



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 17. Mai 2019
GZ 303.072/001-P1-3/19

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Schaffung eines Amtes für Betrugsbekämpfung und das Bundesgesetz über die personellen Maßnahmen aufgrund der Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung erlassen wird, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 aufgehoben wird und die Bundesabgabenordnung und 65 weitere Gesetze geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 10. April 2019, GZ: BMF-010000/0019-IV/1/2019, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

(1) Ziele des Vorhabens sind u.a. die Forcierung einfacher, effizienter, digitaler und qualitativer Prozesse zur Beschleunigung von Verfahren sowie die Fokussierung auf Hauptaufgaben der Steuer- und Zollverwaltung durch Bereinigung von Zuständigkeiten und konsequente Aufgabenkritik, wobei durch die Bündelung hoheitlicher Aufgaben die Effizienz der Verwaltung und das Service für die Bürgerinnen und Bürger erhöht werden sollen.

(2) Der RH hat bei seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform in seinen Positionen vom 26. Oktober 2017 „Was jetzt getan werden muss. Die zehn wichtigsten Themen für die kommende Bundesregierung.“, Seite 11, darauf hingewiesen, dass eine moderne Verwaltung den Bürgernutzen in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt und dass dazu eine zeitgemäße Organisation gehört, um Qualität und Effizienz der Verwaltung zu steigern. Er hat u.a. darauf hingewiesen, dass Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Verfahrensdauer bei behördlichen Verfahren zu verkürzen.

In seinen „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“, Reihe 2016/2, Seiten 85 ff., hat der RH betont, dass die Effizienz der Aufgabenerledigung in wesentlichem Maß von sachgerechten Organisationsstrukturen abhängt. Er hat darauf hingewiesen, dass das Hinterfragen von historisch gewachsenen Behördenstrukturen und eine den neuen Herausforderungen angepasste Straffung einen Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und zur Effektivität der Verwaltung leisten können. Der RH setzt sich in seinen Prüfungen regelmäßig mit den Themen optimale Behördengröße und optimale Verwaltungsstrukturen auseinander. Dabei wies der RH auf die Notwendigkeit hin, Parallelstrukturen abzubauen, und betonte, dass die Festlegung von Behördenstandorten nach den Kriterien Bedarf, Zweckmäßigkeit, Steuerbarkeit und Kosten zu orientieren wäre.

Vor dem Hintergrund dieser Vorschläge des RH beurteilt er die Zielsetzungen der geplanten Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung grundsätzlich positiv. Er weist allerdings auf Folgendes hin:

(3) Hinsichtlich des Ziels der *„Fokussierung auf Hauptaufgaben der Steuer- und Zollverwaltung durch Bereinigung von Zuständigkeiten und konsequente Aufgabenkritik“* weist der RH darauf hin, dass eine Auseinandersetzung mit einer Aufgabenkritik und den daraus abgeleiteten Ergebnissen und allfälligen Umsetzungsschritten nicht vorliegt.

Auch lässt die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zum Entwurf offen, welche bisherigen Aufgaben mit den beabsichtigten Zuständigkeitsänderungen wegfallen oder vernachlässigt werden sollen. Der RH weist darauf hin, dass rein verfahrensrechtliche Änderungen nicht automatisch zu einer Änderung der (inhaltlichen) Aufgaben führen.

Allerdings bewertet der RH den Umstand, dass das Abgehen von örtlichen Zuständigkeiten Chancen für eine weitere Stärkung von Fachexpertise durch engeres Zusammenarbeiten innerhalb eines Geschäftsbereichs der Ämter bringen und mit der Fokussierung auch eine Bündelung der Zuständigkeiten erfolgen soll, im Sinne der vom RH mehrfach empfohlenen Spezialisierung und Bündelung von Fachwissen (bspw. *„Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“*, Reihe Bund 2012/6, TZ 9; *„Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben; Follow-up-Überprüfung“*, Reihe Bund 2015/3, TZ 3; *„Löschung von Abgabenrückständen“*, Reihe Bund 2016/2, TZ 11; *„System der Erhebung der Verbrauchsteuern“*, Reihe Bund 2016/15, TZ 10) positiv.

(4) Das Ziel *„Forcierung einfacher, effizienter, digitaler und qualitativer Prozesse“* soll aus den vier Teilzielen innovativer Einsatz neuer Technologien, Nutzung der Informationen von dritter Seite, Spezialisierungen und kontinuierliche Prozessverbesserung bestehen. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung enthält keinen Hinweis darauf, um welche neuen Technologien, die innovativ eingesetzt werden sollen, es sich handelt und wie diese zur Forcierung einfacher, effizienter, digitaler und qualitativer Prozesse beitragen sollen.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung erläutert auch nicht, wie das Ziel *„Forcierung einfacher, effizienter, digitaler und qualitativer Prozesse“* erreicht werden soll. Obwohl die wirkungsorientierte Folgenabschätzung alle drei zur Zielerreichung angeführten Maßnahmen (Neuorganisation der Steuer- und Zollverwaltung, Zusammenführung der Betrugsbekämpfungseinheiten und der Finanzstrafbehörden,

Minimierung von Schnittstellen und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten) für die Erreichung dieses Ziels benennt, ist unklar, wodurch letztlich die Zielerreichung sichergestellt werden soll.

Nach der wirkungsorientierten Folgenabschätzung sollen sich aufgrund der geplanten Zuständigkeitsänderungen die Durchlaufzeiten in der Familienbeihilfe und in der Arbeitnehmerveranlagung verringern. Sie gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, wie sich die beabsichtigte Organisationsreform auf die zahlreichen anderen Aufgabenfelder der Steuer- und Zollverwaltung (v.a. Betriebsveranlagung, Betriebsprüfung, Abgabensicherung, Bewertung, Strafsachen, Fachbereiche) auswirken wird. Auch ist unklar, wie eine Verringerung von Durchlaufzeiten in Teilarbeitsbereichen auch nur zu einem der vier Teilziele beitragen soll, zumal es sich lediglich um einen quantitativen Aspekt handelt.

Zudem betont die wirkungsorientierte Folgenabschätzung die „komplexer werdenden Rechtssysteme“ und den „demographischen Wandel“ in der Finanzverwaltung „durch nahende Pensionierungen“. Am „Beispiel Telefonie“ stellt sie klar, dass es von 2013 bis 2017 zu einem Anstieg von 142 % kam. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung lässt offen, wie und ob die beabsichtigte Leistungssteigerung bei sich verschärfenden Rahmenbedingungen und auf Basis prekärer Personalstandsprognosen nur mit Hilfe von Organisationsänderungen bewirkt werden soll. Insbesondere wird nicht nachvollziehbar dargestellt, wie in diesem Umfeld raschere Durchlaufzeiten erzielt werden sollen, sowie ob und mit welchen der vorgeschlagenen Neuregelungen die Qualität der Erledigungen und die Rechtsrichtigkeit der Abgabungsverfahren gesteigert werden können.

Der RH weist darauf hin, dass auf Grundlage der vorliegenden Informationen die Frage, ob die geplanten Maßnahmen zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns beitragen können, nicht beurteilbar ist.

(5) Ein weiteres Ziel des Entwurfs soll die „Gewährleistung einer hohen Mitarbeiterzufriedenheit“ durch u.a. bestmögliche Qualifizierung, eigenverantwortliches Arbeiten und flexible Arbeitszeiten sein.

Der RH weist darauf hin, dass die wirkungsorientierte Folgenabschätzung keine Maßnahme zur Mitarbeiterqualifizierung enthält, weshalb diese Zielsetzung im Kontext mit dem Entwurf nicht nachvollziehbar ist. Weiters enthält der Entwurf keine Änderung im Status quo betreffend „eigenverantwortliches Arbeiten“ und keine Änderungen der Bestimmungen über die Arbeitszeiten.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung führt aus, dass derzeit die Arbeit in der Arbeitnehmerveranlagung und in der Familienbeihilfe ungleich verteilt sei. Die „Spannweite der Erledigung je VBÄ“ habe 2017 in der Arbeitnehmerveranlagung rd. 5.500 Erledigungen je VBÄ betragen, in der Familienbeihilfe rd. 1.300. Mit der beabsichtigten Organisationsreform sollen diese Spannweiten um je 10 % verringert werden. Damit werden im Jahr 2025 – und damit nach einem fünfjährigen Wirken der Organisationsreform – immer noch Spannweiten von 4.950 Erledigungen je VBÄ in der Arbeitnehmerveranlagung und 1.170 Erledigungen je VBÄ in der Familienbeihilfe in Kauf genommen.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auch auf seine Kritik betreffend die Personalkapazitäten. Gerade im Lichte der demographischen Entwicklung des Personals und der fehlenden Personalbedarfserhebung sah der RH die zukünftige Funktionsfähigkeit der Finanzverwaltung kritisch:

So wies der RH im Bericht „System der Erhebung der Verbrauchsteuern“, Reihe Bund 2016/15, darauf hin, dass dem Bundesministerium für Finanzen, da es keine Erhebung des tatsächlich erforderlichen Personalbedarfs durchgeführt hatte, nicht bekannt war, inwieweit die für den Vollzug der Verbrauchsteuern tatsächlich eingesetzte Personalkapazität den tatsächlichen Anforderungen entsprach. Der RH stellte fest, dass dem Bundesministerium für Finanzen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Personalbedarfserhebung für den Vollzug der Verbrauchsteuern in den Kundenteams – wie sie auch der RH dem Bundesministerium für Finanzen bereits mehrfach empfohlen hatte – durchgeführt hatte (TZ 8). Er wies kritisch auf den mit den bevorstehenden Pensionierungen verbundenen potenziellen Verlust an Know-how betreffend Verbrauchsteuern hin und empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, angesichts der bevorstehenden Pensionierungen Maßnahmen zu treffen, um im Verbrauchsteuerbereich Wissensverlusten vorzubeugen (TZ 11).

Im Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“, Reihe Bund 2016/2, TZ 29, hielt der RH fest, dass dem Bundesministerium für Finanzen weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Bedarf für die Einbringungstätigkeit in den Teams Abgabensicherung bekannt war. Das Bundesministerium für Finanzen verfügte über keine Kennzahlen für die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs für die Abgabeneinbringung und dessen Verteilung auf die Finanzämter. Aufgrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden Personalabgänge durch Pensionierungen bestand das Risiko eines Know-how-Verlusts, sofern das vorhandene Know-how nicht durch einen rechtzeitigen Wissenstransfer weitergegeben werden kann.

(6) Der Entwurf verfolgt weiters das Ziel der „Schaffung zukunftsfähiger agiler Strukturen“ durch die Zusammenführung der Betrugsbekämpfungseinheiten und der Finanzstrafbehörden sowie die in diesem Zusammenhang stehende Minimierung von Schnittstellen und Beseitigung von Doppelgleisigkeiten.

Der RH wies in seinem Bericht zur „Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, Reihe Bund 2011/9, TZ 27, auf die Vielzahl an Schnittstellen und Doppelgleisigkeiten kritisch hin und empfahl, sämtliche Betrugsbekämpfungsmaßnahmen in ein abgestimmtes Gesamtkonzept zu integrieren und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten herbeizuführen.

Vor diesem Hintergrund erachtet der RH das genannte Ziel als positiv.

Offen ist jedoch, wie die Koordination mit den Abgabenbehörden erfolgen soll und wie diesbezügliche Schnittstellen minimiert werden. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung spricht etwa von einer „Bündelung der Zuständigkeiten von Spezialmaterien im Finanzamt Österreich in der Dienststelle für Sonderzuständigkeiten“. Mangels näherer Angaben kann nicht beurteilt werden, ob mit der neuen Organisationsstruktur allenfalls neue Schnittstellen und Doppelgleisigkeiten entstehen werden, die sich auf die Aufgabenerfüllung negativ auswirken könnten.

2. Inhaltliche Bemerkungen

2.1 Bundesgesetz über die Schaffung eines Amtes für Betrugsbekämpfung

2.1.1 Zu § 2 Abs. 2 des Entwurfs

Gemäß § 2 Abs. 2 können dem Vorstand für die dienstliche und fachliche Leitung Geschäftsbereichsleiter zur Seite gestellt werden. Einer der Geschäftsbereichsleiter hat im Fall der Verhinderung des Vorstands dessen Aufgaben als sein Stellvertreter wahrzunehmen.

Der RH weist darauf hin, dass für den Fall, dass kein Geschäftsbereichsleiter bestellt wird (diese Möglichkeit besteht aufgrund der vorgesehenen Kannbestimmung für die Bestellung von Geschäftsbereichsleitern), für eine Stellvertretung nicht vorgesorgt ist. Der RH regt an auch diesen Fall zu regeln.

2.1.2 Zu § 3 Z 2 des Entwurfs

§ 3 Z 2 führt die neuen Zuständigkeiten der Finanzpolizei an. Bisherige Zuständigkeiten der Finanzpolizei, wie z.B. „die Wahrnehmung der Festsetzung der Normverbrauchsabgabe“ und „die Wahrnehmung der Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer“ (§ 10b Abs. 2 Z 6 und 7 AVOG 2010 – DV) sollen mangels Erwähnung in § 3 Z 2 nicht mehr zu den Aufgaben der Finanzpolizei zählen. Der RH weist darauf hin, dass die Erläuterungen die Gründe hierfür nicht anführen.

2.1.3 Weitere Bemerkungen zum Entwurf

Der RH weist darüber hinaus auf Folgendes hin:

- Aus dem Umstand, dass sowohl der Geschäftsbereich Finanzstrafsachen als auch jener der Finanzpolizei für die Einbringung der nach dem FinStrG verhängten Geldstrafen zuständig sein sollen (§ 3 Z 1 lit. d und § 3 Z 2 lit. d), könnten sich Doppelgleisigkeiten ergeben.
- Mit dem Entwurf soll ein eigenes Amt für „Betrugsbekämpfung“ eingerichtet werden. Die Erläuterungen zu § 4 des Entwurfs führen jedoch aus, dass „(u)nter Betrugsbekämpfung (...) insbesondere die präventive Tätigkeit der Abgabenbehörden zu verstehen“ sei. „Daraus resultiert, dass Betrugsbekämpfung eine Aufgabe der Abgabenbehörden, insbesondere der Organe der Finanzämter darstellt“. Der RH weist auf diesen textlichen Widerspruch hin.
- Nach den Erläuterungen zu § 3 verstehen sich die in § 3 definierten Aufgaben des Amtes für Betrugsbekämpfung „als nicht abschließender Katalog, durch den die wesentlichen Aufgabenfelder innerhalb der Geschäftsbereiche definiert werden sollen“. Aus Sicht des RH sollte gerade bei Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung auf eine beispielhafte Aufzählung verzichtet und sämtliche Zuständigkeiten ausdrücklich benannt werden.
- Nicht erläutert sind die Kommunikation sowie die Zusammenarbeit zwischen dem neuen Amt für Betrugsbekämpfung und den Dienststellen der beiden Finanzämter sowie dem Zollamt Österreich. Der RH verweist diesbezüglich auf seinen Bericht „Bekämpfung des Abgabenbetruges mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, Reihe Bund 2011/9, TZ 27, wo er die Bedeutung der

Betrugsbekämpfungskordinatoren hervorhob und empfahl, zur Stärkung der Betrugsbekämpfung und Zusammenfassung der damit verbundenen Agenden die Betrugsbekämpfungskordinatoren in jedem Finanzamt als Hauptfunktion einzurichten. Nachdem diese Empfehlung umgesetzt wurde, sollte analog dazu in der neuen Organisationsstruktur in jeder Dienststelle ein Betrugsbekämpfungskordinator eingerichtet werden.

2.2 Bundesabgabenordnung

2.2.1 Zu § 57 Abs. 1 und § 63 Abs. 1 des Entwurfs

Nach den genannten Bestimmungen kann der Bundesminister für Finanzen sowohl für die beiden neuen Finanzämter als auch für das Zollamt Österreich mit Verordnung den Sitz festlegen.

Der RH weist darauf hin, dass im – mit dem vorliegenden Entwurf aufzuhebenden – AVOG 2010 in § 9 Abs. 1 derzeit (noch) eine ähnliche Bestimmung für den Sitz der Abgabenbehörden als Muss-Bestimmung enthalten ist. Für bundesweit zuständige Behörden ist ein eindeutiger Sitz in Österreich festzulegen. Die Erläuterungen zu § 57 weisen selbst darauf hin, dass sich „(a)us der Judikatur des VfGH (...) ableiten (lässt), dass der Sitz einer Behörde als Angelegenheit der äußeren Organisation zu betrachten ist und damit zumindest mit Verordnung festgelegt werden muss“.

Der RH regt daher an, die beiden Kann-Bestimmungen zu Muss-Bestimmungen abzuändern.

2.2.2 Zu § 58 Abs. 1 des Entwurfs

Nach dieser Bestimmung kann ein Finanzamt unter bestimmten Voraussetzungen die Erhebung einer Abgabe auf das andere Finanzamt übertragen.

In der BAO ist durchgehend von der „Abgabenerhebung“ und der „Wahrnehmung von Aufgaben“ die Rede. Es ist – auch aus den Erläuterungen – nicht ersichtlich, weshalb bei Abtretung eines Falls von einem zum anderen Finanzamt nur die Erhebung einer Abgabe umfasst sein soll und nicht auch die Wahrnehmung von Aufgaben. Eine entsprechende Klarstellung wäre wünschenswert.

2.2.3 Zu § 61 Abs. 1 des Entwurfs

Nach der genannten Bestimmung soll das Finanzamt Österreich zuständig sein für „die Wahrnehmung einer Aufgabe, die einer Abgabenbehörde übertragen ist, wenn weder die Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Bundesministers für Finanzen, noch für die Zuständigkeit des Finanzamtes für Großbetriebe noch jene für die Zuständigkeit des Zollamtes Österreich vorliegen“ (Z 1) und „die Wahrnehmung einer Aufgabe, die einem Finanzamt übertragen ist, wenn die Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Finanzamtes für Großbetriebe nicht vorliegen“ (Z 2).

In Z 1 erfolgt die Abgrenzung der Zuständigkeit des Finanzamtes Österreich gegenüber sämtlichen anderen Abgabenbehörden, mit derselben Formulierung soll in Z 2 eine weitere Abgrenzung zum Finanzamt für Großbetriebe erfolgen, obwohl dieses Finanzamt bereits in Z 1 ausdrücklich genannt ist.

Aus Sicht des RH handelt es sich bei der Formulierung in Z 2 um eine Redundanz. Er regt an, den Entfall der Z 2 zu überdenken.

2.2.4 Zu § 62 Abs. 1 des Entwurfs

Der RH weist darauf hin, dass diese Bestimmung für das Finanzamt für Großbetriebe die Zuständigkeiten in Form einer taxativen Aufzählung festlegt, die zehn Ziffern enthält, die Erläuterungen jedoch auch noch von den „Z 11 und Z 12“, „Z 13“, „Z 14“ und „Z 15“ sprechen.

2.2.5 Zu § 62 Abs. 1 Z 9 des Entwurfs

§ 62 Abs. 1 Z 9 sieht für Unternehmensgruppen die Zuständigkeit des Finanzamts für Großbetriebe nur dann vor, wenn ein Gruppenträger oder ein Gruppenmitglied „gemäß Z 1 bis 3 oder 5 bis 8“ in die Zuständigkeit dieses Finanzamts fällt oder seinen Sitz nicht in Österreich hat. Für alle übrigen Gruppen soll das Finanzamt Österreich mit seinen 33 Dienststellen zuständig sein.

In seinem Bericht über die „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, TZ 13, empfahl der RH, im Hinblick auf die Komplexität der Gruppenbesteuerung und das damit erforderliche Expertenwissen eine einheitliche Verteilung der Gruppenakten vorzusehen. Eine bundesweite Zuständigkeit bei einem Finanzamt wäre dabei in Betracht zu ziehen.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird eine bundesweit einheitliche Zuständigkeit nicht verwirklicht. Der RH weist daher erneut auf seine o.g. Empfehlung hin.

2.2.6 Zu § 62 Abs. 4 des Entwurfs

In § 62 Abs. 4 sollen die Zuständigkeiten für Kapitalertragsteuer-Erstattungen im Finanzamt für Großbetriebe zusammengeführt werden.

Der RH empfahl in seinem Bericht „Kapitalertragsteuer-Erstattungen nach Dividendenausschüttungen“, Reihe Bund 2018/35, TZ 9, die Zuständigkeit für alle Kapitalertragsteuer-Erstattungsverfahren im Zusammenhang mit beschränkt Steuerpflichtigen bei einem Finanzamt zu konzentrieren, um das Risiko von ungerechtfertigten Erstattungen nach Mehrfachanträgen zu minimieren. Insbesondere kritisierte der RH die getrennte Zuständigkeit für Verfahren gemäß § 94 Z 2 EStG 1988.

Der RH wertet die genannte Bestimmung im Sinne einer Berücksichtigung seiner Empfehlung positiv.

2.3 Bodenschätzungsgesetz 1970

Nach § 1 Abs. 4 des Entwurfs soll für die Durchführung der Bodenschätzung das Finanzamt Österreich – und nicht das Finanzamt für Großbetriebe – zuständig sein. Gemäß § 4 Abs. 3 Z 1 soll den Schätzungsausschüssen „der Vorstand oder die Vorständin des zuständigen Finanzamtes (§ 1 Abs. 4)“ angehören. Der RH regt an, in § 4 Abs. 3 Z 1 das Finanzamt Österreich direkt zu nennen.

2.4 Glücksspielgesetz

Nach den Erläuterungen erfolgt die Anpassung der Bestimmungen im Glücksspielgesetz „aufgrund der Neuorganisation der Bundesfinanzverwaltung. Es handelt sich im Wesentlichen um die Übertragung von Behördenzuständigkeiten vom Bundesminister für Finanzen zum Finanzamt Österreich“. Damit könne sich „(d)as Bundesministerium für Finanzen (...) intensiver auf Kernaufgaben und Rahmenbedingungen dieses Wirtschaftsbereiches konzentrieren“, weil diese „einen zunehmenden Personaleinsatz der Zentralstelle“ erforderten.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung stellt weder den Aspekt dieses zunehmenden Personaleinsatzes der Zentralstelle noch den zusätzlichen Personalaufwand im künftigen Finanzamt Österreich aufgrund der Zuständigkeitsverschiebung dar. Unklar bleibt, ob damit Aufgaben an das künftige Finanzamt Österreich übertragen werden, ohne die für deren Besorgung erforderlichen Personalressourcen zur Verfügung zu stellen.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine schon mehrfach ausgesprochene Empfehlung an das Bundesministerium für Finanzen, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen. Im Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14, TZ 19, sprach er diese Empfehlung erstmals aus. Danach „sollte das BMF für die Finanzverwaltung eine umfassende und bundesweite Personalbedarfserhebung mit den folgenden Eckpfeilern durchführen:

- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
- 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Personalressourcen;
- 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten–Nutzen–Erwägungen (Personalkosten versus erhöhte Abgabeneinnahmen);
- 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität.“

Aus den vorgelegten Unterlagen ist nicht erkennbar, ob das Bundesministerium für Finanzen mittlerweile eine derartige Personalbedarfserhebung durchgeführt hat. Diese wäre jedoch – insbesondere mit der geplanten einschneidenden Organisationsreform der Bundesfinanzverwaltung – erforderlich, um die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Aufgaben gewährleisten zu können. Der RH weist daher neuerlich auf seine genannte Empfehlung hin.

2.5 Zollrechts–Durchführungsgesetz

(1) Gemäß dem geltenden § 7 Abs. 3 sind die Zollbehörden zur Verhinderung von Zollzuwiderhandlungen unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigt, personenbezogene Daten durch Beobachten (Observation) bestimmter Personen oder Warenbewegungen bereits während der Vorbereitung einer Zollzuwiderhandlung zu ermitteln. Wenn ein gerichtlich strafbares Finanzvergehen nach den §§ 38 Abs. 1, 38a Abs. 1 und 39 Abs. 1 FinStrG verhindert werden soll, können sich die Zollbehörden, unter Mitwirkung des

Bundesministeriums für Inneres, technischer Hilfsmittel zur Peilung von Beförderungsmitteln bedienen. Darüber hinaus ist gemäß § 7 Abs. 4 zur Aufdeckung von Finanzvergehen nach den §§ 38 Abs. 1, 38a Abs. 1 und 39 Abs. 1 FinStrG das Einholen von Auskünften ohne Hinweis auf einen amtlichen Charakter und die bestehenden abgabenrechtlichen Auskunftspflichten sowie die Observation zulässig, wenn sonst die Aufdeckung gefährdet oder erheblich erschwert werden würde.

(2) Durch die Zitierung des § 38 FinStrG – die durch die vorgeschlagenen Änderungen in § 7 Abs. 3 und 4 Zollrechts-Durchführungsgesetz entfallen sollen – waren den Zollbehörden bisher die Anwendung technischer Hilfsmittel zur Peilung, die Einholung von Auskünften und die Observation zur Verhinderung und Aufdeckung von Finanzvergehen bei gewerbsmäßiger Tatbegehung eingeräumt. Die Erläuterungen enthalten keinen Hinweis darauf, ob bzw. durch welche Regelungen diese Möglichkeiten auch dem Zollamt Österreich zur Verfügung stehen sollen.

Der RH sieht die geplante Änderung der § 7 Abs. 3 und Abs. 4 daher kritisch.

3. Sonstige Anmerkungen

Der RH weist auf das Erfordernis weiterer aufgrund der beabsichtigten Organisationsänderung der Finanzverwaltung notwendiger gesetzlicher Änderungen von Behördenbezeichnungen hin, z.B. im

- Einkommensteuergesetz 1988
 - §§ 4a, 18, 95, 108, 108a, 108g, 124b: „Finanzamt Wien 1/23“
 - § 47 Abs. 1: „Finanzamt Graz–Stadt“
 - §§ 3, 18, 53, 58, 72, 74, 101: „Wohnsitzfinanzamt“
- Körperschaftsteuergesetz 1988
 - §§ 6a, 6b: „Finanzamt Wien 1/23“
 - § 6a: „Finanzamt Linz, Salzburg–Stadt, Graz–Stadt, Klagenfurt, Innsbruck und Feldkirch“
- Umgründungssteuergesetz
 - Art. 3 § 13: „Wohnsitz-, Sitz- oder Lagefinanzamt“
- Umsatzsteuergesetz 1994
 - § 27: „Finanzamt Graz–Stadt“
- Abgabenexekutionsordnung–Durchführungsverordnung
 - Art. 2 § 8: „Wohnsitzfinanzamt“
- Wohnhaus–Wiederaufbaugesetz

- § 7b: „Lagefinanzamt“
- Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz
- § 567: „Wohnsitzfinanzamt“

Letztlich sollte der Entwurf in redaktioneller Hinsicht nochmals überarbeitet werden; der RH verweist nur beispielsweise auf die zweimalige Anführung von „Abgabenhehlerei und Monopolhehlerei“ in § 58 Abs. 1 lit. a FinStrG oder den Verweis auf die (richtig) „§§ 158 ff BAO“ in § 4 Abs. 2 des Entwurfs des ABBG.

4. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) 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 490/2012 i.d.g.F.) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Aus dieser hat insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens–, Finanzierungs– und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

(2) Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung spricht auf Seite 6 von einem Zielzustand mit fünf neuen Dienstbehörden. Dafür sollen neue Vorstandsfunktionen mit höheren Wertigkeiten erforderlich sein (Seite 12). Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung weist jedoch unter „*Höhere Wertigkeiten – Leitungsfunktionen*“ A1/7–A1/9 acht VBÄ aus.

Ebenfalls höhere Wertigkeiten sollen sich aus der Einrichtung von Bereichsleitern und Fachbereichsleitern in den neu zu schaffenden Bereichen im Finanzamt Österreich und Zollamt Österreich ergeben. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung lässt offen, ob für jeden Bereich ein Bereichs– und ein Fachbereichsleiter bestellt werden soll. Diesfalls würden in Summe zehn VBÄ betroffen sein. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung weist jedoch unter „*Höhere Wertigkeiten – Leitungsfunktionen*“ A1/5–A1/6 nur sieben VBÄ aus.

Mangels näherer Angaben können diese Annahmen nicht nachvollzogen werden.

(3) Personaleinsparungen sollen sich „*vor allem aus der Zusammenführung einzelner Dienststellen unter eine gemeinsame Leitung und daraus frei werdender Funktionen, wie vor allem Dienststellenleitungen und Fachdienststellenleitungen*“, ergeben. Dabei sollen 25 VBÄ eingespart werden.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung enthält jedoch keine Ausführungen darüber, wie sich diese Zahl an eingesparten Leitungsfunktionen herleitet. Die getroffene Annahme kann daher nicht nachvollzogen werden.

(4) Der dargestellte Personalaufwand ist auch insofern nicht nachvollziehbar, als mit den Wertigkeiten unterschiedliche finanzielle Auswirkungen verbunden sind, die wirkungsorientierte Folgenabschätzung aber nur eine nach Gruppen zusammengefasste Darstellung (A1/7–A1/9; A1/5–A1/6) der betroffenen VBÄ und nur jährliche Gesamtbeträge (ohne Detaillierungen) anführt.

(5) Für das Jahr 2019 erwartet die wirkungsorientierte Folgenabschätzung „IT-Kosten für die Umsetzung des Programms in Höhe von 1,250 Mio. EUR“. Diese seien „im IT-Portfolio der Sektion I berücksichtigt“.

Der RH weist darauf hin, dass das Bundesfinanzgesetz 2019 am 9. Mai 2018 kundgemacht wurde. Die dem Bundesfinanzgesetz 2019 zugrunde liegenden Erläuterungen enthielten keinen Hinweis auf das nunmehr zur Begutachtung vorgelegte Vorhaben einer Neuorganisation der Finanzverwaltung.

(6) Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung rechnet nur für die Jahre 2019 und 2020 mit IT- und Projektkosten, und zwar insgesamt in Höhe von 2,25 Mio. EUR. Die IT-Kosten ergäben „sich aus der Änderung von Zuständigkeiten und der damit verbundenen Anpassung von Rollen und Berechtigungen, aus Aktenverschiebungen und der Umsetzung der automationsunterstützten Arbeitsverteilung“. Die Projektkosten setzen „sich aus Kommunikations-, Schulungs- Personalentwicklungs- und Coachingkosten zusammen“.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung enthält weder eine Aufteilung der Kosten auf diese einzelnen, genannten Entstehungsgründe noch nähere Angaben zur Berechnung. Insbesondere fehlen auch Ausführungen dazu, weshalb ab dem Jahr 2021 keine Folgekosten, z.B. für Wartung und Verbesserung der IT-Systeme, anfallen sollen. Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist daher in diesem Punkt weder nachvollziehbar noch vollständig.

(7) Die Erläuterungen entsprechen aus den genannten Gründen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und den hiezu ergangenen WFA-Grundsatz-Verordnung (WFA-GV, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F.) und WFA-FinAV.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

