Grundsatz des Anspruchsprinzips (die Beiträge sind von jenem Entgelt abzuführen, auf das ein Dienstnehmer Anspruch hat), für den Bereich der Finanzverwaltung das Zuflussprinzip (der Steuer unterliegt jenes Entgelt, das tatsächlich bezahlt wurde). Aus Sicht der Lohnsteuer ist hauptsächlich relevant, was dem Abgabepflichtigen tatsächlich zufließt. Die Sozialversicherungsbeiträge dagegen sind aber auch als Bemessungsgrundlage für Leistungen relevant – und zwar für jeden Bürger.

(2) Dies wirkt sich z.B. bei Insolvenzprüfungen aus: Dabei steht für die Krankenversicherungsträger vor allem die Sicherung der Sozialversicherungs-Ansprüche der Versicherten durch Ermittlung der Entgeltgrundlagen im Vordergrund, während der Fiskus unter dem Gesichtspunkt der Einbringlichkeit ggf. wenig Interesse an einer Prüfung hat.

(3) Ein anderes Beispiel ist die Berücksichtigung von Arbeitszeitverstößen: Wird z.B. eine Zeit des Ankleidens mit einer Arbeitskleidung oder eine Pause vom Dienstgeber kollektivvertragswidrig nicht zur Dienstzeit gerechnet und nicht vergütet, ist dies lohnsteuerrechtlich irrelevant, für die Sozialversicherungsabgaben aber schon (weil die Bemessungsgrundlage das geschuldete Entgelt, nicht das tatsächlich bezahlte Entgelt ist).

(4) Eine sachgerechte Berücksichtigung der Interessen der Sozialversicherungsträger soll u.a. der Prüfungsbeirat (§ 7) sicherstellen. Dieser besteht aus zehn Personen, die ÖGK stellt lediglich zwei Vertreter.

(5) Die Unternehmer werden weiterhin Vorschreibungen und Bescheide von drei verschiedenen Stellen bekommen und müssen gegebenenfalls in drei verschiedenen Verfahren ein entsprechendes Rechtsmittel erheben.

### 3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

#### 3.1 Betrieblicher Sachaufwand

In den Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen wird ein einmaliger erhöhter Aufwand von 2 Mio. EUR im Jahr 2020 für die Einrichtung des PLAB angeführt. Mangels Angaben zu den Berechnungsgrundlagen kann der RH die Angemessenheit dieses Betrages nicht beurteilen.

#### 3.2 Laufende Aufwendungen

##### 3.2.1 Transferaufwand

Der laufende Transferaufwand i.H.v. rd. 28,4 Mio. EUR, der in den Folgejahren weiter ansteigen soll, betrifft den Gesamtaufwand für 320 von der ÖGK zugewiesene Bedienstete in VZÄ. Dieser ist vom Bund an die ÖGK zu refundieren und enthält den Personalaufwand inklusive den arbeitsplatzbezogenen Sachaufwand.

Nachdem der arbeitsplatzbezogene betriebliche Sachaufwand grundsätzlich mit einem Aufschlag von 35 % auf den Personalaufwand zu berechnen ist (Anlage 1 der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. – WFA-FinAV) entfallen davon rd. 21 Mio. EUR auf den Personal- und rd. 7,4 Mio. EUR auf den arbeitsplatzbezogenen Sachaufwand.

Der RH verweist darauf, dass § 17 demgegenüber nur die Refundierung des Aufwands der Dienstbezüge einschließlich einer Abgeltung für Abfertigungs- oder Pensionsansprüche bzw. Beiträge zu einer Pensionskasse nach der Dienstordnung A für Verwaltungsangestellte bei den Sozialversicherungsträgern, nicht aber des Sachaufwandes vorsieht.

Überdies stellen die Angaben des BMF für den laufenden Transferaufwand nur eine vage Schätzung dar, weil dem BMF weder die Einstufungen der zugewiesenen Bediensteten noch die konkrete Anzahl bekannt sind.

##### 3.2.2 Sachaufwand

Diverse mögliche finanzielle Belastungen wurden in der WFA nicht bzw. nur bedingt berücksichtigt. Dazu zählen etwa die Kosten für die Übersiedlung von Bediensteten und der Unterbringung des PLAB oder der Aus- und Weiterbildung im Bereich des Sozialversicherungsrechtes sowie der Lohnverrechnung.





### 3.3 Erträge

(1) Die ÖGK hat gemäß § 22 PLABG dem Bund für die erbrachte Prüfleistung ein Entgelt zu leisten. Dieses entspricht lt. WFA der Höhe exakt jenem Betrag, den der Bund an die ÖGK betreffend Refundierung der Personalkosten lt. WFA zu leisten hat.

Diese Schlussfolgerung ist jedoch nur dann zulässig, wenn die ÖGK den gesamten Sach- und Personalaufwand, der für die zugewiesenen Bediensteten entsteht, zu tragen hätte und keine weiteren Kosten für den Bund durch die Prüfung entstünden. Der Bund muss jedoch jedenfalls die Kosten für den Vorstand, die Fachvorstände, mögliche Höherbewertungen der bisherigen Fachbereichsbediensteten, Ausbildungs-, Weiterbildungs- und IT-Kosten und sonstigen Overhead tragen. Wenn die zugewiesenen Bediensteten aus der ÖGK ausscheiden und damit ihre Tätigkeit für den PLAB beenden, müsste der Bund die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stellen und dementsprechend die Refundierung reduzieren. Die ÖGK müsste dem Bund dann ein Entgelt für die Durchführung der Prüfungen leisten. Nach Ansicht des RH müsste daher pro Prüfleistung ein Verrechnungssatz festgelegt werden, der alle für die PLAB angelauten Kosten berücksichtigt.

(2) Laut § 21 sind das konkrete Entgelt und die näheren Modalitäten, insbesondere die Aufschlüsselung des Entgelts, durch gesonderte Vereinbarung zu regeln. Den Materialien zufolge bemisst sich das Entgelt auf Basis der Anlage 2 zur WFA-FinAV i.d.g.F. im Verständnis Menge (Anzahl der für das Prüfergebnis aufgewendeten Stunden) mal Preis (durchschnittlicher Personalaufwand des Prüfdienstes, wobei gemäß § 94 Abs. 3 BHV 2013 für die Ermittlung von Leistungszeiten von einem Planwert von 1.680 h je Vollbeschäftigungsäquivalent ausgegangen wird).

Damit würde der Sach- und Verwaltungsaufwand, der dem Bund für die Prüfung lohnabhängiger Abgaben und Beiträge entsteht, nicht abgegolten. Dies würde eine finanzielle Schlechterstellung des Bundes gegenüber der ÖGK im Vergleich zum Status Quo bedeuten. Derzeit werden die Prüfungen zwischen den Organisationen aufgeteilt und jede Institution trägt ihren Aufwand.

Nach Ansicht des RH wäre der Festlegung eines Verrechnungssatzes eine Kostenrechnung zugrunde zu legen, bei der alle Kosten (inklusive refundierter Aufwand an die ÖGK, Sachaufwand und Verwaltungskosten) für die Prüfungen miteinbezogen werden. Darauf basierend wäre ein Entgelt pro Prüfung festzulegen.

Diese Überlegungen zeigen, wie komplex das Konstrukt im Hinblick auf die Zahlungsströme und die Entgeltsverrechnung ist.

### 3.4 Personalaufwand Finanzverwaltung

Laut WFA ist bei der Betrachtung der Personalaufwendungen festzuhalten, dass die Aufwendungen für den Overhead (Vorstand bzw. Vorständin, Fachvorständinnen bzw. Fachvorstände, Organisationsteam etc.) und für die Prüferinnen und Prüfer der Finanzverwaltung keine zusätzlichen Aufwendungen darstellen, weil diese sowohl personell als auch budgetär aus den anderen Bereichen der Finanzverwaltung umgeschichtet werden müssen.

Unklar ist einerseits, wieviele Personen umgeschichtet werden. Laut der letzten parlamentarischen Anfragebeantwortung waren dies 231,1 VZÄ im Jahr 2017 (823/AB XXVI. GP S 4). Dazu kämen die in den jeweiligen Fachbereichen für die GPLA zuständigen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter. Sofern eine Stärkung des Innen- und Erhebungsdienstes im PLAB auch von Seiten der Finanzverwaltung geplant ist, müsste dies durch Umschichtungen zu Lasten anderer Bereiche geschehen.

Der RH wies bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988 geändert wird („Familienbonus“; Schreiben vom 13. April 2018, GZ 301.355/007-2B1/18 = 41/SN-24/ME XXVI. GP) auf diesen Umstand hin:

*„Es ist daher davon auszugehen, dass etwaige zusätzlich erforderlichen Tätigkeiten zu Lasten anderer Arbeiten vorzunehmen sein werden.“*

*In diesem Zusammenhang weist der RH auf seine Empfehlung in seinem Bericht ‚Risikomanagement in der Finanzverwaltung‘ (Reihe Bund 2014/14, TZ 29.2) hin:*

*„Das BMF (sollte) eine umfassende Personalbedarfserhebung vornehmen, welche sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko (...) berücksichtigt.“*

Weitere Kosten sind jedenfalls für die Aufwertung jener Bediensteten zu erwarten, die als Vorstand bzw. Fachvorstand in die neue Organisation wechseln.

Deshalb können über die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens keine zuverlässigen Aussagen getroffen werden.

### 3.5 Zusammenfassende Beurteilung

Kosteneinsparungen sind auf kurze Frist nicht absehbar. Langfristig sind Kosteneinsparungen durch Synergieeffekte und besonders langfristig die Harmonisierung der Bezüge denkbar.

In einem ersten Schritt sind einmalige Umstellungskosten i.H.v. 2 Mio. EUR im Jahr 2020 vorgesehen. Zusatzkosten könnten durch die zusätzlich zu bestellenden Leitungsfunktionen bzw. die Aufwertung von Bediensteten aus der Finanzverwaltung entstehen.

Die Verrechnungsmodalitäten der Prüfkosten für die ÖGK sind lt. Gesetzesmaterialien noch zu vereinbaren, weshalb über die tatsächlichen Kosten dieses Projekts sowie die Verrechnungen zwischen Bund und ÖGK noch keine Aussage getroffen werden kann. Damit ist eine Aussage über die finanziellen Auswirkungen dieses Gesetzesvorhabens faktisch nicht möglich.

Langfristig entstehen jedenfalls zusätzliche Sachaufwendungen für den Bund für den Mietaufwand und sonstige Kosten für das Personal der ÖGK. Diese müssten in den Entgelten, die von der ÖGK für die



Prüfungen abgegolten werden, berücksichtigt werden. Ob der Aufwand der PLAB für die ÖGK wie bisher anteilig gedeckt wird, wird von den noch zu schließenden Vereinbarungen zum Entgelt abhängen.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Mangels Darstellung sämtlicher erforderlicher Angaben entsprechen die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

#### 4. Umsetzung von Empfehlungen

Das geplante Gesetz, mit dem die GPLA neugestaltet und die Prüferinnen bzw. Prüfer der Österreichischen Gesundheitskassen und der Finanzverwaltung im PLAB zusammengeführt werden sollen, geht in diesem Ausmaß nicht direkt auf Empfehlungen des RH zurück. Der RH empfahl in seinen Berichten „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, Bund 2012/6 und „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung“, Bund 2015/3 eine weitgehende Harmonisierung zwischen den Prüfern der Finanzverwaltung und den Krankenversicherungsträgern und gab Empfehlungen im Hinblick auf Optimierungs- und Synergiepotenziale ab.

Die ausgesprochenen Empfehlungen aus dem Bericht „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, hatten vor allem folgende Zielsetzungen:

- Optimierung der Risikoanalyse (SE 5, 30, 31)
- Verbesserung der Steuerungsgrößen (SE 6 bis 10)
- Qualitätssicherung (SE 11)
- Fachausbildung, Schulungen (SE 12, 36)
- Zusammenarbeit, Teamprüfungen und Praxisaustausch (SE 13 und 14, 23 bis 25)
- IT-Unterstützung (SE 15 bis 17, 26 bis 28)
- vollständigen Daten-, Wissens- und Unterlagenaustausch (SE 18 bis 20)
- Insolvenzprüfungen (SE 21 und 22)
- Prüfungsdichte (SE 27 und 28)
- Personal, Unterstützung der Prüfer durch Innen- und Erhebungsdienst (SE 32, 33, 51)
- Steigerung der Effizienz (SE 36)
- Schnittstellen – Informationsaustausch (SE 38, 39, 45, 56)

Durch die neue Organisationsstruktur könnten nach Ansicht des RH durch Umsetzung der oben angeführten Empfehlungen tatsächlich Synergiepotenziale genutzt werden und die vom RH in seinem Bericht festgestellten Defizite in der Zusammenarbeit und im Informationsaustausch tatsächlich beseitigt werden. Dies unter der Voraussetzung, dass alle beteiligten Stakeholder dieses Reformprojekt mittragen und die organisatorischen Rahmenbedingungen einer einheitlichen Steuerung, des Personals und der räumlichen Zusammenfassung sowie einheitlicher Rechtsauslegung tatsächlich geschaffen werden. Verstärktes Augenmerk ist auf die notwendige und umfassende Koordination und den Informationsaustausch zwischen den Schnittstellen – die durch die neuen Organisationsstrukturen zunehmen werden – zu legen.

Gerade i.Z.m. den Empfehlungen betreffend eine ausgewogene und ausreichende Personalausstattung und eine entsprechende Unterstützung der Prüferinnen bzw. Prüfer durch Innendienst und Erhebungsdienst (SE 34 und SE 51) bietet die Neuorganisation nach Ansicht des RH eine Chance. Im Hinblick auf den durch die Prüferinnen bzw. Prüfer generierten Nutzen wäre darauf besonderes Augenmerk zu legen.

Bei der Risikoanalyse und den Insolvenzprüfungen ist insbesondere auf die unterschiedlichen Anforderungen der Beitragsprüfung und der Abgabenprüfung Bedacht zu nehmen.

Inwieweit diese Empfehlungen mit der Reform umgesetzt werden, kann aus den vorliegenden Gesetzesmaterialien nicht abgeleitet werden und bedarf einer weitergehenden Überprüfung nach Vorliegen konkreter Umsetzungsschritte.

## 5. Nicht-Umsetzung von Empfehlungen

Der RH hatte in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 zur GPLA grundlegende Empfehlungen ausgesprochen und mehrfach auf die Notwendigkeit der Umsetzung dieser in seinen Berichten zu Gebarungsüberprüfungen und Positionspapieren hingewiesen. Dennoch werden die folgenden, mehrfach wiederholten Empfehlungen des RH weiterhin nicht umgesetzt:

### „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, Reihe Bund 2012/6

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



GZ 303.018/001–P1–3/18

Seite 13 / 15

- „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, TZ 38)“

Die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau wird gemäß § 4 Abs. 2 PLABG vom PLAB ausgenommen und wird im Hinblick auf die Sozialversicherungsbeiträge gesondert zu prüfen sein. Damit verschwinden in diesem Bereich jegliche Synergieeffekte, die durch die GPLA geschaffen wurden. Es werden neue Doppelgleisigkeiten geschaffen, da die Unternehmer wieder zwei Prüfvorgängen unterzogen werden können – durch die SV und durch den PLAB.

„Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/3

- „Die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge wären zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen. Dazu wären die bereits vorliegenden Vorschläge unter Einbindung der Sozialversicherungsträger und weiterer Experten zielgerichtet zu behandeln und in einen Gesetzgebungsprozess überzuführen. (TZ 2)“
- „Bei der Planung eines risikoorientierten Personalbedarfs wäre der Umstand zu berücksichtigen, dass jeder GPLA-Prüfer Einnahmen für die KVT und die FV in jedenfalls mehr als achtfacher Höhe dessen, was er kostete, erzielte. Hinzu kam die Präventivwirkung und die Sicherung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen. (TZ 8)“

Unklar ist – wie bereits in den Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen erläutert – wie viele Mitarbeiter aus den Finanzämtern zu der neuen Prüforganisation wechseln werden. Dabei sollte der Empfehlung des RH Rechnung getragen werden.

## 6. Zusammenfassende Würdigung

Wie der RH bereits einleitend festhielt, lässt der Gesetzesentwurf einen breiten Spielraum für die tatsächliche Umsetzung in der Praxis.

Die Umsetzung des Gesetzes durch die im Gesetz angekündigten Vereinbarungen und die tatsächliche organisatorische Umsetzung in der Praxis kann zu einer völligen Neuorganisation der GPLA – nunmehr PLAB – führen oder aber zu einem faktischen Beibehalten des Status Quo unter einem neuen Namen.

Durch die Zuweisung sind die Bediensteten zwar fachlich der Organisation Prüfdienst zugeordnet, dienst- und besoldungsrechtlich verbleiben sie jedoch in der Zuständigkeit der ÖGK. Wenn – wie zu erwarten – wenige Bedienstete in ein Dienstverhältnis zum Bund übertreten, bleiben die beiden Systeme noch auf

längere Zeit nebeneinander parallel bestehen. Das Ziel der Harmonisierung der Bezüge kann auf diese Weise nur sehr langfristig erreicht werden.

Neu sind die einheitliche Steuerung und Leitung sowie die Übernahme der Erhebungs- und Innendienstkomponenten. Beides beurteilt der RH anhand der Ergebnisse der zugrundeliegenden Prüfung als positiv.

Durch die neue Organisation werden neue Schnittstellen geschaffen – insbesondere jene vom PLAB zur ÖGK und den Finanzämtern der Betriebsstätte. Ein entsprechender Informationsfluss in beide Richtungen wäre sicherzustellen und erfordert einen erhöhten Koordinationsaufwand.

Der mögliche Vorteil einer einzigen einheitlichen Rechtsauslegung in Form einer Entscheidung, d.h. eines Bescheides, wird nicht genutzt. Für den Unternehmer erwachsen im Vergleich zur bisherigen Organisation keine Vorteile, weil die Bescheide bzw. Vorschriften noch immer durch drei Stellen erstellt werden und es dementsprechend zu drei verschiedenen Rechtsmittelverfahren kommen könnte. Deshalb kann weder eine Steigerung der Rechtssicherheit noch der Servicequalität für Unternehmer erreicht werden.

Potenziellen Synergieeffekten stehen neue Schnittstellen gegenüber. Dies betrifft insbesondere jene zu den zuständigen Finanzämtern und der ÖGK.

Viele Fragen in der Umsetzung sind in den Gesetzesmaterialien nicht (klar) geregelt bzw. einer weiteren Umsetzung durch Verordnung oder Vereinbarung vorbehalten, z.B. Kostensätze für Personal und Prüfungen sowie die Zuständigkeit für die Nachbesetzung von Personal.

Deshalb hängt die Zielerreichung – insbesondere im Hinblick auf die organisatorischen bzw. ablaufbedingten Effizienzpotenziale – von der konkreten Ausgestaltung in den Vereinbarungen und schließlich der organisatorischen Umsetzung in der Praxis ab.

Zusammenfassend verursacht die Konstruktion der Zuweisung des Personals der ÖGK zusätzlichen Verwaltungsaufwand, Reibungsverluste, zusätzliche Kosten und verringert die Transparenz.

Demgegenüber unterblieb die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften. Dadurch bleiben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte und Effizienzpotenziale ungenutzt, eine Steigerung der Servicequalität kann damit nicht erreicht werden.

Der RH hatte in seinen Berichten bereits mehrfach auf den hohen Verwaltungsaufwand i.Z.m. den immer komplexer werdenden Rechtsvorschriften und die Notwendigkeit einer strukturellen Reform durch Vereinfachung und Durchforstung des Steuersystems hingewiesen.



GZ 303.018/001-P1-3/18

Seite 15 / 15

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.: