

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Das bundesweit zuständige Finanzamt Graz–Stadt überwies in den Jahren 2003 bis 2007 rd. 4,6 Mrd. EUR Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer. Das waren pro Jahr mehr als 5 % des Umsatzsteueraufkommens. Aufgrund der stark steigenden Arbeitsbelastung konnten ab 2007 nur mehr ausgewählte Fälle kontrolliert werden. Da jedoch die im Verantwortungsbereich des BMF gelegene elektronische Fallauswahl für einen ganzen Bereich noch nicht ausgereift war, wurden in den Jahren 2007 und 2008 rd. 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt.

Für die Betrugsbekämpfung gab es weder Unterstützung durch das BMF noch stand dafür Personal zur Verfügung.

#### Kurzfassung

#### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Tätigkeit des Finanzamts Graz–Stadt bei der Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer. Prüfungsschwerpunkte waren das Interne Kontrollsystem, das Risikomanagement, das Managementinformationssystem und die Betrugsbekämpfung. (TZ 1)

#### Daten und Fakten

Von 2003 auf 2007 stiegen die an ausländische Unternehmer überwiesenen Umsatzsteuerguthaben um rd. 38 % und die Erledigungen um rd. 81 % an. Die Anzahl der beim Finanzamt Graz–Stadt dafür eingesetzten Bediensteten reduzierte sich in diesem Zeitraum um rd. 21 %. (TZ 3, 4)

Auf einen Mitarbeiter entfielen im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 3,5-mal so viele Erledigungen wie im Jahr 2003. Dementsprechend verkürzte sich in diesem Zeitraum der für die Bearbeitung eines Falls zur Verfügung stehende Zeitrahmen um mehr als 70 %. (TZ 5)

### Zielvereinbarungen und Controlling

Die Zielerreichung wurde durch zwei Messgrößen – Dauer und Qualität der Erledigung – dargestellt. Während das Finanzamt Graz–Stadt die vereinbarte durchschnittliche Erledigungsdauer verfehlte, konnte jene Messgröße, welche auf die Qualität der Erledigungen abstellte, knapp erreicht werden. Die Ergebnisse der beiden mit der Bearbeitung der ausländischen Unternehmer befassten Teams waren allerdings höchst unterschiedlich. (TZ 7)

Die monatlichen Controllingberichte enthielten die Ergebnisse zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen. Weitere steuerungsrelevante Informationen wurden standardmäßig nicht ausgewertet. Die Teamleiter hatten keine Möglichkeit, Kenntnis über die Erledigungszahlen oder Arbeitsrückstände ihrer Mitarbeiter zu erlangen. (TZ 8)

Das Controlling lieferte teilweise fehlerhafte Daten, weshalb dessen Aussagekraft beeinträchtigt war. (TZ 9)

### Internationaler Vergleich

Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder führte auf Ersuchen des RH im Oktober 2008 eine Befragung ihrer Mitglieder über die Erfahrungen mit Umsatzsteuererstattungen in der Schweiz und den zehn wichtigsten Außenhandelspartnerländern Österreichs in der EU durch. Daraus ging u.a. hervor, dass österreichische Unternehmer für die Erledigung ihrer Erstattungsanträge im Ausland häufig lange Wartezeiten in Kauf nehmen mussten. Während das Finanzamt Graz–Stadt rd. 80 % der Anträge innerhalb von sechs Monaten erledigte, waren in diesem Zeitraum bei den in die Befragung einbezogenen Ländern erst rd. 16 % der Anträge abschließend bearbeitet. (TZ 10)

### Risikomanagement

Im Jahr 2007 verzeichnete das Finanzamt Graz–Stadt bei den ausländischen Unternehmern mehr als doppelt so viele Neuaufnahmen – dabei handelt es sich um die erstmalige Vergabe einer Steuernummer – wie im Jahr 2003. Für umfassende Überprüfungsverfahren blieb daher immer weniger Zeit. Veranlagungsverfahren waren besonders risikobehaftet, weil dabei Umsatzsteuerguthaben ohne vorherige Vorlage von Originalrechnungen an ausländische Unternehmer ausbezahlt wurden. (TZ 11)

Bei Neuaufnahme hat der Antragsteller eine behördliche Bescheinigung des Ansässigkeitsstaates über die Unternehmereigenschaft vorzulegen. Die Überprüfungsmöglichkeiten des Finanzamts waren allerdings begrenzt. So wurden die Bescheinigungen häufig in der jeweiligen Landessprache, ohne Beifügung einer deutschen Übersetzung, vorgelegt. Zudem war dem Finanzamt die Überprüfung der Echtheit der ausländischen Urkunden mit einem vertretbaren Aufwand oft nicht möglich. (TZ 12)

Wiederholt erhielten ausländische Unternehmer österreichische Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (UID-Nummern) – diese dienen der Identifikation eines Unternehmers gegenüber anderen Unternehmern im geschäftlichen Verkehr – ohne Vorliegen der Voraussetzungen. Das Finanzamt Graz-Stadt konnte eine Liste des BMF mit Missbrauchsverdachtsfällen aufgrund des großen Umfangs an Datensätzen nicht zeitnahe auswerten, so dass die beabsichtigte präventive Wirkung nicht voll zur Geltung kam. (TZ 13)

Von den erledigten Fällen war in den Jahren ab 2007 nur ein bestimmter Anteil kontrolliert worden. (TZ 14)

Im Jahr 2007 wurden von 5.584 Erledigungen mit Umsatzsteuer-rückzahlungen von insgesamt 684,73 Mill. EUR nur 30 Fälle sowie von Jänner bis September 2008 von 8.085 Erledigungen mit Rückzahlungen von insgesamt 373,86 Mill. EUR nur 157 Fälle aufgrund risikoadäquater Kriterien ausgewählt und kontrolliert. In Summe wurde etwa 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt. (TZ 15)

Im Jahr 2007 wurden rd. 93 % und bis Anfang Oktober 2008 rd. 95 % der für eine nachträgliche Kontrolle ausgewählten Fälle von den Mitarbeitern storniert. Ein Storno von Nachbescheidkontrollen konnte aufgrund einer ergebnislosen Kontrolle, oder wenn aus Zeitmangel keine Kontrolle stattgefunden hat, erfolgen. Mangels Erfassung der Stornogründe war nicht nachvollziehbar, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß Kontrollen durchgeführt wurden. (TZ 16)

Die Auswahlkriterien für die Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen berücksichtigten Gutschriften erst ab einer bestimmten Höhe, so dass Kontrolllücken bestanden. (TZ 17)

### Internes Kontrollsystem

Entgegen den Zielsetzungen im Reorganisationsprojekt war nach wie vor ein Teil der Fälle bestimmten Mitarbeitern fix zugeordnet, denen überdies auch umfassende Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse eingeräumt waren. (TZ 18)

### Betrugsbekämpfung

Entgegen der FinanzOnline-Verordnung und trotz bestehender Rechtssicherheitsbedenken ermöglichte ein Erlass des BMF die Einbeziehung ausländischer Unternehmer in das FinanzOnline-Verfahren. (TZ 20)

Für die Betrugsbekämpfung gab es weder Unterstützung durch das BMF noch stand dafür Personal zur Verfügung. Die durchgeführten Maßnahmen beruhten auf der Initiative einzelner Bediensteter des Finanzamts Graz-Stadt. (TZ 21)

Zahlreiche Fallkonstellationen erfordern einen hohen Prüfungsaufwand und erschweren den Abgabenvollzug sowie die Betrugsbekämpfung. Die ordnungsgemäße Besteuerung des Versandhandels ist in der Praxis kaum möglich. (TZ 22)

Die Abgabenrückstände und die von der Einbringung ausgesetzten Rückstände stiegen von 2003 bis 2007 kontinuierlich an. (TZ 23)

Für die Außenprüfung im Bereich der ausländischen Unternehmer waren eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen zuständig. Seit 2004 fanden jährlich bei weniger als 1 % der Fälle Außenprüfungen statt. (TZ 24)

### Kenndaten zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Rechtsgrundlagen	<p>Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem</p> <p>8. Richtlinie 79/1072/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Inland ansässige Steuerpflichtige</p> <p>13. Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren der Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige</p> <p>Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.</p> <p>Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl. Nr. 18/1975 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der ein eigenes Verfahren für die Erstattung der abziehbaren Vorsteuern an ausländische Unternehmer geschaffen wird, BGBl. Nr. 279/1995 i.d.g.F.</p>
------------------	--

Überweisungen an ausländische Unternehmer <sup>1)</sup>	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
Veranlagungsverfahren	597,21	595,88	574,78	687,33	684,73
Erstattungsverfahren	150,07	303,44	254,88	423,30	345,15
<b>Summe</b>	<b>747,28</b>	<b>899,32</b>	<b>829,66</b>	<b>1.110,63</b>	<b>1.029,88</b>
	Anzahl				
Fälle	50.695	62.819	71.487	83.294	91.275
Erledigungen <sup>2)</sup>	31.369	52.194	54.770	76.383	56.817
Mitarbeiter <sup>3)</sup>					
im Finanzamt Graz–Stadt	29,9	27,8	25,8	24,0	23,5
in den Großbetriebsprüfungen	14,5	13,5	15,5	14,5	16,5
	in 1.000 EUR				
Mehrergebnisse der Außenprüfungen	30.750,1	24.393,8	57.536,7	40.559,4	24.369,6

<sup>1)</sup> Die Beträge beinhalten die Rückzahlungen und die Überrechnungen. Bei den Letztgenannten werden Guthaben auf andere Abgabekonten überwiesen.

<sup>2)</sup> Die Differenzen zwischen der Anzahl der Fälle (= Steuernummern) und den Erledigungen beruhen darauf, dass nicht zu jedem Fall jährlich Erstattungsanträge beim Finanzamt Graz–Stadt einlangen.

<sup>3)</sup> jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quellen: BMF, Finanzamt Graz–Stadt

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im September und Oktober 2008 die Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer im Zusammenhang mit ausländischen Unternehmern sowie die Betrugsbekämpfung in diesem Bereich.

Die Gebarungsüberprüfung fand beim Finanzamt Graz–Stadt statt, dem dafür eine bundesweite Zuständigkeit eingeräumt ist.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Tätigkeit des Finanzamts Graz–Stadt bei der Veranlagung, Einhebung und Erstattung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer. Insbesondere sollten Aussagen zu folgenden Themen getroffen werden:

- Welche Entwicklung nahmen die Umsatzsteuergutschriften und –zahllasten von ausländischen Unternehmern in Österreich?
- Waren eine effiziente Abwicklung der Verfahren und die Qualität der Erledigungen sichergestellt?
- Standen den Führungskräften ausreichende Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung?
- Inwieweit deckten die vorgesehenen Kontrollen das vorhandene Risikopotenzial ab?
- Standen für eine wirksame Betrugsbekämpfung ausreichend Personalressourcen und logistische Unterstützung zur Verfügung?
- Wurde das Interne Kontrollsystem (IKS) anlässlich der Reorganisation der Arbeitsbereiche ausreichend berücksichtigt?

Zu dem im April 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Finanzamt Graz–Stadt und das BMF im Juli 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2009. Eine weitere Stellungnahme des BMF erging im Oktober 2009.

## Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

## Begriffe

2 Einleitend werden im Bericht verwendete Begriffe und Zusammenhänge erläutert:

## Systematik der Umsatzbesteuerung

## Der Umsatzsteuer unterliegen

- Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt,
- der Eigenverbrauch im Inland,
- die Einfuhr von Gegenständen aus einem Drittland in das Inland und
- der innergemeinschaftliche Erwerb. Dabei gelangen Gegenstände aus einem EU-Mitgliedstaat für unternehmerische Zwecke in das Inland.

Der Unternehmer berechnet von den im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen die Umsatzsteuer und zieht davon jene Umsatzsteuerbeträge, die ihm für Leistungen an sein Unternehmen in Rechnung gestellt wurden, als Vorsteuer ab. Besteuert wird nur der im Unternehmen geschaffene Mehrwert.

## Ausländische Unternehmer

Ausländische Unternehmer sind gemäß § 12 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz jene, „die ihr Unternehmen vom Ausland aus betreiben und im Inland weder eine Betriebsstätte haben noch Umsätze aus der Nutzung eines im Inland gelegenen Grundbesitzes erzielen“. Für sie ist eine bundesweite Zuständigkeit beim Finanzamt Graz-Stadt festgelegt.

Ausländische Unternehmer, die im Inland Umsätze tätigen, sind verpflichtet, diese im Wege monatlicher Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie einer Jahreserklärung dem Finanzamt Graz-Stadt bekanntzugeben und die darauf entfallende Umsatzsteuer zu entrichten. Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug steht grundsätzlich zu. Das Finanzamt Graz-Stadt führt in diesen Fällen ein **Veranlagungsverfahren** durch.

## Begriffe

Erbringt ein ausländischer Unternehmer keine steuerbaren und steuerpflichtigen Umsätze in Österreich, kann der Anspruch auf Vergütung der Umsatzsteuer im Erstattungsverfahren geltend gemacht werden. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn

- nur steuerfreie Güter- oder Personenbeförderungen mit Schiffen oder Luftfahrzeugen durchgeführt werden oder
- nur Umsätze ausgeführt werden, für welche die Steuerschuld vom Leistungserbringer auf den Leistungsempfänger übergeht, oder
- nur elektronische Dienstleistungen vom Drittland aus an Nichtunternehmer erbracht werden und von der Sonderregelung des § 25a Umsatzsteuergesetz 1994 bzw. Art. 26c der 6. EG-Richtlinie Gebrauch gemacht wird.

## Daten und Fakten

### Ausgangssituation

- 3 Die Bearbeitung der Umsatzsteuer von ausländischen Unternehmern erfolgt durch zwei Teams der betrieblichen Veranlagung beim Finanzamt Graz-Stadt. Die Außenprüfungen nehmen eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen Graz, Linz und Innsbruck sowie in den beiden Großbetriebsprüfungen in Wien wahr.

Die im Erstattungsverfahren ausbezahlte Umsatzsteuer stieg von 2003 auf 2007 um rd. 130 % und im Veranlagungsverfahren um rd. 15 % an. Insgesamt stiegen die an ausländische Unternehmer überwiesenen Umsatzsteuerguthaben um rd. 38 % und die Erledigungen um rd. 81 % an.

Das Finanzamt Graz-Stadt überwies in den Jahren 2003 bis 2007 rd. 4,6 Mrd. EUR Umsatzsteuer an ausländische Unternehmer. Das waren mehr als 5 % des Umsatzsteueraufkommens.

Personelle Ausstattung **4.1** Die Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer entwickelte sich wie folgt:

Mitarbeiter <sup>1)</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>2)</sup>
	Anzahl					
im Finanzamt Graz–Stadt:						
Teams betriebliche Veranlagung	29,7	27,7	25,7	23,7	23,1	24,1
Außenprüfung	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3
in den Großbetriebsprüfungen	14,5	13,5	15,5	14,5	16,5	16,5

<sup>1)</sup> jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ)

<sup>2)</sup> Stand 30. Juni 2008

Quellen: BMF, Finanzamt Graz–Stadt

Während die Anzahl der Erledigungen von 2003 auf 2007 um mehr als 80 % anstieg und seit 2006 jährlich mehr als 1 Mrd. EUR an Umsatzsteuergutschriften ausbezahlt wurde, reduzierte sich die Anzahl der für die administrative Bearbeitung, die Qualitätskontrolle und die Außenprüfung eingesetzten Bediensteten um insgesamt rd. 10 %; beim Finanzamt Graz–Stadt um rd. 21 %. Für die Betrugsbekämpfung war kein Personal vorgesehen.

Zudem erwartete das Finanzamt Graz–Stadt bis 2010 in den beiden Bearbeitungsteams drei Übertritte in den Ruhestand. Dies entsprach einem Anteil von rd. 12 % der zum 30. Juni 2008 Beschäftigten.

**4.2** Aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubeseetzen, so dass ausreichend Einarbeitungszeit zur Verfügung steht.

**4.3** Laut Stellungnahme des BMF sei die Erledigungsdauer durch Verbesserung der IT–Unterstützung und temporäre Personalverstärkung signifikant gesenkt worden.

Das Finanzamt Graz–Stadt wies darauf hin, dass aufgrund des Arbeitsanfalls ohnehin vier bis fünf Mitarbeiter mehr als im Personaleinsatzplan vorgesehen eingesetzt worden seien. Allerdings bestehe in der betrieblichen Veranlagung des Finanzamts Graz–Stadt seit Jahren eine personelle Unterbesetzung, die auch finanzamtsintern nicht ausgeglichen werden könne. Die Nachbesetzung eines Teamleiters sei bereits erfolgt.

## Daten und Fakten

### Arbeitsanfall

**5.1** Die kontinuierliche Erhöhung der Fallzahlen und der Rückgang des Personaleinsatzes hatten Auswirkungen auf den durchschnittlichen Arbeitsanfall je Mitarbeiter und auf den durchschnittlichen Zeitrahmen, der einem Mitarbeiter für eine Erledigung zur Verfügung steht.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Die Leistungszeit eines Bediensteten wurde gemäß Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 48/2008, mit 1.680 Stunden pro Jahr angesetzt.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>2)</sup>	Veränderung 2003/2008
	Anzahl						in %
Fälle gesamt	50.695	62.819	71.487	83.294	91.275	98.695	95
Fälle je VBÄ	1.707	2.268	2.782	3.515	3.951	4.095	140
Erledigungen <sup>3)</sup> gesamt	31.369	52.194	54.770	76.383	56.817	90.846	190
Erledigungen je VBÄ	1.056	1.884	2.131	3.223	2.460	3.770	257
	in Minuten						in %
Zeitrahmen je Erledigung	95	53	47	31	41	27	– 72

<sup>2)</sup> Fälle: Stand August 2008; Erledigungen: lt. Controlling Jänner bis Dezember 2008

<sup>3)</sup> nur bescheidmäßige Erledigungen (ohne Wiederaufnahmen und Aufhebungen)

Quellen: BMF, Finanzamt Graz–Stadt, Auswertungen des RH

Auf einen Mitarbeiter der beiden für die Bearbeitung zuständigen Teams entfielen im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 3,5-mal so viele Erledigungen wie im Jahr 2003. Damit verbunden war eine Verkürzung des für eine Erledigung zur Verfügung stehenden Zeitrahmens von rd. 1,5 Stunden (2003) auf weniger als eine halbe Stunde (2008) oder um mehr als 70 %. Bei dieser Berechnung waren alle unterjährig anfallenden zusätzlichen Bearbeitungsschritte (bspw. die Bearbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen) sowie die Neuaufnahmen (das ist die erstmalige Vergabe einer Steuernummer an einen ausländischen Unternehmer) nicht berücksichtigt.

**5.2** Im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls empfahl der RH dem Finanzamt Graz–Stadt als kurzfristig zu verwirklichende Maßnahmen,

- die qualifizierten Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten zu entlasten, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen, sowie
- Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team zu konzentrieren, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann.

Kennzahlen der Erstattungsverfahren

6.1 Die Erstattungsverfahren entwickelten sich wie folgt:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>1)</sup>
	in EUR					
durchschnittliche Umsatzsteuererstattung je Erledigung	5.008	5.171	4.836	5.456	6.329	6.379
	in Mill. EUR					
durchschnittliche Umsatzsteuererstattung je Mitarbeiter und Jahr	4,81	9,24	9,76	16,79	14,14	15,34

<sup>1)</sup> Stand August 2008

Quellen: BMF (Buchungen auf den Abgabekonten in den jeweiligen Kalenderjahren), Berechnungen des RH

6.2 Der durchschnittliche Erstattungsbetrag je Erledigung war im Jahr 2008 um rd. 27 % höher als im Jahr 2003. Der durchschnittliche Erstattungsbetrag je Mitarbeiter verdreifachte sich von 2003 auf 2008. Ein Mitarbeiter war im Jahr 2008 im Durchschnitt für mehr als 15 Mill. EUR an Umsatzsteuererstattung verantwortlich. Angesichts der dargestellten Entwicklung maß der RH dem IKS und dem Risikomanagement besondere Bedeutung bei.

Zielvereinbarungen

7.1 (1) Der Abschluss von Zielvereinbarungen auf Basis der Zielsetzungen des BMF ist seit dem Jahr 2005 Bestandteil des jährlichen Planungsprozesses der Finanzämter. Die Zielerreichung wurde durch zwei Kennzahlen gemessen. Für den Bereich der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer waren als Messgrößen die „Durchlaufzeit“ der Erledigungen und die „Trefferquote“ der durchgeführten Kontrollen festgelegt.

Die Durchlaufzeit zielte auf eine möglichst rasche Bescheiderstellung und damit auf eine optimale Servicierung der ausländischen Unternehmer, die Trefferquote auf die genaue Durchführung der Kontrollen sowie eine einheitlich hohe Erledigungsqualität ab.

(2) Insgesamt betrachtet wurde die vereinbarte durchschnittliche Erledigungsdauer verfehlt, jene Messgröße, welche auf die Qualität der Erledigungen abstellte, konnte knapp erreicht werden. Die Ergebnisse der beiden Teams waren allerdings höchst unterschiedlich.

- 7.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen.

## Controlling

### Kennzahlen

- 8.1 Die monatlichen Controllingberichte enthielten die Ergebnisse zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen. Standardmäßig wurden nicht alle aus der zur Verfügung stehenden Controlling–Datenbank auswertbaren Kennzahlen, die den Teamleitern steuerungsrelevante Informationen liefern könnten, übermittelt. Auch mit fallbezogenen Daten erfolgten keine weiteren Analysen auf regelmäßiger Basis. Kontrollen, die nach Bescheiderlassung stattfanden, waren in das Controlling nicht einbezogen.

Die beiden Teamleiter hatten keine Möglichkeit, Kenntnis über die Erledigungszahlen oder Arbeitsrückstände ihrer Mitarbeiter zu erlangen.

- 8.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, den Teamleitern nicht nur die Ergebnisse zu den in den Zielvereinbarungen enthaltenen Messgrößen zur Kenntnis zu bringen, sondern auch weitere steuerungsrelevante Daten und Auswertungen zur Verfügung zu stellen. Weiters sollten den Teamleitern Abfragemöglichkeiten über die Arbeitsergebnisse der Mitarbeiter eingeräumt werden.

### Qualität der Controllingdaten

- 9.1 Eine stichprobenweise Überprüfung durch den RH ergab, dass die Auswertungen über die aufgrund von Kontrollen erzielten steuerlichen Mehrergebnisse äußerst fehlerhaft waren. Unter anderem war in mehreren Fällen das Mehrergebnis zu hoch ausgewiesen. In einem Fall betrug der Differenzbetrag 28,50 Mill. EUR, in zwei weiteren Fällen 1,40 Mill. EUR bzw. 1,30 Mill. EUR. Es zeigte sich, dass die als Kontrollerfolge ausgewiesenen Beträge auf bloßen Eingabefehlern beruhten, die vom Bearbeiter zumeist noch im Zuge der Datenerfassung korrigiert wurden.

Die dargestellte Systematik ließ darauf schließen, dass sich diese Fehlerquellen nicht nur auf die beiden vom RH überprüften Teams des Finanzamts Graz–Stadt beschränkten, sondern bundesweit in der betrieblichen Veranlagung auftraten und die Aussagekraft der Controllingdaten insgesamt beeinträchtigten.

- 9.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt,
- die Fehlerquellen, die zu den angeführten Differenzen zwischen den Daten aus der Controlling–Datenbank und jenen aus dem Abgabensinformationssystem führten, zu beheben sowie
  - die monetären Kontrollerfolge standardmäßig in die periodischen Controllingberichte einzubeziehen.
- 9.3 Laut Stellungnahme des BMF seien die Fehlerquellen behoben worden. Weiters würden in Hinkunft die monetären Kontrollerfolge in die Controllingauswertungen einbezogen.

### Internationaler Vergleich

- 10.1 (1) Innerhalb der EU ist die Umsatzsteuer aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Regelungen weitgehend harmonisiert, so dass in allen EU–Mitgliedstaaten ähnliche Vorsteuererstattungsverfahren bestehen. Auch Drittstaaten, wie bspw. die Schweiz, haben Verfahren zur Erstattung der Vorsteuern an ausländische Unternehmer eingerichtet.

(2) Die Kammer der Wirtschaftstreuhänder führte auf Ersuchen des RH im Oktober 2008 eine Befragung ihrer Mitglieder über die Erfahrungen mit Umsatzsteuererstattungen in der Schweiz und den zehn wichtigsten Außenhandelspartnerländern Österreichs in der EU (Basis: Warenexporte im Jahr 2007)<sup>1)</sup> durch.

<sup>1)</sup> Deutschland, Italien, Frankreich, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich, Ungarn, Spanien, Polen, Slowenien, Rumänien (Reihung nach Exportvolumen)

Die Fragen betrafen

- die Kooperationsbereitschaft der ausländischen Finanzverwaltungen,
- die Ordnungsmäßigkeit der Erledigungen und der Abwicklung sowie
- die durchschnittliche Verfahrensdauer.

Rund die Hälfte der rücklangenden Antworten betraf Erfahrungswerte mit Deutschland.

## Internationaler Vergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Umfrage über die Kooperationsbereitschaft der ausländischen Finanzverwaltungen sowie die Ordnungsmäßigkeit der Erledigungen und der Abwicklung.

	in % der Antworten
<b>Kooperationsbereitschaft</b>	
hoch	20,3
mittel	44,5
gering	35,2
<b>Ordnungsmäßigkeit</b>	
ja	89,8
nein	10,2

Quelle: Kammer der Wirtschaftstreuhand

(3) Aus der Befragung ging weiters hervor, dass österreichische Unternehmer für die Erledigung ihrer Erstattungsanträge im Ausland häufig lange Wartezeiten in Kauf nehmen mussten.

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der Umfrage über die Verfahrensdauer.

	erledigte Fälle in %
bis 6 Monate	16,4
6 bis 12 Monate	44,5
12 bis 24 Monate	35,2
über 24 Monate	3,9

Quellen: Kammer der Wirtschaftstreuhand, Finanzamt Graz-Stadt

Obwohl ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Werten aus der Umfrage und jenen des Finanzamts Graz-Stadt wegen unterschiedlicher Grundlagen nicht möglich war, wiesen die deutlich unterschiedlichen Ergebnisse darauf hin, dass das Finanzamt Graz-Stadt Erstattungsanträge vergleichsweise zeitnahe erledigte. Rund 80 % der Anträge wurden innerhalb von sechs Monaten erledigt. In diesem Zeitraum waren bei den in die Befragung einbezogenen Ländern erst rd. 16 % der Anträge abschließend bearbeitet.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Eine Neuregelung auf EU-Ebene räumt ab 2010 den nationalen Finanzverwaltungen im Einzelfall nur mehr eine viermonatige Erledigungsdauer für die einzelnen Erstattungsanträge ein.

- 10.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des Finanzamts Graz-Stadt, rasche Durchlaufzeiten zu erzielen.

Risikomanagement

- Neuaufnahmen 11.1 (1) Die Anzahl der Neuaufnahmen stieg seit dem Jahr 2003 kontinuierlich an.

	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2003/2007
			Anzahl			in %
Erstattungsfälle	5.507	11.455	11.985	12.034	11.211	104
Veranlagungsfälle	1.133	1.217	1.315	1.414	2.752	143
<u>gesamt</u>	<u>6.640</u>	<u>12.672</u>	<u>13.300</u>	<u>13.448</u>	<u>13.963</u>	<u>110</u>

Quelle: BMF (Abteilung V/2)

Im Jahr 2007 verzeichnete das Finanzamt Graz-Stadt bei den ausländischen Unternehmern mehr als doppelt so viele Neuaufnahmen wie im Jahr 2003. Im Jahr 2007 hatte ein Mitarbeiter im Durchschnitt 604 Neuaufnahmen zu erledigen, im Jahr 2003 waren es nur 224 gewesen. Für umfassende Überprüfungshandlungen blieb daher immer weniger Zeit.

Eine besonders hohe Steigerung an Neuzugängen war bei den Veranlagungsfällen zu verzeichnen. Im Jahr 2007 war die Anzahl der neu zu erfassenden Veranlagungsfälle fast doppelt so hoch wie im Jahr 2006.

(2) Nach Ansicht des RH waren die Veranlagungsverfahren im Falle von Guthaben im Allgemeinen mit einem höheren Risiko verbunden als die Erstattungsverfahren, weil dabei die Umsatzsteuerguthaben grundsätzlich ohne Vorlage von Originalrechnungen an die ausländischen Unternehmer ausbezahlt wurden. Schon bei Vorliegen geringer Umsätze war ein Veranlagungsverfahren durchzuführen. Zudem konnten die im Vergleich zum Erstattungsverfahren günstigeren Fristen beansprucht werden.

- 11.2 Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen umfassende Prüfungsschritte zu setzen. Die dafür erforderlichen personellen Ressourcen sollten bereitgestellt werden.
- 11.3 Das BMF und das Finanzamt Graz–Stadt verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die bevorstehende, aufgrund EU–rechtlicher Vorschriften erforderliche Verfahrensänderung ab 2010.
- 11.4 Der RH entgegnete, dass für Unternehmer aus Nicht–EU–Mitgliedstaaten sowie für die Veranlagungsverfahren keine Änderung eintritt und seine Feststellungen sowie Empfehlungen daher aufrecht bleiben.

### Prüfung der Unternehmereigenschaft

- 12.1 Bei Neuaufnahme prüft das Finanzamt Graz–Stadt, ob es sich bei dem Antragsteller um einen Unternehmer handelt. Ausländische Unternehmer haben dem Finanzamt eine behördliche Bescheinigung des Ansässigkeitsstaates über die Unternehmereigenschaft vorzulegen.

Die Überprüfungsmöglichkeiten des Finanzamts waren allerdings begrenzt. So wurden die Unternehmerbescheinigungen häufig in der jeweiligen Landessprache, ohne Beifügung einer deutschen Übersetzung, vorgelegt. Zudem war dem Finanzamt die Überprüfung der Echtheit der ausländischen Urkunden mit einem vertretbaren Aufwand oft nicht möglich. Wichtige Informationen für die Einschätzung des Risikos standen bei ausländischen Unternehmern nicht zur Verfügung.

Darüber hinaus standen den zuständigen Teams des Finanzamts Graz–Stadt keine Abfragemöglichkeiten von internationalen Datenbanken zur Verfügung, um Hinweise über Branche, Betriebsgröße, Domizilgesellschaften usw. zu gewinnen.

Ab 2010 entfällt für das Finanzamt die Prüfung der Unternehmereigenschaft bei Unternehmern aus den EU–Mitgliedstaaten, soweit es sich um Erstattungsverfahren handelt. Die Prüfung erfolgt durch die jeweiligen nationalen Abgabenverwaltungen. Für Unternehmer aus EU–Mitgliedstaaten, die Umsätze im Inland haben und daher veranlagt werden, und für Unternehmer aus Drittstaaten tritt jedoch keine Änderung ein.

12.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers jene Daten zu erheben, die auch bei der Neuaufnahme eines inländischen Unternehmers festgestellt werden. Dies ist nach Ansicht des RH erforderlich, um notwendige Basisdaten für die Überprüfung geltend gemachter Umsatzsteuerguthaben zu erlangen. Voraussetzung dafür ist, dass

- die fremdsprachige Unternehmerbescheinigung der ausländischen Behörde erforderlichenfalls mit einer deutschen Übersetzung eingereicht wird, um es dem Finanzamt zu ermöglichen, spezifische Unternehmensmerkmale daraus zu entnehmen,
- den Mitarbeitern des Finanzamts Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken eingeräumt werden und
- Kooperationen mit Betrugsbekämpfungseinheiten, wie etwa mit „Internet & Cybercrime“ der Zollverwaltung, eingegangen werden, die im Amtshilfeweg Recherchen durchführen.

Umsatzsteuer-  
Identifikations-  
nummer

13.1 Zur Identifikation eines Unternehmers gegenüber anderen Unternehmern im geschäftlichen Verkehr dient die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (UID-Nummer).

Nach der Binnenmarktregelung setzt die Vergabe einer österreichischen UID-Nummer an einen ausländischen Unternehmer voraus, dass dieser im Inland Lieferungen oder Dienstleistungen erbringt, für die das Recht auf Vorsteuerabzug zusteht. Die UID-Nummern wurden vom Finanzamt Graz–Stadt ohne nähere Prüfung vergeben. Wiederholt erhielten ausländische Unternehmer UID-Nummern ohne Vorliegen eines Österreichbezugs.

Um Missbräuchen mit einer österreichischen UID-Nummer entgegenzuwirken, erstellte das BMF eine Liste mit Verdachtsfällen. Es war beabsichtigt, bei den betroffenen Fällen gegebenenfalls die UID-Nummern zurückzunehmen.

Aufgrund des großen Umfangs an Datensätzen war dem Finanzamt eine zeitnahe Auswertung dieser Liste nicht möglich, so dass die beabsichtigte präventive Wirkung nicht voll zur Geltung kam.

13.2 Der RH empfahl dem Finanzamt Graz–Stadt, bei Vergabe von österreichischen UID-Nummern an ausländische Unternehmer das Vorliegen der Voraussetzungen zu überprüfen.

## Risikomanagement

### Kontrolldichte

- 14.1** Seit der Einführung der elektronischen Risikoauswahl im Jahr 2007 werden die Erstattungsanträge und die Umsatzsteuererklärungen vorerst ohne nähere Überprüfung in der IT erfasst. Aufgrund einer elektronischen Risikoauswahl werden den Bearbeitern Fälle zur Kontrolle – entweder vor oder nach Bescheiderlassung – zugewiesen. Die Kontrolldichte (der Anteil der zu kontrollierenden Fälle an der Gesamtzahl der erledigten Fälle) war nicht verbindlich festgelegt.
- 14.2** Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, die Kontrolldichte in jenem Umfang, wie im Reorganisationsprojekt beabsichtigt, festzulegen, wobei die Kontrollerfolge einzubeziehen wären.
- 14.3** Das BMF hielt eine Erhöhung der Kontrolldichte derzeit für nicht sinnvoll.

### Elektronische Fallauswahl – Risikokriterien

- 15.1** Die elektronische Fallauswahl für die Veranlagung ausländischer Unternehmer beruhte auf denselben Risikokriterien wie für inländische Unternehmer. Gesonderte Risikokriterien waren nur für die Erstattungsanträge entwickelt worden.

Die Analyse der Risikokriterien für die Veranlagungsfälle ergab, dass im Jahr 2007 84 % und im Jahr 2008 90 % der zur Kontrolle vorgesehenen Fälle aufgrund nur eines Risikokriteriums ausgewählt wurden. Dieses war allerdings auf ausländische Unternehmer nicht anwendbar. Die tatsächliche Kontrolldichte bei den Veranlagungsfällen war daher sehr niedrig.

Im Jahr 2007 wurden von 5.584 Erledigungen mit Umsatzsteuerrückzahlungen von insgesamt 684,73 Mill. EUR nur 30 Fälle und von Jänner bis September 2008 von 8.085 Erledigungen mit Rückzahlungen von insgesamt 373,86 Mill. EUR nur 157 Fälle aufgrund risikoadäquater Kriterien zur Vorbescheidkontrolle ausgewählt. In Summe wurde etwa 1 Mrd. EUR ohne risikoadäquate Kontrollen ausbezahlt.

- 15.2** Da die Rückforderung einer zu Unrecht in das Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwendig war bzw. erfolglos blieb, empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt,
- unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln,
  - die Datengrundlagen für eine Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen zu verbessern und

- das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer vermehrt von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

Da es sich bei den Antragstellern um Unternehmer ohne inländische Anknüpfungspunkte handelt, sollten Umsatzsteuergutschriften grundsätzlich vor Auszahlung überprüft werden. Ergibt eine nachträgliche Außenprüfung eine zu Unrecht erfolgte Auszahlung, ist die Rückforderung im Ausland größtenteils erfolglos.

Der RH wies das BMF weiters darauf hin, dass angesichts des kontinuierlich steigenden Auszahlungsvolumens sowie der steigenden Fall- und Erledigungszahlen die Ressourcen für die Durchführung stichhaltiger sowie risikoadäquater Kontrollen unangemessen knapp waren.

Er empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt, auf eine umfassende Bearbeitung der zur Kontrolle ausgewählten Fälle durch geschulte Mitarbeiter besonderen Wert zu legen.

- 15.3** Laut Stellungnahme des BMF könnten auf Basis der ab 2010 zur Verfügung stehenden verbesserten Daten Risikokriterien gezielter festgelegt werden. Damit würden eine bessere Auswahlqualität und eine Erhöhung der Trefferquote verbunden sein.

Das Finanzamt Graz-Stadt schloss sich der Ansicht des RH an, dass bessere und mehr Überprüfungshandlungen stattfinden sollten. Es wendete aber ein, dass bei den Fällen mit den höchsten Rückzahlungen in den letzten fünf Jahren zumindest eine Außenprüfung stattgefunden habe. Der Konkurrenz Qualität-Quantität sei das Finanzamt durch massive Weiterbildung und Organisationsoptimierung entgegengetreten.

- 15.4** Der RH erwiderte, dass das Abgehen von der lückenlosen Kontrolle aller eingereichten Umsatzsteuerguthaben zugunsten der elektronischen Auswahl von Kontrollfällen nur dann erfolgreich ist, wenn die Fallauswahl aufgrund risikoadäquater und treffsicherer Kriterien erfolgt. Die damit ausgewählten (Hoch-)Risikofälle wären dann vollständig zu überprüfen. Diese Systematik kann nicht durch Kontrollhandlungen bei unzutreffend ausgewählten Fällen ersetzt werden.

Angesichts der hohen Auszahlungsbeträge und des hohen Risikopotenzials wären die laufende Optimierung und Verbesserung der Grundlage für die Risikoauswahl unverzüglich in die Wege zu leiten.

## Risikomanagement

Nachbescheid-  
kontrollen

**16.1** Kontrollen nach Bescheiderlassung sind zu stornieren, wenn diese zu keiner Änderung der Bemessungsgrundlage führen. Ein Storno von Nachbescheidkontrollen konnte aber auch erfolgen, wenn aus Zeitmangel keine Kontrolle stattgefunden hat. Die Erfassung der Stornogründe unterblieb größtenteils, obwohl diese elektronisch zu vermerken waren.

	2007			2008 <sup>1)</sup>		
	Kontrollen	stornierte Kontrollen	stornierte Kontrollen	Kontrollen	stornierte Kontrollen	stornierte Kontrollen
	Anzahl		in %	Anzahl		in %
gesamt	426	398	93	547	522	95

<sup>1)</sup> bis 3. Oktober 2008

Quelle: Finanzamt Graz–Stadt

Mangels Erfassung der Stornogründe war nicht nachvollziehbar, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß Kontrollen durchgeführt wurden. Damit konnte keine Aussage über die Qualität der Erledigungen und die Treffsicherheit der Risikoauswahl getroffen werden.

**16.2** Nach Ansicht des RH stellte die den Mitarbeitern eingeräumte Stornomöglichkeit bei den Nachbescheidkontrollen in der derzeit angewendeten Form einen kontrollfreien Raum dar.

Der RH empfahl dem BMF, Begründungscodes für die nachvollziehbare Darstellung der Nachbescheidkontrollen verbindlich vorzusehen. Weiters wiederholte er seine Empfehlung aus dem Bericht betreffend die Betriebsveranlagung (Reihe Bund 2007/12 S. 22), die Nachbescheidkontrollen in das Controlling einzubeziehen. Dies setzt nachvollziehbare Kontrollhandlungen voraus.

Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen

**17.1** (1) Neben der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuerjahreserklärungen besteht für alle Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 100.000 EUR überschritten haben, die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Da die Auswahlkriterien für die Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen Gutschriften erst ab einer bestimmten Höhe berücksichtigten und weder die Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen noch jene von Zusammenfassenden Meldungen<sup>1)</sup> überwacht wurde, bestanden Kontrolllücken.

<sup>1)</sup> Alle Unternehmer, die Waren an Geschäftspartner in anderen Mitgliedstaaten der EU liefern oder verbringen, müssen eine „Zusammenfassende Meldung über innergemeinschaftliche Lieferungen“ zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung einreichen.

(2) Das BMF übermittelte den Finanzämtern Überprüfungslisten zur Bearbeitung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen. Die Auswahlkriterien berücksichtigten Umsatzsteuergutschriften erst ab einem bestimmten Betrag, so dass Kontrolllücken bestanden.

**17.2** Der RH empfahl dem BMF,

- die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen elektronisch zu überwachen sowie
- die Betragsgrenze, ab der Umsatzsteuergutschriften in die Überprüfung einbezogen werden, aufzuheben, weil dies Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet.

Dem Finanzamt Graz-Stadt empfahl der RH, bei Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen alle zur Verfügung gestellten Daten auszuwerten und im Sinne einer wirkungsvollen Betrugsbekämpfung zu nutzen.

## Internes Kontrollsystem

### Fallzuteilung

**18.1** Die Fälle waren zwischen den Bearbeitungsteams nach dem Anfangsbuchstaben des Firmennamens des Abgabepflichtigen aufgeteilt. Innerhalb der Teams waren die Veranlagungsfälle bestimmten Mitarbeitern nach dem Anfangsbuchstaben des Firmennamens des Abgabepflichtigen fix zugeordnet. Die Erstattungsfälle wurden in der Reihenfolge ihres Einlangens ohne feste Zuteilung bearbeitet.

Im Verfahrensablauf konnten grundsätzlich alle Arbeitsschritte (Neuaufnahme eines Steuerpflichtigen, Veranlagung bzw. Festsetzung von Erstattungsbeträgen) von ein und demselben Mitarbeiter eigenverantwortlich durchgeführt werden.

Innerhalb eines Verfahrens wurde ein Bearbeiterwechsel angestrebt. Das elektronische Verfahren stellte den ab einer bestimmten Betragshöhe vorgesehenen Wechsel zwischen Bearbeiter und Genehmigendem nicht sicher.

**18.2** Angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter hielt der RH die fixe Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, als nicht mit den Grundsätzen eines IKS vereinbar. Er empfahl dem Finanzamt Graz-Stadt, von der fixen Fallzuteilung an Mitarbeiter abzugehen und durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend einen Bearbeiterwechsel sicherzustellen.

**18.3** Laut Stellungnahme des Finanzamts Graz-Stadt werde die Fallbearbeitung auf verschiedene Bearbeitungsstationen aufgeteilt, so dass eine Nachvollziehbarkeit der Kontrolle vorhanden sei.

### Organisationsänderung

**19.1** Im Jahr 2006 fand ein Projekt zur Reorganisation der Verfahrensabläufe in den Bearbeitungsteams statt. Dieses sollte Lösungsmöglichkeiten für die Bereinigung der angespannten Personalsituation angesichts laufend steigender Fallzahlen aufzeigen sowie Grundlagen für eine rasche und effiziente Arbeitsweise zur Erhöhung der Kundenzufriedenheit schaffen.

Die Eckpunkte der neu festgelegten Verfahrensabläufe bestanden im Wesentlichen in der mitarbeiterunabhängigen Arbeitsverteilung nach dem Stapelprinzip, der zentral gesteuerten Risikoauswahl und der Automatisierungen im Bereich der Auslandszustellungen.

Zur Bewältigung des Arbeitsanfalls ohne Personalaufstockung sah das Reorganisationsprojekt vor, dass aufgrund einer zentralen elektronischen Fallauswahl nur mehr ein bestimmter Anteil vor Erledigung einer Prüfung unterzogen werden soll.

19.2 Die Vorschläge des Reorganisationsprojekts wurden weitgehend berücksichtigt. Die mitarbeiterunabhängige Arbeitsverteilung nach dem Stapelprinzip war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht durchgehend eingeführt. Die eingeführte elektronische Fallauswahl aufgrund von Risikokriterien wies noch erhebliche Mängel auf.

### FinanzOnline

20.1 Die FinanzOnline–Verordnung 2006 (BGBl. II Nr. 97/2006 i.d.g.F.) regelt wesentliche Grundlagen für die Teilnahme am Verfahren FinanzOnline. Demnach sind neben berufsmäßigen Parteienvertretern nur Abgabepflichtige mit Wohnsitz, Sitz oder Geschäftsleitung im Inland und beschränkt Körperschaftsteuerpflichtige mit Betriebsstätte im Inland teilnahmeberechtigt. Da diese Kriterien auf ausländische Unternehmer ohne Sitz oder Betriebsstätte im Inland nicht zutreffen, sind sie von der Teilnahme am Verfahren FinanzOnline grundsätzlich ausgeschlossen.

Maßgebend für die Nichteinbeziehung ausländischer Unternehmer in das FinanzOnline–Verfahren war, dass

- die sichere Identifikation des Empfängers bei Zustellung der FinanzOnline–Zugangskennung im Ausland nicht gewährleistet werden kann und
- Schwierigkeiten bei der Feststellung der vertretungsbefugten Organe von ausländischen Gesellschaften bestehen können.

Dazu im Widerspruch steht ein Erlass des BMF, welcher die Erteilung und Zustellung von FinanzOnline–Zugangskennungen an ausländische Unternehmer zulässt.

20.2 Da die FinanzOnline–Verordnung ausländische Unternehmer wegen Rechtssicherheitsbedenken nicht in den Kreis der Teilnahmeberechtigten einbezog, empfahl der RH dem BMF, den Erlass, wonach FinanzOnline–Zugangskennungen an ausländische Unternehmer vergeben werden können, aufzuheben.

- 20.3** Laut Stellungnahme des BMF könne die Teilnahme ausländischer Unternehmer am FinanzOnline–Verfahren ermöglicht werden, wenn die Zustellung im Ausland mit jener im Inland vergleichbar sei. Bei ausländischen Gesellschaften sei die Vertretungsbefugnis zu klären.
- 20.4** Der RH wies darauf hin, dass das zweifelsfreie Abklären der erforderlichen Voraussetzungen in vielen Fällen nicht möglich und für das Finanzamt Graz–Stadt mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sein wird.

## Betrugsbekämpfung

### Schwerpunkte

- 21.1** Die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung beruhen auf der Initiative einzelner Bediensteter des Finanzamts Graz–Stadt. Da keine gesonderten Personalressourcen zur Verfügung standen und eine Unterstützung durch das BMF fehlte, unterblieben systematische Schritte zur Sicherung der Abgabenansprüche. Zudem war der in die Sonderzuständigkeit des Finanzamts fallende Bereich der ausländischen Unternehmer nicht in bundesweite Konzepte zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingebunden.

Ein systematischer Datenaustausch und Kooperationen (Kontrollmitteilungen) mit anderen Dienststellen fanden nicht statt.

Die Betrugsbekämpfung stützt sich derzeit im Wesentlichen auf Kontrollmitteilungen und Amtshilfeersuchen. Das Finanzamt Graz–Stadt nutzte diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang. Im Jahr 2006 stellte es vier und im Jahr 2007 sechs Einzelamtshilfeersuchen.

Eine Prüfung des Europäischen Rechnungshofes über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ergab, dass gerade bei der internationalen Zusammenarbeit erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofes bedarf es einer intensiveren und zügigeren Zusammenarbeit, vermehrter Direktkontakte zwischen den örtlichen Steuerbehörden und einer verbesserten Überwachung, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten einander wirksame Unterstützung gewähren.

21.2 Die Betrugsbekämpfung sollte folgende Schwerpunkte aufweisen:

- Verhinderung der unberechtigten Geltendmachung von Umsatzsteuern im Erstattungs- oder Veranlagungsverfahren durch jene ausländischen Unternehmer, die beim Finanzamt Graz-Stadt steuerlich erfasst sind;
- Aufdeckung jener ausländischen Unternehmer, die steuerpflichtige Umsätze im Inland tätigen, die dafür anfallende Umsatzsteuer aber nicht entrichten sowie von Unternehmern, die im Rahmen des organisierten Betrugs tätig werden.

Dazu empfahl der RH dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt

- eine Verbesserung des Risikomanagements,
- eine Erhöhung der personellen Ressourcen und
- die Einbeziehung des Bereichs der ausländischen Unternehmer in ein bundesweites Betrugsbekämpfungskonzept.

21.3 Laut Stellungnahme des BMF beinhaltet ein bereits gestartetes Projekt Risikomanagement u.a. auch, dass der Bereich der Umsatzsteuererstattung an ausländische Unternehmer einer umfassenden Analyse unterzogen würde. Dabei würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden.

## Betrugsszenarien

22.1 Zahlreiche Fallkonstellationen erfordern einen hohen Prüfungsaufwand des Finanzamts und den Einsatz von gut ausgebildetem und erfahrenem Personal, wie folgende Beispiele zeigen:

(1) Im Erstattungsverfahren wurden in betrügerischer Weise gefälschte Rechnungen eingereicht, um Vorsteuern zu lukrieren. In einem Fall war das Datum auf den Tankrechnungen manipuliert und waren Vorsteuern in Höhe von 68.101 EUR doppelt geltend gemacht worden.

(2) In vielen Fällen handelte es sich bei den Machhabern ausländischer Unternehmen, die beim Finanzamt Graz-Stadt Umsatzsteuergutschriften geltend machten, um österreichische Staatsbürger, wobei Verflechtungen mit österreichischen Gesellschaften bestanden. Das Finanzamt kann allerdings in derartigen Fällen die wirtschaftlichen Hintergründe im Ausland nicht abschließend prüfen und nachweisen, dass es sich um Scheinfirmen handelt, so dass die beantragten Umsatzsteuern letztlich zu erstatten sind.

(3) Werden nach Erstattung der beantragten Umsatzsteuer die zugrunde liegenden Rechtsgeschäfte rückgängig gemacht, erlangt das Finanzamt Graz–Stadt davon im Allgemeinen keine Kenntnis, um die bereits ausbezahlte Umsatzsteuer zurückzufordern. Auf diese Weise versuchte ein ausländischer Unternehmer, Vorsteuern in Höhe von 941.300 EUR im Erstattungswege geltend zu machen.

(4) Ausländische Unternehmer, die Verkaufsveranstaltungen in Österreich durchführen, sind mit diesen Umsätzen im Inland steuerpflichtig. Bundesweite Maßnahmen zu ihrer steuerlichen Erfassung fanden nicht statt. Das Finanzamt wurde zumeist aufgrund von Anzeigen Dritter tätig, obwohl – wie das Mehrergebnis einer Außenprüfung von rd. 1,2 Mill. EUR zeigte – hohe Abgabebeträge betroffen sein konnten. Ähnliches gilt für ausländische Busunternehmer.

(5) Das Finanzamt ist bei der Veranlagung ausländischer Versandhändler, die mit ihren Warenlieferungen aus dem EU–Ausland an private Abnehmer im Inland umsatzsteuerpflichtig sind, darauf angewiesen, dass diese freiwillig ihren abgabenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Systematische Maßnahmen zum Vollzug der Versandhandelsregelung werden derzeit nicht getroffen, sind allerdings in der Praxis kaum möglich.

**22.2** Der RH empfahl dem BMF und dem Finanzamt Graz–Stadt, für eine systematische Betrugsbekämpfung im Bereich der Umsatzsteuer bei ausländischen Unternehmern folgende Maßnahmen zu setzen:

- Erhöhung der Personalressourcen;
- Durchführung von Schwerpunktaktionen (bspw. grenzüberschreitende Personentransporte, Werbeverkaufsveranstaltungen) verbunden mit einer zeitnahen Aufarbeitung der Ergebnisse;
- Optimierung der Zusammenarbeit mit anderen Finanzämtern, der Zollverwaltung, dem Risikoanalysezentrum und dem BMF;
- Sensibilisierung der Dienststellen der Abgabenverwaltung für die Anliegen der Betrugsbekämpfung im Bereich der ausländischen Unternehmer;
- verstärkte Nutzung von Kontrollmitteilungen und Schaffung einer bundesweiten Datenbank hierfür;

- Zusammenarbeit mit den Internetspezialisten der Zollverwaltung, um durch Internet-Recherche und Beobachtung des Online-Markts ausländische Versandhändler zu identifizieren und deren steuerliche Erfassung sicherzustellen;
- Verstärkung der internationalen Amtshilfe (Erhöhung der Anzahl der Amtshilfeersuchen);
- Schaffung einer amtsübergreifenden Informationsplattform von Risikounternehmen verbunden mit der Möglichkeit eines Abgleichs von Namen und Adressen, wie dies der RH bereits im Bericht betreffend die Abgabensicherung empfohlen hatte (Reihe Bund 2007/14 S. 22).

Die Europäische Kommission empfahl in ihrem Bericht über die Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, die internationale Zusammenarbeit und Vernetzung durch

- einen umfassenderen Informationsaustausch,
- die Aufstockung des dafür zuständigen Personals und
- die Beseitigung der noch bestehenden rechtlichen Hindernisse (Datenschutzvorschriften)

zu verstärken.

## Betrugsbekämpfung

**Abgabenrückstände** **23.1** Die Abgabenrückstände und die von der Einbringung ausgesetzten Rückstände stiegen von 2003 bis 2007 kontinuierlich an.

	2003	2004	2005	2006	2007
	in Mill. EUR				
Rückstände <sup>1)</sup>	49,82	22,79	44,03	44,72	59,61
davon					
Erstattungsfälle	3,34	3,13	1,79	0,86	6,57
Veranlagungsfälle	46,48	19,66	42,24	43,86	53,04
Aussetzung der Einbringung <sup>1)</sup>	1,80	10,08	6,96	8,11	9,29
davon					
Erstattungsfälle	0,11	0,73	0,79	0,79	0,80
Veranlagungsfälle	1,69	9,35	6,17	7,32	8,49
Löschungen pro Jahr	1,68	3,50	1,46	1,19	0,36
davon					
Erstattungsfälle	0,42	0,23	0,12	0,33	0,02
Veranlagungsfälle	1,26	3,27	1,34	0,86	0,34

<sup>1)</sup> jeweils zum 31. Dezember

Quelle: BMF

**23.2** Die Rückforderung von zu Unrecht ausbezahlten Umsatzsteuerguthaben von ausländischen Unternehmern ist erfahrungsgemäß langwierig bzw. erfolglos, weil diese kein Vermögen im Inland haben. Der RH empfahl daher dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt, der Verhinderung der Entstehung von Abgabenrückständen besondere Bedeutung einzuräumen. Dies setzt neben der bereits angeführten treffsicheren Gestaltung des Risikomanagements eine Verstärkung der Betrugsbekämpfung mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen voraus.

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer**

**Außenprüfung**

**24.1** Für die Außenprüfung im Bereich der ausländischen Unternehmer waren eigene Prüfergruppen in den Großbetriebsprüfungen zuständig. Die Prüfungstätigkeit zeigte folgende Entwicklung:

	2003	2004	2005	2006	2007
			Anzahl		
überprüfte Fälle	492,0	329,0	458,0	543,0	498,0
Prüfer <sup>1)</sup>	14,5	13,5	15,5	14,5	16,5
Falltage	1.788,0	1.295,0	1.932,0	2.309,0	2.091,0
			in 1.000 EUR		
Mehrergebnis	30.750,1	24.393,8	57.536,7	40.559,4	24.369,6
			in %		
Anteil überprüfte Fälle an Gesamtfallzahl	1,0	0,5	0,6	0,7	0,5

<sup>1)</sup> in VBÄ

Seit 2004 fanden jährlich bei weniger als 1 % der Fälle Außenprüfungen statt.

**24.2** Der RH empfahl dem BMF, die Außenprüfungstätigkeit angesichts des hohen Steuerausfallrisikos zu intensivieren, wobei insbesondere auf Prüfungen vor Rückzahlung der Beträge zu achten wäre.

**24.3** Laut Stellungnahme des BMF würde eine Intensivierung angestrebt.

Das Finanzamt Graz-Stadt wies darauf hin, dass die Forcierung der Außendiensttätigkeit nach Konsolidierung der Großbetriebsprüfungen neu zu ordnen sein werde und die Personalressourcen sowie die Durchführung der Prüfungen einer Reorganisation bedürften.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMF und Finanzamt  
Graz-Stadt

(1) Aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge sollten die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachbesetzt werden. (TZ 4)

(2) Das Controlling sollte nicht nur die aktuellen Kennzahlen zu den Messgrößen aus den Zielvereinbarungen liefern, sondern weitere steuerungsrelevante Daten und Auswertungen zur Verfügung stellen. Den Teamleitern sollten überdies Abfragemöglichkeiten über die Arbeitsergebnisse der Mitarbeiter eingeräumt werden. (TZ 8)

(3) Die Fehlerquellen, die zu unrichtigen Daten im Controlling führen, sollten behoben werden. (TZ 9)

(4) Die monetären Controllerfolge sollten standardmäßig in die periodischen Controllingberichte einbezogen werden. (TZ 9)

(5) Da im Veranlagungsverfahren Umsatzsteuergutschriften im Allgemeinen ohne Vorlage von Originalbelegen ausbezahlt werden und gerade in diesem Bereich hohe Steigerungen bei den Neuzugängen zu verzeichnen waren (von 2006 auf 2007 um rd. 100 %), sollte bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers eine umfassende Prüfung erfolgen. Die dafür erforderlichen Ressourcen sollten bereitgestellt werden. (TZ 11)

(6) Der im Reorganisationsprojekt angestrebte Anteil an den Erledigungen sollte kontrolliert werden. (TZ 14)

(7) Angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, sollte unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen entwickelt werden. (TZ 15)

(8) Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen verbessert werden. (TZ 15)

(9) Das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer sollte vermehrt von den Nachauf die Vorbescheidkontrollen verlagert werden. (TZ 15)

(10) Auf eine umfassende Bearbeitung der zur Kontrolle ausgewählten Fälle durch geschulte Mitarbeiter wäre besonderer Wert zu legen. (TZ 15)

(11) Im Sinne der Betrugsbekämpfung sollten das Risikomanagement verbessert und der Bereich der ausländischen Unternehmer in ein bundesweites Betrugsbekämpfungskonzept eingebunden werden. (TZ 21)

(12) Für eine systematische Betrugsbekämpfung wäre(n)

- die Personalressourcen zu erhöhen,
- Schwerpunktaktionen (bspw. grenzüberschreitende Personentransporte, Werbeverkaufsveranstaltungen) verbunden mit einer zeitnahen Aufarbeitung der Ergebnisse durchzuführen,
- die Zusammenarbeit mit anderen Finanzämtern, der Zollverwaltung, dem Risikoanalysezentrum und dem BMF zu optimieren,
- die Dienststellen der Abgabenverwaltung für die Anliegen der Betrugsbekämpfung im Bereich der ausländischen Unternehmer zu sensibilisieren,
- Kontrollmitteilungen verstärkt zu nutzen und eine bundesweite Datenbank hierfür zu schaffen,
- mit den Internetspezialisten der Zollverwaltung verstärkt zusammenzuarbeiten, um durch Internet-Recherche und Beobachtung des Online-Marktes ausländische Versandhändler zu identifizieren und deren steuerliche Erfassung sicherzustellen,
- die internationale Amtshilfe (Erhöhung der Anzahl der Amtshilfeersuchen) zu verstärken und
- eine amtsübergreifende Informationsplattform von Risikounternehmen verbunden mit der Möglichkeit eines Abgleichs von Namen und Adressen zu schaffen. (TZ 22)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (13) Der Verhinderung der Entstehung von Abgabenrückständen sollte besondere Bedeutung eingeräumt werden, weil die Rückforderung von zu Unrecht ausbezahlten Umsatzsteuerguthaben von ausländischen Unternehmern erfahrungsgemäß langwierig bzw. erfolglos ist. (TZ 23)
- BMF
- (14) Die Kontrollen nach Bescheiderlassung sollten in das Controlling einbezogen werden. Dies setzt nachvollziehbare Kontrollhandlungen voraus. (TZ 16)
- (15) Die verpflichtende Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen und der Zusammenfassenden Meldungen wäre elektronisch zu überwachen. (TZ 17)
- (16) Die Betragsgrenze, ab der Umsatzsteuergutschriften in die Überprüfung einbezogen werden, sollte aufgehoben werden, weil dies Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. (TZ 17)
- (17) Der Erlass, wonach ausländischen Unternehmern – entgegen der FinanzOnline-Verordnung – Zugangskennungen für das Finanz-Online-Verfahren erteilt werden, wäre aufzuheben. (TZ 20)
- (18) Die Außenprüfungstätigkeit sollte angesichts des hohen Steuerausfallrisikos intensiviert werden. (TZ 24)
- Finanzamt Graz-Stadt
- (19) Im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls sollte eine Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten erfolgen, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen. Weiters sollten Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team konzentriert werden, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann. (TZ 5)
- (20) Die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams sollten auf Grundlage einer Best Practice angeglichen werden, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen. (TZ 7)

(21) Bei der erstmaligen steuerlichen Erfassung eines ausländischen Unternehmers sollten jene Daten erhoben werden, die auch bei der Neuaufnahme eines inländischen Unternehmers festgestellt werden. Voraussetzung dafür ist, dass

- die fremdsprachige Unternehmerbescheinigung der ausländischen Behörde erforderlichenfalls mit einer deutschen Übersetzung eingereicht wird,
- den Mitarbeitern des Finanzamts Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken eingeräumt werden und
- Kooperationen mit Betrugsbekämpfungseinheiten, wie etwa mit jenen der Zollverwaltung, eingegangen werden, die im Amtshilfegeweg Recherchen durchführen. (TZ 12)

(22) Bei Vergabe von österreichischen Umsatzsteuer-Identifikationsnummern an ausländische Unternehmer sollte das Vorliegen der Voraussetzungen überprüft werden. (TZ 13)

(23) Bei Überprüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen sollten alle zur Verfügung gestellten Daten ausgewertet und im Sinne einer wirkungsvollen Betrugsbekämpfung genutzt werden. (TZ 17)

(24) Angesichts der umfassenden Erledigungs- und Genehmigungsbefugnisse der Mitarbeiter sollte von der fixen Fallzuteilung, bei der über Jahre ein Fall jeweils ein und demselben Mitarbeiter zugewiesen wird, abgegangen sowie durch organisatorische Vorkehrungen durchgehend ein Bearbeiterwechsel sichergestellt werden. (TZ 18)