

Bericht des Rechnungshofes

Eurofisc

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	392
Abkürzungsverzeichnis _____	393
Glossar _____	395

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**

Eurofisc

KURZFASSUNG _____	402
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	410
Ausgangslage – Europäische Union _____	411
Ziele und Zielerreichung _____	418
Organisationseinheiten _____	422
Prozessabläufe _____	430
Weitere Netzwerke _____	443
Zusammengefasste Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreichs an Eurofisc _____	445
Schlussempfehlungen _____	447

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umsatzsteuereinnahmen und -lücke für 2011	412
Tabelle 2:	Personalressourcen Eurofisc-Netzwerk – Zentral- leitung BMF und Steuerfahndung	423
Tabelle 3:	Multilaterale Kontrollen (MLC) mit Beteiligung Österreichs; 2011 bis 2013	424
Tabelle 4:	Auskunftsersuchen und Spontaninformationen über das CLO; 2011 bis 2013	424
Tabelle 5:	Eurofisc gesamt – ausgetauschte Informationen; 2011 bis 2013	430
Tabelle 6:	Maximale Anzahl von Mehrfachmeldungen für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich; 2011 bis 2013	432
Tabelle 7:	Eurofisc gesamt – ausgetauschte Informationen und Rückmeldungen („Feedback“); 2011 bis 2013	434
Tabelle 8:	Österreich – erhaltene Informationen; 2011 bis 2013	437
Tabelle 9:	Von Österreich erhaltene Informationen und gegebene Rückmeldungen („Feedback“); 2011 bis 2013	437
Tabelle 10:	Von Österreich gemeldete Informationen und erhaltene Rückmeldungen; 2011 bis 2013	438
Tabelle 11:	Zusammengefasste Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreichs an Eurofisc	445

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
CCN/CSI	Common Communication Network/Common Systems Interface
CIRCABC	Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens
CLO	Central Liaison Office(r) for International Cooperation
EG	Europäische Gemeinschaft
E(N)LO	Eurofisc (National) Liaison Official
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	(fort)folgend
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
IT	Informationstechnologie
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
MIAS	MwSt-Informationsaustauschsystem
Mio.	Million(en)
MLC	Multilateral Control
Mrd.	Milliarde(n)
MwSt	Mehrwertsteuer
Nr.	Nummer

Abkürzungen



OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraud/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
S.	Seite(n)
SCAC	Standing Committee on Administrative Cooperation/ Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
USt	Umsatzsteuer
UStG 1994	Umsatzsteuergesetz 1994
v.a.	vor allem
VAT	Value Added Tax
VO	Verordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

CIRCABC (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens)

CIRCABC ist eine von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellte Serverplattform im Internet, die es autorisierten Mitgliedern ermöglicht, die Informationen und Dateien zu verteilen und zu verwalten sowie den anderen Benutzern in einem abgesicherten Arbeitsbereich zur Verfügung zu stellen.

CLO (Central Liaison Office for International Cooperation)

Für die ordnungsgemäße Festsetzung der Steuern beauftragte der Bundesminister für Finanzen das im BMF eingerichtete CLO als zuständige Behörde u.a. mit dem Informationsaustausch mit anderen Staaten (Amtshilfverfahren). Dies kann entweder in Form schriftlicher Auskunftersuchen im konkreten Einzelfall oder als Spontaninformation – ohne vorheriges Ersuchen – erfolgen.

Eurocanet (European Carrousel Network)

Das Frühwarnsystem „Eurocanet“ (ab 2004) war ein Vorläufer des Eurofisc-Netzwerks. Es zielte darauf ab, möglichst frühzeitig einfach zu erlangende Informationen über verdächtige Geschäftsbeziehungen an die beteiligten Verwaltungen weiterzuleiten, um diesen die Möglichkeit zu geben, Umsatzsteuerbetrug rasch aufzudecken. Zuletzt nahmen 24 EU-Mitgliedstaaten an Eurocanet teil. Als weiterer Vorläufer von Eurofisc fungierte ab dem Jahr 2008 das Netzwerk „Autocanet“. Mit diesem trug die EU den Besonderheiten in der umsatzsteuerlichen Behandlung des grenzüberschreitenden Fahrzeughandels und der daraus resultierenden Betrugshandlungen Rechnung. Die belgische Finanzverwaltung war bei beiden Netzwerken zentrale Koordinationsstelle.

Eurofisc

Das Eurofisc-Netzwerk wurde im Jahr 2010 durch Verordnung (EU) Nr. 904/2010 als dezentrales Netzwerk ohne Rechtspersönlichkeit geschaffen, um die multilaterale und dezentrale behördliche Zusammenarbeit zur gezielten und schnellen Bekämpfung besonderer Umsatzsteuerbetrugsfälle zu fördern und zu erleichtern. Eine Teilnahme von EU-Mitgliedstaaten erfolgt freiwillig.

Aktuell sind vier Arbeitsbereiche eingerichtet, die sich mit folgenden Themen befassen:

- Arbeitsbereich 1: Karussellbetrug;
- Arbeitsbereich 2: Steuerbetrug i.Z.m. Transportmitteln (Autos, Schiffe, Flugzeuge);
- Arbeitsbereich 3: Steuerbetrug i.Z.m. dem Zollverfahren 42 (siehe gesonderten Eintrag im Glossar);
- Arbeitsbereich 4: Beobachtung und Analyse von neuen Entwicklungen bei Steuerbetrugsfällen.

Die zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten tauschen in konkreten Verdachtsfällen auf Basis durchgeführter Analysen umsatzsteuerrelevante Informationen (Warnmeldungen) über eine EU-Serverplattform (CIRCABC) aus. Nach einer Überprüfung der erhaltenen Fälle soll eine Rückmeldung über das festgestellte Betrugsrisiko erfolgen (Feedback), um rasche Schritte zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung setzen zu können.

Österreich ist Mitglied in allen vier Arbeitsbereichen und koordinierte den Arbeitsbereich 3 bis Ende 2013.

Fiscalis

Fiscalis ist ein mehrjähriges „Gemeinschaftliches Aktionsprogramm“ zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der EU durch Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme, multilaterale Kontrollen (MLC), Austausch von Beamten, Seminare und sonstige Schulungsmaßnahmen.

Karussellbetrug

siehe Missing Trader Fraud

MIAS (Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem)

Das MIAS ist ein elektronisches System zur Übermittlung von Informationen bezüglich der Gültigkeit von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern von in den EU-Mitgliedstaaten registrierten Unternehmen. Die Informationen über die Daten der Registrierung werden von den Behörden der EU-Mitgliedstaaten gesammelt und in nationalen Datenbanken zur EU-weiten Abfrage erfasst.

MLC (Multilateral Control/Multilaterale Kontrollen)

MLC sind simultane Prüfungen der steuerlichen Situation eines oder mehrerer Steuerpflichtiger durch zwei oder mehrere EU-Mitgliedstaaten jeweils in ihrem Hoheitsgebiet. Sie können auf dem Gebiet der Umsatzsteuer, der Verbrauchsteuern und der Ertragsteuern stattfinden.

Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) wurde im Jahr 2005 eingerichtet, um die österreichische Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) durch die Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und durch (Weiter-)Entwicklung entsprechender Tools für ein modernes Risikomanagement wirksam zu unterstützen.

Risikobeurteilungen für Eurofisc-Warmmeldungen

Broker

Mitglied einer Umsatzsteuerbetrugskette, das die umsatzsteuerfreie Lieferung einer Ware ins Ausland durchführt und die Vorsteuer aus dem Ankauf der Ware geltend macht. Mit der Auszahlung dieser Vorsteuerbeträge entsteht endgültig der Abgabenausfall für den Staat.

Buffer, Conduit Company

Mitglied einer Umsatzsteuerbetrugskette, dessen Aufgabe darin besteht, die Lieferkette national (Buffer) oder international (Conduit Company) zu verlängern, ohne selbst (eindeutig nachweisbare) betrügerische Aktivitäten zu setzen. Während der Buffer in der Regel von einem nationalen Missing Trader einkauft und an einen nationalen Broker weiterverkauft, sind die Handelspartner der Conduit Company ein ausländischer Broker im Ankauf und entweder eine ausländische Conduit Company oder ein ausländischer Mis-

sing Trader als Käufer. Der Buffer/die Conduit Company lukriert aus diesen Geschäften im Normalfall 1 % bis 2 % Handelsspanne und geht keinerlei wirtschaftliches/unternehmerisches Risiko ein.

Cross Invoicer

Unternehmen, das Umsatzsteuerzahllasten aus normaler Geschäftstätigkeit durch Vorsteuern aus Geschäften mit einem Missing Trader im Rahmen einer Umsatzsteuerbetrugskette minimiert.

Defaulter

Der erste Empfänger der Ware, der die Umsatzsteuer auf seine Warenlieferung zwar erklärt, aber nicht entrichtet. Einbringungsmaßnahmen bleiben i.d.R. erfolglos, weil das Unternehmen mittellos ist und/oder – wenn überhaupt – nur Strohmänner angetroffen werden.

Domestic fraud

Ein Unternehmen ist nicht an einem grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug beteiligt, aber in einen nationalen Umsatzsteuerbetrug involviert.

Dubious

Ein Unternehmen zeigt Merkmale von Umsatzsteuerbetrug, die endgültige Bewertung ist noch nicht erfolgt, sie kann von Missing Trader bis nicht verdächtig reichen.

Dubious Checking

Ein Unternehmen zeigt Merkmale von Umsatzsteuerbetrug, konkrete Ergebnisse einer Prüfung liegen noch nicht vor.

Hijacked VRN (VAT Registration Number)

Eine fremde Umsatzsteuer-Identifikationsnummer wird für Betrugsgeschäfte verwendet.

Missing Trader

Mitglied einer Umsatzsteuerbetrugskette, das für die Steuerbehörden nicht greifbar ist und unter Hinterlassung hoher Abgabenrückstände verschwindet. Aufgabe des Missing Trader ist die Einfuhr von Waren aus einem anderen Land (EU-Mitgliedstaat oder auch Drittland) und der Verkauf dieser Ware an den nächsten Unternehmer in der Betrugs-kette, wobei die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht abgeführt wird.

Missing Trader Fraud (Umsatzsteuerbetrug; Karussellbetrug)

Umsatzsteuerbetrug, der dadurch ermöglicht wird, dass ein Missing Trader in der Kette mitwirkt. Die Spezialform des Karussellbetrugs zeichnet sich dadurch aus, dass die Ware mehrmals über dieselben Unternehmen läuft und es dadurch mehrmals zu Umsatzsteuerausfällen für die EU-Mitgliedstaaten kommt.

SCAC (Standing Committee on Administrative Cooperation/Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden)

Der SCAC ist ein Regelungsausschuss zur Unterstützung der Europäischen Kommission in den durch die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 geregelten Angelegenheiten. Es setzt sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt ein Vertreter der Europäischen Kommission. Der SCAC tritt in der Regel zweimal jährlich zusammen.

Umsatzsteuer

Der Umsatzsteuer unterliegen

- Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt (§ 1 Abs. 1 Z 1 UStG 1994),
- der Eigenverbrauch im Inland (§ 1 Abs. 1 Z 2 UStG 1994),
- die Einfuhr von Gegenständen (§ 1 Abs. 1 Z 3 UStG 1994),
- der innergemeinschaftliche Erwerb im Inland gegen Entgelt (Art. 1 UStG 1994),
- sonstige innergemeinschaftliche Leistungen (Art. 3a UStG 1994).

Als Synonyme werden die Begriffe Mehrwertsteuer – MwSt (v.a. in deutschsprachigen Texten) und Value Added Tax – VAT (in englischsprachigen Texten) verwendet.

Zollverfahren 42

Waren werden aus einem Drittland in das Gemeinschaftsgebiet importiert und zum zollrechtlich freien Verkehr abgefertigt. Unter der Voraussetzung, dass im Anschluss an den Import eine innergemeinschaftliche Lieferung an einen Unternehmer in einem anderen EU-Mitgliedstaat erfolgt, kann die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer ausgesetzt werden. Erst im Empfängerstaat wird die Ware erstmals der Umsatzsteuer in Form der Erwerbsteuer unterworfen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Eurofisc

Österreich nahm an dem – im Jahr 2010 von der Europäischen Union eingerichteten – Eurofisc-Netzwerk zur gezielten und schnellen Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug teil.

Aufgrund fehlender Evaluierungen waren – neben einer allfälligen Präventivwirkung – mögliche Erfolge und Wirkungen der Teilnahme an Eurofisc weder in Österreich noch EU-weit bekannt. Im gesamten Eurofisc-Netzwerk war nicht feststellbar, zu welchen konkreten umsatzsteuerlichen Erfolgen die ausgetauschten Informationen führten.

Die EU-Mitgliedstaaten tauschten in konkreten Verdachtsfällen umsatzsteuerrelevante Informationen im Eurofisc-Netzwerk aus, obwohl weder bekannt noch vereinbart war, auf welcher Grundlage diese Informationen zustande kamen.

Der gesamte Informationsaustausch im Eurofisc-Netzwerk erfolgte nicht in einem Datenbanksystem, sondern mit Excel-Dateien. Dies war unzweckmäßig, weil durch oftmaliges Kopieren die Gefahr von Datenverlusten bestand. Elektronische Analysen waren nur durch mühsame Zusammenführung einzelner Excel-Dateien möglich.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten zu den erhaltenen Informationen Risikobeurteilungen vornehmen und als Feedback zurückmelden. Tatsächlich war in den Jahren 2011 bis 2013 bei insgesamt 445.933 ausgetauschten Informationen der Anteil an Rückmeldungen im Eurofisc-Netzwerk mit 48 % gering. Jener aus Österreich lag bei insgesamt 15.214 erhaltenen Informationen mit 21 % weit unter dem EU-weiten Wert.

Auch die Treffsicherheit der ausgetauschten Informationen war gering. Der Anteil der als betrugsrelevant eingeschätzten Fälle lag in den Jahren 2011 bis 2013 EU-weit bei 12 %. Der Anteil der von Österreich als betrugsrelevant eingestuftten Fälle war mit 1 % besonders gering.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Der RH führte zusammen mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Deutschland und Ungarn eine parallele Prüfung zur jeweiligen nationalen Implementierung von Eurofisc durch. Ziele der Überprüfung waren insbesondere die Beurteilung der Ziele und der Zielerreichung, der Prozesse, der erzielten Erfolge, der behördlichen Zusammenarbeit und der Kosten von Eurofisc in Österreich. (TZ 1)

Ausgangslage – Europäische Union

Umsatzsteuerbetrug in der EU

Die Umsatzsteuer war für Österreich – ebenso wie für die anderen EU-Mitgliedstaaten – eine bedeutende Steuereinnahmequelle. Folglich kam der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs – nicht zuletzt wegen des beträchtlichen Gebarungsumfanges – ein hoher Stellenwert zu. (TZ 2)

Die Europäische Kommission bezifferte für 2011 die EU-weite Umsatzsteuerlücke – Differenz zwischen den tatsächlichen und den erwarteten Umsatzsteuer-Einnahmen – mit rd. 193 Mrd. EUR, davon rd. 3,5 Mrd. EUR in Österreich. Auch wenn die Angaben zur Umsatzsteuerlücke nicht nur auf Betrugsmaßnahmen zurückzuführen waren, verdeutlichen diese Ergebnisse, wie wichtig eine aktive Teilnahme an den bestehenden EU-weiten Maßnahmen im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug ist. Der EU-weite Ansatz der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine bessere behördliche Verwaltungszusammenarbeit stellte ein unverzichtbares Mittel dar, um in angemessener Weise auf den Umsatzsteuerbetrug in der EU zu reagieren. (TZ 2)

Rechtliche Grundlagen, Ausgestaltung und Aufbau von Eurofisc

Mit Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer richtete die EU u.a. das Netzwerk Eurofisc ein; die maßgebenden Bestimmungen waren ab dem 1. November 2010 anwendbar. Eine verpflichtende Teilnahme an den Eurofisc-Arbeitsbereichen sah sie nicht vor. Dieses „dezentralisierte Netzwerk ohne Rechtspersönlichkeit“ sollte „die multilaterale und dezentrale Zusammenarbeit zur gezielten und schnellen Bekämpfung besonderer Betrugsfälle“ fördern und erleichtern. (TZ 3)

Die notwendigen Personalressourcen für die Teilnahme an Eurofisc stellten die EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Für Österreich fielen im Zeitraum 1. Februar 2011 bis 31. Dezember 2013 Kosten i.H.v. rd. 31.000 EUR an, welche die Europäische Kommission erstattete. (TZ 3)

IT-Plattform für Eurofisc

Die Europäische Kommission stellte den EU-Mitgliedstaaten ein gesichertes Netzwerk zur Datenübermittlung zur Verfügung und richtete eine Serverplattform ein (CIRCABC). Die Berechtigungen für CIRCABC sowie die Liste der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten wurden nicht zentral verwaltet, so dass ein gesamthafter Überblick und eine Kontrolle – v.a. im Hinblick auf den Datenschutz – erschwert waren. (TZ 4)

Eurofisc-Arbeitssitzungen

Entsprechend der Eurofisc-Geschäftsordnung waren sämtliche offizielle Arbeitssitzungen zu protokollieren. Aufgrund der uneinheitlichen Protokollführung bei den Arbeitssitzungen von Eurofisc waren Diskussionsverläufe und Beschlüsse von Eurofisc-Arbeitssitzungen nicht nachvollziehbar. (TZ 5)

Ziele und Zielerreichung

Die EU-Verordnung zur Einführung von Eurofisc sah keine Indikatoren und quantifizier- bzw. messbaren Ziele für Eurofisc vor; ebenso wenig beschlossen die teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten bislang Zielvorgaben. Eine Evaluierung des Netzwerks hinsichtlich seiner Wirkungen erfolgte auf europäischer Ebene ebenfalls nicht. Die Europäische Kommission vertrat in einem Bericht vom 12. Februar 2014 über die Anwendung von Eurofisc die Ansicht, dass Risikoanalyse und Feedback Schlüsselbereiche wären, in denen sich Verbesserungen erzielen ließen. (TZ 6)

**Organisations-
einheiten**

Auch das BMF evaluierte die Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk bislang nicht und definierte auch keine Indikatoren sowie quantifizier- bzw. messbare Ziele. Damit waren dem BMF die konkreten Wirkungen der Teilnahme an Eurofisc nicht bekannt. Auch eine Kosten-Nutzen-Analyse war nicht erfolgt. Damit fehlten der Europäischen Kommission wertvolle Informationen aus Österreich über die Arbeitsweise und Effizienz von Eurofisc. (TZ 6)

In der Abgabenverwaltung waren mehrere Einheiten mit Aufgaben i.Z.m. Eurofisc befasst: Zentralleitung BMF; Steuerfahndung; Finanz- und Zollämter; Großbetriebsprüfung; Risiko-, Informations- und Analysezentrum. (TZ 7)

Zentralleitung BMF und Steuerfahndung

Das BMF bestimmte vier Mitarbeiter der Finanzverwaltung als Eurofisc-Verbindungsbeamte; einer davon war zudem als nationaler Eurofisc-Verbindungsbeamter für die nationale Koordination sämtlicher Tätigkeiten in Eurofisc verantwortlich. Die nationalen Aufgaben der Eurofisc-Verbindungsbeamten waren nicht näher definiert, es lagen keine aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen vor und es war aufgrund der fehlenden Ressourcenaufzeichnungen kein aussagekräftiger Gesamtüberblick über die Kosten der Teilnahme an Eurofisc gegeben. (TZ 8)

Die Europäische Kommission erwartete sich durch Eurofisc eine verstärkte Nutzung und Einleitung von multilateralen Kontrollen (MLC); diese waren ein nützliches Instrument, um auf bestimmte grenzüberschreitende Betrugsfälle schnell und weniger bürokratisch reagieren zu können. Die Teilnahme Österreichs an Eurofisc bewirkte bisher keine Zunahme dieser Kontrollen. (TZ 8)

Die Koordination der multilateralen Kontrollen war im BMF in der Abteilung IV/3 angesiedelt. Die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und der Koordinatorin für multilaterale Kontrollen war organisatorisch nicht geregelt; die Abstimmungsaktivitäten erfolgten vorrangig informell. (TZ 8)

Neben den Eurofisc-Warnmeldungen erfolgte ein Informationsaustausch über die europäische und internationale Amtshilfe; dafür war das im BMF eingerichtete Central Liaison Office for International Cooperation (CLO) zuständig. Das BMF führte Informationen aus diesen unterschiedlichen Quellen – Eurofisc und Amtshilfeanfragen über das CLO – nicht automatisiert zusammen und wertete diese auch nicht gemeinsam elektronisch aus. (TZ 8)

Finanz- und Zollämter

Der Daten- und Informationsaustausch zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Finanzämtern erfolgte überwiegend per Mail und auf informeller Basis. Erst während der Gebärungsüberprüfung des RH, also nach mehr als drei Jahren seit dessen Einrichtung, fand das Eurofisc-Netzwerk erstmals Erwähnung im Organisationshandbuch des BMF und war bisher nicht ausreichend im Bewusstsein der Finanzämter verankert. Dies hatte auch Auswirkungen auf die österreichische Umsetzung von Eurofisc. (TZ 9)

Das BMF hatte keinen direkten institutionalisierten Kontakt zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Zollämtern vorgesehen. (TZ 9)

Großbetriebsprüfung

Die Einbindung der Großbetriebsprüfung in die Abläufe und Prozesse von Eurofisc war nicht institutionalisiert. Es wäre unzumutbar, im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug auf die Expertise dieser Spezialeinrichtung der Finanzverwaltung zu verzichten. (TZ 10)

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum führte jene Risikoanalysen durch, welche die Grundlage für die von Österreich an die anderen EU-Mitgliedstaaten übermittelten Informationen in Eurofisc bildeten. (TZ 11)

Prozessabläufe**Informationsaustausch – Eurofisc Gesamt**

Der Informationsaustausch im Eurofisc-Netzwerk erfolgte mittels Datenzeilen über die EU-Serverplattform CIRCABC auf der Basis von Excel-Dateien. Durch oftmaliges Kopieren bestand die Gefahr von Datenverlusten. Überdies enthielten die einzelnen Excel-Dateien nur die jeweils neuen Informationen; Analysen über den gesamten Datenbestand waren nur durch mühsame Zusammenführung von Dateien möglich. (TZ 12, 13)

Mehrfachmeldungen

Auswertungen des RH ergaben, dass zu zahlreichen Unternehmen mehrere Warnmeldungen – bei einem Unternehmen bis zu 10.807-mal in drei Jahren – in Eurofisc vorlagen. Diese konnten zwar Ausdruck eines besonders ausgeprägten Betrugsverdachts sein, dennoch bedeutete jede einzelne Warnmeldung einen Verwaltungsaufwand sowohl im sendenden als auch im empfangenden EU-Mitgliedstaat. Der zusätzliche Informationsgewinn war diesfalls nicht nachvollziehbar. Es bestand daher Potenzial für Effizienzsteigerungen im Eurofisc-Netzwerk. (TZ 14)

Rückmeldungen (Feedback)

Die EU-Mitgliedstaaten sollten zu den erhaltenen Informationen Risikobeurteilungen vornehmen und als Feedback zurückmelden. In den Jahren 2011 bis 2013 war bei insgesamt 445.933 ausgetauschten Informationen der Anteil jener Fälle, in denen ein Feedback erfolgte, gering und lag EU-weit bei 48 %. Die fehlenden Rückmeldungen hatten nachteilige Auswirkungen auf die Risikoanalysen im gesamten Eurofisc-Netzwerk und damit auch in Österreich, weil relevante Informationen nicht zur Verfügung standen. (TZ 15)

Auch die Treffsicherheit war gering. Der Anteil der als betrugsrelevant eingeschätzten Fälle lag in den Jahren 2011 bis 2013 EU-weit bei 12 %. (TZ 15)

Auswertungen des RH ergaben, dass die EU-Mitgliedstaaten – entgegen einer vereinbarten Kategorisierung – eine Vielzahl von frei formulierten Risikobeurteilungen vornahmen. Diese reichte von unterschiedlichen Schreibweisen bis zu unverständlichen Einträgen, die für eine weiterführende Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wertlos waren. Dies wurde durch die Verwendung freier Textfelder in den Excel-Dateien ermöglicht. (TZ 15)

Nach den Angaben des BMF lagen weder Auswertungen über die Bearbeitungsdauer von Rückmeldungen vor noch waren diese möglich. Damit fehlten Analysen darüber, ob Eurofisc etwa das Ziel eines raschen Informationsaustausches erreichte. Analysen über allfällige monetäre Erfolge von Eurofisc lagen ebenfalls nicht vor und es war nicht feststellbar, zu welchen konkreten umsatzsteuerlichen Erfolgen die ausgetauschten Informationen führten. (TZ 15)

Die EU-Mitgliedstaaten tauschten in konkreten Verdachtsfällen umsatzsteuerrelevante Informationen im Eurofisc-Netzwerk aus, obwohl weder bekannt noch vereinbart war, auf welcher Grundlage diese Informationen zustande kamen. (TZ 15)

Informationsaustausch mit Österreich

Der Anteil jener Fälle, in denen Österreich Rückmeldungen gab, lag in den Jahren 2011 bis 2013 mit insgesamt 15.214 erhaltenen Informationen in den Arbeitsbereichen 1 bis 3 bei 21 % und damit weit unter dem EU-weiten Wert (48 %). Lediglich im Arbeitsbereich 3, also jenem, dem der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte jahrelang als Arbeitsbereich-Koordinator vorstand, waren Rückmeldungen in allen Fällen zu verzeichnen. Der Anteil der von Österreich als betrugsrelevant eingestuften Fälle war mit 1 % äußerst gering. (TZ 16)

Der Anteil jener Fälle, in denen Österreich Rückmeldungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erhielt, lag mit insgesamt 119.337 gegebenen Informationen bei 38 % und damit unter dem EU-weiten Wert (48 %). Besonders niedrig war der Anteil im Arbeitsbereich 2 mit 19 %. Der Anteil der von den anderen EU-Mitgliedstaaten als betrugsrelevant beurteilten Fälle lag insgesamt bei 4 % und damit deutlich unter dem EU-weiten Wert (12 %). (TZ 16)

Risikobeurteilung in Österreich

Die österreichischen Risikobeurteilungen waren für die Finanzämter teilweise intransparent. Erst während der Gebarungsüberprüfung durch den RH – ab dem Jahr 2014 – erhielten die Finanzämter nähere Fallinformationen, welche ihnen gezielte Erhebungen erlaubten, nicht jedoch die Ersteinschätzungen des Umsatzsteuerbetrugsrisikos durch den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten (Recherchen und persönliche Erfahrungswerte). (TZ 17)

Die vom RH geprüften Finanzämter behandelten die Anfragen als freiwillige Dienstleistung mit geringer Priorität; eine Überwachung der gewährten Monatsfrist sowie allfällige Uргenzen waren nicht vorgesehen. (TZ 17)

Für die Finanzämter waren die Abläufe bei der Behandlung von Eurofisc-Warnmeldungen nicht im Organisationshandbuch des BMF – auch nach der Änderung im März 2014 – geregelt. (TZ 17)

Zwischen Eurofisc und den Amtshilfeanfragen fehlten Synergien; dies führte dazu, dass Unternehmen aufgrund eines EU-weiten Informationsaustauschs bereits unter Beobachtung standen, noch bevor über Eurofisc Hinweise einlangten; damit konnte Eurofisc zumindest in diesen Fällen die Ansprüche eines Frühwarnmechanismus nicht erfüllen. (TZ 17)

Weitere Netzwerke

Österreich engagierte sich bei verschiedenen internationalen und europäischen Einheiten i.Z.m. der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Durch die Entsendung von unterschiedlichen Experten der Abgabenverwaltung sowie die mangelnde gesamthafte Dokumentation im BMF war eine Abstimmung nicht nachvollziehbar und damit waren Doppelgleisigkeiten und Ineffizienzen bei der Informationsweitergabe und der Koordination von Maßnahmen und Vorschlägen nicht auszuschließen. Dadurch war auch nicht sichergestellt, dass vorhandenes Synergiepotenzial ausreichend genutzt wurde. (TZ 18)

Das BMF verfügte über keine Dokumentation einer Gesamtstrategie für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Diese könnte u.a. dazu beitragen, das im BFG 2014 enthaltene Wirkungsziel 2 des BMF zur Untergliederung 15 Finanzverwaltung – Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral – zu erfüllen. (TZ 18)

Kenndaten zu Eurofisc

Rechtsgrundlagen

- Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung), ABl. 2010 L 268 S. 1 ff.
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 79/2012 der Europäischen Kommission vom 31. Jänner 2012 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, ABl. 2012 L 29 S. 13 ff.

Eurofisc Arbeitsbereiche¹

Arbeitsbereiche	teilnehmende EU-Mitgliedstaaten	Arbeitsbereich- Koordinator
1. Karussellbetrug ²	28	Frankreich
2. Steuerbetrug i.Z.m. Transportmitteln (Auto, Schiffe, Flugzeuge)	22 ³	Niederlande
3. Steuerbetrug i.Z.m. dem Zollverfahren 4 ²	22 ⁴	Frankreich
4. Beobachtung und Analyse von neuen Entwicklungen bei Steuerbetrugsfällen ⁵	28	Schweden

Eurofisc-Präsidentin:¹

Portugal

Eurofisc (National) Liaison Official in Österreich (ELO bzw. ENLO):

 4 ELO¹; davon 1 ENLO

Eurofisc gesamt – ausgetauschte Informationen und Rückmeldungen^{5, 6} („Feedback“)

	2011	2012	2013	insgesamt	Anteil
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1					
betrugsrelevant	11.581	13.833	15.698	41.112	34
nicht dubios	7.105	8.368	7.368	22.841	19
kein Feedback	6.328	13.856	22.113	42.297	35
sonstige	4.969	5.960	4.264	15.193	13
Summe	29.983	42.017	49.443	121.443	100
Arbeitsbereich 2					
betrugsrelevant	4.783	3.977	1.942	10.702	5
nicht dubios	19.691	19.441	7.085	46.217	23
kein Feedback	54.934	70.260	9.773	134.967	67
sonstige	3.367	3.957	1.450	8.774	4
Summe	82.775	97.635	20.250	200.660	100
Arbeitsbereich 3					
betrugsrelevant	64	611	1.726	2.401	2
nicht dubios	1.980	21.228	35.306	58.514	47
kein Feedback	629	17.131	35.311	53.071	43
sonstige	150	2.135	7.559	9.844	8
Summe	2.823	41.105	79.902	123.830	100
Summe Arbeitsbereiche 1–3	115.581	180.757	149.595	445.933	

Fortsetzung: Kenndaten zu Eurofisc					
von Österreich erhaltene Informationen und gegebene Rückmeldungen⁶ („Feedback“)					
	2011	2012	2013	insgesamt	Anteil
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1					
betrugsrelevant	54	59	47	129	1
nicht dubios	567	442	255	1.264	10
kein Feedback	754	3.947	5.008	9.709	80
sonstige	427	346	218	1.022	8
Summe	1.802	4.794	5.528	12.124	100
Arbeitsbereich 2					
betrugsrelevant	0	0	2	2	0
nicht dubios	0	4	27	31	1
kein Feedback	970	1.053	275	2.298	97
sonstige	9	7	17	33	1
Summe	979	1.064	321	2.364	100
Arbeitsbereich 3					
betrugsrelevant	0	0	0	0	0
nicht dubios	12	165	532	709	98
kein Feedback	0	0	0	0	0
sonstige	0	3	14	17	2
Summe	12	168	546	726	100
Summe Arbeitsbereiche 1–3	2.793	6.026	6.395	15.214	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand 1/2014

² siehe Glossar

³ Italien, Kroatien und Lettland hatten Observer-Status

⁴ Deutschland, Estland, Kroatien, Luxemburg und Malta hatten Observer-Status

⁵ Im Arbeitsbereich 4 erfolgte kein Informationsaustausch in Form von Datenzeilen.

⁶ siehe Glossar unter „Risikobeurteilungen für Eurofisc-Warmmeldungen“

Quellen: BMF; Auswertung RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- (1) Der RH überprüfte von November 2013 bis Juni 2014 die nationale Implementierung von Eurofisc. Dieses europäische Netzwerk nahm seine Tätigkeit im Jahr 2011 auf, um die behördliche Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug zu fördern und zu erleichtern. Österreich ist Mitglied in allen vier Arbeitsbereichen.

Ziele der Überprüfung durch den RH waren insbesondere die Beurteilung der Ziele und der Zielerreichung, der Prozesse, der erzielten Erfolge, der behördlichen Zusammenarbeit und der Kosten von Eurofisc in Österreich.

Prüfungshandlungen setzte der RH vorrangig im BMF, in der Steuerfahndung, in ausgewählten Finanzämtern (Salzburg–Stadt, Salzburg–Land, Graz–Stadt, Graz–Umgebung und Wien 1/23) und Zollämtern (Salzburg, Graz, Wien) sowie in der Großbetriebsprüfung. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Kalenderjahre 2011 bis 2013.

(2) Der RH führte zusammen mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Deutschland und Ungarn eine parallele Prüfung zur jeweiligen nationalen Implementierung von Eurofisc durch. Es wurde vereinbart, dass in den drei Ländern jeweils ein nationaler sowie zusätzlich ein gemeinsamer trilateraler Bericht erstellt werden.

(3) Zu dem im November 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Februar 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberung im April 2015.

(4) Das BMF stellte in seiner Stellungnahme vor Eingehen auf die Empfehlungen des RH grundsätzliche Ausführungen voran. In diesen betonte es den Umstand, dass Österreich mit Beginn von Eurofisc für drei Jahre die Leitung des Arbeitsbereiches 3 „Zollverfahren 42xx“ übernommen habe. Dafür sei es erforderlich gewesen, diesen von Grund auf neu aufzubauen und europaweite Standards zu entwickeln. Unterschiedliche Standards zwischen Steuer- und Zollverwaltungen in den teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten hätten eine besondere Herausforderung für den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten, der die Leitung (Anmerkung RH: Koordination) dieses Arbeitsbereiches übernommen hatte, dargestellt. Mit dem Beginn von Eurofisc habe erst das Prozedere der Datenübermittlung und des Feedbackmechanismus entwickelt werden müssen.

Ausgangslage – Europäische Union

Umsatzsteuerbetrug
in der EU

2.1 (1) Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) entgingen durch Umsatzsteuerbetrug jährlich beträchtliche Steuereinnahmen. Die EU-weite Umsatzsteuerlücke¹ belief sich – laut einer Studie der Europäischen Kommission – im Jahr 2011 auf rd. 193 Mrd. EUR.² Neben dem Betrug bzw. der Hinterziehung waren weitere Ursachen, wie z.B. Insol-

¹ Differenz zwischen den tatsächlichen und den erwarteten Umsatzsteuer-Einnahmen

² Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, Center for Social and Economic Research/CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis im Auftrag der Europäischen Kommission, 7/2013, S. 29

Ausgangslage – Europäische Union

venzen und statistische Fehler, für die Umsatzsteuerlücke verantwortlich. Gemäß der Studie wies Österreich 2011 eine Umsatzsteuerlücke von rd. 3,5 Mrd. EUR auf, dies entsprach einem Anteil von 13 % an den erwarteten Umsatzsteuereinnahmen bzw. von 1,2 % am BIP.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Umsatzsteuereinnahmen und die Schätzungen zur Umsatzsteuerlücke für die EU-Mitgliedstaaten im Überblick:

Tabelle 1: Umsatzsteuereinnahmen und –lücke für 2011			
	Umsatzsteuereinnahmen		Umsatzsteuerlücke
	in Mio. EUR		in % des BIP
EU-Mitgliedstaaten¹			
Rumänien	11.412	10.348	7,9
Griechenland	15.027	9.763	4,7
Lettland	1.368	954	4,7
Litauen	2.444	1.352	4,4
Slowakei	4.711	2.773	4,0
Ungarn	8.516	3.700	3,7
Tschechische Republik	10.994	4.241	2,7
Italien	98.557	36.134	2,3
Estland	1.363	301	1,9
Bulgarien	3.352	604	1,6
Frankreich	140.506	32.233	1,6
Portugal	14.235	2.764	1,6
Finnland	16.915	2.831	1,5
Polen	29.843	5.410	1,5
Spanien	56.547	15.197	1,4
Belgien	26.021	4.970	1,3
Luxemburg	2.690	551	1,3
Österreich	23.447	3.468	1,2
Dänemark	23.869	2.566	1,1
Vereinigtes Königreich	130.577	19.487	1,1
Deutschland	189.920	26.909	1,0
Slowenien	3.049	326	0,9
Irland	9.782	1.108	0,7
Niederlande	41.610	4.012	0,7
Malta	520	21	0,3
Schweden	36.610	932	0,2
Gesamt	903.884	192.957	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ ohne Kroatien und Zypern

Quellen: Die Zahlen sind der „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, 2013“ der Europäischen Kommission entnommen; Sortierung RH

(2) Die Umsatzsteuer war für Österreich – ebenso wie für die anderen EU-Mitgliedstaaten – eine bedeutende Steuereinnahmequelle. Der Bundesrechnungsabschluss 2013 wies bspw. Einnahmen aus der Umsatzsteuer in der Finanzierungsrechnung von rd. 24,867 Mrd. EUR aus, dies entsprach einem Anteil von 33 % an den gesamten Einnahmen aus öffentlichen Abgaben.

(3) Der Umsatzsteuerbetrug stellte aufgrund seiner Dimension ein ernsthaftes monetäres Problem in den EU-Mitgliedstaaten dar; die Europäische Kommission stellte wiederholt fest, dass die Verfahren zur Umsatzsteuerverwaltung in den EU-Mitgliedstaaten verbessert und die gemeinschaftlichen Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit so wirksam wie möglich eingesetzt werden sollten.

Darauf basierend erfolgten bislang unterschiedliche Maßnahmen, wie z.B. die Überarbeitung der Kontrollmethoden sowie der Methoden für die Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern.³ Im Bereich der Verbesserung der behördlichen Verwaltungszusammenarbeit einigte man sich auf europäischer Ebene zuletzt neben der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer⁴ auf den „Gemeinsamen Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“.⁵

(4) Der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs kam – nicht zuletzt wegen des beträchtlichen Gebarungsumfangs – ein hoher Stellenwert zu. Auf europäischer Ebene waren das gegenständliche Umsatzsteuersystem und die gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung mehrfach vom Europäischen Rechnungshof thematisch aufgegriffen worden und auch Gegenstand von aufeinander abgestimmten Überprüfungen durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden einzelner Mitgliedstaaten.⁶ Die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs zielten dabei u.a. ab auf

³ vergleiche auch Bericht des RH, Reihe Bund 2014/1, Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

⁴ ABl. 2010 L 268 S. 1 ff. Die Einrichtung des Eurofisc-Netzwerks erfolgte durch Kapitel X der Verordnung.

⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, COM(2012) 722 final.

⁶ z.B. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8/2007 zur „Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der USt“ und Sonderbericht Nr. 13/2011 „Lässt sich die MwSt-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?“, Prüfung der Maßnahmen gegen innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug durch den niederländischen RH, den Bundesrechnungshof Deutschland und den belgischen RH, 2009; Gemeinsamer Bericht der Rechnungshöfe (Niederlande, Deutschland, Belgien) über die Kontrollprüfung zum „Innergemeinschaftlichen USt-Betrug“, 2012

Ausgangslage – Europäische Union

- den Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit,
- eine effizientere Überwachung des Informationsaustausches sowie
- eine klarere Gestaltung der Verfahren.

2.2 Nach Ansicht des RH verdeutlichten die Ergebnisse der jüngsten Studie der Europäischen Kommission zur Umsatzsteuerlücke, wie wichtig eine aktive Teilnahme an den bestehenden EU-weiten Maßnahmen im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug ist. Auch wenn die Angaben zur Umsatzsteuerlücke nicht nur auf Betrugsmaßnahmen zurückzuführen waren, waren sie ein entscheidender Indikator dafür, dass national und international Handlungsbedarf bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bestand.

Der RH wertete den EU-weiten Ansatz der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine bessere behördliche Verwaltungszusammenarbeit als unverzichtbares Mittel, um in angemessener Weise auf den Umsatzsteuerbetrug in der EU zu reagieren. Er erachtete allerdings die Beseitigung der in TZ 13 ff. dargestellten Umsetzungsprobleme, wie z.B. Informationsaustausch mit Excel-Dateien, Mehrfachmeldungen, Rückmeldungen (siehe TZ 13 ff.), als Voraussetzung für ein funktionierendes Eurofisc-Netzwerk.

Er teilte weiters die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes, wonach die EU-Mitgliedstaaten der Verwaltungszusammenarbeit eine höhere Priorität einräumen sollten.

Rechtliche Grundlagen, Ausgestaltung und Aufbau von Eurofisc

3 (1) Mit Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer richtete die EU u.a. das Netzwerk Eurofisc ein; die maßgebenden Bestimmungen (Art. 33 bis 37) waren ab dem 1. November 2010 anwendbar. Eine verpflichtende Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten an den Eurofisc-Arbeitsbereichen⁷ sah die Verordnung nicht vor.

In den Erwägungsgründen der Verordnung war ausgeführt, dass sich aufgrund der in „jüngster Zeit gewonnene[n] praktische[n] Erfahrung mit der Anwendung der [zuvor geltenden] Verordnung (EG) Nr. 1798/2003⁸

⁷ siehe Glossar zu „Eurofisc“

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer; ABl. 2003 L 264 S. 1 ff.

im Rahmen der Bekämpfung des Karussellbetrugs“ gezeigt habe, „dass es für eine wirksame Betrugsbekämpfung in bestimmten Fällen unabdingbar ist, einen Mechanismus für einen wesentlich schnelleren Informationsaustausch einzurichten, der viel weitergehende und gezieltere Informationen umfasst“. Es „sollte im Rahmen dieser Verordnung für alle Mitgliedstaaten ein dezentralisiertes Netzwerk ohne Rechtspersönlichkeit mit der Bezeichnung ‚Eurofisc‘ geschaffen werden, das die multilaterale und dezentrale Zusammenarbeit zur gezielten und schnellen Bekämpfung besonderer Betrugsfälle fördert und erleichtert.“⁹

Im Rahmen von Eurofisc hatten die EU-Mitgliedstaaten¹⁰

- „ein multilaterales Frühwarnsystem“ einzurichten (siehe Glossar unter Eurofisc),
- „den raschen multilateralen Austausch von gezielten Informationen [...]“ zu „koordinieren“ (siehe TZ 12 ff.) und
- „die Arbeit der Eurofisc-Verbindungsbeamten¹¹ der teilnehmenden Mitgliedstaaten in Reaktion auf eingegangene Warnmeldungen“ zu „koordinieren“ (siehe TZ 8).

(2) Die genannte Verordnung hatte allgemeine und unmittelbare Geltung in allen EU-Mitgliedstaaten. In Österreich waren keine weiteren rechtlichen Umsetzungsakte notwendig und erfolgten auch nicht.

(3) Eurofisc verfügte über kein eigenes Budget. Die notwendigen Personalressourcen für die Teilnahme am Netzwerk stellten die EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung; dies war auch in Österreich der Fall (siehe TZ 8).

Neben der logistischen und technischen Unterstützung von Eurofisc übernahm die Europäische Kommission auch sämtliche Reisekosten (bspw. Flug-, Bahn- und Nächtigungskosten, Taggeld) der Eurofisc-Verbindungsbeamten für die Teilnahme an den Arbeitssitzungen. Diese Kosten wurden im überprüften Zeitraum über das EU-Programm Fiscalis¹² abgerechnet. Für Österreich fielen im Zeitraum 1. Februar 2011 bis 31. Dezember 2013 Kosten i.H.v. rd. 31.000 EUR an.

⁹ Erwägungsgründe Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹⁰ Art. 33 Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹¹ In Österreich waren vier „Eurofisc-Verbindungsbeamte/Eurofisc Liaison Officials (ELO)“ benannt worden; von diesen war einer zusätzlich für die nationale Koordination sämtlicher Tätigkeiten in den Arbeitsbereichen verantwortlich und daher als „Eurofisc National Liaison Official (ENLO)“ tätig.

¹² siehe Glossar

Ausgangslage – Europäische Union

IT-Plattform für Eurofisc

- 4.1** Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten mit der Europäischen Kommission i.Z.m. Eurofisc konzentrierte sich v.a. auf logistische und technische Unterstützung. Die Europäische Kommission stellte den EU-Mitgliedstaaten ein gesichertes Netzwerk zur Datenübermittlung zur Verfügung und richtete eine Serverplattform ein (CIRCABC)¹³. Ein Teilbereich dieser Plattform diente dem Informationsaustausch für Eurofisc. Die Europäische Kommission selbst hatte jedoch keinen Zugang zu den ausgetauschten Informationen.

Die Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinatoren¹⁴ erteilten die IT-Zugangsberechtigungen bzw. -profile für CIRCABC und ermöglichten damit Zugang zu personenbezogenen Daten. Sie kontrollierten nicht regelmäßig die Aktualität dieser Zugangsberechtigungen hinsichtlich der unterschiedlichen Rollenvergaben (wie z.B. Lese- oder Schreibberechtigung; Anzahl der Arbeitsbereiche). Weiters war weder eine regelmäßig aktualisierte Liste der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten vorhanden noch eine kontinuierlich geführte Übersicht über die Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten an den einzelnen Arbeitsbereichen (z.B. hinsichtlich ihres Observer-Status). In Österreich kam es im überprüften Zeitraum zu keinen Änderungen bei den gemeldeten Eurofisc-Verbindungsbeamten; die Teilnahme an Eurofisc erfolgte darüber hinaus seit Beginn des Netzwerks in sämtlichen Arbeitsbereichen.

- 4.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Berechtigungen für die EU-Serverplattform (CIRCABC) sowie die Liste der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten nicht zentral verwaltet wurden, so dass ein gesamthafter Überblick und eine Kontrolle – v.a. im Hinblick auf den Datenschutz – erschwert waren.

Der RH empfahl dem BMF darauf hinzuwirken, dass Berechtigungen für die EU-Serverplattform (CIRCABC) i.Z.m. Eurofisc sowie die Liste der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten über den Vorsitzenden von Eurofisc direkt verwaltet und in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität kontrolliert werden, um eine unangemessene Verwendung der Daten zu verhindern und einen sicheren Datenzugang zu gewährleisten. Dazu wäre es zweckmäßig, wenn die EU-Mitgliedstaaten dem Vorsitzenden von Eurofisc zumindest halbjährlich die aktuellen Nutzungsberechtigungen und Namenslisten der nationalen Eurofisc-Ver-

¹³ siehe Glossar

¹⁴ Die Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinatoren wurden von den Eurofisc-Verbindungsbeamten mit einfacher Mehrheit für ein Jahr bestellt (maximal waren zwei Folgemandate für den jeweiligen Arbeitsbereich möglich). Sie waren für die Zusammenstellung und Abgleichung der ausgetauschten Informationen (Warnmeldungen) durch die Eurofisc-Verbindungsbeamten verantwortlich und stellten pro Arbeitsbereich die zusammengeführten Informationen auf der Serverplattform CIRCABC zur Verfügung.

bindungsbeamten übermitteln, um etwaigen Datenzugriffen von nicht (mehr) autorisierten Personen entgegenzutreten.

4.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in der Verantwortung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten liege, die Zugriffsberechtigungen der eigenen Eurofisc-Verbindungsbeamten zu prüfen und notwendige Änderungen zu veranlassen. Mit November 2014 sei von der Eurofisc-Präsidentin eine aktualisierte Liste der Eurofisc-Teilnehmer erstellt und in CIRCABC implementiert worden. Der Aktualisierung sei eine schriftliche Umfrage bei den EU-Mitgliedstaaten vorangegangen. Nach Ansicht des BMF seien daher die Empfehlungen des RH umgesetzt.*

4.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die zuletzt im November 2014 erfolgte Aktualisierung der Eurofisc-Teilnehmerliste noch keine direkte Verwaltung und regelmäßige Kontrolle bzw. Aktualisierung der IT-Zugänge impliziert. In bestimmten Abständen wiederkehrende Zugangskontrollen für die IT-Serverplattform und die laufende Überprüfung der Teilnehmerlisten auf deren Aktualität spielen aber insbesondere für die funktionierende Informations- und Datensicherheit innerhalb des Eurofisc-Netzwerks eine wichtige Rolle. Der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

Eurofisc-Arbeits-sitzungen

5.1 Im Rahmen der Netzwerktätigkeit fanden zahlreiche Arbeitssitzungen statt (z.B. der Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinatoren, der einzelnen Arbeitsbereiche, Vollversammlungen). Dabei unterstützte die Europäische Kommission die EU-Mitgliedstaaten durch Übermittlung der Tagesordnungen bzw. Einladungen; bei Bedarf leitete sie auch die Sitzungen.

In der Eurofisc-Geschäftsordnung¹⁵ war festgelegt, dass die Sitzungen zu protokollieren sind, es gab aber keine Vorgaben zu Form und Zeitnähe der Erstellung bzw. Übermittlung an die EU-Mitgliedstaaten. Offizielle Sitzungsprotokolle lagen nur zum Teil vor, teilweise bestanden diese bloß aus Präsentationsunterlagen; deshalb waren Diskussionsverläufe und Beschlüsse nicht nachvollziehbar.

5.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass Diskussionsverläufe und Beschlüsse aufgrund der uneinheitlichen Protokollführung bei den Arbeitssitzungen von Eurofisc nicht nachvollziehbar waren. Entsprechend der Eurofisc-Geschäftsordnung waren sämtliche offizielle Arbeitssitzungen zu protokollieren; diese Protokolle sollten bei der jeweils folgenden Sitzung von den Teilnehmern beschlossen werden.

¹⁵ Rules of Procedure for Eurofisc vom 10. November 2010

Er empfahl dem BMF daher, darauf hinzuwirken, dass bei jeder Eurofisc-Sitzung Protokolle geführt, diese möglichst zeitnah zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht und bei der jeweils folgenden Sitzung beschlossen werden, um die Diskussionsverläufe und Beschlüsse nachvollziehbar zu machen.

5.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Protokolle in den einzelnen Arbeitsbereichen und von den einzelnen Koordinatoren in unterschiedlicher Weise – jedoch in Abstimmung mit den Mitgliedern der Arbeitsbereiche – geführt worden seien, weil es keine Regeln für die Protokolle der Arbeitssitzungen gebe. Während der Zeit der Leitung des Arbeitsbereiches 3 sei durch den österreichischen Verbindungsbeamten für jede Sitzung ein Protokoll in Form einer Powerpoint-Präsentation angefertigt worden. Daneben sei zumindest von österreichischer Seite für jede Arbeitssitzung in jedem Arbeitsbereich ein Protokoll erstellt und auch dem RH vollständig vorgelegt worden. Daraus seien sehr wohl alle wesentlichen Beschlüsse ersichtlich. Eine Durchsicht der im Jahr 2014 stattgefundenen Arbeitssitzungen habe gezeigt, dass in jedem Arbeitsbereich und für die Eurofisc-Group Protokolle angefertigt worden seien und über CIRCABC den Teilnehmern zur Einsicht und Stellungnahme zur Verfügung stünden sowie beim folgenden Meeting angenommen würden. Nach Ansicht des BMF seien daher die Empfehlungen des RH umgesetzt.*

5.4 Der RH erwiderte dazu, dass das Protokollieren von Arbeitssitzungen prinzipiell dazu dient, Vorgänge und Diskussionsverläufe zu rekonstruieren bzw. getroffene Beschlüsse zu dokumentieren. Er wies auf Art. 13 der Eurofisc-Geschäftsordnung („Rules of Procedure for Eurofisc“) hin, wonach für jede Eurofisc-Sitzung eine Sitzungsniederschrift („Minutes“) anzufertigen und in der darauffolgenden Sitzung zu beschließen war. Daher waren weder „Powerpoint-Präsentationen“ noch „Protokolle“ durch einen nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten – im Sinne der Eurofisc-Geschäftsordnung – geeignet, getroffene Beschlüsse und Diskussionsverläufe nachvollziehbar und schriftlich zu dokumentieren sowie ein objektives Bild über deren Verlauf zu zeichnen; der RH hielt daher seine Empfehlung weiter aufrecht.

Ziele und Zielerreichung

6.1 (1) Die Einrichtung des Eurofisc-Netzwerks zielte v.a. auf die Förderung der multilateralen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten durch den raschen Austausch gezielter Informationen für eine schnellere Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrugsfällen ab.

(2) Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission hatten u.a. das Funktionieren der Verordnungs-Regelungen zu Eurofisc zu

prüfen und zu bewerten. Die Europäische Kommission hatte die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten zusammenzufassen, um das Funktionieren dieser Regelungen zu verbessern. Die EU-Mitgliedstaaten hatten der Europäischen Kommission hierfür sämtliche verfügbaren sachdienlichen Informationen sowie eine Liste mit statistischen Angaben zu übermitteln.¹⁶

Die Europäische Kommission hatte weiters dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 1. November 2013 und anschließend alle fünf Jahre Bericht über die Anwendung dieser Verordnung zu erstatten.¹⁷ Der erste Bericht lag am 12. Februar 2014 vor.¹⁸ Die Europäische Kommission vertrat darin die Ansicht, dass Risikoanalyse und Feedback Schlüsselbereiche seien, in denen sich Verbesserungen erzielen ließen, durch:¹⁹

- eine verbesserte Risikoanalyse, um das Datenvolumen besser zu filtern und nur Verdachtsfälle auszutauschen sowie das große Informationsvolumen zu verringern (siehe auch TZ 8 ff.);
- die Entwicklung einer gemeinsamen Risikoanalyse auf Eurofisc-Ebene;
- die verstärkte Verwendung der MIAS-Datenbank für Zwecke der Risikoanalyse;
- die Einrichtung eines prompten und klaren Feedback-Mechanismus;
- ein verstärkter Einsatz von Rückmeldungen, um Risikoanalysen zu verbessern;
- die verstärkte Einleitung von Prüfungen auf Basis der von Eurofisc erhaltenen Informationen, um Umsatzsteuer-Identifikationsnummern für ungültig zu erklären.

¹⁶ Art. 49 Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹⁷ Art. 59 Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹⁸ Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 12. Februar 2014 über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, COM(2014) 71 final. Darüber hinaus berichtete die Kommission über die gesetzten Maßnahmen bei der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug u.a. im jährlichen EU-Betrugsbekämpfungsbericht, Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2012, Kapitel 4.1.6. Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, COM(2013) 548 final.

¹⁹ COM(2014) 71 final, S. 14 f.

Weiters merkte die Europäische Kommission in ihrem Bericht an, dass „die meisten Mitgliedstaaten scheinbar keine systematische interne Bewertung durchführen, sondern ihre Selbstbewertung einzig und allein auf die jährlichen Statistiken stützen, die sie der Kommission zu liefern haben“.²⁰

(3) Die Verordnung selbst sah keine Indikatoren und quantifizier- bzw. messbaren Ziele für Eurofisc vor; ebenso wenig beschlossen die teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten bislang Zielvorgaben. Eine Evaluierung des Netzwerks hinsichtlich seiner Erfolge und Wirkungen erfolgte auf europäischer Ebene nicht. Daher konnte die Europäische Kommission in ihrem Bericht vom Februar 2014 auch keine Aussagen zu konkreten Wirkungen von Eurofisc seit der Einrichtung des Netzwerks tätigen.

(4) Auch auf nationaler Ebene waren bislang keine quantifizier- bzw. messbaren Zielvorgaben für die Teilnahme am Netzwerk durch das BMF bzw. durch den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten definiert worden. Aufgrund der fehlenden nationalen Zielsetzungen analysierte das BMF auch die Wirkung der Teilnahme an Eurofisc nicht. Überblicksmäßig erfolgte eine Dokumentation von Einzelerfolgen und national gesetzten flankierenden Maßnahmen in den Geschäftsberichten der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung und in den jährlichen Betrugsbekämpfungsberichten des BMF.²¹

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass die EU bisher keine Evaluierung von Eurofisc hinsichtlich der Erfolge und Wirkungen vornahm. Er hielt kritisch fest, dass auch das BMF die Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk bislang nicht evaluierte und auch keine Indikatoren sowie quantifizier- bzw. messbare Ziele definierte. Damit waren dem BMF – neben einer allfälligen Präventivwirkung – mögliche Erfolge und Wirkungen der Teilnahme an Eurofisc nicht bekannt. Auch eine Kosten-Nutzen-Analyse erfolgte nicht. In weiterer Folge fehlten der Europäischen Kommission wertvolle Informationen aus Österreich über die Arbeitsweise und Effizienz von Eurofisc.

Der RH empfahl dem BMF, die Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk so rasch wie möglich zu evaluieren, um den innerstaatlichen Nutzen sowie die Erfolge und Wirkungen für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erheben sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellen zu können. Hierzu wären aussagekräftige Indikatoren und nationale

²⁰ COM(2014) 71 final, S. 16

²¹ z.B. BMF, Geschäftsbericht der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung 2011; Bericht der österreichischen Steuer- und Zollverwaltung über die Ergebnisse und Entwicklungen der Betrugsbekämpfung, 2011, 2012 und 2013; Umsatzsteuerbetrugsbekämpfungsverordnung, BGBl. II Nr. 369/2013.

Ziele zu definieren, die in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Aktualität, ihrer Umsetzung und ihrer Wirkungen evaluiert werden. Weiters wäre der Europäischen Kommission über die erzielten Evaluierungsergebnisse zu berichten.

- 6.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Eurofisc als Frühwarnsystem zur Aufdeckung aktiver oder neu in Betrugskreisläufe eintretender Missing Trader konzipiert sei. Das Ziel, große Schäden durch Umsatzsteuerbetrug zu verhindern, würde präventiv erreicht, ohne dass es zu nennenswerten (messbaren) Abgabennachforderungen komme. Daher werde keine Möglichkeit einer sinnvollen Kosten–Nutzen–Analyse gesehen.*

Auf europäischer Ebene beschränke sich die Evaluierung derzeit auf die Anzahl der ausgetauschten Datenzeilen und die Klassifizierung der vom Datenaustausch betroffenen Unternehmen. Aus nationaler Sicht erschienen Ziel(wert)vorgaben zu diesen Daten nach derzeitigem Stand weder sinnvoll noch zielführend. Das schließe jedoch nicht aus, dass aus den nationalen und europaweiten Erfahrungen in den nächsten Jahren Ziele entwickelt werden könnten. Der österreichische Beitrag zum Eurofisc–Jahresbericht, der von der Präsidentin an die Europäische Kommission und an den Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) zu übermitteln sei, erfolge über einen von den Arbeitsbereichs–Koordinatoren ausgearbeiteten Fragebogen. Ein gesonderter Evaluierungsbericht Österreichs an die Europäische Kommission sei nicht vorgesehen.

- 6.4 Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen, weil das Eurofisc–Netzwerk neben einer präventiven Wirkung v.a. auch auf eine schnellere Aufdeckung von Umsatzsteuerbetrug, insbesondere Karussellbetrug – durch den raschen und zielgerichteten Informationsaustausch – abzielt. Aus Sicht des RH wären hier Erfolge und Wirkungen aufgrund der Teilnahme am Netzwerk mittels geeigneter Indikatoren zu quantifizieren und messen; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Teilnahme auf nationaler und auf EU–Ebene Ressourcen bindet (bspw. IT–Ausstattung, nationale Eurofisc–Verbindungsbeamte).

Die Erstellung einer Kosten–Nutzen–Analyse generiert darüber hinaus einen Mehrwert, weil neben den Kosten auch der Nutzen in vergleichbarer Form aufgezeigt wird. Diese Informationen wären in weiterer Folge auch für die Europäische Kommission für ihre Berichterstattung über das Funktionieren der Verordnungsregelungen zu Eurofisc von Interesse und zweckmäßig.

Organisationseinheiten

Überblick

- 7 Mit Aufgaben i.Z.m. Eurofisc waren mehrere Einheiten in der Abgabenverwaltung befasst:
- Zentraleitung BMF (Abteilung IV/3 – Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll) (siehe TZ 8),
 - Steuerfahndung (siehe TZ 8),
 - Finanz- und Zollämter (siehe TZ 9),
 - Großbetriebsprüfung (siehe TZ 10) und
 - Risiko-, Informations- und Analysezentrum (siehe TZ 11).

Zentraleitung BMF und Steuerfahndung

(1) Eurofisc-Verbindungsbeamte

- 8.1** Im BMF war die Abteilung IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll) zuständig für die strategische Betrugsbekämpfung im Steuer- und Zollbereich sowie für die internationale Zusammenarbeit, insbesondere im EU-Bereich (z.B. OLAF, Eurofisc).

Für die Teilnahme Österreichs an Eurofisc bestimmte das BMF vier Mitarbeiter der Finanzverwaltung als Eurofisc-Verbindungsbeamte; einer davon war zudem für die nationale Koordination sämtlicher Tätigkeiten in den Arbeitsbereichen verantwortlich und daher als nationaler Eurofisc-Verbindungsbeamter auch im Rahmen der Eurofisc-Treffen der teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten für Österreich stimmberechtigt. Dieser hatte zudem bis Ende 2013 die Funktion des Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinators für den Arbeitsbereich 3 (Steuerbetrug im Zollverfahren 42) inne. Auf operativer Ebene wurde er bei seinen Tätigkeiten für Eurofisc durch eine Mitarbeiterin des Central Liaison Office for International Cooperation (CLO) unterstützt. Er war ebenso wie die Mitarbeiterin des CLO in der Steuerfahndung angesiedelt.

Detaillierte Zeitaufzeichnungen der Mitarbeiter, die mit Eurofisc-Aufgaben betraut waren, konnte das BMF nicht vorlegen; der RH erhielt lediglich Schätzwerte von den betroffenen Bediensteten:

Tabelle 2: Personalressourcen Eurofisc-Netzwerk – Zentraleitung BMF und Steuerfahndung

BMF Zentraleitung und Steuerfahndung	in Köpfen	Zeitaufwand
Eurofisc National Liaison Official	1	ca. 80 %
Eurofisc Liaison Official	3	je < 10 %
Mitarbeiterin CLO	1	ca. 50 %

Quelle: BMF

Die Aufgaben des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten (ENLO) bzw. der weiteren Verbindungsbeamten (ELO) waren nicht näher definiert bzw. dokumentiert. Eine aktuelle Arbeitsplatzbeschreibung für den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten befand sich in Ausarbeitung; in den Arbeitsplatzbeschreibungen der weiteren Mitarbeiter waren die Aufgaben in Bezug auf Eurofisc nicht dargestellt.

(2) Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen (MLC) im BMF

Die Koordination der multilateralen Kontrollen (MLC)²² war im BMF in der Abteilung IV/3 angesiedelt. Die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und der Koordinatorin für multilaterale Kontrollen war nicht geregelt; die Abstimmungsaktivitäten erfolgten vorrangig informell.

In der EU waren multilaterale Kontrollen ein nützliches Instrument, um auf bestimmte grenzüberschreitende Betrugsfälle schnell und weniger bürokratisch reagieren zu können. In den Jahren 2011 bis 2013 fanden EU-weit durchschnittlich 45 multilaterale Kontrollen pro Jahr statt. Laut dem europäischen Aktionsplan zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und dem Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 war eine verstärkte Nutzung und Einleitung von multilateralen Kontrollen durch Eurofisc erwartet worden.

In Österreich wurden im überprüften Zeitraum (2011 bis 2013) bis zu vier multilaterale Kontrollen i.Z.m. der Umsatzsteuer pro Jahr begon-

²² MLC sind simultane Prüfungen der steuerlichen Situation eines oder mehrerer Steuerpflichtiger durch zwei oder mehrere EU-Mitgliedstaaten jeweils in ihrem Hoheitsgebiet.

Organisationseinheiten

nen. Dabei nahm Österreich entweder die Rolle als Initiator oder als teilnehmender EU-Mitgliedstaat ein:

Tabelle 3: Multilaterale Kontrollen (MLC) mit Beteiligung Österreichs; 2011 bis 2013			
	2011	2012	2013
begonnene MLC mit Beteiligung Österreichs	Anzahl		
Österreich als Initiator	1	1	2
Österreich als teilnehmender EU-Mitgliedstaat	1	3	1

Quelle: BMF

Die insgesamt neun multilateralen Kontrollen der Jahre 2011 bis 2013 mit Beteiligung Österreichs standen in keiner Verbindung zur Teilnahme Österreichs an Eurofisc. Die vom RH geprüften Finanzämter gaben hierzu u.a. an, dass es „ohne zusätzliche Ressourcen schwierig sei, multilaterale Kontrollen in jährliche Prüfprogramme zu integrieren, dass die Teilnahme bzw. Initiierung für die Betroffenen eine zusätzliche Arbeitsbelastung darstelle und der Nutzen zum Teil nur für die anderen beteiligten Mitgliedstaaten sichtbar sei“.

(3) Central Liaison Office for International Cooperation (CLO)

Über das bei der Steuerfahndung eingerichtete CLO²³ erfolgten 2011 bis 2013 im Rahmen der internationalen Amtshilfe nachstehende Auskunftersuchen oder Spontaninformationen:

Tabelle 4: Auskunftersuchen und Spontaninformationen über das CLO; 2011 bis 2013				
	Auskunftersuchen		Spontaninformationen	
	Eingang	Ausgang	Eingang	Ausgang
	Anzahl			
2011	1.341	828	246	527
2012	1.513	679	306	158
2013	1.539	552	197	215

Quellen: CLO; RH

Bislang erfolgte in Österreich kein automatisierter Abgleich und keine gemeinsame elektronische Auswertung der Informationen von Eurofisc und jenen der Auskunftersuchen und Spontaninformationen des CLO.

²³ Das CLO war u.a. für den Informationsaustausch mit anderen Staaten im Rahmen von Amtshilfverfahren zuständig.

- 8.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die nationalen Aufgaben der Eurofisc-Verbindungsbeamten nicht näher definiert waren, keine aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen vorlagen und aufgrund der fehlenden Ressourcenaufzeichnungen kein aussagekräftiger Gesamtüberblick über die Kosten der Teilnahme an Eurofisc gegeben war.

Der RH empfahl dem BMF, im Hinblick auf eine effektive Steuerung die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Eurofisc-Verbindungsbeamten zu definieren und für die damit verbundene Aufgabenerfüllung zu sorgen sowie die jeweiligen Arbeitsplatzbeschreibungen zu aktualisieren. Die Funktionen wären in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF auszuweisen. Darüber hinaus wären die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der (nationalen) Eurofisc-Verbindungsbeamten in das Organisationshandbuch²⁴ des BMF zu übernehmen. Dadurch würde sich die Wahrnehmung des Eurofisc-Netzwerks durch die Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststellen (z.B. Finanz-, Zollämter) erhöhen.

- (2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass bislang die Abstimmungsprozesse zwischen der Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen im BMF (Abteilung IV/3) und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten in der Steuerfahndung überwiegend informell und ohne Dokumentation erfolgten. Zudem zeigte die Analyse der multilateralen Kontrollen der Jahre 2011 bis 2013 mit Beteiligung Österreichs, dass die Teilnahme Österreichs an Eurofisc bisher keine Zunahme dieser Kontrollen bewirkte.

Um den EU-Erwartungen nach einer Verstärkung der multilateralen Kontrollen durch Eurofisc besser entsprechen zu können, empfahl der RH dem BMF, für eine systematische Zusammenarbeit (bspw. durch regelmäßige Kontakttreffen) zwischen der Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen im BMF und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten zu sorgen und dies zu dokumentieren.

- (3) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das BMF Informationen aus unterschiedlichen Quellen – Eurofisc und Amtshilfeanfragen über das CLO – nicht automatisiert zusammenführte und gemeinsam elektronisch auswertete.

Der RH empfahl dem BMF daher, die Zusammenarbeit des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten mit dem CLO zu verstärken. Darüber hinaus wären die Informationen aus Eurofisc und Amtshilfeanfragen über das CLO regelmäßig elektronisch abzugleichen, um die Risiko-

²⁴ Das Organisationshandbuch ist ein Erlass des BMF und aktualisiert und ergänzt gemäß seiner Präambel die bestehenden Dienst- und Organisationsvorschriften.

analyse zu verbessern und die ausgetauschten Informationen mengen- und qualitätsmäßig zu optimieren.

- 8.3** (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass von den vier Mitarbeitern der Finanzverwaltung lediglich der nationale Verbindungsbeamte durch die Eurofisc-Agenden operativ und vollzeitlich und eine Mitarbeiterin des CLO mit 50 % ausgelastet sei. Bei den anderen Verbindungsbeamten seien die Eurofisc-Agenden vom Aufwand her nicht berücksichtigungsrelevant.

Die Arbeitsplatzbeschreibung für den nationalen Verbindungsbeamten sei im Rahmen der geplanten Reorganisation der Steuerfahndung erstellt worden, liege derzeit im Hinblick auf die Bewertung im Bundeskanzleramt und sei dem RH vorgelegt worden.

Die Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF weise Eurofisc als Teil der internationalen Zusammenarbeit auf EU-Ebene explizit aus. Eine personenbezogene Anführung aller internationalen Gremien, in die Mitarbeiter der Abteilung für Betrugsbekämpfung entsandt seien, würde den Rahmen der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF sprengen.

Die Funktionsweise von Eurofisc, einschließlich der von den Finanzämtern erwarteten Aktivitäten, sei im Organisationshandbuch ausführlich dargestellt und geregelt.

(2) Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Tatsache, dass es bislang zu keinem Anstieg an umsatzsteuerbezogenen Multilateralen Kontrollen (MLC) gekommen sei, nicht an einer fehlenden Kommunikation zwischen dem Eurofisc-Verbindungsbeamten und der Koordinationsstelle für MLC im BMF, sondern daran gelegen sei, dass die in Eurofisc aufscheinenden Fälle eine Aktivität in Richtung MLC bisher nicht gerechtfertigt hätten. Eine derartige Vor-Abstimmung zwischen den beteiligten Personen aufwändig zu dokumentieren, erschiene überzogen und nicht zweckmäßig. Für die Abstimmung in konkreten Fällen, für die eine MLC ins Auge gefasst werde, gebe es ab 2015 eine regelmäßige und dokumentierte Abstimmung zwischen der MLC-Koordination und dem Eurofisc-Verbindungsbeamten. Nach Ansicht des BMF seien daher die Empfehlungen des RH umgesetzt.

(3) Weiters teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass die automatisierte Abstimmung von Eurofisc- und CLO-Informationen aufgrund der unterschiedlichen Datenstruktur und den zur Verfügung stehenden IT-Tools nicht möglich sei. Mit der kurzfristig eher nicht zu erwartenden Umsetzung der IT-Lösung für das CLO könnte sich eine Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten ergeben. Allerdings werde

– wie bisher – eine „händische“ Abstimmung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen unumgänglich sein.

8.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass die Bekanntgabe des Ressourcenaufwands der (nationalen) Eurofisc-Verbindungsbeamten im Zuge der Überprüfung von den betroffenen Bediensteten erfolgte. Der in der Stellungnahme des BMF angeführte divergierende Wert für den nationalen Verbindungsbeamten war daher mangels Unterlagen nicht nachvollziehbar. Er vermerkte weiters, dass die Ausweisung der Funktionsträger im Zusammenhang mit Eurofisc-Aktivitäten im BMF-Organisationshandbuch bzw. in der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF die Transparenz der Eurofisc-Ansprechpersonen für die nachgeordneten Dienststellen erhöhen würde. Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen.

(2) Die Beschreibungen des BMF zu den bisherigen Eurofisc-Fällen, die keine Aktivität in Richtung MLC gerechtfertigt hätten, ließen die vom RH getätigte Feststellung, dass die Abstimmungsprozesse zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und der Koordinationsstelle für MLC im BMF überwiegend informell und ohne Dokumentation erfolgten, unberührt. Er sah daher die Bemühungen des BMF, ab 2015 eine regelmäßige und dokumentierte Abstimmung zwischen der MLC-Koordination und dem Eurofisc-Verbindungsbeamten vorzunehmen, positiv.

(3) Trotz der vom BMF dargestellten – und dem RH durchaus bewussten – Schwierigkeiten bei der Umsetzung neuer IT-Lösungen aufgrund von Ressourcenrestriktionen verblieb der RH bei seiner Auffassung, dass ein elektronischer Abgleich der Informationen aus Eurofisc und aus den Amtshilfeanfragen über das CLO die wirtschaftlich effizienteste Lösung darstellt, um die Risikoanalyse zu verbessern und die ausgetauschten Informationen mengen- und qualitätsmäßig zu optimieren.

Finanz- und
Zollämter

9.1 (1) In den Finanzämtern waren v.a. die Betrugsbekämpfungskordinatoren mit Eurofisc-Agenden befasst. Sie waren die Ansprechpersonen des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten für die Erstbeurteilung von Eurofisc-Warmmeldungen (siehe TZ 12). Weitere Befassungen mit diesen Fällen erfolgten in den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung.

Der Daten- und Informationsaustausch zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Finanzämtern erfolgte überwiegend per Mail. Allerdings fanden die organisatorischen Abläufe bis zum Frühjahr 2014 auf informeller Basis statt; erst während der Gebärungsüberprüfung des RH im März 2014 nahm das BMF die Prozesse i.Z.m. Eurofisc in das Organisationshandbuch des BMF auf.

(2) Für den Arbeitsbereich 3 (Steuerbetrug im Rahmen des Zollverfahrens 42) waren die Betrugsbekämpfungskoordinatoren und Auditoren der Zollämter eingebunden. Sie stellten dem RIA²⁵ Basisdaten für die Erstellung von Risikoprofilen zur Verfügung. Obwohl den Zollämtern damit eine zentrale Rolle im Arbeitsbereich 3 zukam, hatte das BMF keinen direkten institutionalisierten Kontakt zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Zollämtern vorgesehen.

- 9.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass das Eurofisc-Netzwerk erst im März 2014, also nach mehr als drei Jahren seit dessen Einrichtung, erstmals Erwähnung im Organisationshandbuch des BMF fand und bisher nicht ausreichend im Bewusstsein der Finanzämter verankert war. Eine Aufgabenbeschreibung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten fehlte allerdings nach wie vor (siehe TZ 8). Dies hatte auch Auswirkungen auf die österreichische Umsetzung von Eurofisc (siehe TZ 16).

Er empfahl daher dem BMF, künftig geänderte organisatorische Strukturen so rasch wie möglich im Organisationshandbuch des BMF zu berücksichtigen, dieses aktuell zu halten und damit u.a. die Umsetzung von Eurofisc in Österreich sicherzustellen.

(2) Der RH erachtete den unmittelbaren Informationsaustausch zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Finanz- und Zollämtern als wichtige Grundlage dafür, direkt und rasch betrugsrelevante Informationen auszutauschen, um die Wirkungen von Eurofisc zu erhöhen.

Er empfahl dem BMF, die direkte Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Zollämtern – wie bei den Finanzämtern – zu institutionalisieren, um einen raschen Austausch betrugsrelevanter Informationen zu gewährleisten und damit die Umsetzung von Eurofisc in Österreich zu verbessern.

²⁵ Das RIA war u.a. zur Unterstützung der Betrugsbekämpfung auf dem Abgabensektor (Steuer und Zoll) tätig.

9.3 (1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass den Finanzämtern Eurofisc insbesondere im Rahmen einer Vorständetagung und bei diversen Schulungsmaßnahmen präsentiert worden sei. Darüber hinaus sei jedem Ersuchen um Durchführung von Erhebungen ein Merkblatt angeschlossen worden, in dem die Arbeitsweise von Eurofisc und die vom Finanzamt durchzuführenden Maßnahmen beschrieben worden seien. Richtig sei, dass dadurch Eurofisc nur von jenen Mitarbeitern wahrgenommen worden sei, die direkt damit befasst gewesen seien.

(2) Weiters teilte das BMF in seiner Stellungnahme mit, dass der Kontakt von Eurofisc zu den Zollämtern von einem Verbindungsbeamten im Arbeitsbereich 3 mit Zollhintergrund im Rahmen des Risiko-, Informations- und Analysezentrums (RIA) gehalten werde. Dieser Verbindungsbeamte sei mit Risikoanalyse und Prüfplanerstellung für die Zollämter betraut.

9.4 Der RH erachtete eine zeitnahe Aufnahme der Aufgabenbeschreibung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten in das Organisationshandbuch des BMF weiterhin für zweckmäßig, um damit die nationale Umsetzung von Eurofisc sicherzustellen. Der RH wies darauf hin, dass zwecks raschen Austausches betrugsrelevanter Informationen Kontakte eines Verbindungsbeamten mit den Zollämtern eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Zollämtern nicht ersetzen konnten. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht und hielt seine Empfehlungen aufrecht.

Großbetriebsprüfung

10.1 Die Großbetriebsprüfung war in die Abläufe i.Z.m. Eurofisc nicht institutionalisiert eingebunden. Sie befasste sich nur im Rahmen ihrer laufenden Prüfungen mit in Eurofisc gemeldeten Verdachtsfällen. Darüber hinaus führte die Großbetriebsprüfung Erhebungen nur auf Anregung einzelner Finanzämter durch (siehe TZ 17). Die Expertise der Großbetriebsprüfung blieb daher vielfach ungenützt.

10.2 Der RH wies kritisch auf die nicht institutionalisierte Einbindung der Großbetriebsprüfung in die Abläufe und Prozesse von Eurofisc hin. Er erachtete es als unzweckmäßig, im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug auf die Expertise dieser Spezialeinrichtung der Finanzverwaltung zu verzichten.

Organisationseinheiten

Der RH empfahl dem BMF, jenen Beitrag, den die Großbetriebsprüfung für eine effiziente Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs i.Z.m. Eurofisc leisten soll, festzulegen und die daraus abgeleiteten Aufgaben und Zuständigkeiten im Organisationshandbuch des BMF darzustellen.

10.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass Daten aus dem Eurofisc-Netzwerk zwischenzeitig in die interne Risikoanalyse der Großbetriebsprüfung einfließen würden.*

Risiko-, Informations- und Analysezentrum

11 Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum führte jene Risikoanalysen durch, welche die Grundlage für die von Österreich an die anderen EU-Mitgliedstaaten übermittelten Informationen aus den Arbeitsbereichen 1 bis 3 bildeten (siehe TZ 12). Der elektronische Datenaustausch zwischen dem RIA und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten erfolgte dabei über ein Serverlaufwerk.

Prozessabläufe

Informationsaustausch – Eurofisc gesamt

12 (1) Der Informationsaustausch im Eurofisc-Netzwerk erfolgte mittels Datenzeilen über die EU-Serverplattform CIRCABC, getrennt nach Arbeitsbereichen. In den Arbeitsbereichen 1 und 2 stammten die Informationen aus Kundenlisten, aus Bestätigungsverfahren von UID-Nummern oder aus Rechnungen, im Arbeitsbereich 3 aus den Zollverfahren 42.

In den Jahren 2011 bis 2013 tauschten die EU-Mitgliedstaaten folgende Anzahl an Informationen aus:

Tabelle 5: Eurofisc gesamt – ausgetauschte Informationen; 2011 bis 2013					
	2011	2012	2013	insgesamt	Veränderung 2011 – 2013
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1	29.983	42.017	49.443	121.443	+ 65
Arbeitsbereich 2	82.775	97.635	20.250	200.660	- 76
Arbeitsbereich 3	2.823	41.105	79.902	123.830	+ 2.730
Summe	115.581	180.757	149.595	445.933	+ 29

Quellen: BMF; Auswertung RH

In den Arbeitsbereichen 1 und 3 stieg die Anzahl der ausgetauschten Informationen zum Teil stark an; im Arbeitsbereich 2 sank sie jedoch um rund drei Viertel. Dies war auf eine Vereinbarung der Eurofisc-Verbindungsbeamten im Oktober 2012 zurückzuführen, wonach aufgrund der hohen Anzahl und der geringen Trefferquote keine Informationen mehr aus Bestätigungsverfahren von UID-Nummern übermittelt werden sollten.

(2) Der Arbeitsbereich 4 diente vorrangig dem Aufdecken von und der Informationsbereitstellung zu neuen Umsatzsteuerbetrugsmustern. Es fanden regelmäßige Arbeitsbereichssitzungen statt; es erfolgte aber – im Gegensatz zu den drei übrigen operativen Arbeitsbereichen – kein Informationsaustausch in Form von Datenzeilen. Die Serverplattform CIRCABC wurde jedoch u.a. dafür genutzt, Hinweise und Warnmeldungen über neue Betrugsmodelle auszutauschen.

Informationsaus-
tausch mit Excel-
Dateien

- 13.1** Die Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinatoren der Arbeitsbereiche 1 bis 3 stellten den EU-Mitgliedstaaten über CIRCABC in grundsätzlich zweiwöchigen Abständen jeweils neue Excel-Dateien mit Verdachtsfällen (so genannte „Sets“) zur Verfügung. Der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte in Österreich kopierte diese dann zur anschließenden Bearbeitung in weitere Excel-Dateien. Überdies enthielten die einzelnen Excel-Dateien nur die jeweils neuen Informationen, elektronische Analysen über den gesamten Datenbestand waren nur durch mühsame Zusammenführung von Dateien möglich. Seit dem Beginn des Datenaustausches sammelte sich dadurch beim nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten ein beträchtliches Datenvolumen²⁶ an.

Dieses Verfahren war infolge des für die weitere Bearbeitung notwendigen oftmaligen Kopierens und Vervielfältigens zeitaufwändig und fehleranfällig. Das bestätigte sich z.B. dadurch, dass der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte dem RH mehrfach korrigierte Daten übermittelte.

- 13.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der gesamte Informationsaustausch im Eurofisc-Netzwerk auf der Basis von Excel-Dateien unzweckmäßig war. Durch oftmaliges Kopieren bestand die Gefahr von Datenverlusten.

Der RH empfahl daher dem BMF, für den Datenaustausch innerhalb des Eurofisc-Netzwerkes auf eine zentrale Datenbanklösung mit einfachen Auswertungsmöglichkeiten hinzuwirken.

²⁶ Der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte stellte dem RH mehr als 2.300 Dateien mit einem Datenvolumen von rd. 1,2 Gigabyte zur Verfügung.

13.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der technische Support in den Händen der Europäischen Kommission liege. Den Eurofisc-Teilnehmern werde lediglich CIRCABC als Informationsaustausch-Plattform zur Verfügung gestellt. Österreich habe bereits die Entwicklung einer Datenbanklösung eingefordert.

13.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die aufgezeigten Probleme beim Informationsaustausch mit Excel-Dateien über die IT-Plattform CIRCABC nicht nur Österreich, sondern alle teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten trafen. Um das Eurofisc-Netzwerk effizienter und zuverlässiger zu gestalten, wäre es daher notwendig, dass das BMF – gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten – bei der Europäischen Kommission weiterhin auf eine zentrale Datenbanklösung mit einfachen Auswertungsmöglichkeiten hinwirkt.

Mehrfachmeldungen

14.1 Auswertungen des RH ergaben, dass zu zahlreichen Unternehmen mehrere Warnmeldungen in Eurofisc vorlagen. Die meisten Mehrfachmeldungen, für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich, stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 6: Maximale Anzahl von Mehrfachmeldungen für jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich; 2011 bis 2013	
	Anzahl
Arbeitsbereich 1	475
Arbeitsbereich 2	1.192
Arbeitsbereich 3	10.807

Quellen: BMF; Auswertung RH

Das bedeutete, dass im Arbeitsbereich 3 ein Unternehmen in drei Jahren 10.807-mal Gegenstand von Eurofisc-Warnmeldungen war. Der zusätzliche Informationsgewinn war nicht nachvollziehbar, zumal die Risikobeurteilung dieses Unternehmens im empfangenden EU-Mitgliedstaat im Zuge der Rückmeldungen (siehe TZ 15) mit nicht dubios erfolgte. Mit der Vielzahl von Eurofisc-Warnmeldungen, bezogen auf jeweils ein Unternehmen je Arbeitsbereich, war in beiden betroffenen EU-Mitgliedstaaten ein erhöhter Verwaltungsaufwand verbunden.

14.2 Nach Ansicht des RH konnten zwar mehrfache Warnmeldungen zum selben Unternehmen Ausdruck eines besonders ausgeprägten Betrugsverdachts sein, dennoch bedeutete jede einzelne Warnmeldung einen Verwaltungsaufwand sowohl im sendenden als auch im empfangenden EU-Mitgliedstaat. Der zusätzliche Informationsgewinn war dies-

falls nicht nachvollziehbar. Es bestand daher Potenzial für Effizienzsteigerungen im Eurofisc-Netzwerk.

Der RH empfahl daher dem BMF, im Eurofisc-Netzwerk darauf hinzuwirken, dass die Meldungskultur und die Qualität der Warnmeldungen deutlich verbessert werden, um die Menge dieser Meldungen und damit den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich halten zu können.

14.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Verbesserung der Qualität der Warnmeldungen genauso wie die Reduzierung der Meldezeiten ein fixer Tagesordnungspunkt in den Arbeitssitzungen der einzelnen Arbeitsbereiche sei und auch von den österreichischen Vertretern immer wieder zur Diskussion gestellt werde. Unterschiedliche Bearbeitungsmethoden und Analysemöglichkeiten in den EU-Mitgliedstaaten würden jedoch zu unterschiedlichen Sichtweisen und Bedürfnissen führen, die von den Koordinatoren zu würdigen und zu berücksichtigen seien.*

Rückmeldungen
(Feedback)

15.1 (1) Die EU-Mitgliedstaaten sollten zu den erhaltenen Informationen Risikobeurteilungen vornehmen und als Feedback zurückmelden. Diese konnten im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen²⁷ führen (teilweise vom RH zusammengefasst):

- betrugsrelevant (in Eurofisc verwendete Risikobeurteilungen: missing trader, defaulter, cross invoicer, conduit, buffer, broker, hijacked VRN, domestic fraud, dubious²⁸);
- nicht dubios;
- kein Feedback, wenn keine Risikobeurteilung erfolgte;
- sonstige (in Eurofisc verwendete Risikobeurteilungen: dubious²⁹, dubious checking und weitere).

²⁷ siehe Glossar unter „Risikobeurteilungen für Eurofisc-Warmmeldungen“

²⁸ ab 2013 als betrugsrelevant beurteilt aufgrund einer Änderung in der Methodologie

²⁹ bis 2012 als nicht betrugsrelevant beurteilt

Prozessabläufe

In den Jahren 2011 bis 2013 erfolgten in den Arbeitsbereichen 1 bis 3 des gesamten Eurofisc-Netzwerkes folgende Rückmeldungen:

Tabelle 7: Eurofisc gesamt – ausgetauschte Informationen und Rückmeldungen („Feedback“); 2011 bis 2013					
	2011	2012	2013	insgesamt	Anteil
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1					
betrugsrelevant	11.581	13.833	15.698	41.112	34
nicht dubios	7.105	8.368	7.368	22.841	19
kein Feedback	6.328	13.856	22.113	42.297	35
sonstige	4.969	5.960	4.264	15.193	13
Summe	29.983	42.017	49.443	121.443	100
Arbeitsbereich 2					
betrugsrelevant	4.783	3.977	1.942	10.702	5
nicht dubios	19.691	19.441	7.085	46.217	23
kein Feedback	54.934	70.260	9.773	134.967	67
sonstige	3.367	3.957	1.450	8.774	4
Summe	82.775	97.635	20.250	200.660	100
Arbeitsbereich 3					
betrugsrelevant	64	611	1.726	2.401	2
nicht dubios	1.980	21.228	35.306	58.514	47
kein Feedback	629	17.131	35.311	53.071	43
sonstige	150	2.135	7.559	9.844	8
Summe	2.823	41.105	79.902	123.830	100
Summe Arbeitsbereiche 1–3	115.581	180.757	149.595	445.933	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Auswertung RH

Der Anteil an Rückmeldungen lag in den Jahren 2011 bis 2013 mit insgesamt 445.933 ausgetauschten Informationen EU-weit bei 48 %.³⁰ Im Arbeitsbereich 2 war er mit 33 % am geringsten, wies allerdings im Gegensatz zu den Arbeitsbereichen 1 und 3 eine steigende Tendenz auf.

³⁰ Summe der Informationen ohne Rückmeldungen („kein Feedback“) = 230.335; daher Summe der Informationen mit Rückmeldungen = 215.598; dies entsprach einem Anteil von 48 % im Verhältnis zur Gesamtzahl aller ausgetauschten Informationen (445.933).

Der Anteil der als betrugsrelevant eingeschätzten Fälle lag in den Jahren 2011 bis 2013 EU-weit bei 12 %. Im Arbeitsbereich 1 war der Anteil mit Abstand am höchsten (34 %), allerdings mit sinkender Tendenz (39 % im Jahr 2011 gegenüber 32 % im Jahr 2013). In den Arbeitsbereichen 2 und 3 betrug der Anteil 5 % (Tendenz steigend) bzw. 2 % (Tendenz gleichbleibend).

(2) Auswertungen des RH ergaben, dass die EU-Mitgliedstaaten – entgegen einer vereinbarten Kategorisierung – eine Vielzahl von weiteren Risikobeurteilungen vornahm. Dies reichte von unterschiedlichen Schreibweisen bis zu unverständlichen Einträgen, die für eine weiterführende Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wertlos waren. Dies wurde durch die Verwendung freier Textfelder in den Excel-Dateien ermöglicht.

(3) Der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte konnte die Qualität der erhaltenen Rückmeldungen zum bestehenden Umsatzsteuerbetrugsrisiko nicht beurteilen, weil ihm nicht bekannt war, auf welcher Grundlage die anderen EU-Mitgliedstaaten ihre Beurteilungen abgaben, wie bspw. einfache elektronische Recherchen oder Prüfungen von Büchern und Aufzeichnungen an Ort und Stelle. Eine Übermittlung von Basisinformationen über die getroffenen Risikobeurteilungen war im Netzwerk nicht vorgesehen.

(4) Der RH ersuchte den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten auszuwerten, in welchem Zeitraum Rückmeldungen in das Eurofisc-Netzwerk nach Erhalt der Warnmeldungen erfolgten. Seinen Angaben zufolge war dies aufgrund der bestehenden Datenlage nicht möglich.

(5) Im gesamten Eurofisc-Netzwerk war nicht feststellbar, zu welchen konkreten umsatzsteuerlichen Erfolgen die ausgetauschten Informationen führten (siehe TZ 6).

- 15.2** (1) Der RH hielt – ebenso wie die Europäische Kommission (siehe TZ 6) – einen prompten und klaren Feedback-Mechanismus für das grenzüberschreitende Funktionieren eines Informationsnetzwerkes für entscheidend. Darüber hinaus hängt die Akzeptanz eines solchen Netzwerkes ganz wesentlich von der Treffsicherheit der gemeldeten Verdachtsfälle ab.

Der RH kritisierte daher den geringen Anteil an Rückmeldungen im Eurofisc-Netzwerk, die – entgegen der vereinbarten Kategorisierung – frei formulierten Risikobeurteilungen sowie die geringe Treffsicherheit, gemessen am Anteil jener gemeldeten Fälle, die sich als nicht betrugsrelevant erwiesen. Die fehlenden Rückmeldungen hatten nachteilige Auswirkungen auf die Risikoanalysen im gesamten Eurofisc-Netzwerk

und damit auch in Österreich, weil damit relevante Informationen nicht zur Verfügung standen. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass nach den Angaben des BMF Auswertungen über die Bearbeitungsdauer von Rückmeldungen weder vorlagen noch möglich waren. Damit fehlten Analysen darüber, ob Eurofisc etwa das Ziel eines raschen Informationsaustausches erreichte. Ebenso wies der RH kritisch darauf hin, dass Analysen über allfällige monetäre Erfolge von Eurofisc nicht vorlagen und nicht feststellbar war, zu welchen konkreten umsatzsteuerlichen Erfolgen die ausgetauschten Informationen führten.

Der RH empfahl daher dem BMF, im Rahmen von Eurofisc-Arbeitssitzungen auf die besondere Bedeutung dieser Rückmeldungen verstärkt hinzuweisen, um insgesamt eine bessere Feedback-Kultur zu erreichen. Weiters sollte sich das BMF für einheitliche und aussagekräftige Risikobeurteilungen im Rahmen einer Datenbanklösung ebenso wie für eine Steigerung der Qualität der gemeldeten Fälle (Erhöhung des Anteils an betrugsrelevanten Fällen) und die Erfassung der Bearbeitungsdauer von Rückmeldungen einsetzen, um diesbezügliche Evaluierungen zu ermöglichen.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass weder bekannt noch vereinbart war, auf welcher Grundlage umsatzsteuerrelevante Informationen zustande kamen, welche die EU-Mitgliedstaaten über Eurofisc austauschten. Dieses Wissen könnte sich jedoch positiv auf die Qualität von Risikoanalysen und gezielten Maßnahmen zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auswirken und könnte in weiterer Folge eine einheitliche Risikobeurteilung ermöglichen.

Der RH empfahl dem BMF, im Rahmen von Eurofisc-Arbeitssitzungen darauf hinzuwirken, dass jeder EU-Mitgliedstaat mit einer Rückmeldung auch Hinweise über das Zustandekommen der Risikobeurteilung liefert.

15.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH getroffenen Feststellungen dem BMF und insbesondere dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten seit Längerem bekannt seien und von Anfang an ein ständiges Diskussionsthema in den Arbeitssitzungen der Eurofisc-Arbeitsbereiche gewesen seien. Das BMF werde seine Bemühungen zur Verbesserung der Feedback- und Meldekultur und Qualitätsverbesserung fortsetzen.*

Informationsaustausch mit Österreich

16.1 (1) Die österreichische Finanzverwaltung erhielt von den EU-Mitgliedstaaten über CIRCABC nachstehende Anzahl an Informationen über österreichische Unternehmen:

Tabelle 8: Österreich – erhaltene Informationen; 2011 bis 2013

	2011	2012	2013	insgesamt	Veränderung 2011 – 2013
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1	1.802	4.794	5.528	12.124	+ 207
Arbeitsbereich 2	979	1.064	321	2.364	- 67
Arbeitsbereich 3	12	168	546	726	+ 4.450
Summe	2.793	6.026	6.395	15.214	+ 129

Quellen: BMF; Auswertung RH

Die Anzahl der in Österreich einlangenden Informationen folgte dem EU-weiten Trend. Insgesamt erhielt Österreich in den Jahren 2011 bis 2013 15.214 Informationen von anderen EU-Mitgliedstaaten.

(2) Die Rückmeldungen Österreichs auf Basis der erhaltenen Informationen stellten sich in den Jahren 2011 bis 2013 wie folgt dar:³¹

Tabelle 9: Von Österreich erhaltene Informationen und gegebene Rückmeldungen („Feedback“); 2011 bis 2013

	2011	2012	2013	insgesamt	Anteil
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1					
betrugsrelevant	54	59	47	129	1
nicht dubios	567	442	255	1.264	10
kein Feedback	754	3.947	5.008	9.709	80
sonstige	427	346	218	1.022	8
Summe	1.802	4.794	5.528	12.124	100
Arbeitsbereich 2					
betrugsrelevant	0	0	2	2	0
nicht dubios	0	4	27	31	1
kein Feedback	970	1.053	275	2.298	97
sonstige	9	7	17	33	1
Summe	979	1.064	321	2.364	100
Arbeitsbereich 3					
betrugsrelevant	0	0	0	0	0
nicht dubios	12	165	532	709	98
kein Feedback	0	0	0	0	0
sonstige	0	3	14	17	2
Summe	12	168	546	726	100
Summe Arbeitsbereiche 1–3	2.793	6.026	6.395	15.214	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF; Auswertung RH

³¹ zur Systematik siehe Tabelle 8

Prozessabläufe

Der Anteil jener Fälle, in denen Österreich Rückmeldungen gab, lag bei 21 %³² und damit weit unter dem EU-weiten Wert (48 %). Besonders niedrig war der Anteil im Arbeitsbereich 2 mit 3 %; hingegen waren im Arbeitsbereich 3 Rückmeldungen in allen Fällen zu verzeichnen.

Der Anteil der von Österreich als betrugsrelevant beurteilten Fälle lag insgesamt bei 1 % und damit deutlich unter dem EU-weiten Wert (12 %).

(3) Auf der Grundlage von Risikoanalysen des RIA³³ (siehe TZ 11) übermittelte Österreich nachstehende Informationen an die EU-Mitgliedstaaten und erhielt folgende Rückmeldungen:

Tabelle 10: Von Österreich gemeldete Informationen und erhaltene Rückmeldungen; 2011 bis 2013					
	2011	2012	2013	insgesamt	Anteil
	Anzahl				in %
Arbeitsbereich 1					
betrugsrelevant	711	724	1.316	2.751	54
nicht dubios	103	127	338	568	11
kein Feedback	117	214	827	1.158	23
sonstige	153	196	253	602	12
Summe	1.084	1.261	2.734	5.079	100
Arbeitsbereich 2					
betrugsrelevant	915	862	120	1.897	3
nicht dubios	3.979	4.757	432	9.168	13
kein Feedback	22.958	32.025	904	55.887	81
sonstige	912	954	98	1.964	3
Summe	28.764	38.598	1.554	68.916	100
Arbeitsbereich 3					
betrugsrelevant	48	271	267	586	1
nicht dubios	1.727	7.237	16.327	25.291	56
kein Feedback	334	7.714	8.431	16.479	36
sonstige	84	453	2.449	2.986	7
Summe	2.193	15.675	27.474	45.342	100
Summe Arbeitsbereiche 1–3	32.041	55.534	31.762	119.337	

Quellen: BMF; Auswertung RH

³² Summe der Informationen ohne Rückmeldungen („kein Feedback“) = 12.007; daher Summe der Informationen mit Rückmeldungen = 3.207; dies entsprach einem Anteil von 21 % im Verhältnis zur Gesamtzahl aller ausgetauschten Informationen (15.214).

³³ siehe Glossar

Der Anteil jener Fälle, in denen Österreich Rückmeldungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erhielt, lag mit insgesamt 119.337 gegebenen Informationen bei 38 %³⁴ und damit unter dem EU-weiten Wert (48 %). Besonders niedrig war der Anteil im Arbeitsbereich 2 mit 19 %.

Der Anteil der von den anderen EU-Mitgliedstaaten als betrugsrelevant beurteilten Fälle lag insgesamt bei 4 % und damit deutlich unter dem EU-weiten Wert (12 %).

- 16.2** Der RH kritisierte den sehr geringen Anteil an österreichischen Rückmeldungen. Dieser war mit durchschnittlich 3 % im Arbeitsbereich 2 am niedrigsten und lag weit unter den EU-weiten Werten. Lediglich im Arbeitsbereich 3, also jenem, dem der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte jahrelang als Eurofisc-Arbeitsbereich-Koordinator vorstand, waren Rückmeldungen in allen Fällen zu verzeichnen. Der Anteil an erhaltenen und von Österreich als betrugsrelevant eingestuften Fällen war mit durchschnittlich 1 % äußerst gering. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die ausbaufähige Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Finanzämtern (siehe TZ 17).

Der RH empfahl dem BMF, dem Beispiel des Arbeitsbereichs 3 zu folgen und auch in den Arbeitsbereichen 1 und 2 ausnahmslos und so rasch wie möglich Rückmeldungen an die EU-Mitgliedstaaten zu geben.

- 16.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Arbeitsbereich 3 ausschließlich tatsächliche Liefervorgänge erfasst würden, in den beiden anderen Arbeitsbereichen hingegen daneben auch eine große Anzahl an VRN-Clearances³⁵ (UID-Nummern-Bestätigungsverfahren) ausgetauscht worden seien. Der Aufwand, diese Meldungen zu analysieren und zu bewerten, stehe in keinem vertretbaren Verhältnis zu den zu einem späteren Zeitpunkt erfolgten und ebenfalls über Eurofisc gemeldeten tatsächlichen Lieferungen an die österreichischen Unternehmen. Im Sinne eines sparsamen und sinnvollen Ressourcen- und Personaleinsatzes werde das BMF VRN-Clearances im Arbeitsbereich 1 weiterhin nicht analysieren und bewerten, sondern darauf hinwirken, dass diese Daten nicht mehr übermittelt werden.*

³⁴ Summe der Informationen ohne Rückmeldungen („kein Feedback“) = 73.524; daher Summe der Informationen mit Rückmeldungen = 45.813; dies entsprach einem Anteil von 38 % im Verhältnis zur Gesamtzahl aller ausgetauschten Informationen (119.337).

³⁵ Bei den VRN-Clearances handle es sich um Vorbereitungshandlungen zu geplanten innergemeinschaftlichen Geschäftsfällen, denen zum Zeitpunkt der Mitteilung noch kein tatsächlicher Geschäftsfall zugrunde gelegen sei.

Zum Arbeitsbereich 2 teilte das BMF mit, dass die Umsatzsteuerbetrugsanfälligkeit in Bezug auf Kfz in Österreich seit der Einführung der Genehmigungsdatenbank weit geringer als in anderen EU-Mitgliedstaaten sei. Ein Fahrzeug könne in Österreich nur dann zum Verkehr zugelassen werden, wenn die Normverbrauchsabgabe und die Umsatzsteuer entrichtet und das Fahrzeug in der Genehmigungsdatenbank vom Finanzamt freigegeben worden sei. Aus Ressourcengründen sei daher bei den Fahrzeugen analog zu Deutschland nur in Bezug auf Lieferungen über 100.000 EUR Feedback gegeben und auch hinsichtlich VRN-Clearances (solange diese ausgetauscht wurden) kein Feedback gegeben worden. Österreich habe die anderen EU-Mitgliedstaaten über diesen Umstand informiert.

- 16.4** Der RH bemerkte kritisch, dass die Feedback-Grenze von 100.000 EUR bei Fahrzeugen äußerst hoch angesetzt war und dazu beitrug, dass in den Jahren 2011 bis 2013 im Arbeitsbereich 2 der Anteil von Fällen ohne österreichisches Feedback mit 97 % überdurchschnittlich groß war. Er entgegnete dem BMF, dass es unzweckmäßig wäre, solche Informationen mit anderen EU-Mitgliedstaaten auszutauschen, die im empfangenden Staat von vornherein zu keinen Kontrollschritten und daher zu keinen Rückmeldungen führen. Das BMF sollte daher mit den teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten für alle operativen Eurofisc-Arbeitsbereiche die Rahmenbedingungen für die Meldung von Risikofällen neu vereinbaren, um sowohl das Abgabenausfallsrisiko als auch den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Anschließend wäre darauf zu achten, dass diesen Vereinbarungen gemäß gehandelt wird.

Risikobeurteilung in Österreich

- 17.1** Für die österreichische Risikobeurteilung nahm der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte auf der Grundlage von (Datenbank-)Recherchen³⁶ und persönlichen Erfahrungswerten Ersteinschätzungen des Umsatzsteuerbetrugsrisikos vor; diese übermittelte er über CIRCABC als Feedback an den meldenden EU-Mitgliedstaat.

In weiterer Folge richtete er mit einem Standardschreiben Anfragen an die zuständigen Finanzämter und ersuchte um Erhebungen und Rückmeldung möglichst innerhalb von einem Monat. Diese Anfragen enthielten bis Ende 2013 außer der Bezeichnung des Abgabepflichtigen und des gemeldeten Geschäftsfalles keine weiterführenden Angaben, etwa über den Grund der Fallauswahl oder ob allenfalls bereits eine wiederholte Warnmeldung vorlag. Erst während der Gebarungsüberprüfung durch den RH – ab dem Jahr 2014 – erhielten die Finanzämter dabei nähere Fallinformationen, welche ihnen gezieltere Erhe-

³⁶ in Zusammenarbeit mit einer Mitarbeiterin des CLO (siehe TZ 8)

bungen erlaubten, nicht jedoch die Ersteinschätzung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten.

Die vom RH geprüften Finanzämter behandelten die Anfragen als freiwillige Dienstleistung mit geringer Priorität; eine Überwachung der gewährten Monatsfrist sowie allfällige Urgenzen waren nicht vorgesehen. Demgemäß erhielt der RH nur die Anzahl der Rückmeldungen aus den Finanzämtern (974 zwischen 2011 und 2013), nicht jedoch jene der unbeantworteten Anfragen.

Die vom RH geprüften Finanzämter ergriffen nach Einlangen der Eurofisc-Anfragen – je nach Sachlage – unterschiedliche Maßnahmen; diese reichten von der Ablage der Daten als Kontrollmaterial über Erhebungen an Ort und Stelle bis zur Weiterleitung an die Großbetriebsprüfung (siehe TZ 10). Die Abläufe waren für die Finanzämter im Organisationshandbuch des BMF – auch nach der Änderung im März 2014 – nicht geregelt. Die Maßnahmen waren statistisch nicht als jene i.Z.m. Eurofisc gekennzeichnet, so dass daraus resultierende – monetäre – Erfolge auch nicht verifizierbar waren.

Nach Erhalt der Rückmeldungen aus den Finanzämtern änderte der nationale Eurofisc-Verbindungsbeamte das ursprüngliche Feedback in CIRCABC dementsprechend.

Die Finanzämter erhielten neben den Informationen aus Eurofisc auch Amtshilfeanfragen des CLO (siehe TZ 8), die aufgrund verpflichtender Terminvorgaben unverzüglich zu erledigen waren. Oftmals waren in beiden Verfahren dieselben Unternehmen in unterschiedlicher Reihenfolge des Einlangens betroffen. Es kam also vor, dass die Finanzämter Informationen aus Eurofisc – dem Netzwerk zur schnellen Betrugsbekämpfung – erhielten, nachdem bereits konkrete Amtshilfeanfragen vorlagen.

17.2 Der RH kritisierte

- die für die Finanzämter teilweise intransparenten Risikobeurteilungen durch den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten,
- die fehlende Fristüberwachung i.Z.m. den an die Finanzämter weitergeleiteten Eurofisc-Warmmeldungen,
- die fehlenden geregelten Abläufe in den Finanzämtern bei der Behandlung von Eurofisc-Warmmeldungen³⁷ und

³⁷ Der RH anerkannte jedoch, dass ab März 2014 mit der Aufnahme der Eurofisc-Prozesse in das Organisationshandbuch des BMF Handlungsvorgaben vorlagen.

- die fehlenden Synergien zwischen Eurofisc und den Amtshilfeanfragen über das CLO, die dazu führten, dass Unternehmen aufgrund eines EU-weiten Informationsaustauschs bereits unter Beobachtung standen, noch bevor über Eurofisc Hinweise einlangten; damit konnte Eurofisc zumindest in diesen Fällen die Ansprüche eines Frühwarnmechanismus nicht erfüllen.

Der RH empfahl dem BMF,

- im Falle der Befassung von Finanzämtern für die Risikobeurteilung nach Eurofisc-Warmmeldungen – neben den seit 2014 zur Verfügung gestellten Fallinformationen – diesen auch die Ersteinschätzung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten zur Kenntnis zu bringen,
- die Prozesse zur österreichischen Risikobeurteilung bei Eurofisc-Warmmeldungen transparent und nachvollziehbar zu gestalten,
- die Risikobeurteilungen möglichst rasch zu veranlassen und gesetzte Fristen zu überwachen,
- Anfragen und Informationen zu österreichischen Unternehmen aus unterschiedlichen Quellen zu bündeln, unternehmensbezogen zu erfassen und die Finanzämter nur im Bedarfsfall mit Arbeitsaufträgen zu befassen.

17.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass den Finanzämtern seit 2014 die Grundlage für die Risikoeinschätzung mit den Eurofisc-Informationen und der Ersteinschätzung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten gemeinsam übermittelt würde. Diese Empfehlungen seien daher bereits umgesetzt. Die von den Finanzämtern zu veranlassenden Maßnahmen seien im Organisationshandbuch eindeutig geregelt. Die Überwachung der gesetzten Fristen sei aufwändig und könne nur durch erhöhten Ressourceneinsatz gewährleistet werden, der aber nicht möglich sei.*

Weiters gab das BMF i.Z.m. Anfragen aus unterschiedlichen Quellen bekannt, dass Doppelgleisigkeiten nicht ausgeschlossen werden könnten. Soweit zeitlich möglich, werde auf eine Bündelung der Informationen geachtet werden.

17.4 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMF, seit 2014 den Finanzämtern weitere Informationen, wie die Grundlagen zur Risikoeinschätzung, mit zu übermitteln. Allerdings wies er ausdrücklich darauf hin, dass das BMF damit der Empfehlung, den Finanzämtern auch die Ersteinschätzung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten zur Kenntnis zu bringen, nicht entsprach.

Weitere Netzwerke

18.1 Abschließend wies der RH darauf hin, dass sich auf internationaler und europäischer Ebene mehrere Arbeits- und Expertengruppen, Organisationen und Agenturen – in unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung – mit der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung befassen.³⁸ Die thematische Vernetzung dieser Einheiten war nicht institutionalisiert.

Österreich war in den internationalen und europäischen (Sub-)Gruppen zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung und Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit vorrangig durch Mitarbeiter des BMF vertreten. Je nach spezifischem Schwerpunkt waren unterschiedliche Abteilungen und Personen betroffen.³⁹ Eine systematische Koordination der Abstimmungsaktivitäten des BMF konnte nicht festgestellt werden, weil eine übersichtliche und gesamthafte Dokumentation, insbesondere i.Z.m. der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung, fehlte.

Im BFG 2014 war das Wirkungsziel 2 des BMF zur Untergliederung 15 Finanzverwaltung enthalten, wonach die Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung sicherzustellen und die Abgabemoral zu stärken wären.

18.2 Der RH anerkannte, dass sich Österreich bei verschiedenen internationalen und europäischen Einheiten i.Z.m. der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung engagierte. Er hielt jedoch fest, dass durch die Entsendung von unterschiedlichen Experten der Abgabenverwaltung sowie die mangelnde gesamthafte Dokumentation im BMF eine Abstimmung nicht nachvollziehbar war und damit Doppelgleisigkeiten und Ineffizienzen bei der Informationsweitergabe und der Koordination von Maßnahmen und Vorschlägen nicht auszuschließen waren. Dadurch war auch nicht sichergestellt, dass vorhandenes Synergiepotenzial ausreichend genutzt wurde.

Er wies weiters darauf hin, dass das BMF über keine Dokumentation einer Gesamtstrategie für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung verfügte. Diese könnte u.a. dazu beitragen, das im BFG 2014 enthaltene Wirkungsziel 2 des BMF zur Untergliederung 15 Finanzverwaltung – Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral – zu erfüllen.

³⁸ z.B. OECD; OLAF; Eurojust; Europol; diverse EU-Arbeitsgruppen

³⁹ u.a. – Abt. IV/3 – Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll
– Abt. VI/3 – EU-Steuerrecht, Bewertung und Grundsteuer
– Steuerfahndung/Central Liaison Office/Eurofisc-Verbindungsbeamte
– Steuerattaché an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel
– Mitarbeiter nachgeordneter Dienststellen

Der RH empfahl dem BMF daher, in seinem Bereich eine Gesamtstrategie für die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug festzulegen, die sich von den allgemeinen Zielen der Betrugsbekämpfung ableitet. Diese sollte qualitative und mit Kennzahlen unterlegte quantitative Zielvorgaben berücksichtigen.

Darüber hinaus regte der RH eine gesamthafte Dokumentation des Informationsflusses bzw. Wissenstransfers in Bezug auf Vorhaben und Informationen zu neuen Umsatzsteuerbetrugsmodellen aufgrund der Teilnahme Österreichs an internationalen und europäischen Einheiten an. Diese sollte für die in der Abgabenverwaltung mit Umsatzsteuerbetrug befassten Stellen elektronisch auswertbar sein.

- 18.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für das BMF eine Gesamtstrategie bestehe, wobei die „Abgabenstrategie“ für die Steuer- und Zollverwaltung maßgeblich sei. Bei diesem Konzept sei es nicht vorgesehen, dass für alle möglichen Teilbereiche eigene weitere Strategien erstellt werden. Das BMF verfolge hinsichtlich der Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug das strategische Ziel der generellen Einführung des Reverse Charge Systems. Daneben würden im Zuge des Steuerreformprozesses kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs diskutiert, bewertet und in weiterer Folge implementiert.*

Weiters erfolge die Entsendung von Mitarbeitern zu internationalen und europäischen Einheiten nach inhaltlichen Schwerpunkten und entsprechend der Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF. Soweit erforderlich würden im Vorfeld derartiger Veranstaltungen Besprechungen erfolgen, in denen die Positionen der österreichischen Teilnehmer besprochen würden. Im Regelfall würden von den Teilnehmern Berichte über die Veranstaltungen und deren Ergebnisse erstellt und den mitbefassten Abteilungen übermittelt. Die Entsendung zu Arbeitsgruppen richte sich ebenfalls nach inhaltlichen Kriterien und es sei gewollt, dass ein erweiterter Personenkreis neue Betrugsmodelle präsentiert bekomme. Die Erfahrung habe gezeigt, dass viele Betrugsmodelle immer wieder von denselben Personen auf verschiedenen internationalen Veranstaltungen (Eurofisc, Fiscalis, IOTA, Europol) vorgestellt würden.

- 18.4** Der RH wies darauf hin, dass die in der „Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“ (10. September 2012) dargelegte Abgabenstrategie allgemein formulierte Ziele enthielt, die jedoch auf einzelne Abgabenarten, wie insbesondere die Umsatzsteuer, keinen Bezug nahm. Die im November 2014 aktualisierte Studie der Europäischen Kommission über die EU-weite Umsatzsteuerlücke zeigte jedoch, dass für Österreich für das Jahr 2012 eine Umsatzsteuerlücke von rd. 3,2 Mrd. EUR aufschien. Nach Ansicht des RH sollte der fiskalischen Bedeutung der

Umsatzsteuer entsprechend das BMF der vollständigen Erhebung der Umsatzsteuer besondere strategische Bedeutung beimessen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

**Zusammengefasste
Feststellungen
i.Z.m. der Teilnahme
Österreichs an
Eurofisc**

19 Zusammenfassend hob der RH folgende Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreich an Eurofisc hervor:

Tabelle 11: Zusammengefasste Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreichs an Eurofisc		
Thema	Inhalt	TZ
IT-Plattform für Eurofisc	Berechtigungen für CIRCABC waren nicht zentral vergeben, so dass ein gesamthafter Überblick und eine Kontrolle — v.a. im Hinblick auf den Datenschutz — erschwert waren	4
Eurofisc-Arbeitssitzungen	die Protokollführung erfolgte uneinheitlich; Diskussionsverläufe und Beschlüsse von Eurofisc waren daher nicht nachvollziehbar	5
Ziele und Zielerreichung	die EU nahm bisher keine Evaluierung von Eurofisc hinsichtlich der Erfolge und Wirkungen vor	6
Ziele und Zielerreichung	auch das BMF evaluierte die Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk bislang nicht; damit waren dem BMF — neben einer allfälligen Präventivwirkung — mögliche Erfolge und Wirkungen nicht bekannt, eine Kosten-Nutzen-Analyse war nicht möglich und der Europäischen Kommission fehlten wertvolle Informationen aus Österreich über die Arbeitsweise und Effizienz von Eurofisc	6
Organisationseinheiten	die nationalen Aufgaben der Eurofisc-Verbindungsbeamten waren nicht näher definiert	8
Organisationseinheiten	für die Eurofisc-Verbindungsbeamten lagen keine Arbeitsplatzbeschreibungen vor	8
Organisationseinheiten	aufgrund fehlender Ressourcenaufzeichnungen in der Zentraleitung des BMF war kein aussagekräftiger Gesamtüberblick über die Kosten der Teilnahme an Eurofisc gegeben	8
Organisationseinheiten	die Abstimmungsprozesse zwischen der Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen im BMF (Abteilung IV/3) und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten in der Steuerfahndung erfolgten überwiegend informell und ohne Dokumentation	8
Organisationseinheiten	die Analyse der multilateralen Kontrollen der Jahre 2011 bis 2013 mit Beteiligung Österreichs zeigte, dass die Teilnahme Österreichs an Eurofisc bisher keine Zunahme dieser Kontrollen bewirkte	8
Organisationseinheiten	das BMF führte Informationen aus unterschiedlichen Quellen — Eurofisc und Amtshilfeanfragen über das CLO — nicht automatisiert zusammen und wertete diese nicht gemeinsam elektronisch aus	8
Finanzämter und Zollämter	erst im März 2014, also nach mehr als drei Jahren seit dessen Einrichtung, fand das Eurofisc-Netzwerk erstmals Erwähnung im Organisationshandbuch des BMF	9
Großbetriebsprüfung	war in die Abläufe und Prozesse von Eurofisc nicht institutionalisiert eingebunden	10
Informationsaustausch mit Excel-Dateien	es bestand die Gefahr von Datenverlusten; elektronische Analysen waren nur durch mühsame Zusammenführung von Dateien möglich	13

Zusammengefasste Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreichs an Eurofisc

Fortsetzung: Zusammengefasste Feststellungen i.Z.m. der Teilnahme Österreichs an Eurofisc		
Thema	Inhalt	TZ
Mehrfachmeldungen	bis zu tausendfache Warnmeldungen zum selben Unternehmen verursachten einen erhöhten Verwaltungsaufwand	14
Rückmeldungen (Feedback)	der Anteil an Rückmeldungen im Eurofisc-Netzwerk war gering	15
Rückmeldungen (Feedback)	gemessen am Anteil jener gemeldeten Fälle, die sich als nicht betrugsrelevant erwiesen, war die Treffsicherheit im Eurofisc-Netzwerk gering	15
Rückmeldungen (Feedback)	die EU-Mitgliedstaaten nahmen — entgegen einer vereinbarten Kategorisierung — eine Vielzahl von weiteren Risikobeurteilungen vor	15
Rückmeldungen (Feedback)	Auswertungen über die Bearbeitungsdauer von Rückmeldungen im Eurofisc-Netzwerk lagen weder vor noch waren diese möglich	15
Rückmeldungen (Feedback)	die EU-Mitgliedstaaten tauschten in konkreten Verdachtsfällen umsatzsteuerrelevante Informationen über Eurofisc aus, obwohl weder bekannt noch vereinbart war, auf welcher Grundlage diese Informationen zustande kamen	15
Informationsaustausch mit Österreich	Österreich wies einen sehr geringen Anteil an Rückmeldungen im Eurofisc-Netzwerk auf; der Anteil lag weit unter den EU-weiten Werten	16
Informationsaustausch mit Österreich	der Anteil an erhaltenen und von Österreich als betrugsrelevant eingestufteten Fällen war mit durchschnittlich 1 % äußerst gering	16
Risikobeurteilung in Österreich	die Risikobeurteilungen durch den nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten waren für die Finanzämter teilweise intransparent	17
Risikobeurteilung in Österreich	die vom RH geprüften Finanzämter behandelten die Anfragen des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten als freiwillige Dienstleistung mit geringer Priorität; eine Überwachung der gewährten Monatsfrist sowie allfällige Urgezenzen waren nicht vorgesehen	17
Risikobeurteilung in Österreich	es fehlten geregelte Abläufe in den Finanzämtern bei der Behandlung von Eurofisc-Warnmeldungen	17
Risikobeurteilung in Österreich	es fehlten Synergien zwischen Eurofisc und den Amtshilfeanfragen (CLO)	17
Weitere Netzwerke	durch die Entsendung von unterschiedlichen Experten der Abgabenverwaltung sowie der mangelnden gesamthaften Dokumentation im BMF waren Doppelgleisigkeiten und Ineffizienzen bei der Informationsweitergabe und der Koordination von Maßnahmen und Vorschlägen nicht auszuschließen	18
Weitere Netzwerke	das BMF verfügte über keine Dokumentation einer Gesamtstrategie für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung	18

Quelle: RH

Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Berechtigungen für die EU-Serverplattform (CIRCABC) i.Z.m. Eurofisc sowie die Liste der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten über den Vorsitzenden von Eurofisc direkt verwaltet werden. (TZ 4)

(2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Berechtigungen für die EU-Serverplattform (CIRCABC) i.Z.m. Eurofisc in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität kontrolliert werden. Dazu wäre es zweckmäßig, wenn die EU-Mitgliedstaaten dem Vorsitzenden von Eurofisc zumindest halbjährlich die aktuellen Nutzungsberechtigungen und Namenslisten der nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten übermitteln, um etwaigen Datenzugriffen von nicht (mehr) autorisierten Personen entgegenzutreten. (TZ 4)

(3) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass jede Eurofisc-Sitzung protokolliert wird, um die Diskussionsverläufe und Beschlüsse nachvollziehbar zu machen. (TZ 5)

(4) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass die Protokolle der Eurofisc-Sitzungen möglichst zeitnah zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. (TZ 5)

(5) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass die Protokolle der Eurofisc-Sitzungen bei der jeweils folgenden Sitzung beschlossen werden. (TZ 5)

(6) Das BMF sollte so rasch wie möglich die Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk evaluieren, um den innerstaatlichen Nutzen sowie die Erfolge und Wirkungen für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erheben sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellen zu können. (TZ 6)

(7) Das BMF sollte i.Z.m. der Teilnahme Österreichs am Eurofisc-Netzwerk aussagekräftige Indikatoren und nationale Ziele definieren, die in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Aktualität, ihrer Umsetzung und ihrer Wirkungen evaluiert werden. (TZ 6)

(8) Das BMF sollte der Europäischen Kommission über die erzielten Evaluierungsergebnisse berichten. (TZ 6)

Schlussempfehlungen

(9) Das BMF sollte die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Eurofisc-Verbindungsbeamten definieren und für die damit verbundene Aufgabenerfüllung sorgen. (TZ 8)

(10) Das BMF sollte die Arbeitsplatzbeschreibungen der Eurofisc-Verbindungsbeamten aktualisieren. (TZ 8)

(11) Das BMF sollte die Funktionen der Eurofisc-Verbindungsbeamten in der jeweils aktuellen Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF ausweisen. (TZ 8)

(12) Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der (nationalen) Eurofisc-Verbindungsbeamten wären in das Organisationshandbuch des BMF zu übernehmen. (TZ 8)

(13) Das BMF sollte für eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen der Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen im BMF und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten sorgen. (TZ 8)

(14) Es wäre die Zusammenarbeit zwischen der Koordinationsstelle für multilaterale Kontrollen im BMF und dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten zu dokumentieren. (TZ 8)

(15) Die Zusammenarbeit des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten mit dem CLO wäre zu verstärken. (TZ 8)

(16) Die Informationen aus Eurofisc und Amtshilfeanfragen wären regelmäßig elektronisch abzugleichen, um die Risikoanalyse zu verbessern. (TZ 8)

(17) Die ausgetauschten Informationen aus Eurofisc und Amtshilfeanfragen über das CLO wären mengen- und qualitätsmäßig zu optimieren. (TZ 8)

(18) Das BMF sollte künftig geänderte organisatorische Strukturen so rasch wie möglich in seinem Organisationshandbuch berücksichtigen, dieses aktuell halten und damit u.a. die Umsetzung von Eurofisc in Österreich sicherstellen. (TZ 9)

(19) Das BMF sollte die direkte Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten und den Zollämtern – wie bei den Finanzämtern – institutionalisieren, um einen raschen Austausch betrugsrelevanter Informationen zu gewährleisten und damit die Umsetzung von Eurofisc in Österreich zu verbessern. (TZ 9)

(20) Das BMF sollte jenen Beitrag festlegen, den die Großbetriebsprüfung für eine effiziente Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs i.Z.m. Eurofisc leisten soll. (TZ 10)

(21) Das BMF sollte die daraus abgeleiteten Aufgaben und Zuständigkeiten der Großbetriebsprüfung in seinem Organisationshandbuch darstellen. (TZ 10)

(22) Das BMF sollte für den Datenaustausch innerhalb des Eurofisc-Netzwerkes auf eine zentrale Datenbanklösung mit einfachen Auswertungsmöglichkeiten hinwirken. (TZ 13)

(23) Das BMF sollte im Eurofisc-Netzwerk darauf hinwirken, dass die Meldungskultur und die Qualität der Warnmeldungen deutlich verbessert werden, um die Menge der Warnmeldungen und damit den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich halten zu können. (TZ 14)

(24) Das BMF sollte im Rahmen von Eurofisc-Arbeitssitzungen auf die besondere Bedeutung dieser Rückmeldungen verstärkt hinweisen, um insgesamt eine bessere Feedback-Kultur zu erreichen. (TZ 15)

(25) Das BMF sollte sich für einheitliche und aussagekräftige Risikobeurteilungen im Rahmen einer Datenbanklösung einsetzen. (TZ 15)

(26) Das BMF sollte sich für eine Steigerung der Qualität der gemeldeten Fälle (Erhöhung des Anteils an betrugsrelevanten Fällen) einsetzen. (TZ 15)

(27) Das BMF sollte sich für die Erfassung der Bearbeitungsdauer von Rückmeldungen einsetzen. (TZ 15)

(28) Das BMF sollte im Rahmen von Eurofisc-Arbeitssitzungen darauf hinwirken, dass jeder EU-Mitgliedstaat mit einer Rückmeldung auch Hinweise über das Zustandekommen der Risikobeurteilung liefert. (TZ 15)

(29) Das BMF sollte dem Beispiel des Arbeitsbereichs 3 folgen und auch in den Arbeitsbereichen 1 und 2 ausnahmslos und so rasch wie möglich Rückmeldungen an die EU-Mitgliedstaaten geben. (TZ 16)

Schlussempfehlungen

(30) Das BMF sollte im Falle der Befassung von Finanzämtern für die Risikobeurteilung nach Eurofisc-Warmmeldungen – neben den seit 2014 zur Verfügung gestellten Fallinformationen – diesen auch die Ersteinschätzung des nationalen Eurofisc-Verbindungsbeamten zur Kenntnis bringen. (TZ 17)

(31) Das BMF sollte die Prozesse zur österreichischen Risikobeurteilung bei Eurofisc-Warmmeldungen transparent und nachvollziehbar gestalten. (TZ 17)

(32) Das BMF sollte die Risikobeurteilungen möglichst rasch veranlassen und gesetzte Fristen überwachen. (TZ 17)

(33) Das BMF sollte Anfragen und Informationen zu österreichischen Unternehmen aus unterschiedlichen Quellen bündeln, unternehmensbezogen erfassen und die Finanzämter nur im Bedarfsfall mit Arbeitsaufträgen befassen. (TZ 17)

(34) Für die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug wäre eine Gesamtstrategie festzulegen. (TZ 18)

(35) Aus der Gesamtstrategie für die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug wären jährlich qualitative und mit Kennzahlen unterlegte quantitative Zielvorgaben abzuleiten. (TZ 18)

(36) Das BMF sollte den Informationsfluss bzw. den Wissenstransfer in Bezug auf Vorhaben und Informationen zu neuen Umsatzsteuerbetrugsmodellen aufgrund der Teilnahme Österreichs an internationalen und europäischen Einheiten gesamthaft dokumentieren. (TZ 18)

(37) Die Dokumentation über Vorhaben und Informationen zu neuen Umsatzsteuerbetrugsmodellen sollte für die in der Abgabenverwaltung mit Umsatzsteuerbetrug befassten Stellen elektronisch auswertbar sein. (TZ 18)

Wien, im Juli 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser